

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
Estados Unidos
Tel: +1-212-290-4700
Fax: +1-212-736-1300; 917-591-3452

DIVISIÓN DE DERECHOS DEL NIÑO

Zama Neff, *directora ejecutiva*
Jo Becker, *directora de incidencia*
Bede Sheppard, *subdirector*
Juliane Kippenberg, *directora adjunta*
Michael Garcia Bochenek, *asesor jurídico principal*
Elizabeth Calvin, *defensora sénior*
Bill Van Esveld, *director adjunto*
Margaret Wurth, *investigadora sénior*
Elin Martínez, *investigadora sénior*
Hye Jung Han, *investigadora y defensora*
Amanda Leavell, *investigadora y defensora*
Nevena Saykova, *defensora de educación*
Billy Hoffmann, *coordinador sénior*
Katherine La Puente, *coordinadora*
Sutina Green, *gerente de proyecto LWOP*
Joya Fadel, *asociada sénior*

Lois Whitman,
asesora sénior, *fundadora, directora (1994-2012)*

COMITÉ CONSULTIVO

Kennji Kizuka, *presidente*
Bernardine Dohrn, *vicepresidenta*
Goldie Alfasi-Siffert
Ishmael Beah
Elizabeth Bishop
Rachel Brett
Pam Bruns
Dana Burde
Joanne Csete
Loubna Freih
Judy Gaynor
Leslie Gilbert-Lurie
Maureen Greenwood-Basken
Alice H. Henkin
Ian Kysel
Kate Lapham
Louisa Lee-Reizes
Joanne Leedom-Ackerman
Miriam Lyons
Angela Martins Oliveira
Wendy Smith Meyer
Joy Moser
Bruce Rabb
Dalia Said
Dina Said Dwyer
Elizabeth Scott
Jonas Schubert
Robert G. Schwartz, *presidente (2005-2023)*
Anne Studzinski
Ramona Sunderwirth
Tony Tate
Vernor Muñoz Villalobos
Veronica Yates
Roland Algrant, *vicepresidente (1998-2008)*

HUMAN RIGHTS WATCH

TIRANA HASSAN, *DIRECTORA EJECUTIVA*

ALTA DIRECCIÓN

Sari Bashi, *directora de programa*
Lauren Camilli, *abogada general*
Angela Deane, *directora de desarrollo (en funciones)*
Mei Fong, *directora de comunicación*
Abir Ghattas, *directora de tecnología (en funciones)*
Marusya Lazo, *directora financiera*
Joe Lisi, *director de recursos humanos (en funciones)*
James Ross, *director jurídico y de política*
Bruno Stagno Ugarte, *director de incidencia*
Minjon Tholen, *directora de diversidad, equidad, e inclusión*

Jueza Nancy Hernández López

Presidenta

Corte Interamericana de Derechos Humanos

San José, Costa Rica

Nueva York, 21 de agosto de 2024

Asunto: Memorial de *Amicus curiae* de Human Rights Watch en el seguimiento al cumplimiento por parte del Estado de Ecuador en *Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*

I. Objeto y resumen

Conforme a la solicitud anterior planteada por Human Rights Watch de ser aceptada como *amicus curiae* en el caso *Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*¹, Human Rights Watch solicita respetuosamente que esta Honorable Corte nos acepte una vez más en calidad de *amicus curiae* a fin de presentarle este escrito.

Con este escrito, Human Rights Watch desea destacar hallazgos clave de nuestras investigaciones en Ecuador y ofrecer argumentos jurídicos que podrían ayudar a la Corte en la determinación de su proceso para revisar el estado del cumplimiento, por parte de Ecuador, de las medidas dispuestas por esta Corte (párrafos 245 – 246). En este marco, Human Rights Watch recomienda que la Corte mantenga el proceso de supervisión del cumplimiento por Ecuador de las garantías de no repetición, reconociendo tanto la magnitud así como la duración de las medidas necesarias para que el Estado ecuatoriano aborde eficazmente y, en última instancia, erradique la violencia sexual y de género relacionada con el ámbito educativo, así como la necesidad de que los Estados adopten medidas estructurales y sistémicas para reparar las violaciones del derecho a la educación y otros derechos conexos.

¹ Véase Human Rights Watch, *Amicus curiae* en el caso de Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, presentado el 15 de julio de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/memorial-de-amicus-curiae-en-el-caso-de-guzman-albarracin-y-otros-vs-ecuador>.



HRW.org

II. Nuestro interés en el proceso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para examinar el cumplimiento por el Estado de Ecuador

Human Rights Watch ha llevado a cabo investigaciones sobre el derecho a la educación en más de 40 países. También hemos documentado las consecuencias de la violencia sexual y física en el ámbito educativo, y sus impactos en la educación de niños, niñas y adolescentes, en varios países de América Latina y África. Asimismo, hemos investigado e informado sobre la violación de los derechos de salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes, incluida la falta de acceso a educación sexual integral y servicios de salud sexual y reproductiva concebidos específicamente a adolescentes, incluso en Ecuador.

III. Análisis por Human Rights Watch del derecho internacional y los marcos pertinentes

El proceso de supervisión del cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de las decisiones de esta Honorable Corte plantea consideraciones importantes para la Corte en cuanto al alcance y la duración de la supervisión que realiza de las medidas que adoptan los Estados para cumplir con sus decisiones, así como el umbral que deben superar los Estados para satisfacer las órdenes de la Corte relativas a garantías de no repetición, específicamente en casos de violación de los derechos de las niñas y las mujeres a la educación consagrados en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador, el derecho a medidas de protección conforme al artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y las disposiciones de la Convención de Belém do Pará relativas al derecho a ser libre de toda forma de discriminación, los derechos a la salud sexual y reproductiva, y las obligaciones de los estados de prevenir y abordar la violencia sexual en virtud de los artículos 3, 7, 8 y 9.

Las violaciones de derechos que implica este caso requieren de una respuesta estructural y sistémica a largo plazo, de carácter integral, por parte del Estado ecuatoriano. La respuesta del Estado debe incluir medidas de prevención eficaces y adecuadas que procuren abordar y poner fin a la violencia sexual en el ámbito educativo, recursos judiciales adecuados y efectivos para víctimas y sobrevivientes, y recursos presupuestarios suficientes para implementar toda una amplia gama de medidas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha esbozado las medidas que los Estados deberían adoptar a nivel legislativo, ejecutivo y judicial para cumplir plenamente con sus obligaciones de prevenir y proteger a las mujeres y las niñas de la violencia

de género, evitar que se repita y proporcionar o asegurar financiamiento para reparaciones. Estas medidas incluyen el diseño de políticas públicas específicas, el desarrollo y la implementación de mecanismos de monitoreo y el establecimiento y/o financiamiento de tribunales nacionales competentes². El Comité insiste en que tales medidas deberían estar respaldadas por la obligación de asignar recursos presupuestarios suficientes. El Comité también ha estipulado las obligaciones de los Estados partes de eliminar las prácticas institucionales y la conducta individual de funcionarios públicos que constituyan violencia de género, la tolerancia de tales prácticas y las respuestas negligentes. El Comité señala que los Estados deberían investigar de manera adecuada y sancionar “la ineficiencia, la complicidad y la negligencia por parte de las autoridades públicas responsables del registro, la prevención o la investigación de esa violencia o que prestan servicios a las víctimas y supervivientes”³.

Con respecto al enfoque a largo plazo necesario para responder a violaciones perpetradas contra mujeres y niñas y brindar recursos eficaces a las personas supervivientes, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, destacan que los recursos para las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario incluyen el derecho de la víctima a un acceso equitativo y efectivo a la justicia; una reparación adecuada, efectiva y rápida por los daños sufridos; y el acceso a la información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación⁴. La *Declaración de Nairobi sobre el Derecho de las Mujeres y las Niñas a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, formulada por activistas y defensoras de los derechos de las mujeres, así como sobrevivientes de violencia sexual en situaciones de conflicto de África, Asia, Europa y América Central, del Norte y del Sur, aplica los principios básicos del derecho a interponer recursos, incluido el acceso a la justicia y los aspectos clave para el acceso a reparaciones, a la situación específica de las mujeres y las niñas. Entre sus principios, la Declaración destaca las “consecuencias multidimensionales y a largo plazo” de la violencia sexual y otros delitos de género, y subraya que “las reparaciones

² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, Doc. de la ONU CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párrs. 26 (a) – (c).

³ *Ibíd.*

⁴ Naciones Unidas, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2005, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>, párrafo 11.

deben ir más allá de las razones y consecuencias inmediatas de los crímenes y las violaciones; deben apuntar a la **transformación de las desigualdades políticas y estructurales** que influyen negativamente en la vida de las mujeres y las niñas”⁵.

En cuanto a la perspectiva a largo plazo para abordar la discriminación estructural, la Corte Interamericana observó en el caso “Campo Algodonero” que las reparaciones en el contexto de la discriminación estructural contra mujeres y niñas “deben tener una vocación **transformadora** de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo”⁶.

Human Rights Watch plantea que el caso en cuestión es el primer caso de la Corte Interamericana sobre violencia sexual en el ámbito educativo, y uno de los casos más completos en los que se describe el impacto de las acciones y omisiones de un Estado para el disfrute por parte de las niñas de sus derechos. A fin de reconocer el carácter histórico de su decisión, la Corte debería tener presente que sus deliberaciones sobre el cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de las garantías de no repetición sentarían un precedente importante para otros Estados y, de hecho, brindarían un marco para la interpretación contemporánea de las obligaciones de los Estados de garantizar eficazmente el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la educación y otros derechos conexos, como el derecho a aprender en un entorno con seguridad e inclusión, y acciones para garantizar medidas de justicia y reparaciones adecuadas y efectivas para niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual.

IV. Hallazgos de Human Rights Watch relevantes para las deliberaciones de la Corte sobre el cumplimiento de las medidas y garantías de no repetición

En 2019, Human Rights Watch realizó una investigación en Ecuador y concluyó que la violencia sexual en el ámbito educativo es un problema endémico y de larga data en el sistema educativo ecuatoriano, con altos niveles de violencia sexual desde la educación preescolar hasta la educación secundaria superior (bachillerato, en Ecuador).⁷ Human Rights Watch afirmó que, durante décadas, el Estado de Ecuador no ha protegido a cientos de niños, niñas y adolescentes

⁵ Declaración de Nairobi sobre el Derecho de las Mujeres y las Niñas a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, 2007, <https://www.fidh.org/IMG/pdf/DeclaraciondeNairobi-es.pdf>, párrafos 3 (E) y (H) (énfasis añadido por Human Rights Watch).

⁶ González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte I.D.H. (Ser. C) No. 205, párrafo 450 (énfasis agregado por Human Rights Watch).

⁷ Véase Human Rights Watch, ““Es una lucha constante”: violencia sexual en instituciones educativas y la lucha por justicia para jóvenes sobrevivientes en Ecuador,” diciembre 2020, <https://www.hrw.org/es/report/2020/12/09/es-una-lucha-constante/la-violencia-sexual-en-instituciones-educativas-y-los>.

de la violencia sexual en el ámbito educativo, lo que ha afectado su derecho a la educación, su derecho a ser protegidos de la violencia, la integridad de sus derechos sexuales y reproductivos y su derecho a una justicia efectiva. Los casos documentados por Human Rights Watch y el análisis de los datos proporcionados por el Ministerio de Educación y la Fiscalía General del Estado muestran que los abusos fueron perpetrados por docentes, personal escolar, conserjes, conductores de transporte escolar y estudiantes.

Human Rights Watch realizó una investigación adicional entre diciembre de 2022 y junio de 2024 para evaluar las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para abordar y prevenir la violencia sexual en el ámbito educativo, incluida la violencia sexual facilitada por medios digitales y tecnológicos. Human Rights Watch concluyó que, a pesar de los compromisos de las instituciones gubernamentales, encabezadas por el Ministerio de Educación, la violencia sexual sigue siendo endémica en las instituciones educativas de Ecuador. Este informe muestra que Ecuador ha implementado numerosas medidas para cumplir con la sentencia de esta Corte. Sin embargo, estas medidas no han progresado a la escala y la celeridad necesarias para garantizar la seguridad de todos los niños, niñas y adolescentes ante la violencia sexual en el ámbito educativo.

Human Rights Watch presenta a continuación sus conclusiones para brindar a la Corte información relevante sobre el cumplimiento por parte del Estado de las medidas y garantías de no repetición ordenadas por esta Corte. Human Rights Watch presenta un informe con la totalidad de sus conclusiones en un Anexo a esta presentación.

A. Contar en forma permanente con información estadística actualizada sobre situaciones de violencia sexual contra niñas o niños en el ámbito educativo

Desde enero de 2014 hasta junio de 2024, el Ministerio de Educación recibió denuncias de 6.438 casos de violencia sexual en el sistema educativo, perpetrados por docentes, autoridades escolares, otros miembros del personal escolar, conserjes o estudiantes, afectando a un total de 7.303 niños, niñas y adolescentes.⁸ Solo en los últimos cuatro años, entre enero de 2020 y junio de 2024, los datos del ministerio indican 2.827 casos dentro del sistema educativo.⁹

⁸ El Registro de Violencia del Ministerio de Educación (REDEVI) realiza un seguimiento de las denuncias y recopila estadísticas periódicas sobre casos de violencia sexual denunciados desde 2014. Véase Ministerio de Educación, “Casos de violencia sexual detectados o cometidos en el Sistema Educativo (25)” [n.d.], disponible en: <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/> (consultado el 19 de julio de 2024).

⁹ Ibid.

El análisis de Human Rights Watch muestra que estas cifras subestiman el total real de casos. El Ministerio de Educación excluye de estos datos al personal escolar contratado externamente, como los conductores de transporte escolar, como perpetradores dentro del sistema educativo, a pesar de que forman parte del entorno escolar y son esenciales para que los niños, niñas y adolescentes lleguen a la escuela.¹⁰ Los datos complementarios del ministerio revelan que, entre 2014 y 2024, los conductores de transporte escolar fueron presuntos responsables en 78 casos adicionales, elevando el total de denuncias de violencia sexual en el ámbito educativo a 6.516.

Además, Human Rights Watch encontró que hay un desajuste entre las estadísticas de violencia sexual registradas por el Ministerio de Educación y las de la Fiscalía General del Estado. El Ministerio de Educación descarga las estadísticas de la base de datos, “Registro de Violencia del Ministerio de Educación,” o REDEVI, que rastrea las denuncias recibidas y recopila estadísticas periódicas sobre los casos de violencia sexual denunciados desde 2014. Desde 2018, el Ministerio envía mensualmente a la Fiscalía todos los casos que no han sido denunciados ante esta institución.¹¹ Según el ministerio, el 98,9 por ciento de los casos tienen una denuncia oficial presentada ante la Fiscalía General.¹² No obstante, el ministerio reconoce que hay casos que no se denuncian porque la fiscalía no los acepta o porque los miembros de la comunidad educativa se enfrentan a amenazas o extorsiones.¹³ El ministerio ha enviado varias solicitudes oficiales a la Fiscalía para verificar o iniciar las denuncias y sus respectivas investigaciones.¹⁴

La mayoría de los casos de violencia sexual no se denuncian. El gobierno estima que menos del 10 por ciento de las personas sobrevivientes presenta una denuncia ante las autoridades.¹⁵ La presentación de denuncias sigue viéndose socavada por actitudes discriminatorias profundamente arraigadas entre el personal educativo y por prácticas que revictimizan a las personas sobrevivientes. Estas prácticas incluyen no creer en la palabra de las víctimas, minimizar el abuso y obligarlas a contar sus historias innumerables veces.

¹⁰ Véase Human Rights Watch, *“Es una lucha constante”*.

¹¹ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023.

¹² Cartas del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, pág. 2, y 13 de febrero de 2023, págs. 7 y 10, en los archivos de Human Rights Watch.

¹³ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, págs. 2-3.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU”, noviembre de 2019, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

Desafíos en la recopilación de datos interministeriales

La Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo de Ecuador (al momento de redactar este escrito, la política fue aprobada por la Secretaria de Planificación, pero aun so se había lanzado) establece los objetivos del Estado para mejorar la recopilación de datos y proporcionar información y estadísticas actualizadas periódicas sobre la violencia sexual en el ámbito educativo, así como sobre las políticas, planes y acciones para abordarla.¹⁶ Desde 2018, el gobierno ha realizado esfuerzos significativos para mejorar la recopilación de datos y la presentación de informes. En particular, el Ministerio de Educación creó una base de datos integral llamada Registro de Violencia del Ministerio de Educación (REDEVI).¹⁷

El Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de Ecuador está compuesto por varias instituciones locales y nacionales que planifican y coordinan las acciones gubernamentales en materia de violencia contra las mujeres y niñas.¹⁸ Estas instituciones deben contribuir al Registro Único de Violencia (RUV), que rastrea todos los casos denunciados de violencia sexual, incluidos los ocurridos fuera del sistema educativo.¹⁹ En noviembre de 2022 se lanzó la primera fase del RUV.²⁰ Todas las instituciones están obligadas a compartir la información recopilada sobre víctimas de violencia a través de denuncias, casos o servicios prestados. Los funcionarios han subrayado la importancia del RUV para evitar la revictimización, permitiendo que las víctimas no tengan que presentar una denuncia cada vez que buscan servicios en distintas instituciones gubernamentales.²¹

¹⁶ Carta del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos a Human Rights Watch, 19 de junio de 2023; Mesa Interinstitucional para la construcción de una política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁷ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁸ República de Ecuador, Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, 2018, disponible en: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf (consultado el 9 de julio de 2024), arts. 48-50, 59. Las entidades nacionales y locales que integran el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres incluyen el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (antes Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Ministerio de Educación, órgano rector de la Educación Superior, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Policía Nacional, Consejos para la Igualdad, Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo y un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o GADs.

¹⁹ Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, 2018, art. 16.

²⁰ Gobierno de Ecuador, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, “Registro Único de Violencia evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia”, 1 de diciembre de 2022, <https://www.derechoshumanos.gob.ec/registro-unico-de-violencia-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-a-casos-de-violencia/> (consultado el 24 de junio de 2024).

²¹ Ibid.; entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; y Desirée Viteri A., exdirectora nacional, Derechos humanos, género e inclusión, Ministerio de Salud Pública, 6 de junio de 2023; “Registro Único de Violencia (RUV) evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia”, comunicado de prensa del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), 29 de noviembre de 2022,

No obstante, Human Rights Watch encontró que la implementación del RUV ha enfrentado obstáculos debido a los limitados avances institucionales en la recopilación y desarrollo de datos, así como a la falta de coordinación entre instituciones. Estas deficiencias han planteado retos para la respuesta institucional a la violencia sexual, por ejemplo, dificultando el seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección.²²

Dado que las instituciones recopilan diferentes categorías de datos y tienen sus propias bases de datos separadas, puede resultar difícil comparar los conjuntos de datos,²³ lo que da lugar a una imagen incompleta de la prevalencia de la violencia sexual en el ámbito educativo. Por ejemplo, mientras que el Ministerio de Educación recopila información sobre la relación entre la víctima y el agresor para establecer si la violencia ocurrió en el ámbito educativo, el Consejo de la Judicatura, que administra las tres ramas que conforman el sector de la justicia –jueces, fiscales y defensores públicos—, recopila información sobre la profesión del agresor.²⁴ Una funcionaria del Consejo de la Judicatura dijo a Human Rights Watch que algunas instituciones que participan en el RUV no han desarrollado parámetros para contribuir a la base de datos, y que algunas parecen tener recursos inadecuados para la recopilación de datos y el seguimiento de los casos.²⁵ Incluso para las instituciones que han desarrollado parámetros, como el Consejo de la Judicatura, no se había asignado a ningún miembro del personal para recibir información estadística del Consejo de la Judicatura.

El RUV incluirá una variable sobre violencia sexual cometida en las instituciones educativas a mediados de 2025, y se espera que las estadísticas sobre violencia de género estén disponibles a finales de 2025, según una versión de abril de 2024 de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo.²⁶ La primera publicación de estadísticas del RUV en

<https://www.undp.org/es/ecuador/comunicados-de-prensa/registro-unico-de-violencia-ruv-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-casos-de-violencia> (consultado el 10 de junio de 2024).

²² Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Chávez Ledesma, directora nacional del mecanismo de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023.

²³ Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; Lorena Chávez Ledesma, 29 de agosto de 2023; y Tanya Torres, exfuncionaria de la Secretaría de Derechos Humanos, 3 de mayo de 2023. Véase también la Defensoría del Pueblo, Informe Intermedio Investigación Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005, diciembre de 2023, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549> (consultado el 24 de junio de 2024).

²⁴ Entrevista de Human Rights Watch a una funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

²⁵ Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; una funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; y Tanya Torres, exfuncionaria de la Secretaría de Derechos Humanos, 3 de mayo de 2023.

²⁶ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 69-70.

noviembre de 2023, con datos proporcionados por siete instituciones gubernamentales, incluía desgloses por raza/etnia, tipo de discapacidad y tipo de violencia.²⁷

A pesar de los avances en la recopilación y publicación de estadísticas sobre violencia sexual en las bases de datos REDEVI y RUV, existen limitaciones importantes, entre las que se incluyen las siguientes:

- El primer informe del RUV, con datos proporcionados por siete instituciones gubernamentales, no incluyó ni publicó datos sobre violencia digital.
- El Ministerio de Educación, la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura no recopilan datos sobre el tipo de plataforma o servicio de mensajería donde ocurrió la violencia sexual digital, según la información proporcionada a Human Rights Watch.
- El Ministerio de Educación no publica datos sobre la condición de discapacidad, a pesar de recopilar esta información.
- El Ministerio de Educación no clasifica a los conductores de transporte escolar como actores dentro del sistema educativo, lo que significa que el número de casos de violencia sexual en el ámbito educativo está subestimado.
- El Ministerio de Educación no recoge información sobre raza/etnia. Sin embargo, el ministerio afirma que, aunque no recopila datos sobre raza u origen étnico, proporciona servicios integrales a todas las víctimas y trabaja con otras instituciones gubernamentales para promover los derechos y prevenir la violencia sexual teniendo en cuenta estos factores.²⁸

El Ministerio de Educación informó a Human Rights Watch que está trabajando con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para fortalecer su sistema REDEVI, y con el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos para mejorar la base de datos del RUV.²⁹

B. Detección de casos de violencia sexual contra niñas o niños en ese ámbito y su denuncia

²⁷ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, “Boletín Informativo del Registro Único de Violencia contra las Mujeres (RUV)”, noviembre de 2023, https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/11/01_BOLETIN_RUV_MMDH_NOVIEMBRE_2023_V6.pdf (consultado el 8 de julio de 2024).

²⁸ Cartas del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, y 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

²⁹ Cartas del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

Desde la sentencia de esta Corte, el Estado de Ecuador ha tomado pasos para mejorar la detección, denuncia y prevención de la violencia sexual en el ámbito educativo. Sin embargo, los medios de comunicación, la sociedad civil y los y las fiscales ecuatorianos continúan denunciando o procesando casos atroces, incluidos aquellos en que el personal docente o escolar abusó sexualmente de varios estudiantes.³⁰ Las crisis nacionales, como los confinamientos por la pandemia de Covid-19 y la violencia generalizada relacionada con el crimen organizado, también han afectado la respuesta del gobierno en zonas con altos niveles de violencia de género.³¹ El aprendizaje en línea planteó desafíos únicos para mantener a los niños, niñas y adolescentes a salvo de la violencia sexual, incluyendo la capacidad del personal escolar para detectar y responder a posibles abusos.³²

Problemas estructurales, como la habilidad de iniciar los protocolos para abordar la violencia sexual, una escasez de departamentos de consejería estudiantil (DECE), y la voluntad de las instituciones educativas a priorizar su prestigio sobre la protección de las y los estudiantes siguen obstaculizando la detección y respuesta oportuna de los casos por parte de las instituciones educativas.

Desafíos institucionales en la respuesta a los abusos

En 2020, el Ministerio de Educación actualizó sus protocolos de 2014 para responder a los casos de violencia sexual detectados en las instituciones educativas.³³ Estos protocolos enfatizan la obligación legal de los docentes, DECE y demás personal de denunciar los casos de violencia sexual en un plazo de 24 horas.³⁴ En septiembre de 2023, en respuesta a una sentencia de la

³⁰ Elin Martínez, “Los casos de violencia sexual en el ámbito educativo alcanzan niveles alarmantes en Ecuador”, artículo de opinión, 2 de septiembre de 2022, <https://www.hrw.org/es/news/2022/09/07/los-casos-de-violencia-sexual-en-el-ambito-educativo-alcanzan-niveles-alarmantes-en>; “Conserje que abusó sexualmente de un niño en un colegio de Quito fue sentenciado”, *La Hora*, 2 de diciembre de 2022, <https://www.lahora.com.ec/pais/quito-conserje-sentencia-abuso-sexual-nino-colegio/> (consultado el 9 de junio de 2023); “74 meses de prisión por abuso sexual a una niña”, comunicado de prensa de la Fiscalía General del Estado, 973-DC-2022, 28 de diciembre de 2022, <https://www.fiscalia.gob.ec/74-meses-de-prision-por-abuso-sexual-a-una-nina/> (consultado el 9 de junio de 2023).

³¹ Surkuna, *Informe de resultados de monitoreo del estado de los servicios de salud sexual y salud reproductiva durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en Ecuador* (Quito: Surkuna, 2021), https://surkuna.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-1-MONITOREO-DEL-ESTADO-DE-LOS-SERVICIOS-DE-SALUD-SEXUAL-Y-SALUD-REPRODUCTIVA-DURANTE-LA-EMERGENCIA-SANITARIA-POR-COVID-19-EN-ECUADOR-copy_compressed_compressed.pdf (consultado el 24 de junio de 2024); Katherine La Puente, “El repunte de la violencia en Ecuador aumenta los riesgos para los estudiantes”, artículo de opinión, 12 de marzo de 2024, <https://www.hrw.org/es/news/2024/03/12/el-repunte-de-la-violencia-en-ecuador-aumenta-los-riesgos-para-los-estudiantes>.

³² Entrevista de Human Rights Watch a Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023; carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

³³ Ministerio de Educación, “Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo”, Tercera Edición, 2020, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/Protocolos-situaciones-de-violencia.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024).

³⁴ *Ibid.*

Corte Constitucional de 2021 sobre la difusión no consentida de imágenes íntimas entre adolescentes, el ministerio publicó protocolos específicos para abordar la violencia digital detectada en el sistema educativo.³⁵

Escasez de departamentos de consejería estudiantil

Los departamentos de consejería estudiantil, o DECE –compuestos por orientadores educativos, psicólogos y trabajadores sociales en las instituciones educativas y en los distritos— son responsables de responder y denunciar casos de violencia sexual.³⁶ En las escuelas fiscales, el DECE es seleccionado por el personal del distrito, que a su vez es seleccionado por una red de DECE; en las escuelas particulares la selección del personal es responsabilidad de cada institución.³⁷ Sin embargo, existe una escasez crítica de DECE, lo que deja a muchos sobrecargados de trabajo y limita el acceso de las personas estudiantes a personal capacitado.³⁸ Esta notable carencia de personal fundamental también obstaculiza el logro de los objetivos de atención establecidos en la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. Entre estos objetivos se incluye garantizar una atención especializada, integral y oportuna a los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual en el ámbito educativo que necesiten servicios médicos, psicológicos, sociales y legales.

La ley nacional de educación exige una proporción de al menos un DECE por cada 450 alumnos.³⁹ Sin embargo, el Ministerio de Educación informó a Human Rights Watch que en 2021 la proporción era de uno por cada 1.354 estudiantes, y en 2022, de uno por cada 1.129.⁴⁰ El número de psicólogos varía según la provincia y la zona; por ejemplo, en las islas Galápagos, solo había 2 o

³⁵ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 456-20-JP/21, 10 de noviembre de 2021, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic1ZjYyMmNhNyo4NGNlLlTQoMDMtYmY1MC1hNjcwY2YwMWZmZTcucGRmJ30= (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación, “Protocolo de actuación frente a situaciones de violencia digital detectadas en el Sistema Nacional de Educación”, septiembre de 2023, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/09/protocolo_frente_a_violencia_digital.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

³⁶ República de Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, febrero de 2023, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/reglamento-LOEI-2023.pdf> (consultado el 10 de julio de 2024), arts. 281-284.

³⁷ Ministerio de Educación, “Modelo de Gestión del Departamento de Consejería Estudiantil”, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/modelo-DECE.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024).

³⁸ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del ministerio de educación, 20 de abril de 2023; y Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023. Véase también Human Rights Watch, la sección “III. Graves fallas en la respuesta a la violencia sexual por parte de las instituciones y las autoridades educativas” en *“Es una lucha constante”*. <https://www.hrw.org/es/report/2020/12/09/es-una-lucha-constante/la-violencia-sexual-en-instituciones-educativas-y-los>.

³⁹ República de Ecuador, Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Ley-Organica-Reformatoria-a-la-Ley-Organica-de-Educacion-Intercultural-Registro-Oficial.pdf> (consultado el 10 de julio de 2024), art. 50.6; Ministerio de Educación, “Modelo de Gestión del Departamento de Consejería Estudiantil”, págs. 22, 25.

⁴⁰ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

3 DECE para atender a una población estudiantil de más de 7.000 alumnos y alumnas en 2023.⁴¹ Ecuador se ha comprometido a cerrar esta brecha para 2025, según el Ministerio de Educación.⁴² En diciembre de 2023, había 3.153 psicólogos en todo el país, muy por debajo de la proporción exigida por la ley.⁴³

El prestigio de la escuela por encima de la protección del alumnado

En 2020, con base en casos que documentamos, Human Rights Watch encontró que parte del personal escolar tienden a proteger a sus colegas, incluidos los presuntos perpetradores, así como la imagen, la reputación y el prestigio de la escuela.⁴⁴ En su investigación más reciente, Human Rights Watch concluyó que esta actitud —a menudo denominada “espíritu de cuerpo”— sigue afectando la respuesta de algunas instituciones educativas a la violencia sexual.⁴⁵ Esto sigue impulsando la impunidad a nivel educativo, lo que da como resultado una detección y denuncia lentas por parte de los funcionarios distritales de educación.

C. Capacitación a personal del ámbito educativo respecto al abordaje y prevención de situaciones de violencia sexual

Las instituciones gubernamentales han impartido capacitaciones y realizado otras actividades de sensibilización sobre la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

El Ministerio de Educación, en particular, ha informado sobre la adopción de diversas medidas para asegurar que todas las autoridades competentes del sistema educativo conozcan los protocolos. Estas medidas incluyen la difusión de los protocolos en las instituciones educativas y la formación de miles de miembros del personal educativo.⁴⁶ A pesar del aumento en la concienciación sobre la obligatoriedad de estos protocolos, muchos miembros del personal

⁴¹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Ministerio de Educación, 20 de abril de 2023. Ministerio de Educación, “Tabulados Estudiantes, Estudiantes Histórico Inicio”, <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁴² Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Ministerio de Educación, 20 de abril de 2023.

⁴³ Ibid.; y carta del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, pág. 17, en los archivos de Human Rights Watch. Ecuador tiene más de 4,2 millones de estudiantes. Para cumplir con la proporción requerida por la ley, necesitaría emplear a más de 9.300 DECE.

⁴⁴ Human Rights Watch, “Es una lucha constante,” pp. 51-54.

⁴⁵ Entrevistas de Human Rights Watch a Efigenia Witt, abogada y directora ejecutiva, Fundación Defensa de Niños, Niñas y Adolescentes, 29 de agosto de 2023; y Lorena Chávez Ledesma, directora nacional del mecanismo de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023.

⁴⁶ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Información suministrada por el Ecuador en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su décimo informe periódico”, ONU Doc. CEDAW/C/ECU/FCO/10 (2023), párr. 38.

escolar no siempre los respetan, ni siquiera tomando el paso básico de denunciar los casos a las autoridades competentes.⁴⁷

El Estado se ha centrado en capacitar a docentes y otros miembros de la comunidad educativa sobre la educación sexual integral (ESI), una intervención efectiva y basada en evidencias como parte de sus esfuerzos de prevención. Enseñar una ESI de calidad requiere docentes adecuadamente formados y sensibilizados. Trabajar en la implementación para los docentes y los DECE implica desafiar los roles y estereotipos de género, garantizar que no se refuercen actitudes sexistas entre el personal y comprender la diversidad sexual y de género.⁴⁸

Debido a estos desafíos, Human Rights Watch encontró que es necesario impartir formación continua y de adaptar los planes de estudio a niños, niñas y adolescentes de diferentes contextos, grupos y zonas.⁴⁹

V. Otras pruebas que afectan las garantías de no repetición del Estado del Ecuador

Retrocesos en las sanciones administrativas a docentes acusados de violencia sexual

Los avances en la lucha contra la impunidad en el sistema educativo a través de sanciones a docentes han sufrido retrocesos debido a una sentencia perjudicial de la Corte Constitucional de 2021, que ha sido ampliamente criticada por organizaciones de la sociedad civil, y ha tenido un efecto dominó en otros casos de violencia sexual.⁵⁰

Las sanciones contra las instituciones educativas particulares y fiscomisionales se determinan a través de procedimientos administrativos llamados procesos sancionatorios, y dependiendo de la infracción pueden resultar en multas, separación del personal del establecimiento o revocación de la autorización de funcionamiento de la institución educativa.⁵¹

⁴⁷ Entrevistas de Human Rights Watch a Virginia Gómez de la Torre, Fundación Desafío, 21 de diciembre de 2022; y Flor María Toapanta Tumipamba, Colectiva Lilas en Acción, 3 de abril de 2023.

⁴⁸ Entrevista de Human Rights Watch a representante de una agencia de la ONU, 2 de agosto de 2023.

⁴⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU, 19 de julio y 2 de agosto de 2023.

⁵⁰ Entrevistas de Human Rights Watch a María Helena Carbonell, Observatorio Paola Guzmán Albarracín, 26 de febrero de 2024; Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023; Ana Vera, directora, Surkuna, 6 de abril de 2023; y especialista en violencia de género y derecho constitucional, nombre reservado a solicitud de la entrevistada, 23 de marzo de 2023. Véase también Clínicas Jurídicas, Universidad San Francisco de Quito, Presentación a la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, 5 de junio de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁵¹ Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 137.

Las sanciones administrativas contra los funcionarios de las instituciones educativas fiscales se determinan mediante investigaciones tramitadas en el Ministerio de Educación. Las sanciones dependen del tipo de infracción cometida. La destitución se contempla solo en caso de infracción muy grave, como cometer violencia sexual o no denunciar casos de violencia a las autoridades.⁵² Entre 2020 y 2022, un total de 38 docentes de instituciones educativas fiscales fueron destituidos por el Ministerio de Educación debido a denuncias de violencia sexual, según datos del Ministerio de Educación solicitados por Human Rights Watch.⁵³

El caso en el que la Corte Constitucional emitió su sentencia de 2021 comenzó en 2019, en un colegio público de Latacunga, provincia de Cotopaxi, donde un profesor de cultura física acosó sexualmente a una estudiante de 13 años tocándola de manera inapropiada. El rector del colegio denunció el caso ante la Fiscalía, pero esta determinó que no había pruebas para formular cargos y archivó el caso. También se abrió un expediente administrativo, y el profesor fue destituido de su cargo. El profesor apeló la sanción y, tras ser denegada, interpuso un recurso extraordinario de revisión, que tampoco prosperó. El profesor presentó entonces una acción de protección contra el Ministerio de Educación, alegando que se habían vulnerado sus derechos al ser destituido. El profesor tuvo éxito: se anuló su destitución y fue readmitido en su puesto. El Ministerio apeló la decisión, y el caso llegó finalmente a la Corte Constitucional.⁵⁴

La sentencia de la Corte Constitucional confirmó que la estudiante sufrió acoso sexual. La Corte determinó que la proporcionalidad entre un hecho y su sanción depende de la intensidad del daño, los efectos en la víctima y las posibles consecuencias para el acusado.⁵⁵ Como se concluyó que la estudiante no había sufrido física ni mentalmente, y considerando que la destitución afectaría negativamente al profesor, la Corte dictaminó que la destitución era “excesiva” y “no proporcional” a la “leve” infracción cometida. La Corte indicó que la sanción adecuada habría sido la suspensión⁵⁶ y que el tiempo que el profesor estuvo suspendido durante la investigación fue suficiente.⁵⁷ Además, ordenó al Ministerio de Educación que considerara la justicia restaurativa en las prácticas de resolución de conflictos, además de presentar denuncias

⁵² Ibid., arts. 133-134.

⁵³ Carta del Ministerio de Educación, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁵⁴ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 376-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidlYzNkMjBjYSowMzc2LTQoY2QtYTY3ZSooOWI5YmUwMzc2OWUucGRmJ3o (consultado el 24 de junio de 2024), párrs. 36-48.

⁵⁵ Ibid., párr. 118.

⁵⁶ Ibid., párrs. 115-127, 155-156; Consejo de la Judicatura del Ecuador, Resolución 078-2022, 31 de marzo de 2022, en los archivos de Human Rights Watch.

⁵⁷ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 376-20-JP/21, párr. 156.

oficiales.⁵⁸ Sin embargo, el Observatorio Paola Guzmán Albarracín señaló que la justicia restaurativa en casos que involucran a docentes y estudiantes no considera los desequilibrios de poder entre las personas estudiantes y los agresores en posiciones de poder, ni la posible revictimización de las personas sobrevivientes.⁵⁹

Un análisis del Ministerio de Educación reveló que, de 49 casos en los que los profesores presentaron una acción de protección contra el ministerio por destitución administrativa debido a violencia sexual desde la sentencia de 2021, los tribunales anularon las decisiones ministeriales en 23 casos, lo que resultó en la reincorporación de esos 23 profesores a sus puestos.⁶⁰

Para pagar la indemnización a los docentes reincorporados, las coordinaciones zonales y direcciones distritales tuvieron que desviar fondos destinados a medidas de prevención y protección, como el mantenimiento de las escuelas, incluyendo los baños, y detener la contratación de nuevos docentes y personal judicial, según la exviceministra de Educación.⁶¹

Para evitar la revictimización de las personas estudiantes, que podrían encontrarse con los docentes que les sometieron a abuso, el ministerio ha implementado medidas de emergencia. Estas medidas aseguran que los docentes reincorporados tras las decisiones judiciales no tengan contacto con las víctimas. En algunos casos, los docentes han sido reasignados a funciones administrativas.⁶²

Esfuerzos de prevención inadecuados

El Estado ecuatoriano ha reconocido que la prevención es un componente crítico de sus esfuerzos para erradicar la violencia sexual en las instituciones educativas. Su nueva Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo busca fortalecer estos los esfuerzos de prevención del sistema educativo una vez implementada. El Estado se ha centrado en capacitar a docentes y otros miembros de la comunidad educativa, asegurando que tanto los educadores como los estudiantes estén informados sobre sus protocolos y mecanismos de denuncia. Además, ha incorporado la educación sexual integral (ESI), una intervención efectiva y basada en

⁵⁸ Ibid., párrs. 128-142, 158.

⁵⁹ Observatorio Paola Guzmán Albarracín, *Amicus Curiae en Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

⁶⁰ Presentación del Ministerio de Educación en “Conversatorio en conmemoración del tercer aniversario de la Sentencia Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador y del 14 de agosto como Día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas”, 29 de agosto de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁶¹ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, exviceministra de educación, 7 de junio de 2024.

⁶² Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023.

evidencias, tanto en su currículo como en una estrategia nacional. Planea institucionalizar todos estos esfuerzos en su política pública una vez que esté implementada.

Sin embargo, los objetivos de prevención se ven gravemente obstaculizados por la falta de fondos adecuados para la prevención y erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo y la violencia de género contra niños, niñas y adolescentes. Además, existen obstáculos significativos para la implementación de la ESI en las instituciones educativas.

Presupuestos nacionales limitados para la prevención y la erradicación

Las medidas de prevención de Ecuador no están a la altura de la gravedad de la violencia sexual en el ámbito educativo ni de la urgente necesidad de implementar su compromiso de tolerancia cero contra esta violencia. La escasa asignación presupuestaria y el bajo gasto en prevención no respaldan su compromiso de cumplir la sentencia de la Corte Interamericana para prevenir y poner fin a los tipos de abusos descritos en este informe.

La financiación y los recortes presupuestarios han paralizado históricamente los esfuerzos para abordar la violencia sexual en el ámbito educativo. Por ejemplo, en 2022, la educación representó el 3,6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador, una disminución respecto al 4,6 por ciento de 2018, un nivel que no se ha recuperado tras años de medidas de austeridad y los efectos de la pandemia de Covid-19.⁶³ El gobierno se comprometió a aumentar la financiación para abordar la violencia de género de 4,7 millones de dólares en 2020 a 24 millones de dólares para el período 2022-2025.⁶⁴ Sin embargo, la financiación destinada a abordar la violencia de género, parte de la cual se dirigiría a la violencia sexual en el ámbito educativo, no se gastó en su totalidad en 2023 y se redujo en 2024, a pesar de que las denuncias de violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes se mantienen en niveles al menos tan altos como en años anteriores.⁶⁵

⁶³ Banco Mundial, “Indicadores de desarrollo mundial, gasto público en educación, total (% del PIB)” (sitio web), 2024, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, “Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre el Ecuador. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, ONU Doc. A/HRC/WG.6/41/ECU/3 (2022), párr. 25.

⁶⁵ República de Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, “Proforma del Presupuesto General del Estado: Reporte Consolidado Comparativo por Programa”, 2024, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/12CN_Por-Programa-3.pdf (consultado el 13 de junio de 2024), pág. 6; Susana Roa Chejín, “La proforma del presupuesto general del Estado de 2024, explicada”, *GK*, 27 de febrero de 2024, <https://gk.city/2024/02/27/proforma-presupuesto-general-estado-2024/> (consultado el 13 de junio de 2024); “Proforma presupuestaria 2024 de Daniel Noboa: 3,9 millones menos para combatir la violencia de género en Ecuador”, *Ecuavisa*, 22 de febrero de 2024, <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/proforma-presupuestaria-2024-daniel-noboa-menos-dinero-para-combatir-violencia-genero-ecuador-AN6870929> (consultado el 13 de junio de 2024).

En 2023, el Ministerio de Educación informó que su presupuesto total para prevenir y abordar la violencia sexual fue de casi 1,97 millones de dólares en 2020, cifra que se redujo a 328.400 dólares en 2021. El presupuesto para estos esfuerzos aumentó de nuevo en 2022, alcanzando los 970.000 dólares, pero se redujo casi a la mitad en 2023, a un presupuesto de 581.000 dólares.⁶⁶ Durante ese año, se gastaron 75.650 dólares en la prevención de riesgos psicosociales, incluyendo la violencia sexual, según el informe de rendición de cuentas del ministerio para 2023.⁶⁷ La Secretaría Nacional de Planificación encontró que el proyecto de riesgos psicosociales del ministerio tuvo “bajo cumplimiento de metas físicas y baja ejecución presupuestaria”.⁶⁸

En 2024, el Ministerio de Educación planificó un presupuesto de casi 203.000 dólares para prevenir y abordar los riesgos psicosociales en el entorno educativo, como parte de su Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (ENEIS).⁶⁹

La Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo establece que todas las instituciones participantes deben asignar financiamiento para cumplir con todas las actividades bajo sus cuatro ejes: prevención, atención, acceso a la justicia y reparación integral, y generación de información. Según la versión de abril de 2024 de esta política, el presupuesto total estimado es de 272,2 millones de dólares hasta 2030.⁷⁰

De esa suma, 249,5 millones de dólares están destinados para las actividades de atención, que estarán a cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.⁷¹ La mayor parte de esos fondos, 236,7 millones de dólares, se invertirá en la contratación de DECE, con el objetivo de reducir la brecha en un 50 por ciento.⁷²

⁶⁶ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch. Human Rights Watch calculó estas cifras basándose en cifras proporcionadas por el Ministerio de Educación sobre gastos corrientes y presupuesto de inversión.

⁶⁷ Ministerio de Educación, “Rendición de Cuentas: 2023”, [n.d.], <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/04/informe-narrativo-rendicion-cuentas-2023.pdf> (consultado el 13 de junio de 2024), pág. 62.

⁶⁸ Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación, “Seguimiento del Plan Anual de Inversiones – II Trimestre 2023 - Gasto No Permanente”, 2023, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=14348&force=0> (consultado el 13 de junio de 2024).

⁶⁹ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁷⁰ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 90, 96, 103, y 109. Estas cifras son la suma de los presupuestos asignados para los cuatro ejes.

⁷¹ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, pág. 96.

⁷² *Ibid.*, pág. 95.

Para actividades de prevención, se han asignado 8 millones de dólares hasta 2030, de los cuales 7,6 millones se destinarán a actividades relacionadas con la educación sexual integral.⁷³ En el marco de la política, la asignación anual actual para prevención es de 1,1 millones de dólares hasta 2030.

Educación sexual integral

El Ministerio de Educación ha lanzado varias iniciativas de educación sexual integral (ESI) en las instituciones educativas, pero estos esfuerzos han sido poco sistemáticos y han encontrado niveles de aceptación dispares entre profesores, padres y personal escolar.

Expertos, expertas y organizaciones de la sociedad civil de Ecuador y de toda la región han reiterado la necesidad de adoptar medidas a escala nacional para garantizar a los niños, niñas y adolescentes una ESI que les proporcione herramientas para identificar, denunciar y defenderse contra la violencia sexual.⁷⁴ La Corte Interamericana confirmó en el caso *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador* que el “derecho a la educación sexual y reproductiva integra el derecho a la educación”.⁷⁵

Cuando se implementa de acuerdo con los estándares internacionales, la ESI es crucial para fomentar prácticas seguras e informadas respecto a la pubertad, la menstruación, el desarrollo sexual, las relaciones y prácticas sexuales seguras. También es fundamental para prevenir la violencia de género, la desigualdad de género, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados.

Desde 2021, el Ministerio de Educación ha lanzado varias iniciativas relacionadas con la ESI en las instituciones educativas.⁷⁶ Estas incluyen el desarrollo de una metodología para todos los

⁷³ En su carta de diciembre de 2023 a Human Rights Watch, el Ministerio de Educación dijo que planificó gastar casi 203.000 dólares en prevención en 2024, incluida la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad. Sin embargo, en la versión de abril de 2024 de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, la Mesa Interinstitucional ha declarado que planea gastar 2,3 millones de dólares en prevención, y que la mayoría de las actividades estarán lideradas por el Ministerio de Educación, en 2024.

⁷⁴ Centro de Derechos Reproductivos, “Resolución de supervisión de cumplimiento en el caso de Paola Guzmán Albarracín”, 26 de octubre de 2021, <https://reproductiverights.org/resolucion-de-supervision-de-cumplimiento-en-el-caso-de-paola-guzman-albarracin/> (consultado el 24 de junio de 2024); entrevista de Human Rights Watch a Micaela Camacho y Seta Carpio, Cholas Valientes, 1 de marzo de 2023.

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Guzmán Albarracín y Otras vs. Ecuador, Sentencia de 24 de junio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana” [n.d.] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_405_esp.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

⁷⁶ Las agencias de la ONU también han brindado apoyo al ministerio y a otras instituciones en los esfuerzos para crear conciencia sobre la violencia sexual y de género, incluida la violencia digital, y para combatir el embarazo adolescente. Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU, 19 de julio y 2 de agosto de 2023; y con una funcionaria de un organismo

niveles educativos en 2021 y la enseñanza de esta metodología a miles de estudiantes y docentes;⁷⁷ cursos en línea y talleres de sensibilización para docentes, DECE⁷⁸ y estudiantes; y la distribución de materiales a través de copias impresas, videos y cómics, entre otros.⁷⁹ También ha lanzado un plan de formación permanente y continua para docentes, que abarca temas sobre prevención de la violencia y ESI.⁸⁰ Aunque el Ministerio ha logrado avances, enfrenta retos considerables.

Los esfuerzos anteriores en materia de ESI han sido poco sistemáticos en las instituciones educativas, y el Ministerio de Educación ha tenido dificultades para aplicar sus metodologías de ESI en todas las instituciones educativas.⁸¹ Por ejemplo, en 2022 y 2023, casi el 74 por ciento de las instituciones educativas que habían realizado al menos una intervención de ESI no utilizaron las herramientas promovidas por el Ministerio, según una funcionaria del Ministerio de Educación.⁸²

internacional, 19 de abril de 2023; y carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, págs. 16-17, en los archivos de Human Rights Watch. Véase también Ministerio de Educación, “Agenda Educativa Digital 2021 – 2025”, 1ra Edición, 2021, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Agenda-Educativa-Digital-2021-2025.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); “El mundo virtual de Eugenia, la campaña del Ministerio de Educación para promover el uso seguro de la Internet”, 7 de julio de 2020, <https://internetsegura.gob.ec/?p=529> (consultado el 24 de junio de 2024); “El Mundo Virtual de Eugenia” (sitio web) [n.d.], <https://recursos.educacion.gob.ec/red/eugenia/> (consultado el 24 de junio de 2024); y “Educando en Familia” (sitio web) [n.d.], <https://educacion.gob.ec/educando-en-familia/> (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación, UNESCO, UNICEF y Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “La educación es el camino” (sitio web), 2024, <https://laeducacioneselcamino.org/metodologias-reconoce/> (consultado el 24 de junio de 2024); y Ministerio de Educación, UNESCO, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Argentina y Universidad Nacional de Educación del Ecuador o UNAE, “Reconoce Oportunidades Curriculares de EIS” (sitio web) [n.d.], <https://padlet.com/reconoceoportunidades/reconoce-oportunidades-curriculares-de-eis-xxoyvnp60lffk5q> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁷⁷ Ministerio de Educación y UNESCO, Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica: Preparatoria, Elemental y Media (Quito: Ministerio de Educación, 2021), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380533> (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación y UNFPA, Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica Superior y Bachillerato (Quito: Ministerio de Educación, 2021), <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Bachillerato-UNFPA.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); y Ministerio de Educación, “Proyecto de Inversión Prevención del embarazo en niñas y adolescentes en el ámbito educativo”, 2022, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/01/2022_Proyecto-de-inversion-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-en-el-ambito-educativo.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

⁷⁸ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, págs. 3-4; entrevista de Human Rights Watch a personal de una agencia de Naciones Unidas con sede en Ecuador, cuyos nombres se mantienen confidenciales, 19 de julio de 2023.

⁷⁹ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, págs. 16-17, en los archivos de Human Rights Watch.

⁸⁰ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, págs. 3-4; Ministerio de Educación, “Mecapacito”, <https://mecapacito.educacion.gob.ec/> (consultado el 5 de julio de 2024), y Plan Nacional de Formación Permanente, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Plan-Nacional-de-Formacion-Permanente.pdf> (consultado el 5 de julio de 2024).

⁸¹ FLACSO Argentina, “¿Qué está pasando en EIS en Ecuador? Entrevista a Cynthia Maribel Tapia, del Ministerio de Educación de Ecuador,” abril de 2024, <http://legacy.flacso.org.ar/newsletter/intercambieis/23/esta-pasando-entrevista-cynthia-maribel-tapia.html> (consultado el 10 de junio de 2024).

⁸² Ibid.

Los grupos religiosos y políticos, tanto dentro como fuera de las instituciones, también han obstaculizado los esfuerzos para implementar la ESI en las instituciones educativas.⁸³ Ex funcionarias del Ministerio encargadas de liderar iniciativas relacionadas al ESI han reportado que se han enfrentado a falsas acusaciones de “adoctrinar” a los niños, niñas y adolescentes, junto con críticas basadas en la afirmación de que la educación sexual es responsabilidad y derecho exclusivo de la familia.⁸⁴

Los docentes y las familias a menudo muestran resistencia a la formación sobre temas relacionados con la prevención de embarazos en adolescentes y la ESI.⁸⁵ Docentes y personal educativo también carecen de formación adecuada sobre temas de género, orientación sexual e identidad de género, que son parte integral de la ESI.⁸⁶ Una funcionaria del Ministerio de Educación señaló que una guía de 2018, desarrollada para prevenir y combatir la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género, no fue “implementada adecuadamente por temas políticos”.⁸⁷ Esta observación coincide con informes de docentes y otros grupos que han rechazado estos temas y con informes sobre la limitada socialización de la guía en las instituciones educativas.⁸⁸ El Ministerio de Educación ha tomado medidas para socializar la guía. A diciembre de 2023, según el Ministerio de Educación, se estaba trabajando con el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos para capacitar a docentes y DECE en estos temas, siendo una prioridad de esta administración implementar la guía.⁸⁹ La prevención y respuesta a la discriminación y violencia por diversidades sexuales y genéricas están incluidas en las herramientas que forman parte de la estrategia ENEIS.⁹⁰

⁸³ Entrevista de Human Rights Watch a representantes de una agencia de la ONU, 19 de julio de 2023; “Guía ‘Educación de la sexualidad y afectividad’ no es parte de ningún pênsum académico en Ecuador, señala ministerio”, *El Universo*, 5 de mayo de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/guia-educacion-de-la-sexualidad-y-afectivdad-no-es-parte-de-ningun-pensum-academico-en-ecuador-senala-ministerio-nota/> (consultado el 24 de junio de 2024); María Amelia Viteri, Políticas Antigénero en América Latina: *Ecuador* (Río de Janeiro: Observatorio de Sexualidad y Política, 2020), <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Ecuador-20200204.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, exviceministra de Educación, 7 de junio de 2024.

⁸⁵ Entrevista de Human Rights Watch a representante de la sociedad civil cuyo nombre y organización se mantienen confidenciales a solicitud de la persona entrevistada, 3 de abril de 2023.

⁸⁶ Entrevista de Human Rights Watch a representante de una agencia de la ONU, 2 de agosto de 2023.

⁸⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023.

⁸⁸ Martha Torres y Nelson Tubay, “Educación: La guía para atender a alumnos sexualmente diversos permanece en las sombras”, *Expreso Ecuador*, 28 de junio de 2022, <https://imghandler.expreso.ec/actualidad/educacion-guia-atender-alumnos-sexualmente-diversos-permanece-sombras-130083.html> (consultado el 10 de junio de 2024).

⁸⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, 13 de diciembre de 2023; Consejo Nacional para la Igualdad de Género, *Guía de Orientaciones Técnicas para Prevenir y Combatir la Discriminación por Diversidad Sexual e Identidad de Género en el Sistema Educativo Nacional* (Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018), https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/GU%C3%8DADIVERSIDADES_FINAL.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

⁹⁰ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

El 14 de agosto de 2023, Día de lucha contra la violencia sexual en las aulas, el Ministerio de Educación presentó por primera vez su Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (ENEIS),⁹¹ con el objetivo de brindar “lineamientos para la implementación, apoyo y seguimiento de educación integral en sexualidad en el nivel nacional, zonal y distrital”.

Sin embargo, el ministerio estableció un objetivo limitado para garantizar que el 40 por ciento de las instituciones educativas fiscales implementen todos los programas relacionados con la ESI con los estudiantes y las familias,⁹² y que al menos el 50 por ciento de los docentes estén capacitados en herramientas y metodologías para implementar el plan de estudios de ESI, para 2030.⁹³ Estudios realizados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) en 2021 y 2022 sobre el estado de implementación de la ESI en 19 países de América Latina encontraron que la implementación en Ecuador estaba entre las más bajas.⁹⁴

En octubre de 2023, el Ministerio de Educación emitió la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, exigiendo su aplicación en todas las instituciones educativas del país.⁹⁵ En mayo de 2024, el ministerio comenzó la implementación de la estrategia en 1.120 escuelas, con planes para evaluar su aplicación en 2025 y aumentar con el tiempo el número de escuelas.⁹⁶

El ministerio ha establecido estándares para supervisar el cumplimiento de la estrategia por parte de las instituciones educativas, como exigir que asistan al menos al 75 por ciento de las sesiones

⁹¹ Ministerio de Educación, “¡Unidos contra la violencia sexual en las aulas!”, 14 de agosto de 2023, <https://educacion.gob.ec/unidos-contra-la-violencia-sexual-en-las-aulas/> (consultado el 24 de junio de 2024); “El Ministerio de Educación con apoyo de UNFPA y FLACSO Argentina presentó la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad en el Día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas”, comunicado de prensa de UNFPA, 15 de agosto de 2023, <https://ecuador.unfpa.org/es/news/el-ministerio-de-educaci%C3%B3n-con-apoyo-de-unfpa-y-flacso-argentina-present%C3%B3-la-estrategia> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁹² Ministerio de Educación, “¡Unidos contra la violencia sexual en las aulas!” La versión de abril de 2024 de la Política Pública establece que su objetivo es implementar la EIS en el 70 por ciento de las instituciones educativas para 2030.

⁹³ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, pág. 84, en los archivos de Human Rights Watch.

⁹⁴ UNFPA y FLACSO Argentina, “Estado del Arte de la Educación Integral de la Sexualidad en América Latina 2021”, 2022, <https://lac.unfpa.org/es/publications/estado-del-arte-de-la-educaci%C3%B3n-integral-de-la-sexualidad-en-am%C3%A9rica-latina-2021> (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 14; “Actualización del Estado del Arte de la EIS 2022” [n.d.], https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/indicador_actualizados_sobre_el_estado_del_arte_de_la_esis_2022.pdf (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 10.

⁹⁵ Ministerio de Educación, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A, 23 de octubre de 2023, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/10/MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Educar-es-Prevenir-Sexualidad.pdf> (consultado el 10 de junio de 2024); Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁹⁶ Carta del Ministerio de Educación, 25 de junio de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

de la red distrital de educación integral en sexualidad, que al menos un rector o una rectora de la institución educativa y el 50 por ciento de los docentes reciban formación en la ESI, y que al menos el 50 por ciento de estudiantes realicen un proyecto que incluyan la ESI.⁹⁷ También se está elaborando un plan de seguimiento y evaluación de la implementación de la estrategia.⁹⁸ Si una institución educativa no aplica la estrategia, esto podría considerarse negligencia y la institución educativa podría ser sancionada de acuerdo con la ley de educación de Ecuador.⁹⁹

En noviembre de 2023, el ministerio publicó un nuevo currículo para todas las instituciones educativas del país,¹⁰⁰ que abarca, entre otros temas, la detección y denuncia de la violencia. Este currículo comenzará a aplicarse en el curso 2024-2025.

Obstáculos a la justicia y a las reparaciones efectivas

Human Rights Watch ha encontrado consistentemente que la expectativa de impunidad, la ausencia de una justicia rápida y la falta de sanciones para los agresores disuaden a las familias de presentar denuncias en Ecuador.¹⁰¹ La salud mental de las víctimas y sus familiares a menudo se ve afectada por un proceso judicial largo, hostil y percibido como injusto.¹⁰² Las personas sobrevivientes y sus familias enfrentan barreras significativas en cada etapa del proceso judicial, como la revictimización, las amenazas para abandonar los casos y los procedimientos judiciales prolongados y costosos. En muchos casos, deciden no denunciar a su agresor o abandonan el proceso, lo que lleva a los fiscales a no continuar con la investigación.¹⁰³

⁹⁷ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, págs. 6-8, en los archivos de Human Rights Watch; Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, págs. 47-48.

⁹⁸ Carta del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, págs. 6-8, en los archivos de Human Rights Watch.

⁹⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023; República de Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 329, y Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 64.5.

¹⁰⁰ Ministerio de Educación, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00086-A, 21 de noviembre de 2023, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/MINEDUC-MINEDUC-2023-00086-A.pdf> (consultado el 12 de junio de 2024); y “Marco curricular competencial de aprendizajes” (sitio web) [n.d.], <https://educacion.gob.ec/marco-curricular-competencial-de-aprendizajes/> (12 de junio de 2024).

¹⁰¹ Entrevistas de Human Rights Watch a Ana Vera, directora de Surkuna, 6 de abril de 2023; y Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023.

¹⁰² Entrevistas de Human Rights Watch a Evelyn Yucailla, 31 de julio de 2023; y a representante gubernamental, junta cantonal de protección de derechos, nombre y ubicación confidenciales, 4 de agosto de 2023.

¹⁰³ Entrevista de Human Rights Watch a representante del Ministerio de Educación, 20 de mayo de 2023; Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023; y confirmación de seguimiento con Ammy, líderesa, Movimiento Por Ser Niña, 27 de junio de 2024.

Datos de la Fiscalía, analizados por Human Rights Watch, muestran que de las 647 denuncias por violencia sexual contra docentes, personal escolar y estudiantes recibidas entre 2020 y 2022, 592 estaban en investigación previa y 17 llegaron a juicio.¹⁰⁴

De 2018 a 2022, el Consejo de la Judicatura ha invertido cerca de 30 millones de dólares en la creación y fortalecimiento de unidades judiciales, incluyendo la contratación de personal, capacitaciones, equipamiento e infraestructura.¹⁰⁵ El Consejo afirma que necesita un presupuesto anual de 22 millones de dólares para mantener sus servicios especializados en la atención de casos de violencia.¹⁰⁶

Según la versión de abril de 2024 de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, el presupuesto para el eje de “acceso a la justicia y reparaciones” para todas las actividades hasta 2030 es de 1,5 millones de dólares, la asignación presupuestaria más baja de los cuatro ejes.

En un borrador anterior de esta política, revisado por Human Rights Watch, y en una carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, se establecía el objetivo de aumentar el personal de la fiscalía para abordar los casos de violencia sexual.¹⁰⁷ Sin embargo, en el borrador de octubre de 2023 presentado a la Secretaría Nacional de Planificación para su aprobación, y que finalmente se aprobó en abril de 2024, esta medida fue eliminada, a pesar de las críticas del Centro de Derechos Reproductivos que subrayaban las limitaciones de la Fiscalía para investigar y procesar eficazmente la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.¹⁰⁸

La falta de fondos adicionales y los limitados objetivos de esta política no son proporcionales a las barreras que deben superar las personas sobrevivientes, como se describe a continuación.

Investigación de casos de violencia sexual

¹⁰⁴ Datos de la Fiscalía General del Estado enviados a Human Rights Watch, 17 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁰⁵ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 3-5, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 4 de mayo de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁰⁸ Centro de Derechos Reproductivos, *Amicus Curiae* en *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, 22 de diciembre de 2023, pág. 9, en los archivos de Human Rights Watch; República de Ecuador, Procuraduría General del Estado, Anexo 4 en “Informe de Cumplimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador”, 22 de febrero de 2022, https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/guzmn_abarracn_y_otros/Guzm%C3%A1n_Albarrac%C3%ADn_20220314_es_tado.pdf (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 93.

Los limitados recursos humanos y financieros de la Fiscalía General del Estado ocasionan problemas importantes: impiden la realización de investigaciones o provocan el archivo de casos; el personal de la fiscalía no siempre cuenta con los recursos y la experiencia necesarios para trabajar con niños, niñas y adolescentes sobrevivientes; y las formaciones no suelen ser suficientes para superar las actitudes patriarcales y revictimizantes.

La escasez de fiscales y equipos de investigación en todo el país sigue ralentizando o paralizando las investigaciones.¹⁰⁹ El personal está sobrecargado de trabajo, a menudo se le asignan casos para los que no tiene experiencia¹¹⁰ o dispone de recursos limitados,¹¹¹ lo que puede afectar negativamente las investigaciones. La Fiscalía General informó en 2023 de un déficit de fiscales: Ecuador cuenta con 4,3 fiscales por cada 100.000 habitantes, casi la mitad del estándar latinoamericano de 8 por cada 100.000 habitantes.¹¹² La Fiscalía General necesitaría contratar cerca de 1.700 servidores judiciales más, incluso fiscales, secretarios, y asistentes, para cubrir el déficit.

Aunque el gobierno ha publicado protocolos sobre métodos de entrevista forense para minimizar la revictimización y el número de veces que un niño, niña o adolescente tiene que volver a contar su historia,¹¹³ esto no siempre ocurre en la práctica. Según el protocolo, las entrevistas con víctimas menores de 18 años deben realizarse en una cámara Gesell, una sala en la que los niños, niñas y adolescentes son entrevistados por un psicólogo infantil especializado, mientras que los abogados y fiscales observan desde otra sala a través de una ventana de visión unilateral.¹¹⁴ Sin embargo, los fiscales no siempre solicitan este proceso de testimonio anticipado al juez, o los jueces no lo disponen, aseguró una funcionaria del Consejo de la Judicatura.¹¹⁵ Las razones varían,

¹⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario de la Fiscalía General del Estado, 25 de abril de 2023; y funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹¹⁰ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023, y Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023.

¹¹¹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario de la Fiscalía General del Estado, 25 de abril de 2023, y Stalin Oviedo, abogado, 29 de julio de 2023; y Fiscalía General del Estado, Informe de labores, enero-diciembre 2023, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2024/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹¹² Fiscalía General del Estado, “Informe de labores, enero-diciembre 2023”, 2024, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2024/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 4.

¹¹³ Consejo de la Judicatura, “Protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante la escucha especializada para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual” y “Guía para la aplicación del protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante escucha especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual”, Resolución 116A-2018, 14 de diciembre de 2018, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 227-293.

¹¹⁴ Consejo de la Judicatura, “Protocolo para el Uso de la Cámara de Gesell”, Resolución 117-2014, 2014, en los archivos de Human Rights Watch.

¹¹⁵ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

ya sea debido a la falta de expertos, infraestructura adecuada para atender a niños, y formación, o porque los jueces optan por no solicitarlo para evitar la revictimización de los niños, niñas y adolescentes en ausencia de medidas de salvaguardia adecuadas.¹¹⁶ Aunque el Consejo de la Judicatura publica estadísticas sobre las solicitudes de este testimonio anticipado,¹¹⁷ no puede cuantificar con precisión cuántas son presentadas por los fiscales, cuántas son concedidas o denegadas por los jueces, y cuáles son los resultados de este testimonio.¹¹⁸

Hasta junio de 2024, el país contaba con más de 100 cámaras Gesell operadas por el Consejo de la Judicatura, de las cuales 74 estaban en funcionamiento.¹¹⁹ En las zonas donde no hay cámaras Gesell operativas, los testimonios se recogen por otros medios, incluso en cámaras operadas por las fiscalías, en zonas cercanas, o por Zoom.¹²⁰ Sin embargo, en 2023, el gobierno redujo el presupuesto del Consejo de la Judicatura¹²¹ y no asignó fondos para las reparaciones en curso de otras cámaras Gesell, según una funcionaria del Consejo de la Judicatura. La institución tuvo que asociarse con organizaciones nacionales e internacionales para financiar estas reparaciones.¹²²

A menudo, las investigaciones se estancan o los casos se archivan por falta de expertos como psicólogos, médicos e intérpretes de lenguaje de signos, necesarios para evaluar o acompañar a las niñas, niños y adolescentes denunciando en los procedimientos judiciales en los que son víctimas. Debido a su número limitado, los peritos especializados en niñez y adolescencia a veces están ocupados durante meses, lo que provoca retrasos en la obtención de pruebas, según los expertos entrevistados.¹²³ A algunos niños, niñas y adolescentes con discapacidades se les han

¹¹⁶ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 15-16, en los archivos de Human Rights Watch.

¹¹⁷ Consejo de la Judicatura, “Visualizadores Estadísticos de Violencia en Ecuador”, <https://www.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscv/violencia.html> (consultado el 5 de julio de 2024).

¹¹⁸ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 15-16, en los archivos de Human Rights Watch.

¹¹⁹ Ibid., págs. 20-21; y “En la lucha por la disminución de la impunidad y revictimización en los casos de violencia sexual en Ecuador”, comunicado de prensa de AECID Ecuador, abril de 2023, <https://aecid-ecuador.ec/2023/04/26/en-la-lucha-por-la-disminucion-de-la-impunidad-y-revictimizacion-en-los-casos-de-violencia-sexual-en-ecuador/> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹²⁰ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 20-21, en los archivos de Human Rights Watch.

¹²¹ “Judicatura acusa a Guillermo Lasso y a Finanzas de no proveer suficientes recursos a la Función Judicial”, *El Comercio*, 6 de abril de 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/judicatura-acusa-lasso-recursos-funcion-judicial.html> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹²² Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; y Elena Gutiérrez, directora de programas, AECID, 25 de mayo de 2023; y carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 4 de mayo de 2023, pág. 24, en los archivos de Human Rights Watch.

¹²³ Entrevistas de Human Rights Watch a Mayra Soria, 22 de junio de 2023; Stalin Oviedo, 29 de julio de 2023; y Carla Patiño Carreño y Myriam Pérez Gallo, Fundación Idea Dignidad, 21 de marzo de 2023.

negado ajustes de procedimiento y formas inclusivas e individualizadas de prestar testimonio, incluida la interpretación en lenguaje de signos.¹²⁴

Entre los fiscales y jueces, así como entre los peritos, faltan conocimientos especializados en casos que involucran a niños, niñas y adolescentes.¹²⁵ En algunas provincias se espera que los fiscales y jueces sean “multicompetentes”, lo que significa que deben ser capaces de asumir una amplia gama de casos, además de los casos de violencia sexual.

Tras la aprobación de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en 2018, el Consejo de la Judicatura realizó un estudio para evaluar la capacidad de las unidades judiciales en todo el país para juzgar casos de violencia de género contra mujeres, niños, niñas y adolescentes. El análisis determinó que algunos cantones se beneficiaban de contar con una unidad especializada para atender casos de violencia, mientras que otros, con unidades judiciales multicompetentes o penales, podían seguir atendiendo estos casos, pero necesitarían mayor capacidad.¹²⁶ El estudio resultó en la creación de 10 unidades judiciales especializadas en violencia en regiones con altos niveles de violencia, y en la mejora de 55 unidades multicompetentes en áreas de baja densidad poblacional.¹²⁷ Como resultado de estos cambios, una funcionaria del Consejo de la Judicatura informó que aproximadamente el 80 por ciento de los casos de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes se asignan a unidades especializadas, y el 20 por ciento a unidades multicompetentes.¹²⁸ Esto último suele ocurrir en cantones con poca población, donde, según la funcionaria, no es necesario tener unidades especializadas para diferentes tipos de casos. La funcionaria destacó que el estudio del Consejo de la Judicatura determinó que era más conveniente para las víctimas en áreas con poblaciones pequeñas ver al juez más cercano, sin importar la especialización, que viajar largas distancias para ver a un juez especializado.¹²⁹

¹²⁴ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria, junta cantonal de protección de derechos, nombre y ubicación confidenciales, 4 de agosto de 2023; y Efigenia Witt, abogada y directora ejecutiva, Fundación Defensa de Niños, Niñas y Adolescentes, 29 de agosto de 2023.

¹²⁵ Coalición de Niñas y Jóvenes Mujeres, Desde Nuestras Voces, “Informe alternativo al Comité de la CEDAW Examen al Estado Ecuatoriano”, octubre de 2020, https://plan.org.ec/wp-content/uploads/2017/03/INT_CEDAW_NGO_ECU_46781_S.pdf (consultado el 24 de junio de 2024); entrevistas de Human Rights Watch a Efigenia Witt, 29 de agosto de 2023; Lorena Chávez Ledesma, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023; funcionaria gubernamental, nombre y ubicación confidenciales, 2 de agosto de 2023; Evelyn Yucailla, presidente, Colectivo Valientes, 31 de julio de 2023; y Verónica Polit, Terre des Hommes, 28 de julio de 2023.

¹²⁶ Consejo de la Judicatura, Resolución 049-2019, April 10, 2019, y Resolución 052A-2018, 23 de agosto de 2018, en los archivos de Human Rights Watch.

¹²⁷ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

¹²⁸ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹²⁹ Ibid.

En otras provincias, y en oficinas mejor financiadas, los casos de violencia sexual que afectan a niños, niñas y adolescentes se asignan a fiscales de unidades especializadas, como las unidades de género.

Sin embargo, representantes de la Coalición Contra el Abuso Sexual a la Niñez (COCASEN) señalaron que esta falta de especialización significa que los niños, niñas y adolescentes no reciben la atención adecuada que necesitan durante los procesos judiciales que dependen de unidades multicompetentes.¹³⁰

Juicios y sentencias

Los retrasos en los casos debidos a prácticas de programación, los bajos índices de casos que llegan a juicio y la priorización de otros delitos sobre la violencia sexual y de género son graves obstáculos para garantizar que las personas sobrevivientes encuentren una justicia rápida y adecuada.

Las tasas de condena por violencia sexual varían. Un análisis de 2023 de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, basado en datos de la Fiscalía General del Estado, encontró que solo el 4,2 por ciento de las denuncias de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes entre enero de 2015 y junio de 2023 resultaron en una sentencia. Según datos del Consejo de la Judicatura, el 28,5 por ciento de los casos entre enero de 2018 y junio de 2023 llegaron a una sentencia.¹³¹ Un análisis del Observatorio Paola Guzmán Albarracín, basado en información del Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, encontró que, de todos los casos de violencia sexual denunciados ante la Fiscalía entre enero de 2020 y octubre de 2023, solo el 8,9 por ciento resultó en una sentencia.¹³²

Human Rights Watch ha encontrado altos índices de impunidad en casos de violencia sexual en el ámbito educativo. En su investigación de 2020, descubrió que, entre 2015 y 2019, solo el 3 por ciento de los casos denunciados de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes habían llegado a juicio.¹³³

¹³⁰ Entrevistas de Human Rights Watch a Efigenia Witt, 29 de agosto de 2023, y Lorena Chávez Ledesma, 29 de agosto de 2023.

¹³¹ Defensoría del Pueblo, Informe Intermedio Investigación Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005, diciembre de 2023, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549> (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 46.

¹³² Observatorio Paola Guzmán Albarracín, *Amicus Curiae* en *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, abril de 2024, pág. 30, en los archivos de Human Rights Watch.

¹³³ Human Rights Watch, sección “IV. Obstáculos en el sistema judicial”, en *“Es una lucha constante”*. El análisis de Human Rights Watch en 2020 se basó en datos de la Fiscalía General del Estado “Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales” (SIAF). De enero de 2015 a septiembre de 2020, la Fiscalía informó que 12.815 casos de violencia sexual en el ámbito educativo estaban bajo investigación previa y 426 llegaron a juicio, lo que resulta en una tasa de 3,3 por ciento.

Entre enero de 2020 y diciembre de 2022, un porcentaje aún menor de casos llegó a juicio, según el análisis de Human Rights Watch de datos de la Fiscalía General del Estado: de las 647 denuncias de violencia sexual contra docentes, personal escolar y estudiantes que recibieron entre 2020 y 2022, solo 17 habían llegado a juicio en febrero de 2023.¹³⁴ Solo un caso terminó en condena. En 2021 no se celebró ningún juicio por casos de violencia sexual en el ámbito educativo, según datos de la Fiscalía General del Estado.

Las graves demoras en el sistema judicial, desde la denuncia inicial hasta el juicio y la apelación, afectan a las víctimas y sus familias, prolongando un proceso ya de por sí traumatizante. Human Rights Watch ha documentado casos que han resultado en condenas en el plazo de un año desde la presentación de la denuncia. Sin embargo, también ha encontrado casos con graves retrasos, incluidos aquellos que tardaron más de dos o tres años en llegar a una decisión o que aún estaban pendientes tras las apelaciones.¹³⁵ A pesar de los avances, los tiempos prolongados de resolución de casos son contrarios a la obligación constitucional del sistema judicial de agilizar los casos que involucran a niños, niñas y adolescentes, y pueden socavar el derecho de los acusados a un juicio justo.¹³⁶

El sistema de sorteo, o pull, de Ecuador asigna aleatoriamente jueces y otro personal a los casos.¹³⁷ Este sistema provoca retrasos injustificables, ya que puede ser difícil conciliar las agendas de varios funcionarios judiciales que deben estar presentes durante las audiencias.¹³⁸ Los jueces penales en Ecuador manejan la violencia de género como parte de una amplia carga de casos que también incluye estafas, drogas, robos y otros delitos penales. Esta configuración puede causar demoras.¹³⁹ Cuando las medidas de prisión preventiva están a punto de expirar, por ejemplo, en casos de sicariatos o extorsión, la programación de las audiencias tiene prioridad sobre los casos de violencia de género, según las expertas entrevistadas por Human Rights

¹³⁴ Datos de la Fiscalía General del Estado enviados a Human Rights Watch, 17 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch. Para obtener un desglose más detallado de las denuncias, consulte la Tabla 3 en la sección anterior, “I. Lento progreso en la lucha contra la violencia sexual en el ámbito educativo”.

¹³⁵ Human Rights Watch, “*Es una lucha constante*”, pág. 57.

¹³⁶ Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 81.

¹³⁷ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023, y Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

¹³⁸ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹³⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023, y Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

Watch.¹⁴⁰ Human Rights Watch toma en cuenta que el Consejo de la Judicatura ha estado trabajando para cambiar el sistema de sorteo por un sistema de tribunales,¹⁴¹ lo que significa que los jueces tendrían calendarios de audiencias fijos, en lugar de asignaciones aleatorias. Sin embargo, este cambio podría tardar unos años en implantarse plenamente.¹⁴²

Formación de personal fiscal y judicial

Las instituciones judiciales ecuatorianas tienen un largo camino por recorrer para asegurar que los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes se sientan cómodos y apoyados al denunciar, al tiempo que se evita la revictimización. Según expertos, algunos funcionarios judiciales o policiales muestran actitudes de revictimización y de culpabilización de las víctimas, lo que pone de relieve la necesidad de que el personal en todas las etapas de la investigación y el juicio mejore su enfoque de trabajo con los sobrevivientes.

El Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General informaron a Human Rights Watch que ambas instituciones han hecho esfuerzos para capacitar a una amplia gama de personal de múltiples disciplinas, y para aumentar la capacidad del sistema judicial para abordar la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, la violencia de género y doméstica, y la justicia restaurativa.¹⁴³ Sin embargo, parte del personal de la fiscalía trasladado de unidades no relacionadas con la violencia de género desconoce los procesos para recabar testimonios periciales sobre ella.¹⁴⁴

Aunque es un primer paso necesario para todos los agentes involucrados en investigaciones y casos que afectan a sobrevivientes de violencia sexual, la formación no es suficiente para superar los profundos retos discriminatorios y prejuiciosos arraigados en las instituciones judiciales. Los fiscales que reciben formación pueden conservar actitudes o prejuicios contraproducentes que la formación por sí sola no puede cambiar.¹⁴⁵ Esto subraya la necesidad de formaciones y evaluaciones periódicas y continuas del personal de la fiscalía. El Consejo de la Judicatura ha

¹⁴⁰ Ibid. Véase también “La Judicatura pide eliminar el pull de jueces”, *Expreso*, 13 de noviembre de 2019, <https://www.expreso.ec/actualidad/judicatura-pide-eliminar-pull-jueces-28068.html> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁴¹ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; y Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

¹⁴² Entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

¹⁴³ Carta de la Fiscalía General del Estado, 10 de febrero de 2023, y del Consejo de la Judicatura, 4 de mayo de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; entrevistas de Human Rights Watch a Elena Gutiérrez, AECID, 25 de mayo de 2023; un funcionario de la Fiscalía General del Estado, 25 de abril de 2023; Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023; y Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Stalin Oviedo, 29 de julio de 2023.

¹⁴⁵ Ibid., y entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

solicitado apoyo a su departamento de recursos humanos para construir indicadores y parámetros que permitan evaluar al personal en capacitaciones con enfoque de género.¹⁴⁶

La Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, que busca garantizar el acceso a la justicia especializada, la no revictimización en los procesos administrativos y judiciales, y la reparación integral, obliga a la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura a diseñar una estrategia de capacitaciones para el personal que toma parte en los procesos judiciales y administrativos, y a evaluar al personal después de las capacitaciones, entre otras medidas.¹⁴⁷ En su eje de “acceso a la justicia y reparaciones”, la política establece la meta de brindar al 90 por ciento del personal al menos una capacitación sobre violencia sexual para 2030.

VI. Conclusión

El presente proceso de revisión del cumplimiento de medidas por parte del Estado de Ecuador brinda a esta Honorable Corte la oportunidad de aclarar qué garantías de no repetición deberían considerar los Estados para abordar casos relacionados con violaciones del derecho a la educación y otros derechos conexos. La orientación adicional que brinde esta Corte será particularmente útil para los Estados que se enfrentan a contextos de violencia sexual y de género endémica, para la cual se precisa una respuesta estructural y sistémica que garantice el acceso a medidas de justicia y recursos adecuados y eficaces.

Sin perjuicio de las medidas significativas que adoptó el Estado de Ecuador en el plazo previsto por esta Corte, la rectificación de las violaciones en un contexto de violencia sexual endémica relacionada con el ámbito educativo requiere un marco de medidas y supervisión a largo plazo para evaluar la implementación efectiva de esas medidas. Human Rights Watch señala que el Estado de Ecuador ha especificado como plazo el año 2030 para implementar las medidas pertinentes dispuestas por esta Corte, incluidas en su Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. El Estado también ha delineado sus planes para realizar

¹⁴⁶ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹⁴⁷ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, y carta del Consejo de la Judicatura, 4 de mayo de 2023, págs. 64-67, en los archivos de Human Rights Watch.

evaluaciones periódicas, incluida una evaluación intermedia, final y ex post, para medir el impacto de la implementación de la política.¹⁴⁸

Por lo tanto, instamos respetuosamente a la Corte a aplicar una perspectiva de largo plazo para evaluar el cumplimiento por parte de Ecuador de sus obligaciones en materia de derechos humanos y de todas las garantías de no repetición aplicables en este caso.

Sobre la base de las evidencias planteadas en este escrito, Human Rights Watch invita respetuosamente a la Corte a considerar tres conclusiones en sus deliberaciones, a saber, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

1. Reconozca la magnitud y el carácter de las medidas que los Estados deben adoptar e implementar a largo plazo para abordar eficazmente y, en última instancia, poner fin a la violencia sexual y de género relacionada con el ámbito educativo.
2. Concluya que los Estados deben adoptar medidas estructurales y sistémicas para reparar las violaciones del derecho a la educación y otros derechos conexos, incluidas las medidas en el sistema judicial necesarias para garantizar reparación y justicia adecuadas y efectivas para los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual.
3. Mantenga el proceso de revisión del cumplimiento, por parte de Ecuador, de las garantías de no repetición de la Corte; y conserve facultades de supervisión para evaluar las medidas de prevención y respuesta del Estado, así como la implementación y evaluación de la Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo.



Elin Martínez

Investigadora sénior, División de Derechos del Niño

Human Rights Watch

¹⁴⁸ Mesa Interinstitucional, Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, y carta del Consejo de la Judicatura, 4 de mayo de 2023, págs. 130-133, en los archivos de Human Rights Watch.

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
United States
Tel: +1-212-290-4700
Fax: +1-212-736-1300; 917-591-3452

CHILDREN'S RIGHTS DIVISION

Zama Neff, *Executive Director*
Jo Becker, *Advocacy Director*
Bede Sheppard, *Deputy Director*
Juliane Kippenberg, *Associate Director*
Michael Garcia Bochenek, *Senior Counsel*
Elizabeth Calvin, *Senior Advocate*
Bill Van Esveld, *Associate Director*
Margaret Wurth, *Senior Researcher*
Elin Martínez, *Senior Researcher*
Hye Jung Han, *Researcher and Advocate*
Amanda Leavell, *Researcher and Advocate*
Nevena Saykova, *Education Advocate*
Billy Hoffmann, *Senior Coordinator*
Katherine La Puente, *Coordinator*
Sutina Green, *LWOP Project Manager*
Joya Fadel, *Senior Associate*

Lois Whitman,
Senior Advisor, Founder, Director (1994-2012)

ADVISORY COMMITTEE

Kennji Kizuka, *Chair*
Bernardine Dohrn, *Vice-Chair*
Goldie Alfasi-Siffert
Ishmael Beah
Elizabeth Bishop
Rachel Brett
Pam Bruns
Dana Burde
Joanne Csete
Loubna Freih
Judy Gaynor
Leslie Gilbert-Lurie
Maureen Greenwood-Basken
Alice H. Henkin
Ian Kysel
Kate Lapham
Louisa Lee-Reizes
Joanne Leedom-Ackerman
Miriam Lyons
Angela Martins Oliveira
Wendy Smith Meyer
Joy Moser
Bruce Rabb
Dalia Said
Dina Said Dwyer
Elizabeth Scott
Jonas Schubert
Robert G. Schwartz, *Chair (2005-2023)*
Anne Studzinski
Ramona Sunderwirth
Tony Tate
Vernor Muñoz Villalobos
Veronica Yates
Roland Algrant, *Vice-Chair (1998-2008)*

HUMAN RIGHTS WATCH

TIRANA HASSAN, EXECUTIVE DIRECTOR

SENIOR LEADERSHIP

Sari Bashi, *Program Director*
Lauren Camilli, *General Counsel*
Angela Deane, *Chief Development Officer (Acting)*
Mei Fong, *Chief Communications Officer*
Abir Ghattas, *Chief Information Officer (Acting)*
Marusya Lazo, *Chief Financial Officer*
Joe Lisi, *Chief People Officer (Acting)*
James Ross, *Legal and Policy Director*
Bruno Stagno Ugarte, *Chief Advocacy Officer*
Minjon Tholen, *Global Head of Diversity, Equity, and Inclusion*

Judge Nancy Hernández López

President

Inter-American Court of Human Rights

San José, Costa Rica

New York, August 21, 2024

Subject: Human Rights Watch Amicus Curiae in the Monitoring of the State of Ecuador's Compliance in Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador

I. Purpose and Summary

In virtue of Human Rights Watch's previous request to be accepted as Friends of the Court in the case of *Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*,¹ Human Rights Watch respectfully requests that this Honorable Court accept us again as Friends of the Court to present this submission.

With this submission, Human Rights Watch wishes to highlight key findings from our research in Ecuador and offer a brief legal analysis that could assist the Court in its determination of the Court's process to review the state of Ecuador's compliance with measures ordered by this Court (paras. 245 – 246). With this submission, Human Rights Watch recommends that the Court maintain the process of review of Ecuador's compliance with the Court's guarantees of non-repetition, acknowledging both the scale and duration of measures needed for the state of Ecuador to effectively tackle and ultimately end school-related sexual and gender-based violence, as well as the need for States to adopt structural and systemic measures to redress violations of the right to education and other interrelated rights.

II. Our Interest in the Inter-American Court of Human Rights' Process to Review the State of Ecuador's Compliance

¹ See, Human Rights Watch, Amicus Curiae in the case of Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, submitted on July 15, 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/07/15/amicus-curiae-case-guzman-albarracin-y-otros-vs-ecuador>.



HRW.org

Human Rights Watch has conducted research on the right to education in over 40 countries. We have also documented the consequences of school-related sexual and physical violence, and its impacts on girls' education, in various countries in Latin America and Africa. In addition, we have investigated and reported on the denial of adolescents' sexual and reproductive health rights, including a lack of access to comprehensive sexuality education and adolescent-friendly sexual and reproductive health services, including in Ecuador.

III. Human Rights Watch Analysis of International Law and Relevant Frameworks

The process to review the state of Ecuador's compliance with this Honorable Court's decisions raises important questions for the Court regarding the scope and length of its supervision of measures adopted by states' to comply with its decisions, as well as the threshold for states to meet in order to satisfy the Court's orders for guarantees of non-repetition, specifically in cases involving the infringement of the rights of girls and women to education under article 13 of the Protocol of San Salvador, the right to measures of protection under article 19 of the American Convention of Human Rights, and provisions in the Convention of Belém do Pará related to freedom from discrimination, sexual and reproductive health rights, and states' obligations to prevent and address sexual violence under articles 3, 7, 8 and 9.

The violations of rights involved in this case require a comprehensive, long-term, structural and systemic response by the state of Ecuador. The state's response should include adequate and effective prevention measures that seek to tackle and end school-related sexual violence, adequate and effective judicial remedies for victims and survivors, and adequate budgetary resources to implement such comprehensive range of measures.

The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) has outlined measures that states should adopt at the legislative, executive and judicial levels to fully comply with their obligations to prevent and protect women and girls from gender-based violence, prevent its reoccurrence and provide or ensure funding for reparations. Such measures include the design of focused public policies, the development and implementation of monitoring mechanisms and the establishment and/or funding of competent national tribunals.² The Committee emphasizes that such measures should be underpinned by a duty to allocate adequate budgetary resources. The Committee has also outlined state parties' obligations to eliminate institutional practices and

² UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, UN Doc. CEDAW/C/GC/35, July 26, 2017, paras. 26 (a) – (c).

individual conduct of public officials that constitute gender-based violence, tolerance of such practices, as well as negligent responses. The Committee notes that states should adequately investigate and adopt sanctions for “inefficiency, complicity and negligence by public authorities responsible for the registration, prevention or investigation ... or for providing services to victims/survivors.”³

Regarding the long-term approach required to respond to violations perpetrated against women and girls and provide effective remedies for survivors, the United Nations Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, adopted by the UN General Assembly in 2005, outline that remedies for gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law include the victim’s right to equal and effective access to justice; adequate, effective and prompt reparation for harm suffered; and access to relevant information concerning violations and reparation mechanisms.⁴ The Nairobi Declaration on Women’s and Girls’ Right to a Remedy and Reparation, developed by women’s rights advocates and activists as well as survivors of sexual violence in situations of conflict, from Africa, Asia, Europe, Central, North and South America, applies the basic principles of the right to remedy, including access to justice and key aspects for access to reparation, to the specific situation of women and girls. Among its principles, the Declaration emphasizes the “multi-dimensional and long-term consequences” of sexual violence and other gender-based crimes, and underscores that “Reparation must go above and beyond the immediate reasons and consequences of the crimes and violations; they must aim to **address the political and structural inequalities** that negatively shape women’s and girls’ lives.”⁵

Regarding the long-term perspective to tackle structural discrimination, the Inter-American Court observed in the “Cotton Field” case that reparations in the context of structural discrimination against women and girls “must be designed to **change** the situation, so that their effect is not only of restitution, but also of rectification.”⁶

³ Ibid.

⁴ United Nations, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, 2005, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>, para. 11.

⁵ Nairobi Declaration on Women’s and Girls’ Right to a Remedy, 2007, https://www.fidh.org/IMG/pdf/NAIROBI_DECLARATIONeng.pdf, paragraphs 3 (E) and (H) (emphasis added by Human Rights Watch).

⁶ González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico, Judgment of November 16, 2009 (Preliminary Objection, Merits, Reparations, and Costs), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 205, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_ing.pdf (accessed August 21, 2024), para. 450 (emphasis added by Human Rights Watch).

Human Rights Watch submits that the case in question is the Inter-American Court's first case on school-related sexual violence, and one of its most comprehensive cases outlining the impact of a state's actions and omissions on girls' enjoyment of their rights. To recognize the landmark nature of its decision, the Court should be sensitive to the fact that its deliberations on the state of Ecuador's compliance with guarantees of non-repetition would set an important precedent for other states and, indeed, provide a framework for the contemporary interpretation of states' obligations to effectively guarantee children's right to education and other inter-related rights, including the right to learn in a safe and inclusive environment, and measures to guarantee adequate and effective justice and reparations for child survivors of sexual violence.

IV. Human Rights Watch Findings Relevant to the Court's Deliberations on Compliance with Measures and Guarantees of Non-Repetition

In 2019, Human Rights Watch conducted research in Ecuador and found that school-related sexual violence (SRSV) is a long-standing, endemic problem in Ecuador's education system, with high levels of sexual violence from pre-school to secondary school.⁷ Human Rights Watch ascertained that, for decades, the state of Ecuador has failed to protect hundreds of children and adolescents from SRSV, impacting their right to education, their right to be protected from violence, the integrity of their sexual and reproductive rights, and their right to effective justice. Cases documented by Human Rights Watch, and analysis of data provided by the Ministry of Education and the Attorney General's office, shows that teachers, school staff, janitors, school bus drivers, and students perpetrated abuses.

Human Rights Watch conducted further research from December 2022 to June 2024 to evaluate steps taken by the Ecuadorian government to tackle and prevent school-related sexual violence, including digital and technology-enabled sexual violence. Human Rights Watch found that despite commitments by government institutions, led by the Ministry of Education, sexual violence remains endemic in Ecuador's schools. This report shows that Ecuador has put in place numerous measures to comply with this Court's ruling. However, these measures have not progressed at the scale and pace needed to ensure that all children are safe from sexual violence in school settings.

⁷ See, Human Rights Watch, *"It's a Constant Fight," School-Related Sexual Violence and Young Survivors' Struggle for Justice in Ecuador* (New York: Human Rights Watch, 2020), <https://www.hrw.org/report/2020/12/09/its-constant-fight/school-related-sexual-violence-and-young-survivors-struggle>.

Human Rights Watch presents findings below to provide the Court with relevant information regarding the State’s compliance with measures and guarantees of non-repetition ordered by this Court. Human Rights Watch submits a report with the entirety of its findings in an Annex to this submission.

A. Providing continuously updated statistical information on school-related sexual violence against children

From January 2014 until June 2024, the Ministry of Education received reports of 6,438 cases of SRSV, perpetrated by teachers, school authorities, other school staff, janitors, or students, and affecting 7,303 children.⁸ In the last four years alone, between January 2020 and June 2024, ministry data analyzed by Human Rights Watch shows 2,827 cases within the educational system.⁹

Human Rights Watch’s analysis shows that these numbers understate the true total. The Ministry of Education classifies externally contracted staff, such as school bus drivers, as perpetrators outside the educational system even though they are part of the educational environment and are essential for children to reach school.¹⁰ Supplemental data from the ministry shows that between January 2014 and June 2024, bus drivers were alleged perpetrators in 78 cases, raising the number of reported school-related sexual violence cases to 6,516.

Further, Human Rights Watch found that there is often a mismatch between statistics of sexual violence registered by the Ministry of Education and those registered by the Attorney General’s Office. The ministry downloads statistics from its Registry of Violence (*Registro de Violencia del Ministerio de Educación*, or REDEVI) database, which tracks complaints the Ministry receives, and collects periodic statistics on cases of sexual violence reported since 2014. Since 2018, the Ministry sends the Attorney General’s Office all cases not reported to prosecutors’ offices on a monthly basis.¹¹ According to the ministry, 98.9 percent of cases have an official complaint lodged in the Attorney General’s Office.¹² In a letter to Human Rights Watch, the Ministry of Education

⁸ The Ministry of Education’s Registry of Violence (*Registro de Víctimas de Violencia*, or REDEVI), tracks complaints and collects periodic and continuous statistics on cases of sexual violence reported since 2014. See, Ministry of Education, “Casos de violencia sexual detectados o cometidos en el Sistema Educativo,” July 2024, <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/> (accessed July 19, 2024).

⁹ Ibid.

¹⁰ See, “*It’s a Constant Fight.*”

¹¹ Human Rights Watch interview with Lorena Peñaherrera, former national director, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministry of Education, December 13, 2023.

¹² Letters from the Ministry of Education to Human Rights Watch, December 18, 2023, p. 2, and February 13, 2023, pp. 7, 10, on file with Human Rights Watch.

acknowledged that there are cases that are not reported either because the prosecutor’s office does not accept them, or members of the educational community face threats or extortion.¹³ The Ministry has sent the Attorney General’s Office several official requests to verify or initiate complaints and their respective investigations.¹⁴

Most cases of sexual violence go unreported. The government estimated that less than 10 percent of survivors report to authorities.¹⁵ Reporting continues to be undermined by entrenched discriminatory attitudes among education staff and practices that retraumatize survivors, such as not believing survivors, minimizing abuse, and having survivors retell their stories countless times.

Challenges with Inter-Ministerial Data Collection

Ecuador’s Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools (which, at time of writing, was approved by Ecuador’s Planning Secretariat in April 2024, but has yet to be launched) outlines the government’s objectives to strengthen data collection, and to provide updated and ongoing information and statistics on school-based sexual violence and on policies, plans, and actions to address it.¹⁶ Since 2018, the government has undertaken important efforts to improve data collection and reporting. Notably, the Ministry of Education created a comprehensive database and tool, referred to as the Registry of Violence, or REDEVI database.¹⁷

Ecuador’s Comprehensive National System to Prevent and Eradicate Violence against Women is composed of several local and national institutions with the responsibility to plan and coordinate government actions on violence against women and girls.¹⁸ These institutions have the

¹³ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, December 18, 2023, pp. 2-3, on file with Human Rights Watch.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ National Institute of Statistics and Censuses (INEC), “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU,” November 2019, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf (accessed June 24, 2024).

¹⁶ Letter from the Ministry of Women and Human Rights to Human Rights Watch, June 19, 2023; Inter-Institutional Roundtable for the Construction of the Public Policy for the Eradication of Sexual Violence in Schools (“Inter-Institutional Roundtable”), Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, unpublished document, April 2024, on file with Human Rights Watch.

¹⁷ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, December 18, 2023, on file with Human Rights Watch.

¹⁸ Comprehensive Organic Law to Prevent and Eradicate Violence against Women, 2018, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf, arts. 48-50, 59. The national and local entities that make up the Comprehensive National System for the Prevention and Eradication of Violence against Women (*Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres*) include the Ministry of Women and Human Rights (formerly Justice and Human Rights), Ministry of Education, the governing body of Higher Education, Ministry of Health, National Police, Ministry of Labor, Ministry for Economic and Social Inclusion, National Councils for Equality, Council for the Regulation and Development of Information and Communication, National Institute of Statistics and Censuses, ECU 911 Integrated Security Service, Judiciary Council,

responsibility to contribute to the Unified Violence Registry (*Registro Único de Violencia*, RUV), which tracks all reported cases of sexual violence, including those that take place outside the education system.¹⁹ In November 2022, the first phase of the RUV was launched.²⁰ All institutions are required to share the information they collect on survivors of violence through complaints, cases, or services provided. Officials have stressed the importance of the RUV as a way to avoid revictimization, so survivors of violence do not have to file a complaint every time they seek services at various government institutions.²¹

However, Human Rights Watch found that the roll-out of the RUV has been hampered by limited institutional advancements in data collection and development, as well as poor coordination among institutions. These shortcomings have posed challenges for the institutional response to sexual violence—such as follow-up on compliance of protection measures.²²

Since institutions collect different categories of data and have their own separate databases, it can be difficult to compare data sets,²³ resulting in an incomplete picture of the prevalence of sexual violence in schools. For instance, while the Ministry of Education collects information on the relationship between the victim and aggressor to establish whether the violence occurred in school settings, the Judiciary Council collects information on the profession of the aggressor.²⁴ An official of the Judiciary Council, which administers the three branches that make up the justice sector—judges, prosecutors, and public defenders—told Human Rights Watch that some institutions participating in the RUV had not developed parameters for contributing to the database, and that some appear to have inadequate resources for collecting data and monitoring

Attorney General's Office, Public Defender's Office, Ombudsperson's Office, and a representative elected by the assembly of each associative body of the Decentralized Autonomous Governments (GADs).

¹⁹ Comprehensive Organic Law to Prevent and Eradicate Violence against Women, 2018, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf, art. 16.

²⁰ Government of Ecuador, Ministry of Women and Human Rights, “Registro Único de Violencia evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia,” December 1, 2022, <https://www.derechoshumanos.gob.ec/registro-unico-de-violencia-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-a-casos-de-violencia/> (accessed June 24, 2024).

²¹ *Ibid.*; Human Rights Watch interviews with UN agency officials, names withheld, June 26, 2024; and Desirée Viteri A., national director, Human Rights, Gender, and Inclusion, Ministry of Public Health, June 6, 2023; “Registro Único de Violencia (RUV) evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia,” UNDP Ecuador press release, November 29, 2022, <https://www.undp.org/es/ecuador/comunicados-de-prensa/registro-unico-de-violencia-ruv-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-casos-de-violencia> (accessed June 10, 2024).

²² Human Rights Watch interview with Lorena Chávez Ledesma, national director of the mechanism for the promotion and protection of children and adolescents, Ombudsperson's Office, August 29, 2023.

²³ Human Rights Watch interviews with UN agency officials, names withheld, June 26, 2024; Lorena Chávez Ledesma, August 29, 2023; and Tanya Torres, May 3, 2023. See, Ombudsperson's Office, *Informe Intermedio Investigación Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005*, December 2023.

²⁴ Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023.

cases.²⁵ Even for institutions that have developed parameters, such as the Judiciary Council, no staff member had been assigned to receive statistical information from the Council.

The RUV will include a variable on sexual violence committed in schools by mid-2025, and statistics on gender-based violence are expected to be available by the end of 2025, according to an April 2024 version of the Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools.²⁶ The first publication of RUV statistics in November 2023, with data provided by seven government institutions, included breakdowns by race/ethnicity, disability type, and type of violence.²⁷

Despite progress in collecting and publishing statistics on sexual violence in the REDEVI and RUV databases, important limitations include the following:

- The first RUV report, with data provided by seven government institutions, did not include or publish data on digital violence.
- The Ministry of Education, the Attorney General's Office, and the Judiciary Council do not collect data on the type of platform or messaging service where digital sexual violence occurred, according to information provided to Human Rights Watch.
- The Ministry of Education does not publish data on disability status, despite collecting this information.
- The Ministry of Education does not classify school transportation drivers as actors within the educational system, meaning that the number of school-related sexual violence cases is underestimated.
- The Ministry of Education does not collect information on race/ethnicity. However, the ministry states that even though it does not collect data on race or ethnicity, it provides comprehensive services to all survivors, and works with other government institutions to promote rights and prevent sexual violence taking these factors into account.²⁸

²⁵ Human Rights Watch interviews with UN agency officials, names withheld, June 26, 2024; Judiciary Council official, August 9, 2023; and Tanya Torres, former Secretariat of Human Rights official, May 3, 2023.

²⁶ Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, unpublished document, April 2024, on file with Human Rights Watch, pp. 69-70.

²⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Information received from Ecuador on follow-up to the concluding observations on its tenth periodic report, UN Doc. CEDAW/C/ECU/FCO/10 (2023), Annex J, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FFCO%2FECU%2F56792&Lang=en (accessed June 24, 2024).

²⁸ Letters from the Ministry of Education to Human Rights Watch, June 25, 2024, p. 6, and December 18, 2023, p. 2, on file with Human Rights Watch.

In a written response to its letter, the Ministry of Education told Human Rights Watch it is working with the National Institute of Statistics and Censuses (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*, or INEC) to strengthen its REDEVI system, and with the Ministry of the Interior and the Ministry of Women and Human Rights to improve the RUV database.²⁹

B. Detecting and reporting cases of school-related sexual violence

Since this Court’s ruling, Ecuador has taken steps to improve detection, reporting, and prevention of school-based sexual violence. However, media, civil society, and the Attorney General’s Office continue to report on egregious cases, including those in which teachers or school staff sexually abuse several students.³⁰ National crises, including confinements ordered to contain the Covid-19 pandemic and widespread organized crime and gang-related violence, have also affected the government’s response in areas with high levels of gender-based violence.³¹ Online learning posed unique challenges for keeping children safe from sexual violence, including the ability of school staff to detect and respond to possible abuse.³²

Structural issues, including the ability to initiate protocols for addressing sexual violence, a shortage of student welfare teams, and educational institutions’ willingness to prioritize school prestige over student protection continue to hamper schools’ timely detection and response of cases.

²⁹ Letter from the Ministry of Education, December 18, 2023, on file with Human Rights Watch.

³⁰ Elin Martínez, “School-Related Sexual Violence Cases at Alarming Levels in Ecuador,” commentary, Human Rights Dispatch, September 2, 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/09/02/school-related-sexual-violence-cases-alarming-levels-ecuador>; “Conserje que abusó sexualmente de un niño en un colegio de Quito fue sentenciado,” *La Hora*, December 2, 2022, <https://www.lahora.com.ec/pais/quito-conserje-sentencia-abuso-sexual-nino-colegio/> (accessed June 9, 2023); “74 meses de prisión por abuso sexual a una niña,” Attorney General’s Office press release, 973-DC-2022, December 28, 2022, <https://www.fiscalia.gob.ec/74-meses-de-prision-por-abuso-sexual-a-una-nina/> (accessed June 9, 2023).

³¹ Surkuna, *Informe de resultados de monitoreo del estado de los servicios de salud sexual y salud reproductiva durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en Ecuador* (Quito: Surkuna, 2021), https://surkuna.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-1-MONITOREO-DEL-ESTADO-DE-LOS-SERVICIOS-DE-SALUD-SEXUAL-Y-SALUD-REPRODUCTIVA-DURANTE-LA-EMERGENCIA-SANITARIA-POR-COVID-19-EN-ECUADOR-copy_compressed_compressed.pdf (accessed June 24, 2024); Katherine La Puente, “Ecuador’s Uptick in Violence Heightens Risks for Schoolchildren,” commentary, Human Rights Dispatch, March 12, 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/03/12/ecuadors-uptick-violence-heightens-risks-schoolchildren>.

³² Human Rights Watch interview with Jessica Agila, former Education Free of Violence project promoter, CARE, April 26, 2023; letter from Ministry of Education to Human Rights Watch, December 18, 2023, on file with Human Rights Watch.

Institutional Challenges with Responding to Abuses

In 2020, the Ministry of Education updated its 2014 protocols for responding to cases of sexual violence detected in schools.³³ It emphasizes the legal obligation that teachers, student welfare teams, and other staff have to report allegations of sexual violence within 24 hours.³⁴ In September 2023, in response to a 2021 Constitutional Court ruling on nonconsensual sharing of intimate images among adolescents, the ministry published specific protocols for addressing digital violence detected in the educational system.³⁵

Shortages in Student Welfare Teams

Student welfare teams—known as “Departamentos de Consejería Estudiantil” (DECE) and composed of school counsellors, psychologists, and social workers at the school and district level—are responsible for responding to and reporting sexual violence.³⁶ Student welfare staff in public schools are selected by district staff, who are in turn selected by a network of student welfare staff; private schools are responsible for the selection of their staff.³⁷ Yet there is a critical shortage of teams, which leaves many overworked and overburdened, and limits children’s access to trained personnel.³⁸ This notable gap in critical staff also hampers the Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools’ response objectives of ensuring specialized, comprehensive, and timely care for child and adolescent school-based sexual violence survivors in need of medical, psychological, social, and legal services.

³³ Ministry of Education, “Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo,” Tercera Edición, 2020, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/Protocolos-situaciones-de-violencia.pdf> (accessed June 24, 2024).

³⁴ Ibid.

³⁵ Ecuador Constitutional Court, Sentence No. 456-20-JP/21, November 10, 2021, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic1ZjYyMmNhNy04NGNlLTQoMDMtYmY1MC1hNjcwY2YwMWZmZTcucGRmJ3o= (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, “Protocolo de actuación frente a situaciones de violencia digital detectadas en el Sistema Nacional de Educación,” September 2023, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/09/protocolo_frente_a_violencia_digital.pdf (accessed June 24, 2024).

³⁶ General Regulations to the Organic Law of Intercultural Education (Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural), February 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/reglamento-LOEI-2023.pdf>, arts. 281-284.

³⁷ Ministry of Education, “Modelo de gestión del Departamento de Consejería Estudiantil,” 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/modelo-DECE.pdf> (accessed June 3, 2024).

³⁸ Human Rights Watch interviews with Ministry of Education official, April 20, 2023; and Jessica Agila, former Education Free of Violence project promotor, CARE, April 26, 2023. See, Human Rights Watch, “*It’s a Constant Fight*,” “III. Serious Gaps in Schools and Education Authorities’ Response to Sexual Violence,” section, <https://www.hrw.org/report/2020/12/09/its-constant-fight/school-related-sexual-violence-and-young-survivors-struggle>.

The national law on education requires a ratio of at least 1 student welfare team staff person for every 450 students.³⁹ Yet, the Ministry of Education informed Human Rights Watch that the ratio in 2021 was 1 for every 1,354, and in 2022, 1 for every 1,129 students.⁴⁰ The number of psychologists can vary by province and area: the Galápagos islands, for example, had only 2 or 3 student welfare staff to serve a student population of over 7,000 students in 2023.⁴¹ Ecuador pledged to close the gap by 2025, according to the Ministry of Education.⁴² By December 2023, throughout Ecuador, there were 3,153 psychologists, well short of the ratio required by law.⁴³

School Prestige Over Student Protection

In 2020, based on cases we documented, Human Rights Watch found that some school personnel tend to protect their colleagues, including alleged perpetrators, as well as the image, reputation, and prestige of the school.⁴⁴ In its most recent research, Human Rights Watch found that this attitude—often referred to as “espíritu de cuerpo” in Spanish—continues to permeate in some schools’ response to sexual violence.⁴⁵ This continues to drive impunity at the school level, which results in the slow detection and reporting by district officials.

C. Training education staff regarding the response to and prevention of sexual violence

Government institutions have delivered trainings and conducted other awareness-raising activities on sexual violence against children.

The Ministry of Education, in particular, has reported taking various steps to ensure all relevant authorities of the education system are aware of the protocols, including disseminating the protocols to schools and training thousands of education staff.⁴⁶ Despite increased awareness of

³⁹ Reform of the Organic Law on Intercultural Education (Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural), 2021, art. 50.6, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Ley-Organica-Reformatoria-a-la-Ley-Organica-de-Educacion-Intercultural-Registro-Oficial.pdf>; Ministerio de Educación, Modelo de Gestión del Departamento de Consejería Estudiantil, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/modelo-DECE.pdf>, pp. 22, 25.

⁴⁰ Letter from the Ministry of Education, February 13, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁴¹ Human Rights Watch interview with Ministry of Education official, April 20, 2023. Ministry of Education, Tabulados Estudiantes, Estudiantes Histórico Inicio, <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/> (accessed June 24, 2024).

⁴² Human Rights Watch interview with Ministry of Education official, April 20, 2023.

⁴³ Human Rights Watch interview with Ministry of Education official, April 20, 2023; and letter from the Ministry of Education, December 18, 2023, p. 17, on file with Human Rights Watch. Ecuador has over 4.2 million students in Ecuador. In order to meet the ratio required by law, Ecuador would need to employ over 9,300 student welfare staff.

⁴⁴ Human Rights Watch, *“It’s a Constant Fight,”* pp. 47-50.

⁴⁵ Human Rights Watch interviews with Efigenia Witt, lawyer, August 29, 2023; and Lorena Chávez Ledesma, August 29, 2023.

⁴⁶ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, February 13, 2023, on file with Human Rights Watch; Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Information received from Ecuador on follow-up to the concluding observations on its tenth periodic report, December 8, 2023, CEDAW/C/ECU/FCO/10, p. 7.

their binding nature, many school staff do not always abide by these protocols, including by taking the basic step of reporting cases to the correct authorities.⁴⁷

The government has also focused its efforts on training teachers and others in the educational community on comprehensive sexuality education (CSE)—a powerful, evidence-based intervention in the government’s prevention efforts. Teaching quality CSE requires adequately trained and sensitized teachers. Working on implementation for teachers and student welfare teams requires challenging gender roles and stereotypes, ensuring that sexist attitudes among staff are not reinforced, and understanding sexual and gender diversity.⁴⁸

Due to these challenges, Human Rights Watch found that there is need to provide ongoing trainings, as well as to adapt curricula for children and adolescents from different contexts, groups, and areas.⁴⁹

V. Other Evidence Affecting the State of Ecuador’s Guarantees of Non-Repetition

Setbacks in Administrative Sanctions of Teachers Accused of Sexual Violence

Progress in tackling impunity within the education system through sanctions of teachers has suffered setbacks due to a harmful 2021 Constitutional Court ruling, which has been widely criticized by civil society organizations, and has had ripple effects on other sexual violence cases.⁵⁰

Sanctions against private school institutions are determined through administrative procedures called sanctioning processes, and depending on the infraction can result in fines, separation of staff from the establishment, or revocation of the school’s authorization to operate.⁵¹

Administrative sanctions against public school officials are determined through inquiries handled within the Ministry of Education. Sanctions depend on the type of infraction committed. Dismissal

⁴⁷ Human Rights Watch interviews with Virginia Gómez de la Torre, Fundación Desafío, December 21, 2022, and Flor María Toapanta Tumipamba, Colectiva Lilas en Acción, April 3, 2023.

⁴⁸ Human Rights Watch interview with UN agency official, August 2, 2023.

⁴⁹ Human Rights Watch interviews with UN agency officials, July 19, and August 2, 2023.

⁵⁰ Human Rights Watch interviews with Maria Helena Carbonell, Observatorio Paola Guzmán Albarracín, February 26, 2024; Mayra Soria, June 22, 2023; Ana Vera, director, Surkuna, April 6, 2023; gender-based violence and constitutional law specialist, name withheld at interviewee’s request, March 23, 2023; and Clínicas Jurídicas, Universidad San Francisco de Quito, Submission to Special Rapporteur on the right to education, June 5, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁵¹ Organic Law of Intercultural Education, art. 137.

is only considered for a very serious infraction, such as an act of sexual violence or failure to report cases of violence to authorities.⁵² Between 2020 and 2022, a total of 38 public school teachers have been dismissed by the Ministry of Education due to allegations of sexual violence, according to Ministry of Education data requested by Human Rights Watch.⁵³

The case in which the Constitutional Court issued its 2021 ruling began in 2019, at a public school in Latacunga, Cotopaxi province, where a gym teacher sexually harassed a 13-year-old student by touching her inappropriately. The school director reported the case to the prosecutor's office, but the prosecutor determined that there was no evidence to charge him and closed the case. An administrative inquiry was also opened, and the teacher was dismissed from his position. He appealed the sanction, and after it was denied, submitted an extraordinary appeal for review, which was also unsuccessful. The teacher then presented a protection action against the Ministry of Education, alleging his rights had been violated when he was dismissed. The teacher successfully appealed, his dismissal was annulled, and he was reinstated to his post. The Ministry appealed the decision, and the case eventually reached the Constitutional Court.⁵⁴

The Constitutional Court's ruling confirmed that the student experienced sexual harassment. The Court determined that the proportionality between a violation and its sanction can be determined by the extent of harm, effects on the victim, and the possible consequences on the accused.⁵⁵ Since the student was not found to have suffered physically or mentally, and because a dismissal would negatively impact the teacher, the court ruled that the dismissal was "excessive" and "not proportional" to the "light" violation he committed. The appropriate sanction would have been suspension, the Court ruled.⁵⁶ In this case, the Court considered that the time the teacher was suspended while the case was being investigated was sufficient.⁵⁷ Further, the Court ordered the Ministry of Education to consider restorative justice in conflict resolution practices, in addition to making official complaints.⁵⁸ However, restorative justice in cases involving teachers and students fail to consider the power imbalances between students and perpetrators in positions of power,

⁵² Organic Law of Intercultural Education, arts. 133-134.

⁵³ Letter from the Ministry of Education, February 13, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁵⁴ Constitutional Court, Sentence No. 376-20-JP/21, December 21, 2021, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidlYzNkMjBjYSowMzczLTQoY2QtYTY3ZSooOWI5YmUwMzc2OWUucGRmJ30 (accessed June 24, 2024), paras. 36-48.

⁵⁵ *Ibid.*, para. 118.

⁵⁶ *Ibid.*, paras. 115-127, 155-156; Judiciary Council, Resolution 078-2022, March 2022, on file with Human Rights Watch.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 156.

⁵⁸ *Ibid.*, paras. 128-142, 158.

and the possible re-traumatization of survivors, as presented by the Observatorio Paola Guzmán Albarracín to the Inter-American Court.⁵⁹

Analysis by the Ministry of Education found that of 49 cases where teachers have appealed administrative dismissal for sexual violence since the 2021 ruling, courts overturned ministerial decisions in 23 cases, meaning that all 23 teachers were reinstated to their positions.⁶⁰

To pay financial compensation to reinstated teachers, zonal and district offices diverted funds from their budget for prevention and protection measures, such as school maintenance—for example for bathrooms—and halted hiring of teachers and judicial staff, according to the former vice minister of education.⁶¹

To prevent re-traumatization of students, who may be forced to see teachers who previously committed abuses against them, the Ministry of Education told Human Rights Watch that it has taken emergency measures to ensure that teachers reinstated following judicial decisions do not have contact with survivors. Some have been placed in administrative roles.⁶²

Inadequate Prevention Efforts

The Ecuadorian government has acknowledged that prevention is a critical component of its efforts to eradicate sexual violence in schools. Its new Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools seeks to strengthen the education system’s prevention efforts once implemented. The government has focused its efforts on training teachers and others in the educational community, ensuring education actors and students are informed about its protocols and reporting mechanisms, and adopting comprehensive sexuality education (CSE), both in its curriculum and in a national strategy, all of which it plans to institutionalize in its Public Policy once implemented.

Yet, its prevention goals are seriously hampered by the lack of adequate budgets for prevention and eradication of school-related sexual violence and gender-based violence against children,

⁵⁹ Observatorio Paola Guzmán Albarracín, Amicus Curiae in *Paola Guzmán Albarracín v. Ecuador*, April 2024, on file with Human Rights Watch.

⁶⁰ Ministry of Education presentation in “Conversatorio en conmemoración del tercer aniversario de la Sentencia Guzmán Albarracín y otras vs Ecuador y del 14 de agosto como Día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas,” August 29, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁶¹ Human Rights Watch interview with Diana Castellanos Vela, former vice minister of education, June 7, 2024.

⁶² Human Rights Watch interview with Lorena Peñaherrera, former national director, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministry of Education, December 13, 2023.

including efforts to improve detection and response to violence, fill staff shortages, address obstacles to implementing CSE in schools.

Limited National Budgets for Prevention and Eradication

Ecuador's prevention measures are not commensurate with the scale and urgent need to implement its commitment for zero tolerance against school-related sexual violence. Its low budgetary allocation and spending for prevention does not support its commitment to comply with the Inter-American Court's ruling to prevent and bring to an end the types of abuses described in this report.

Funding and budget cuts have historically stalled efforts to address school-based sexual violence. For example, in 2022, education made up 3.6 percent of Ecuador's GDP, a decrease from 4.6 percent in 2018 – a level that has failed to recover following years of austerity measures and Covid-19 effects.⁶³ The government has committed to increasing funding to address gender-based violence from US\$4.7 million in 2020 to \$24 million for 2022-2025.⁶⁴ Moreover, funding to address gender-based violence, part of which would go toward school-based sexual violence, was not fully spent in 2023 and was reduced in 2024, even as reports of sexual violence against women and children continue at levels that are at least as high as in previous years.⁶⁵

In 2023, the Ministry of Education reported that its total budget for preventing and addressing sexual violence was nearly US\$1.97 million in 2020, which was reduced to US\$328,400 in 2021. The budget for these efforts increased again in 2022, reaching US\$970,000, but was nearly cut by half in 2023, when the budget was US\$581,000.⁶⁶ During the year, \$75,650 was spent on prevention of psychosocial risks, under which sexual violence falls, according to the Ministry's

⁶³ World Bank, "World Development Indicators, Government expenditure on education, total (% of GDP)," <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> (accessed June 24, 2024).

⁶⁴ UN Human Rights Council, Summary of stakeholders' submissions on Ecuador, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/WG.6/41/ECU/3 (2022), para. 25.

⁶⁵ Ministerio de Economía y Finanzas, "Proforma del Presupuesto General del Estado: Reporte Consolidado Comparativo por Programa," 2024, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/12CN_Por-Programa-3.pdf (accessed June 13, 2024), p. 6; Susana Roa Chejín, "La proforma del presupuesto general del Estado de 2024, explicada," *GK*, February 27, 2024, <https://gk.city/2024/02/27/proforma-presupuesto-general-estado-2024/> (accessed June 13, 2024); "Proforma presupuestaria 2024 de Daniel Noboa: 3,9 millones menos para combatir la violencia de género en Ecuador," *Ecuavisa*, February 22, 2024, <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/proforma-presupuestaria-2024-daniel-noboa-menos-dinero-para-combatir-violencia-genero-ecuador-AN6870929> (accessed June 13, 2024).

⁶⁶ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, February 13, 2023, on file with Human Rights Watch. Human Rights Watch calculated these numbers based on figures the Ministry of Education provided on current expenditure (POA) and investment expenditure (PAI).

accountability report for 2023.⁶⁷ The Planning Secretariat found that the Ministry’s psychosocial risks project had “low compliance with physical goals and low budget execution.”⁶⁸

In 2024, the education ministry has planned a budget of nearly US\$203,000 to prevent and address psychosocial risks in schools, which is a component of its National Strategy on Comprehensive Sexuality Education (*Estrategia Nacional de educación integral en sexualidad*, or ENEIS).⁶⁹

The Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, which requires all participating institutions to allocate funding for all activities under the four aims – prevention, response, access to justice and comprehensive reparations, and dissemination of information – has an estimated budget of \$272.2 million through 2030, according to an April 2024 version of the Public Policy.⁷⁰

The Public Policy has a budget of US\$249.5 million through 2030 for its response activities, which will be led by the Ministry of Education and the Ministry of Women and Human Rights.⁷¹ The largest proportion—\$236.7 million—will go toward hiring student welfare staff to reduce the gap by 50 percent.⁷²

The Public Policy has a budget of US\$8 million for prevention activities through 2030, US\$7.6 million of which will go toward activities related to comprehensive sexuality education.⁷³ The current prevention allocation under the policy comes out to US\$1.1 million every year through 2030.

⁶⁷ Ministry of Education, “Rendición de Cuentas: 2023,” <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/04/informe-narrativo-rendicion-cuentas-2023.pdf> (accessed June 13, 2024), p. 62.

⁶⁸ Ministry of Economy and Finances, Planning Secretariat, “Monitoring of the Annual Investment Plan - Quarter II 2023 - Non-Permanent Expenditure,” 2023, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=14348&force=0> (accessed June 13, 2024).

⁶⁹ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, December 18, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁷⁰ Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, unpublished document, October 2023, on file with Human Rights Watch, pp. 90, 96, 103, 109. These numbers are the aggregate of the allocated budgets for all four aims.

⁷¹ Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, unpublished document, April 2024, on file with Human Rights Watch, p. 96.

⁷² Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, unpublished document, April 2024, p. 95.

⁷³ In their December 2023 letter to Human Rights Watch, the Ministry of Education said they planned to spend US\$203,000 on prevention in 2024, including the National Strategy on Comprehensive Sexuality Education. However, in the April 2024 version of the Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, the Roundtable has stated it plans to spend \$2.3 million on prevention, with most activities led by the Ministry of Education, in 2024.

Comprehensive Sexuality Education

The Ministry of Education has launched several comprehensive sexuality education (CSE) initiatives in schools, but efforts have been piecemeal and levels of acceptance by teachers, parents, and school staff have been mixed.

Experts and civil society organizations in Ecuador and across the region have reiterated the need for nationwide measures to guarantee children and adolescents CSE that provides them with the tools to identify, report, and defend themselves against sexual violence.⁷⁴ This Court confirmed in *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador* that the “right to education encompasses education on sexual and reproductive rights.”⁷⁵

When executed in line with international standards, CSE is crucial in fostering safe and informed practices when it comes to puberty, menstruation, sexual development, relationships, and safer sex, and in preventing gender-based violence, gender inequality, sexually transmitted infections, and unintended pregnancies.

Since 2021, the Ministry of Education has launched several initiatives related to CSE in schools.⁷⁶ These include the development of a methodology for all grade levels in 2021 and teaching the methodology to thousands of students and teachers;⁷⁷ online courses and awareness-raising

⁷⁴ Center for Reproductive Rights, “Resolución de supervisión de cumplimiento en el caso de Paola Guzmán Albarracín,” October 26, 2021, <https://reproductiverights.org/resolucion-de-supervision-de-cumplimiento-en-el-caso-de-paola-guzman-albarracin/> (accessed June 24, 2024); Human Rights Watch interview with Micaela C. and Seta, Cholas Valientes, March 1, 2023.

⁷⁵ Inter-American Court of Human Rights, “Caso Guzmán Albarracín y Otras vs. Ecuador, Sentencia de 24 de junio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana,” https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_405_esp.pdf.

⁷⁶ UN agencies have also provided the ministry and other institutions support on efforts to raise awareness of sexual and gender-based violence, including digital violence, as well as combatting teenage pregnancy. Human Rights Watch interviews with UN agency officials, July 19, 2023; UN agency official, August 2, 2023; and official from an international organization, April 19, 2023; and letter from the Ministry of Education, February 13, 2023, pp. 16-17, on file with Human Rights Watch. Ministry of Education, *Agenda Educativa Digital 2021 – 2025*, 1st Edition, 2021, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Agenda-Educativa-Digital-2021-2025.pdf> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, “El mundo virtual de Eugenia, la campaña del Ministerio de Educación para promover el uso seguro de la Internet,” July 7, 2020, <https://internetsegura.gob.ec/?p=529> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, “El Mundo Virtual de Eugenia,” <https://recursos.educacion.gob.ec/red/eugenia/> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, “Educando en Familia,” <https://educacion.gob.ec/educando-en-familia/> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, UNESCO, UNICEF, and UNHCR, “La Educación es el Camino,” <https://laeducacioneselcamino.org/metodologias-reconoce/> (accessed June 24, 2024); UNESCO, UNFPA, FLACSO Argentina, and the National Education University of Ecuador (UNAE), *Reconoce Oportunidades Curriculares de EIS*, <https://padlet.com/reconoceoportunidades/reconoce-oportunidades-curriculares-de-eis-xxoyvnjp6olffk5q> (accessed June 24, 2024).

⁷⁷ Ministry of Education and UNESCO, “Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica: Preparatoria, Elemental y Media,” Second Edition, 2021, <https://es.unesco.org/sites/default/files/oportunidades-curriculares-de-educacion-integral-en-sexualidad.pdf> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education and UNFPA, “Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica Superior y Bachillerato,” Second Edition, 2021,

workshops for teachers, student welfare teams,⁷⁸ and students; and rollout of materials through printed copies, videos, and comics, among others.⁷⁹ It has also launched a plan for permanent and continuous trainings for teachers, covering topics on violence prevention and CSE.⁸⁰ Though the Ministry has made advances, it faces considerable challenges.

Previous CSE efforts have been piecemeal at the school level, and the Ministry of Education has struggled to implement its CSE methodologies across all schools.⁸¹ For example, in 2022 and 2023, nearly 74 percent of schools that had completed at least one CSE intervention did not use the ministry-promoted tools, according to a Ministry of Education official.⁸²

Religious and political groups inside and outside institutions have also hampered efforts to implement CSE in schools.⁸³ Former ministry staff leading CSE-related initiatives reported facing false accusations of “indoctrinating” children, along with criticism based on claims that sexuality education is solely the responsibility and right of the family.⁸⁴

Teachers and parents sometimes show resistance toward trainings on topics related to adolescent pregnancy prevention and CSE.⁸⁵ Teachers and school staff also lack adequate training on gender, sexual orientation and gender identity, which are integral to CSE.⁸⁶ According to a Ministry of Education official, a 2018 guide developed to prevent and combat discrimination based on a

<https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Bachillerato-UNFPA.pdf> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, “Proyecto de Inversión Prevención del embarazo en niñas y adolescentes en el ámbito educativo,” 2022, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/01/2022_Proyecto-de-inversion-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-en-el-ambito-educativo.pdf (accessed June 24, 2024).

⁷⁸ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, June 25, 2024, pp. 3-4; Human Rights Watch interview with staff from a United Nations agency based in Ecuador, names withheld at interviewees’ request, July 19, 2023.

⁷⁹ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, February 13, 2023, pp. 16-17, on file with Human Rights Watch.

⁸⁰ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, June 25, 2024, pp. 3-4; Ministry of Education, “Mecapacito,” <https://mecapacito.educacion.gob.ec/> (accessed July 5, 2024); Plan Nacional de Formación Permanente, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Plan-Nacional-de-Formacion-Permanente.pdf> (accessed July 5, 2024).

⁸¹ FLACSO Argentina, “¿Qué está pasando en EIS en Ecuador? Entrevista a Cynthia Maribel Tapia, del Ministerio de Educación de Ecuador,” April 2024, <http://legacy.flacso.org.ar/newsletter/intercambieis/23/esta-pasando-entrevista-cynthia-maribel-tapia.html> (accessed June 10, 2024).

⁸² Ibid.

⁸³ Human Rights Watch interview with UN agency officials, July 19, 2023; “Guía ‘Educación de la sexualidad y afectividad’ no es parte de ningún pénsum académico en Ecuador, señala ministerio,” *El Universo*, May 5, 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/guia-educacion-de-la-sexualidad-y-afectividad-no-es-parte-de-ningun-pensum-academico-en-ecuador-senala-ministerio-nota/> (accessed June 24, 2024); María Amelia Viteri, Políticas Antigénero en América Latina: Ecuador, 2020, <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Ecuador-20200204.pdf> (accessed June 24, 2024).

⁸⁴ Human Rights Watch interview with Diana Castellanos Vela, former vice minister of education, June 7, 2024.

⁸⁵ Human Rights Watch interview with civil society representative, name and organization withheld at interviewee’s request, April 3, 2023.

⁸⁶ Human Rights Watch interview UN agency official, August 2, 2023.

person’s sexual orientation and gender identity was not “adequately implemented due to political reasons.”⁸⁷ This observation was in line with reports of teachers and other groups pushing back on these topics, and other reporting on limited socialization of this guide in schools.⁸⁸ The Ministry of Education has recently taken steps to socialize the guide. As of December 2023, according to the Ministry of Education, it was working with the Ministry of Women and Human Rights to train teachers and student welfare teams on these issues, and a priority of this administration is to implement the guide.⁸⁹ The prevention of and response to discrimination and violence against sexual and gender minorities is included in the tools that are part of the ENEIS strategy.⁹⁰

On August 14, 2023, the National Day against Sexual Violence in Schools, the Ministry of Education presented its National Strategy on Comprehensive Sexuality Education (ENEIS Strategy),⁹¹ with the aim of providing “guidelines for the implementation, support and monitoring of CSE at the national, zonal, and district levels.”

However, the ministry set a limited goal of ensuring 40 percent of public schools implement all programs related to CSE with students and families,⁹² and at least 50 percent of teachers are trained in tools and methodologies to implement the CSE curriculum, by 2030.⁹³ Studies conducted by the UN Population Fund (UNFPA) and Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) in 2021 and 2022 of CSE implementation status across 19 countries in Latin America found that Ecuador’s implementation was among the lowest.⁹⁴

⁸⁷ Human Rights Watch interview with Lorena Peñaherrera, former national director, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, December 13, 2023.

⁸⁸ “Educación: La guía para atender a alumnos sexualmente diversos permanece en las sombras,” *Expreso Ecuador*, June 28, 2022, <https://imghandler.expreso.ec/actualidad/educacion-guia-atender-alumnos-sexualmente-diversos-permanece-sombras-130083.html> (accessed June 10, 2024).

⁸⁹ Human Rights Watch interview with Lorena Peñaherrera, former national director, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, December 13, 2023; Council for Gender Equality and VVOB, “Guía de Orientaciones Técnicas para Prevenir y Combatir la Discriminación por Diversidad Sexual e Identidad de Género,” First Edition, 2018, https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/GU%C3%8DADIVERSIDADES_FINAL.pdf (accessed June 24, 2024).

⁹⁰ Letter from the Ministry of Education to Human Rights Watch, December 18, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁹¹ Government of Ecuador, Ministry of Education, “¡Unidos contra la violencia sexual en las aulas!” August 14, 2023, <https://educacion.gob.ec/unidos-contra-la-violencia-sexual-en-las-aulas/> (accessed June 24, 2024); “El Ministerio de Educación con apoyo de UNFPA y FLACSO Argentina presentó la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad en el Día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas,” UNFPA press release, August 15, 2023, <https://ecuador.unfpa.org/es/news/el-ministerio-de-educaci%C3%B3n-con-apoyo-de-unfpa-y-flacso-argentina-present%C3%B3-la-estrategia> (accessed June 24, 2024).

⁹² “¡Unidos contra la violencia sexual en las aulas!” Ministry of Education press release, August 14, 2023, <https://educacion.gob.ec/unidos-contra-la-violencia-sexual-en-las-aulas/> (accessed June 24, 2024). The April 2024 version of the Public Policy states it aims to implement CSE in 70 percent of schools by 2030.

⁹³ Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, unpublished document, April 2024, p. 84.

⁹⁴ UNFPA and FLACSO Argentina, “Estado del Arte de la Educación Integral de la Sexualidad en América Latina,” 2021, <https://lac.unfpa.org/es/publications/estado-del-arte-de-la-educaci%C3%B3n-integral-de-la-sexualidad-en-am%C3%A9rica-latina>

In October 2023, the Ministry of Education issued the ENEIS strategy, requiring its application in all schools across the country.⁹⁵ In May 2024, the Ministry of Education informed Human Rights Watch that it began implementation of the strategy in 1,120 schools, with plans to evaluate implementation in 2025, and increase the number of schools over time.⁹⁶

The ministry has set standards to monitor a school's compliance with the strategy, such as requiring schools to attend at least 75 percent of CSE district network meetings, requiring at least one school director and 50 percent of teachers to be trained in CSE, and requiring at least 50 percent of students to carry out a CSE-related project.⁹⁷ It is also currently developing a monitoring and evaluation plan that would assess the strategy's implementation.⁹⁸ If a school does not implement the strategy, this could be considered negligence and the school could be sanctioned in line with Ecuador's education law.⁹⁹

In November 2023, the Ministry published a new curriculum for all schools in the country,¹⁰⁰ which covers detection and reporting of violence among other topics. The curriculum is set to begin in the 2024-2025 academic year.

Barriers to Effective Justice and Reparations

2021 (accessed June 24, 2024), p. 14; "Actualización del Estado del Arte de la EIS 2022," 2022, https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/indicador_actualizados_sobre_el_estado_del_arte_de_la_esis_2022.pdf (accessed June 24, 2024), p. 10.

⁹⁵ Ministry of Education, Accord No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A, October 23, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/10/MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A.pdf> (accessed June 24, 2024); Ministry of Education, Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (Quito: Ministry of Education, 2023), <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Educar-es-Prevenir-Sexualidad.pdf> (accessed June 10, 2024); Letter from the Ministry of Education, December 18, 2023, on file with Human Rights Watch.

⁹⁶ Letter from the Ministry of Education, June 25, 2024, on file with Human Rights Watch.

⁹⁷ Letter from the Ministry of Education, December 18, 2023, pp. 6-8, on file with Human Rights Watch; Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Educar-es-Prevenir-Sexualidad.pdf>, pp. 47-48.

⁹⁸ Letter from the Ministry of Education, December 18, 2023, pp. 6-8, on file with Human Rights Watch.

⁹⁹ Human Rights Watch interview with Lorena Peñaherrera, former national director, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, December 13, 2023. Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/reglamento-LOEI-2023.pdf>, art. 329; Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Ley-Organica-Reformatoria-a-la-Ley-Organica-de-Educacion-Intercultural-Registro-Oficial.pdf>, art. 64.5.

¹⁰⁰ Ministry of Education, Accord No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00086-A, November 21, 2024, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/MINEDUC-MINEDUC-2023-00086-A.pdf> (accessed June 12, 2024); "Marco curricular competencial de aprendizajes," November 2023, <https://educacion.gob.ec/marco-curricular-competencial-de-aprendizajes/> (accessed June 12, 2024).

Human Rights Watch has consistently found that an expectation of impunity, the lack of prompt justice, and the lack of sanctions for perpetrators dissuade families from reporting cases in Ecuador.¹⁰¹ Often, the mental health of victims and family members suffers due to a lengthy judicial process that is typically hostile and perceived to be unfair to children and their families.¹⁰² Survivors and their families face significant barriers at every step of the judicial process, such as re-traumatization, threats to abandon cases, and time-consuming and costly legal processes. Survivors of violence choose not to report their abuser and, in many cases, abandon the process, and as a result, prosecutors decide not to continue with the investigation.¹⁰³

Data from the Attorney General’s Office analyzed by Human Rights Watch shows that of the 647 sexual violence complaints against teachers, school personnel, and students they received between 2020 and 2022, 592 were under preliminary investigation and 17 were sent to trial.¹⁰⁴

From 2018 to 2022, the Judiciary Council has spent nearly US\$30 million on the creation and strengthening of judicial units, including allocation of funds for hiring staff, trainings, equipment, and infrastructure.¹⁰⁵ The Council states that it needs a yearly budget of US\$22 million to maintain its services specializing in addressing violence cases.¹⁰⁶

According to an April 2024 version of the Public Policy, the budget for the “access to justice and reparations” aim for all activities through 2030 was US\$1.5 million – the lowest budget allocation of all four aims.

In an earlier draft of this policy seen by Human Rights Watch, and in a Judiciary Council letter to Human Rights Watch, the policy stated the goal to increase the number of prosecutorial staff to address sexual violence cases.¹⁰⁷ In the October 2023 draft submitted to the Planning Secretariat for approval, which was ultimately approved in April 2024, this action was no longer included, despite criticism from the Center for Reproductive Rights that point to the constraints that the

¹⁰¹ Human Rights Watch interviews with Ana Vera, Surkuna, April 6, 2023; and Jessica Agila, former Education Free from Violence project promotor, CARE, April 26, 2023.

¹⁰² Human Rights Watch interviews with Evelyn Yucailla, July 31, 2023; and government official, cantonal board for protection of rights, location withheld, August 4, 2023.

¹⁰³ Human Rights Watch interview with Ministry of Education official, April 20, 2023; Mayra Soria, gender expert, June 22, 2023; and follow-up confirmation with Ammy, leader, Movimiento por ser niña, June 27, 2024.

¹⁰⁴ Data from the Attorney General’s Office to Human Rights Watch, February 17, 2023, on file with Human Rights Watch.

¹⁰⁵ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, June 27, 2024, pp. 3-5, on file with Human Rights Watch.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, May 4, 2023, on file with Human Rights Watch.

Attorney General’s Office has to effectively investigate and prosecute sexual violence against children.¹⁰⁸

The lack of additional funding and limited goals under this aim is not commensurate with the barriers survivors must overcome, as will be described below.

Investigation of Sexual Violence Cases

The Attorney General’s limited human and financial resources cause significant problems: They impede investigations or result in case closures; prosecutorial staff don’t always have the resources and expertise to work with child and adolescent survivors; and trainings are often not enough to overcome patriarchal and revictimizing attitudes.

A dearth of prosecutors and investigation teams countrywide continues to slow down or stall investigations.¹⁰⁹ Staff are overworked, assigned to cases in which they may not have expertise,¹¹⁰ or have limited resources,¹¹¹ all of which can negatively affect investigations. The Attorney General reported a deficit in prosecutors in 2023: Ecuador has 4.3 prosecutors per 100,000 inhabitants, almost half the regional standard of 8 per 100,000.¹¹² It would need to hire nearly 1,700 more prosecutorial staff to fill the gap.

While the government has issued protocols on forensic interviewing methods that aim to minimize re-traumatization and the number of times a child has to retell their story,¹¹³ this does not always happen in practice. According to the protocol, interviews with victims under 18 should take place in Gesell chambers, a room where children are interviewed by a specialized child psychologist,

¹⁰⁸ Center for Reproductive Rights, Amicus Curiae in *Paola Guzman Albarracín v. Ecuador*, December 22, 2023, p. 9, on file with Human Rights Watch; Procuraduría General del Estado, “Informe de Cumplimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paola Guzman Albarracín y otras vs. Ecuador, Annex 4, February 22, 2022, https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/guzmn_abarracn_y_otros/Guzm%C3%A1n_Albarrac%C3%ADn_20220314_es_tado.pdf (accessed June 24, 2024), p. 93.

¹⁰⁹ Human Rights Watch interview with Attorney General’s Office official, April 25, 2023; and Judiciary Council official, August 9, 2023.

¹¹⁰ Human Rights Watch interviews with Judiciary Council official, August 9, 2023, and Mayra Soria, gender expert, June 22, 2023.

¹¹¹ Human Rights Watch interview with Attorney General’s Office official, April 25, 2023; Stalin Oviedo, lawyer, July 29, 2023; and Attorney General’s Office, Informe de labores, enero-diciembre 2023, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2024/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf> (accessed June 24, 2024).

¹¹² Attorney General’s Office, Informe de labores, enero-diciembre 2023, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2024/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf>, p. 4.

¹¹³ Judiciary Council, Resolution 116A-2018, December 14, 2018, on file with Human Rights Watch; “Protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante la escucha especializada para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual” and “Guía para la aplicación del protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante escucha especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual,” pp. 227-293.

while legal counsel and prosecutors observe from another room through a one-way mirror.¹¹⁴ Prosecutors fail to request this specialized testimony process from the judge or judges do not grant it, said a Judiciary Council official.¹¹⁵ Reasons vary, according to the Judiciary Council: either because of a lack of experts, adequate child-responsive infrastructure, training, or instances where judges opt not to request it to avoid re-traumatization of children in the absence of adequate safeguarding measures.¹¹⁶ Though the Judiciary Council publishes statistics on requests of this specialized testimony,¹¹⁷ it is not able to accurately quantify how many are presented by prosecutors, how many of them are granted or denied by judges, and what the results of this testimony are.¹¹⁸

As of June 2024, the country had more than 100 Gesell chambers operated by the Judiciary Council; 74 of which are currently functional.¹¹⁹ In areas where there are no operational Gesell chambers, testimony is collected by other means, including in chambers operated by prosecutors' offices, in nearby areas, or by Zoom.¹²⁰ However, in 2023, the government reduced the Judiciary Council's budget,¹²¹ and failed to allocate funds for ongoing repairs of other Gesell chambers, according to a Judiciary Council official. The institution had to partner with national and international organizations to fund these repairs.¹²²

Investigations often stall, or cases are closed because of a lack of experts, such as psychologists, doctors, and sign language interpreters, to evaluate or accompany child and adolescent complainants in judicial proceedings where they are victims. Because they are limited in number, child-focused experts are sometimes booked up for months, which leads to delays in evidence

¹¹⁴ Judiciary Council, "Protocolo para el Uso de la Cámara de Gesell," Resolución 117-2014, 2014, on file with Human Rights Watch.

¹¹⁵ Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023.

¹¹⁶ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, June 27, 2024, pp. 15-16, on file with Human Rights Watch.

¹¹⁷ Judiciary Council, "Visualizadores Estadísticos de Violencia en Ecuador," <https://www.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscv/violencia.html> (accessed July 5, 2024).

¹¹⁸ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, June 27, 2024, pp. 15-16, on file with Human Rights Watch.

¹¹⁹ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, June 27, 2024, pp. 20-21, on file with Human Rights Watch; and "En la lucha por la disminución de la impunidad y revictimización en los casos de violencia sexual en Ecuador," AECID Ecuador news release, April 2023, <https://aecid-ecuador.ec/2023/04/26/en-la-lucha-por-la-disminucion-de-la-impunidad-y-revictimizacion-en-los-casos-de-violencia-sexual-en-ecuador/> (accessed June 24, 2024).

¹²⁰ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, June 27, 2024, pp. 20-21, on file with Human Rights Watch.

¹²¹ "Judicatura acusa a Guillermo Lasso y a Finanzas de no proveer suficientes recursos a la Función Judicial," El Comercio, April 5, 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/judicatura-acusa-lasso-recursos-funcion-judicial.html> (accessed June 24, 2024).

¹²² Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023; and Elena Gutiérrez, May 25, 2023. Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, May 4, 2023, p. 24, on file with Human Rights Watch.

gathering, according to experts interviewed.¹²³ Some children with disabilities have been denied procedural accommodations and inclusive and tailored ways to provide testimony, including sign language interpretation.¹²⁴

Among prosecutors and judges, as among expert witnesses, expertise in cases involving children and adolescents is lacking.¹²⁵ Prosecutors and judges in some provinces are expected to be “multicompetent,” meaning they must be able to take on a wide range of cases in addition to sexual violence cases.

Following the Law to Prevent and Eradicate Violence Against Women of 2018, the Judiciary Council carried out a study to assess the capacity of judicial units across the country to adjudicate cases of gender-based violence against women and children. The analysis determined that some cantons (an administrative division below provinces, or a district) benefited from having a specialized unit to attend to violence cases, while other cantons with multicompetent or criminal judicial units could continue to attend to violence cases, but would need increased capacity.¹²⁶ The study resulted in the creation of 10 judicial units specialized in violence in regions with high levels of violence, and improvement of 55 multicompetent units in areas with low population density.¹²⁷ As a result of these changes, a Judiciary Council official said approximately 80 percent of cases of violence against women and children are assigned to specialized units, and 20 percent are assigned to multicompetent units.¹²⁸ The latter is usually the case in cantons that have small populations, where, according to the official, it is not necessary to have specialized units for different types of cases. The official referred to the Judiciary Council study that determined that it was more convenient for survivors in areas with small populations to see the closest judge, regardless of specialization, than to travel long distances to see a specialized judge.¹²⁹

¹²³ Human Rights Watch interview with Mayra Soria, June 22, 2023; Stalin Oviedo, July 29, 2023; and Carla Patiño Carreño and Myriam Pérez Gallo, Fundación Idea Dignidad, March 21, 2023.

¹²⁴ Human Rights Watch interviews with government official, cantonal boards for protection of rights, name and location withheld, August 4, 2023; and Efigenia Witt, lawyer and executive director for the organization Fundación Defensa de Niños, Niñas y Adolescentes, August 29, 2023.

¹²⁵ Coalición de Niñas y Jóvenes Mujeres, Desde Nuestras Voces, “Informe alternativo al Comité de la CEDAW Examen al Estado Ecuatoriano,” October 2020, https://plan.org.ec/wp-content/uploads/2017/03/INT_CEDAW_NGO_ECU_46781_S.pdf (accessed June 24, 2024); Human Rights Watch interviews with Efigenia Witt, lawyer, August 29, 2023, Lorena Chávez Ledesma, Ombudsperson’s Office, August 29, 2023; government official, name and location withheld, August 2, 2023; Evelyn Yucailla, July 31, 2023; and Veronica Polit, Terre des Hommes, July 28, 2023.

¹²⁶ Judiciary Council, Resolution 049-2019, April 10, 2019, and Resolution 052A-2018, August 23, 2018, on file with Human Rights Watch.

¹²⁷ Letter from the Judiciary Council to Human Rights Watch, June 27, 2024, on file with Human Rights Watch.

¹²⁸ Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023.

¹²⁹ Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023.

In other provinces, and better funded offices, sexual violence cases involving children are assigned to prosecutors in specialized units, such as gender units.

However, representatives from the Coalition Against Sexual Abuse of Children and Adolescents (COCASEN) noted that this lack of specialization means that children are not getting the appropriate attention they need during judicial processes that rely on multicompetent units.¹³⁰

Trial and Sentencing

Delays in cases due to scheduling practices, low rates of cases that reach trial, and prioritization of other crimes over sexual and gender-based violence are severe obstacles to ensuring survivors find swift and adequate justice.

Sentencing rates for sexual violence vary. A 2023 analysis by Ecuador's Ombudsperson's Office found that based on the Attorney General's Office data, only 4.2 percent of complaints of sexual violence against children and adolescents between January 2015 and June 2023 received a sentence; based on Judiciary Council data, 28.5 percent of cases between January 2018 and June 2023 resulted in a sentence.¹³¹ An analysis of the Observatorio Paola Guzmán Albarracín, based on information received from the Judiciary Council and the Attorney General's Office, found that of all sexual violence cases reported to the Attorney General's Office between January 2020 and October 2023, only 8.9 percent resulted in a sentence.¹³²

Human Rights Watch analysis show high rates of impunity for school-based sexual violence. In its previous 2020 investigation, Human Rights Watch found that between 2015 and 2019, only three percent of reported cases of sexual violence against children and adolescents had gone to trial.¹³³

From January 2020 to December 2022, an even smaller percentage of cases went to trial, according to Human Rights Watch's analysis of data from the Attorney General's Office. The data shows that of the 647 complaints of sexual violence against teachers, school personnel, and

¹³⁰ Human Rights Watch interviews with Efigenia Witt, August 29, 2023, and Lorena Chávez Ledesma, Ombudsperson's Office, August 29, 2023.

¹³¹ Ombudsperson's Office, *Informe Intermedio Investigación Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005*, December 2023, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549> (accessed June 24, 2024), p. 46.

¹³² Observatorio Paola Guzmán Albarracín, *Amicus Curiae in Paola Guzmán Albarracín v. Ecuador*, April 2024, p. 30, on file with Human Rights Watch.

¹³³ Human Rights Watch, *"It's a Constant Fight,"* "IV. Barriers within the Justice System," section. Human Rights Watch's analysis in 2020 was based on data from the Attorney General's Office's "Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales" (SIAF). From January 2015 to September 2020, the AG's Office reported that 12,815 school-based sexual violence cases were under preliminary investigation and 426 cases were sent to trial, resulting in a 3.3 percent rate.

students they received between 2020 and 2022, only 17 had gone to trial by February 2023.¹³⁴ One case resulted in a conviction. No trials for cases of school-based sexual violence took place in 2021, according to data from the Attorney General’s Office.

Severe delays in the court system—from initial complaint to trial and appeal— affect survivors and their families, drawing out an already re-traumatizing process. Human Rights Watch documented cases resulting in convictions within a year of reporting. However, Human Rights Watch has also documented cases with severe delays, including cases that took well over two or three years to reach a decision, or were pending a decision following appeals.¹³⁵ Despite advancements, protracted case resolution times run contrary to the judicial system’s constitutional obligation to expedite cases involving children and adolescents and can undermine an accused person’s right to a fair trial.¹³⁶

Ecuador’s “pull system,” or lottery, randomly assigns judges and other staff to cases.¹³⁷ This system causes unjustifiable delays as it can be difficult to reconcile the agendas of several judicial staff who need to be present during hearings.¹³⁸ Criminal judges in Ecuador handle gender-based violence as part of broad caseloads that may also include fraud, drug, theft, and other criminal offenses. This set-up can lead to delays.¹³⁹ When preventive prison measures are set to expire, for example, in cases of killings or extortion, scheduling of hearings will take priority over gender-based violence cases, according to experts interviewed by Human Rights Watch.¹⁴⁰ Human Rights Watch notes that the Judiciary Council has been working to change the lottery system to a court system,¹⁴¹ which would mean judges have fixed hearing schedules, as opposed to random assignments. However, it might take a few years for the system to be fully implemented.¹⁴²

¹³⁴ Data from the Attorney General’s Office, February 17, 2023, on file with Human Rights Watch. For a more detailed breakdown of complaints, see Table 3 in above section, “I. Slow Progress in Tackling School-Related Sexual Violence.”

¹³⁵ Human Rights Watch, “*It’s a Constant Fight*,” p. 57.

¹³⁶ Republic of Ecuador, National Assembly, Constitution, 2008, art. 81.

¹³⁷ Human Rights Watch interviews with Judiciary Council official, August 9, 2023, and Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023.

¹³⁸ Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023.

¹³⁹ Human Rights Watch interviews with Mayra Soria, gender expert, June 22, 2023, and Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023.

¹⁴⁰ Human Rights Watch interviews with Mayra Soria, gender expert, June 22, 2023, and Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023. “La Judicatura pide eliminar el pull de jueces,” *Expreso*, November 13, 2019, <https://www.expreso.ec/actualidad/judicatura-pide-eliminar-pull-jueces-28068.html> (accessed June 24, 2024).

¹⁴¹ Human Rights Watch interviews with Judiciary Council official, August 9, 2023; and Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023.

¹⁴² Human Rights Watch interview with Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023.

Training of Prosecutorial and Judicial Staff

Ecuador's judicial institutions have a long way to go to ensure child and adolescent survivors feel comfortable and supported when reporting, while making every effort to prevent re-traumatization. Some prosecutorial or police officials exhibit revictimizing and victim-blaming attitudes, according to experts, which highlights the need for staff at all stages of the investigation and trial to improve their approach to working with survivors.

The Judiciary Council and Attorney General's Office told Human Rights Watch that both institutions have made efforts to train a wide range of staff encompassing multiple disciplines, and to increase the judiciary system's capacity to address violence against children, gender-based and domestic violence, and restorative justice.¹⁴³ However, some prosecutorial staff who are transferred from units not related to gender-based violence are unaware of the processes for collecting expert testimony on it.¹⁴⁴

Though a necessary first step for all actors involved in investigations and cases involving survivors of sexual violence, Human Rights Watch submits that training is not enough to overcome the deep discriminatory and prejudicial challenges entrenched in judicial institutions. Prosecutors who are trained may retain counter-productive attitudes or biases that trainings alone cannot change.¹⁴⁵ This underscores the need for periodic and continuous training and evaluations of prosecutorial staff. The Judiciary Council has requested support from its human resources department to build indicators and parameters to evaluate staff on gender-focused trainings.¹⁴⁶

The Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools, which seeks to ensure access to specialized justice, non-revictimization in administrative and judicial processes, and comprehensive reparations, compels the Attorney General's Office and Judiciary Council to design a strategy of trainings for staff involved in judicial and administrative proceedings, and evaluation of staff after trainings, among other measures.¹⁴⁷ In its "access to justice and reparations" aim, the policy outlines a goal to provide 90 percent of staff with at least one training on sexual violence by 2030.

¹⁴³ Letters from the Attorney General's Office, February 10, 2023, and from the Judiciary Council, May 4, 2023, on file with Human Rights Watch; Human Rights Watch interviews with Elena Gutiérrez, May 25, 2023; Attorney General's Office official, April 25, 2023; Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023; and Judiciary Council official, August 9, 2023.

¹⁴⁴ Human Rights Watch interview with Stalin Oviedo, July 29, 2023.

¹⁴⁵ Human Rights Watch interviews with Yoli Pinillo Castillo, August 4, 2023; and Stalin Oviedo, July 29, 2023.

¹⁴⁶ Human Rights Watch interview with Judiciary Council official, August 9, 2023.

¹⁴⁷ Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate School-Based Sexual Violence, unpublished document, April 2024, on file with Human Rights Watch, and letter from the Judiciary Council, May 4, 2023, pp. 64-67, on file with Human Rights Watch.

VI. Conclusion

The present process to review the State of Ecuador's compliance presents this Honorable Court with an opportunity to clarify what guarantees of non-repetition states should consider to address cases involving violations of the right to education and other inter-related rights. Further guidance from this Court will be particularly helpful for states that confront contexts of endemic sexual and gender-based violence, for which a structural and systemic response is necessary to ensure access to adequate and effective justice and remedies.

Notwithstanding significant measures adopted by the state of Ecuador in the timeframe provided by this Court, the rectification of the violations in a context of endemic school-related sexual violence necessitates a long-term framework of measures and monitoring to assess the effective implementation of such measures. Human Rights Watch notes that the state of Ecuador has specified a deadline of 2030 to implement relevant measures dictated by this Court, included in its Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools. The State has also outlined its plans to conduct regular evaluations, including intermediate, final, and ex-post evaluations, to assess the impact of the implementation of the policy.¹⁴⁸

We therefore respectfully call on the Court to apply a long-term perspective to assess Ecuador's compliance with its human rights obligations and with all the guarantees of non-repetition applicable in this case.

Human Rights Watch respectfully invites the Court to consider three conclusions in its deliberations, based on the evidence submitted by Human Rights Watch, presented above, namely that the Inter-American Court of Human Rights:

1. Acknowledge the scale and long-term nature of measures states need to adopt and implement to effectively tackle and ultimately end school-related sexual and gender-based violence.
2. Conclude that states should adopt structural and systemic measures to redress violations of the right to education and other inter-related rights, including measures in the judicial

¹⁴⁸ Inter-Institutional Roundtable, Public Policy to Eradicate School-Based Sexual Violence, unpublished document, April 2024, on file with Human Rights Watch, and letter from the Judiciary Council, May 4, 2023, pp. 130-133, on file with Human Rights Watch.

system required to guarantee adequate and effective justice and reparations for child survivors of sexual violence.

3. Maintain the process of review of Ecuador's compliance with the Court's guarantees of non-repetition; and retain supervisory powers to assess the state's prevention and response measures, as well as the implementation and evaluation of its Public Policy to Eradicate Sexual Violence in Schools.



Elin Martínez

Senior Researcher, Children's Rights Division

Human Rights Watch

ANEXO 1



HUMAN
RIGHTS
WATCH

“Como poniendo parches”

Ecuador progresa lentamente al combatir y prevenir la violencia sexual en las instituciones educativas



“Como poniendo parches”

Ecuador progresa lentamente al combatir y prevenir la violencia sexual en las instituciones educativas

Copyright © 2024 Human Rights Watch
Todos los derechos reservados.
Impreso en Estados Unidos de América
ISBN: 979-8-88708-150-2
Diseño de tapa de Ivana Vasic

Human Rights Watch defiende los derechos de las personas en todo el mundo. Investigamos exhaustivamente casos de abusos, exponemos ampliamente los hechos y exigimos a quienes están en el poder que respeten los derechos y garanticen medidas de justicia. Human Rights Watch es una organización internacional independiente cuya labor se inscribe en un movimiento dinámico por la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos para todas las personas.

Human Rights Watch es una organización internacional con representantes en más de 40 países y oficinas en Ámsterdam, Beirut, Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Goma, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Nairobi, Nueva York, París, San Francisco, Sídney, Tokio, Toronto, Túnez, Washington DC y Zúrich.

Para más información, visite nuestro sitio web: <http://www.hrw.org/es>

“Como poniendo parches”

Ecuador progresa lentamente al combatir y prevenir la violencia sexual en las instituciones educativas

Resumen	1
Recomendaciones	8
Metodología.....	14
I. Lento progreso en la lucha contra la violencia sexual en el ámbito educativo	17
Violencia sexual arraigada en el ámbito educativo	20
Violencia sexual durante la pandemia de Covid-19	23
Aumento de la inseguridad y violencia relacionada con las pandillas.....	26
Desafíos institucionales en la respuesta a los abusos	29
Escasez de departamentos de consejería estudiantil	30
El prestigio de la escuela por encima de la protección del alumnado	31
Retrocesos en las sanciones administrativas a docentes acusados de violencia sexual	34
Desafíos en la recopilación de datos interministeriales	37
II. Esfuerzos de prevención inadecuados.....	41
Presupuestos nacionales limitados para la prevención y la erradicación	41
Educación sexual integral.....	44
III. Avances limitados en el acceso a la justicia y las reparaciones.....	50
Investigación de casos de violencia sexual	53
Juicios y sentencias.....	59
Seguimiento limitado de las reparaciones.....	61
Agradecimientos	64

Resumen

Los actos de violencia sexual del que fue víctima Paola Guzmán hace más de 20 años, hoy le está sucediendo a otra adolescente en alguna escuela del país.

– Ammy, líderesa del Movimiento Por Ser Niña, junio de 2024

La violencia sexual y de género es un problema generalizado y de larga data en las instituciones educativas de Ecuador.

En la última década, Ecuador ha registrado 6.438 casos de violencia sexual en el sistema educativo, perpetrados por docentes, autoridades escolares, otros miembros del personal escolar, conserjes y, a menudo, estudiantes, que han afectado a 7.303 niños, niñas y adolescentes. Solo en los últimos cuatro años, entre enero de 2020 y junio de 2024, se registraron 2.827 casos dentro del sistema educativo.

Sin duda, estas cifras subestiman el verdadero total. El Ministerio de Educación excluye al personal escolar contratado externamente –como los conductores de transporte escolar– como perpetradores dentro del sistema educativo, a pesar de que forman parte del entorno escolar y son esenciales para que los niños, niñas y adolescentes lleguen a la escuela. Desde enero de 2014 hasta junio de 2024, los datos complementarios compartidos por el ministerio muestran que los conductores de transporte escolar fueron denunciados como agresores en 78 casos, lo que eleva el número total de casos, de violencia sexual en el ámbito educativo, denunciados a 6.516.

En junio de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en contra de Ecuador en el caso *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, el primer caso de violencia sexual en una institución educativa y uno de los dos casos históricos que defienden los derechos de sobrevivientes de violencia sexual en el ámbito educativo en Ecuador. En 2001, Paola, una estudiante de 14 años de Guayaquil, fue violada y sufrió abusos sexuales durante más de un año por el vicerrector de su escuela fiscal. El personal de la escuela estaba al tanto y no hizo nada para protegerla. En diciembre de 2002, Paola se suicidó a la edad de 16 años.

Además de conceder reparaciones a la familia de Paola, la Corte Interamericana ordenó al gobierno ecuatoriano implementar numerosas medidas para prevenir, abordar y erradicar la violencia sexual en las instituciones educativas, con el objetivo de enfrentar los actos de violencia en curso y garantizar que los abusos no continúen. Las medidas específicas incluyen la detección y denuncia de casos de violencia sexual en el ámbito educativo; la formación del personal educativo en abordaje y prevención; la orientación, asistencia y atención a las víctimas y sus familiares; y la actualización periódica de la información estadística sobre violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas.

En diciembre de 2020, Human Rights Watch publicó un informe que constataba que la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes era un problema arraigado en las instituciones educativas de todo Ecuador, afectando a todos los niveles de enseñanza. Cuando los niños, niñas, adolescentes y sus familias buscaban justicia, se enfrentaban a serios obstáculos y a revictimización.

Entre diciembre de 2022 y junio de 2024, Human Rights Watch llevó a cabo una investigación de seguimiento para evaluar las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para abordar y prevenir la violencia sexual en el ámbito educativo, incluidas la violencia sexual digital y aquella facilitada por la tecnología.¹ Nuestra investigación coincidió con el regreso de las personas estudiantes a las clases presenciales después de un largo período de aprendizaje en línea y a distancia debido al cierre de escuelas relacionado con la pandemia de Covid-19, así como nuevos cierres de escuelas debido a la inseguridad generalizada provocada por grupos del crimen organizado.

Este informe constata que, a pesar de los compromisos de las instituciones gubernamentales, encabezadas por el Ministerio de Educación, la violencia sexual sigue siendo endémica en las instituciones educativas de Ecuador. Además, la investigación muestra que Ecuador ha implementado numerosas medidas para cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de Paola Guzmán Albarracín, pero estas no han progresado a la escala y la celeridad necesarias para garantizar la seguridad de todos los niños, niñas y adolescentes ante la violencia sexual en el ámbito educativo.

¹ Nuestros hallazgos sobre la violencia sexual digital y facilitada por la tecnología en el ámbito educativo se cubrirán en un informe separado que se publicará próximamente.

En los últimos años, Ecuador ha tomado medidas para abordar la violencia sexual en las instituciones educativas y agilizar la justicia para las víctimas. Entre ellas figuran la elaboración de una política integral e interinstitucional para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo; el lanzamiento de una estrategia para implementar la educación sexual integral (ESI) en las instituciones educativas; la formación del personal que trabaja con niñas, niños, adolescentes y otros sobrevivientes de violencia sexual; y la sensibilización sobre cómo detectar y responder a la violencia sexual perpetrada contra las personas estudiantes.

En agosto de 2020, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, ente rector responsable del cumplimiento de las sentencias internacionales, creó la Mesa Interinstitucional para la construcción de una política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo (“Mesa Interinstitucional”), junto a otras ocho instituciones gubernamentales, entre ellas el Ministerio de Educación e instituciones judiciales. En febrero de 2022, a solicitud de estas instituciones, el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de las Mujeres (CEPAM)-Guayaquil y el Centro de Derechos Reproductivos se sumaron a la iniciativa como representantes de la parte demandante en el caso Guzmán Albarracín. El objetivo de esta mesa interinstitucional, que se espera continúe su trabajo hasta 2030, es coordinar medidas, desarrollar e implementar una política integral para la prevención y erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo, y luego monitorear y evaluar su implementación.

Incluso con estos importantes pasos, permanecen lagunas significativas en la respuesta del Estado. Muchas instituciones educativas aún no denuncian los abusos ni implementan completamente los protocolos establecidos. Los medios de comunicación, la sociedad civil y los fiscales ecuatorianos continúan denunciando o procesando casos atroces, incluidos aquellos en que el personal docente o escolar abusó sexualmente de varios estudiantes.

A pesar de los protocolos que exigen al personal escolar denunciar los casos de violencia detectados o cometidos en las instituciones educativas ante las autoridades educativas y judiciales, este no siempre denuncia la violencia sexual. Human Rights Watch identificó tres razones principales: la falta de conocimiento y seguimiento de los protocolos vinculantes del Ministerio de Educación; la prioridad del prestigio y la reputación de la institución educativa sobre la necesidad de proteger a sus estudiantes, reducir los abusos

y responsabilizar a los perpetradores; y una notable escasez de personal de los departamentos de consejería estudiantil (DECE), incluidos psicólogos y orientadores educativos. Como resultado, las personas estudiantes continúan expuestas a los abusos, y los y las sobrevivientes no reciben la atención adecuada para su bienestar ni el acceso a la justicia.

Desde 2021, el Ministerio de Educación ha lanzado varias iniciativas de ESI en las instituciones educativas. Sin embargo, las autoridades han enfrentado dificultades para formar adecuadamente al personal escolar en las metodologías y herramientas desarrolladas. Algunos profesores y padres han mostrado resistencia a la formación sobre temas relacionados con la prevención del embarazo adolescente y la ESI. El personal docente y las instituciones educativas a menudo descuidan temas como el género, la orientación sexual y la identidad de género en las discusiones escolares, a pesar de que estos son conceptos clave para entender la salud sexual y reproductiva y prevenir la violencia sexual.

En octubre de 2023, el Ministerio de Educación emitió la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (ENEIS), que se implementará hasta 2030 y cuya aplicación es obligatoria en todas las instituciones educativas del país. Si una institución educativa no aplica la estrategia, podría considerarse negligencia y la institución podría enfrentar sanciones de acuerdo con la ley de educación.

En mayo de 2024, el Ministerio de Educación comenzó la implementación de la estrategia en 1.120 escuelas, con planes para evaluar su aplicación en 2025 y aumentar el número de escuelas con el tiempo.

En abril de 2024, la Secretaría Nacional de Planificación, encargada de aprobar las políticas públicas a nivel nacional, aprobó la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. Las instituciones involucradas estimaron que la financiación necesaria para sus actividades asciende a 272,2 millones de dólares hasta 2030, a la espera de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas. La política se implementará hasta 2030 en cumplimiento de las órdenes de la Corte Interamericana relativas a las garantías de no repetición. Su objetivo es fortalecer y coordinar las actividades entre las instituciones gubernamentales responsables de erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. Con ello se pretende mejorar la prevención, la

atención, la generación de información y el acceso a la justicia y la reparación para las personas sobrevivientes. Aunque algunas instituciones se han comprometido a unificar sus datos sobre violencia sexual y de género, aún existen dificultades en la recopilación de información. Al momento de redactar este informe, la política aún no se había lanzado.

Aunque las instituciones gubernamentales han asignado fondos para responder a la violencia sexual en el ámbito educativo, la financiación ha sido inconsistente y, como demuestra la persistente escasez de personal, insuficiente. En particular, las medidas de prevención de Ecuador no están a la altura de la magnitud de la violencia sexual en las instituciones educativas y de la urgente necesidad de implementar su compromiso de tolerancia cero contra esta.

Además, la financiación para abordar la violencia de género, parte de la cual se destinaría a la violencia sexual en el ámbito educativo, no se gastó en su totalidad en 2023 y se redujo en 2024, a pesar de que las denuncias de violencia sexual contra mujeres, niños, niñas y adolescentes continúan en niveles al menos tan altos como en años anteriores.

Las víctimas también se enfrentan a obstáculos en el sistema judicial.

Existen barreras para llevar a cabo investigaciones sólidas y enjuiciamientos efectivos de los casos de violencia sexual en el ámbito educativo, lo que obstruye la capacidad de las personas sobrevivientes para encontrar justicia, contribuye a su revictimización y conduce a la impunidad. Estos obstáculos incluyen la limitada experiencia o inexperiencia de los fiscales y jueces para tratar casos de violencia sexual y de género perpetrada contra niños, niñas y adolescentes, la escasez de fiscales en todo el país, la limitada disponibilidad de peritos para evaluar o acompañar a los niños, niñas y adolescentes denunciados, la sobrecarga de trabajo del personal y la amplia gama de delitos que los fiscales y jueces deben investigar y examinar.

Las personas sobrevivientes y sus familias optan por dejar de colaborar con la investigación a causa de la revictimización, las amenazas, y los largos y costosos procesos judiciales, lo que a veces obliga a los fiscales a abandonar los casos. A menudo, las investigaciones se estancan o los casos se archivan por falta de expertos que evalúen o acompañen los procesos judiciales en los que las víctimas son niños, niñas y adolescentes. Debido a que su número es limitado, los peritos especializados en niñez y

adolescencia a veces tienen listas de espera de meses, lo que provoca retrasos en la recopilación de pruebas. Estas barreras estructurales impiden la recolección oportuna de pruebas, incluido el testimonio de las niñas, niños y adolescentes, y a menudo pueden conducir al cierre de los casos, según el personal judicial, los abogados y otros expertos.

Datos de la Fiscalía General, analizados por Human Rights Watch, muestran que de las 647 denuncias de violencia sexual contra docentes, personal escolar y estudiantes recibidas entre 2020 y 2022, solo 17 llegaron a juicio, lo que representa solo el 2,6 por ciento del total de denuncias. Solo un caso dio lugar a una condena durante ese período.

El hecho de que solo unos pocos casos de violencia sexual institucional terminen en sentencias “genera una sensación de impunidad en las víctimas y la sociedad”, aseguró la Defensoría del Pueblo de Ecuador. El elevado número de casos, la escasez de personal y las prácticas de programación pueden provocar retrasos en los procedimientos judiciales, lo que puede significar que las víctimas tengan que esperar años para encontrar justicia y recibir reparaciones, tras un proceso ya emocionalmente agotador y costoso.

El Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General se han esforzado por formar al personal y aumentar su capacidad para abordar la violencia sexual y de género contra niños, niñas y adolescentes. Aunque es un primer paso necesario para todos los actores involucrados en investigaciones y casos vinculados a sobrevivientes de violencia sexual, la capacitación no es suficiente para superar los profundos desafíos discriminatorios y prejuicios arraigados en las instituciones judiciales. Los fiscales y jueces pueden conservar actitudes o prejuicios contraproducentes que la formación por sí sola no puede cambiar. Estas actitudes y prejuicios pueden llevar a los funcionarios a ponderar desfavorablemente el testimonio de las personas sobrevivientes, revictimizarlas durante los procedimientos o disuadirlas de continuar con sus casos. Esto subraya la necesidad de una formación periódica y continua, y de evaluaciones del personal fiscal y judicial.

Los recientes reveses judiciales, incluida una controvertida sentencia de la Corte Constitucional de 2021 que consideró desproporcionada la destitución de un profesor por acoso sexual a una estudiante, también han tenido efectos perjudiciales más amplios sobre las víctimas. Estos han afectado su capacidad para encontrar justicia reparadora y han exacerbado la impunidad. Un análisis realizado por el Ministerio de Educación reveló que, de los 49 casos en los que los docentes apelaron la destitución administrativa por

violencia sexual desde la sentencia de 2021, los tribunales anularon las decisiones ministeriales de destitución en 23 casos, lo que significa que 23 docentes fueron readmitidos en sus puestos.

El gobierno ecuatoriano ha hecho importantes avances en la lucha contra la violencia sexual en el ámbito educativo desde la sentencia de la Corte Interamericana. Sin embargo, debe avanzar aún más para enfrentar los desafíos, que superan significativamente los progresos actuales. Para lograr un cambio duradero, el gobierno ecuatoriano debe comprometerse a implementar nuevas políticas y realizar un seguimiento y una evaluación continuos. También es esencial que se comprometa a capacitar al personal educativo, fiscal y judicial que trabaja con niños, niñas y adolescentes sobrevivientes, y a tomar otras medidas tanto para responder adecuadamente a las denuncias de violencia sexual en las instituciones educativas como para prevenir estos abusos. El gobierno debe asegurar investigaciones y enjuiciamientos efectivos de todos los casos de violencia sexual en el ámbito educativo, y proteger los derechos de las víctimas y sus familias conforme a la legislación ecuatoriana durante todo el proceso judicial.

Recomendaciones

Al presidente

- Reafirmar el compromiso del gobierno de tolerancia cero contra todas las formas de violencia sexual en el ámbito educativo, incluso durante los estados de emergencia y otras crisis nacionales.
- Aprobar presupuestos adecuados, para la prevención de la violencia sexual en el ámbito educativo, proporcionales a la magnitud de esta, incluidos aquellos destinados a la prevención de la violencia de género, para financiar todas las políticas relacionadas.

Al Ministerio de Educación

- Reafirmar el compromiso del gobierno de tolerancia cero contra todas las formas de violencia sexual en el ámbito educativo, incluida la violencia sexual digital, durante los estados de emergencia y otras crisis nacionales.
- Asignar los recursos adecuados para abordar y prevenir la violencia sexual en el ámbito educativo, incluyendo esfuerzos de formación continua para todo el personal educativo; la provisión de guías y recursos a las instituciones educativas en todo el país, con suficiente formación, apoyo técnico y seguimiento; y la contratación de personal de los departamentos de consejería estudiantil (DECE) que cumplan con la proporción requerida por la ley.
- Evaluar, supervisar y publicar periódicamente los avances en la aplicación de la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (ENEIS).
 - Adoptar medidas para corregir los casos de negligencia por parte de las instituciones educativas que no imparten el plan de estudios de ESI, en su totalidad o en parte.
- Llevar a cabo y ampliar su plan de formación obligatoria y continua para todos los miembros del sistema educativo, así como para el personal que trabaja dentro del sistema, como los conductores de transporte escolar, sobre protocolos para detectar y denunciar casos de violencia sexual, incluidos los protocolos de violencia digital recientemente establecidos. Garantizar que las formaciones aborden las obligaciones legales de informar inmediatamente de las denuncias de violencia.

- Adoptar medidas adecuadas para sancionar a las escuelas, las oficinas distritales y los coordinadores zonales que no sigan los protocolos establecidos para detectar y denunciar la violencia sexual y digital.
- Garantizar que el personal educativo y los mecanismos de denuncia respondan e incluyan a las personas estudiantes que no puedan denunciar por miedo al estigma o por falta de ajustes razonables, incluido el colectivo de estudiantes lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT), niños y niñas migrantes, aquellos con discapacidades y aquellos que viven en condiciones de pobreza.
- Actualizar la base de datos del Registro de Violencia del Ministerio de Educación (REDEVI) para que se ajuste a las normas internacionales sobre lo que constituye violencia de género “relacionada con la escuela”, y garantizar que incluya a todas las personas que apoyan el trabajo de la escuela, como los conductores de transporte escolar, como personas vinculadas a las instituciones educativas.
- Publicar periódicamente en el sitio web del Ministerio de Educación, a partir de la base de datos REDEVI, información sobre los casos de violencia sexual cometidos en el ámbito educativo, incluyendo un desglose de las víctimas por edad, género, provincia, tipo de institución, raza/etnia y condición de discapacidad, y de los agresores por edad, género y función, protegiendo al mismo tiempo la información privada.
- Garantizar que, durante los periodos de aprendizaje a distancia ordenados en respuesta a emergencias, los mecanismos de denuncia de casos de violencia sexual sean eficientes y accesibles a las personas estudiantes en diversos formatos y métodos, incluidos en línea y por teléfono, así como en persona, cuando sea factible.
- El personal docente que se enfrente a acusaciones de conducta sexual inapropiada debe, como mínimo, ser separado de las clases de las personas estudiantes denunciantes. Las personas docentes deben recibir notificación de las acusaciones en su contra, así como la oportunidad de ser escuchadas por las estructuras disciplinarias. Quienes se enfrenten a acusaciones de violencia sexual deben ser suspendidos con sueldo, las acusaciones comunicadas a la policía y la suspensión continuada a la espera de la investigación policial y el juicio, o del resultado de una audiencia disciplinaria si el caso no llega a juicio.

A la Fiscalía General del Estado

- Investigar exhaustiva y eficazmente y, cuando corresponda, enjuiciar todos los casos de violencia sexual y digital en el ámbito educativo.
- Asignar recursos suficientes para dotar a las fiscalías de profesionales con experiencia en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, incluidas las víctimas de violencia sexual y de género y las personas con discapacidad.
- Aumentar los recursos para ampliar y fortalecer el equipo de especialistas en género y violencia de género existente en la Fiscalía, y garantizar que este equipo cuente con el personal y los recursos suficientes para brindar apoyo y reparación adecuados y prácticos a las víctimas o sus representantes, que se enfrenten a intimidación, problemas procesales u otras barreras.
- Incrementar las unidades especializadas en violencia de género para asegurar la cobertura geográfica y proporcionar apoyo jurídico a las víctimas, para lo cual sería recomendable:
 - Designar a más fiscales y equipos especializados.
 - Garantizar una formación adecuada sobre investigaciones centradas en los niños, niñas y adolescentes.

Al Consejo de la Judicatura

- Asegurar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas y sus familiares bajo la ley ecuatoriana estén protegidos a lo largo de los procedimientos judiciales, incluso mediante la concesión de prioridad a sus casos, la garantía de que las víctimas solo necesiten testificar una vez o las que sean estrictamente necesarias para garantizar la justicia, la realización de dichas entrevistas en cámaras Gesell, la estricta protección de la confidencialidad, y la provisión de servicios psicosociales adecuados y accesibles, incluida la terapia.
- Asegurar el cumplimiento del requisito constitucional y legislativo de garantizar un tratamiento expedito de los casos que involucren a niños, niñas o adolescentes como víctimas.
- Proporcionar formación continua a todos los actores del sistema judicial, incluidos jueces, defensores públicos, fiscales, peritos y demás personal, sobre violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, y evaluar periódicamente el impacto de las formaciones.

- Investigar las reparaciones incumplidas para niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual y sus familias, y hacer responsables a los agresores y a las instituciones que no hayan cumplido con las reparaciones.
- Asignar fondos para aumentar el personal de la fiscalía, seguir reparando las cámaras Gesell y proporcionar formación adecuada para abordar los retrasos en los casos.
- Llevar a cabo investigaciones adecuadas e independientes de las denuncias contra fiscales, peritos y demás personal judicial, incluidas las denuncias de conducta impropia, subestándar o discriminatoria, corrupción y de mala gestión o retraso arbitrario de una investigación. Agilizar los procesos de recusación de personal tras denuncias creíbles de mala conducta.

Al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos

- Evaluar, monitorear y publicar periódicamente los aportes y avances institucionales en el trabajo de la Mesa Interinstitucional para la construcción de una política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo y el cumplimiento de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo.
 - Asegurar el cumplimiento de las actividades e indicadores bajo el liderazgo del Ministerio.
 - Garantizar que cada actividad cuente con los recursos suficientes para su sostenibilidad durante la vigencia de la política hasta 2030.
- Implementar la Política pública para la reparación integral de víctimas y sobrevivientes de violencia contra las mujeres y miembros del grupo familiar, y femicidio. Esta política debe priorizar el desarrollo de un mecanismo para monitorear el cumplimiento de las medidas de reparación para sobrevivientes de violencia sexual, incluida la violencia sexual en el ámbito educativo, e incluir orientación sobre reparaciones monetarias y no monetarias, reparaciones simbólicas y actos de reparación pública.
- Coordinar con la Mesa Interinstitucional y las instituciones que conforman el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la implementación del Registro Único de Violencia (RUV). Publicar periódicamente estadísticas sobre los casos de violencia sexual y digital en el ámbito educativo denunciados por diversas instituciones.

- Realizar campañas de sensibilización sobre los mecanismos de denuncia durante los periodos de clases presenciales y a distancia de la violencia sexual y de género contra niños, niñas y adolescentes, incluyendo el colectivo de estudiantes lesbianas, gais, bisexuales y transgéneros (LGBT), niños y niñas migrantes, aquellos con discapacidad y aquellos que viven en condiciones de pobreza.

A la Mesa Interinstitucional para la construcción de una política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo

La mesa está integrada por el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, la Corte Nacional de Justicia y el Ministerio de Inclusión Económica y Social:

- Evaluar, monitorear y publicar periódicamente los aportes y avances institucionales en el trabajo de la Mesa Interinstitucional y el cumplimiento de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. La mesa debe garantizar que todas las instituciones rindan cuentas de su cumplimiento y que cada actividad cuente con recursos suficientes para su sostenibilidad durante la vigencia de la política hasta 2030.
- Publicar periódicamente estadísticas sobre los servicios prestados a sobrevivientes y víctimas de violencia sexual y digital en las instituciones educativas, con un desglose de las víctimas por edad, género, provincia, tipo de institución, raza/etnia y condición de discapacidad, y de los agresores por edad, género y función, protegiendo al mismo tiempo la información privada.
- Proporcionar formación continua a todo el personal que presta servicios a sobrevivientes y víctimas, incluida formación sobre los derechos de los niños, niñas, y adolescentes, la violencia sexual y de género, y la justicia juvenil. Supervisar y evaluar periódicamente el progreso de estas formaciones.
- Garantizar que todas las personas sobrevivientes de violencia sexual en el ámbito educativo reciban información sobre los servicios que tienen a su disposición, incluidos los servicios médicos, psicológicos y legales; y asegurar que reciban estos servicios de manera respetuosa, sin revictimización.

A la Asamblea Nacional

- Adoptar una ley de reparaciones y recursos para sobrevivientes de violencia sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes, y sus familiares, informada por las sobrevivientes, que incluya reparaciones monetarias y no monetarias, reparaciones simbólicas y actos de reparación pública.

Metodología

Este informe se basa en una investigación realizada por Human Rights Watch entre diciembre de 2022 y junio de 2024. Las conclusiones se fundamentan en entrevistas en profundidad, análisis de datos y legales, y una amplia revisión de fuentes secundarias. Esta investigación se suma a un estudio anterior llevado a cabo por Human Rights Watch en 2019 y 2020, que determinó que miles de estudiantes sufren violencia sexual en las instituciones educativas de Ecuador.²

Human Rights Watch llevó a cabo 68 entrevistas a representantes de organizaciones de la sociedad civil, abogados, activistas, expertos, defensores de los derechos de los niños y funcionarios gubernamentales de Ecuador. Las entrevistas abordaron temas como la prevención de la violencia sexual, incluida la educación sexual integral y la capacitación del personal encargado de responder a la violencia sexual; la respuesta a los casos, incluidas las derivaciones por parte del personal escolar y la prestación de servicios; el acceso a la justicia para las víctimas y sus familias; y las reparaciones integrales.³

Todas las entrevistas se realizaron en español y de manera remota, ya sea por teléfono o videollamada. Human Rights Watch informó a todas las personas entrevistadas sobre el propósito de la entrevista, su carácter voluntario y cómo se recopilaría y utilizaría la información. Human Rights Watch garantizó a las personas participantes que podían finalizar la entrevista en cualquier momento o negarse a responder a cualquier pregunta sin ninguna consecuencia negativa. Todas las personas entrevistadas dieron su consentimiento informado verbal para participar. Human Rights Watch no ofreció ninguna compensación económica a cambio de las entrevistas.

Human Rights Watch sigue prácticas para reducir el riesgo de revictimización de sobrevivientes o víctimas de violencia sexual. Entre 2019 y 2020, Human Rights Watch entrevistó a sobrevivientes de violencia sexual y a sus familias para establecer el carácter

² Human Rights Watch, *“Es una lucha constante”: La violencia sexual en instituciones educativas y los esfuerzos de jóvenes sobrevivientes por obtener justicia en Ecuador* (Nueva York: Human Rights Watch, 2020), <https://www.hrw.org/es/report/2020/12/09/es-una-lucha-constante/la-violencia-sexual-en-instituciones-educativas-y-los>.

³ Para obtener una descripción general completa de la terminología utilizada por Human Rights Watch en esta investigación, consulte la sección “Metodología” en *“Es una lucha constante”*.

generalizado de la violencia sexual en las instituciones educativas.⁴ Basándonos en entrevistas detalladas con expertos que trabajan con niños, niñas y adolescentes sobrevivientes y víctimas de violencia sexual, incluidos fiscales y abogados, optamos por no entrevistar a sobrevivientes para este informe. En su lugar, documentamos nuevos casos de violencia sexual y, siempre que fue posible, solicitamos más detalles de casos nuevos y antiguos a instituciones gubernamentales y otros expertos que interactuaron con las personas sobrevivientes. También analizamos noticias de medios de comunicación y redes sociales relacionadas con los casos. Este enfoque metodológico respeta la recomendación de organizaciones de la sociedad civil y expertos ecuatorianos para minimizar el número de veces que las personas sobrevivientes tienen que contar sus historias.

En 2023, Human Rights Watch envió cartas solicitando información a cuatro instituciones gubernamentales clave comprometidas con abordar esta cuestión: dos al Ministerio de Educación, en enero y diciembre de 2023; una a la Fiscalía General del Estado, en enero de 2023; una al Ministerio de la Mujer y los Derechos Humanos (antes Secretaría de Derechos Humanos), en marzo de 2023; y una al Consejo de la Judicatura, en abril de 2023. Solicitamos datos sobre casos denunciados, investigaciones y enjuiciamientos de casos de violencia sexual en el ámbito educativo, así como las políticas existentes y previstas de las instituciones para prevenir y abordar la violencia sexual y de género. Las cuatro instituciones respondieron.

En mayo de 2024, Human Rights Watch envió cartas a estas mismas instituciones detallando nuestros hallazgos preliminares, borradores de recomendaciones y preguntas adicionales, solicitando comentarios antes de la publicación del informe. En junio de 2024, el Ministerio de Educación y el Consejo de la Judicatura respondieron.

Nos reunimos con funcionarios del Ministerio de Educación, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud Pública y la junta cantonal de protección de derechos en una provincia remota. El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos no respondió a nuestra solicitud de entrevista.

⁴ Human Rights Watch, *“Es una lucha constante”*.

Human Rights Watch no reveló los nombres ni la afiliación de algunas personas entrevistadas a petición de estas, para proteger su privacidad o seguridad.

El informe también se basa en una revisión exhaustiva de documentos e informes oficiales; leyes nacionales; políticas e informes gubernamentales; presentaciones del Estado ante órganos de las Naciones Unidas; documentos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluidas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; informes de expertos independientes y órganos de tratados de la ONU; informes de organizaciones no gubernamentales (ONG); artículos académicos; noticias y otros medios de comunicación; y discusiones en redes sociales, como Twitter, Facebook, TikTok e Instagram.

En este informe, el término “niño” o “niña” se refiere a cualquier persona menor de 18 años, de acuerdo con las normas internacionales. La legislación ecuatoriana define a un niño o niña como alguien menor de 12 años, y a un o una adolescente como alguien entre 12 y 18 años.

I. Lento progreso en la lucha contra la violencia sexual en el ámbito educativo

Los procesos de capacitación [del personal que atiende a sobrevivientes] ... es como poniendo parches, no es ... estructural.

–Representante de una agencia de la ONU, con sede en Ecuador, agosto de 2023

Paola Guzmán Albarracín era una estudiante de 14 años que vivía en Guayaquil. A partir de principios de 2001, el vicerrector de su escuela secundaria fiscal la violó y abusó sexualmente de ella durante más de un año. El personal de la escuela estaba al tanto de lo que estaba pasando y no hizo nada para protegerla. En noviembre de 2002, Paola se enteró de que estaba embarazada y el vicerrector la obligó a someterse a un aborto, que sería realizado por el médico de la escuela. El médico también abusó sexualmente de Paola. En diciembre de 2002, Paola se suicidó a la edad de 16 años.⁵

El caso de Paola es el primero de violencia sexual en el ámbito educativo en llegar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, posteriormente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶

En 2020, en el histórico caso *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, la Corte Interamericana ordenó a Ecuador mejorar la prevención y la atención a la violencia sexual en las instituciones educativas, y garantizar el acceso a la justicia y una reparación integral.⁷

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe No. 110/18, Caso 12.678–Informe de Fondo–Paola del Rosario Guzmán Albarracín y Familiares, Ecuador, Doc. 127”, 5 de octubre de 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2019/12678FondoEs.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Guzmán Albarracín y Otras vs. Ecuador, Sentencia de 24 de junio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, 24 de junio de 2020, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_405_esp.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ecuador es responsable por la violencia sexual ejercida por una autoridad educativa en contra de la adolescente Paola Guzmán Albarracín”, IDH_CP-79/2020, 14 de agosto de 2020, https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_79_2020.pdf (consultado el 24 de junio de 2024); CEPAM-Guayaquil, “Caso Paola Guzmán Albarracín” (sitio web) [n.d.], <https://cepamgye.org/caso-paola-guzman-albarracin/> (consultado el 24 de junio de 2024); Centro de Derechos Reproductivos, “Corte Interamericana de Derechos Humanos condena a Ecuador y garantiza los derechos sexuales y reproductivos de las niñas en toda América Latina”, 17 de agosto de 2020, <https://reproductiverights.org/corte-interamericana-de-derechos-humanos-condena-a-ecuador-y-garantiza-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-de-las-ninas-en-toda-america-latina/> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁷ Véase Human Rights Watch, sección de “Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador” en “*Es una lucha constante*”.

La Corte también exigió garantías de no repetición, incluyendo la implementación de cuatro medidas: proporcionar información estadística actualizada periódicamente sobre la violencia sexual en el ámbito educativo; detectar y denunciar los casos de violencia sexual en las instituciones educativas; capacitar al personal educativo en abordaje y prevención de la violencia sexual; y ofrecer orientación, asistencia y atención a las víctimas y sus familiares.

En 2020, Human Rights Watch concluyó que la violencia sexual contra estudiantes, desde la educación preescolar hasta la educación secundaria superior (bachillerato, en Ecuador), estaba profundamente arraigada en el sistema educativo de Ecuador, caracterizada por la impunidad y los serios obstáculos para las víctimas y sus familias en su búsqueda de justicia.⁸ Desde entonces, Ecuador ha avanzado en sus compromisos para responder, abordar y prevenir la violencia sexual en el ámbito educativo, aunque todavía quede mucho por hacer para resolver este problema endémico. Los medios de comunicación, la sociedad civil y la Fiscalía General del Estado continúan denunciando casos atroces, incluidos aquellos en que docentes o personal escolar abusaron sexualmente de varios estudiantes.⁹ Las crisis nacionales, como los confinamientos por la pandemia de Covid-19 y la violencia generalizada relacionada con el crimen organizado, también han afectado la respuesta del gobierno en zonas con altos niveles de violencia de género.¹⁰

Ante niveles endémicos de violencia sexual en el ámbito educativo, el gobierno ecuatoriano ha cumplido únicamente con algunas de las medidas estructurales ordenadas por la Corte

⁸ Human Rights Watch, “*Es una lucha constante*”.

⁹ Elin Martínez, “Los casos de violencia sexual en el ámbito educativo alcanzan niveles alarmantes en Ecuador”, artículo de opinión, 2 de septiembre de 2022, <https://www.hrw.org/es/news/2022/09/07/los-casos-de-violencia-sexual-en-el-ambito-educativo-alcanzan-niveles-alarmantes-en>; “Conserje que abusó sexualmente de un niño en un colegio de Quito fue sentenciado”, *La Hora*, 2 de diciembre de 2022, <https://www.lahora.com.ec/pais/quito-conserje-sentencia-abuso-sexual-nino-colegio/> (consultado el 9 de junio de 2023); “74 meses de prisión por abuso sexual a una niña”, comunicado de prensa de la Fiscalía General del Estado, 973-DC-2022, 28 de diciembre de 2022, <https://www.fiscalia.gob.ec/74-meses-de-prision-por-abuso-sexual-a-una-nina/> (consultado el 9 de junio de 2023).

¹⁰ Surkuna, *Informe de resultados de monitoreo del estado de los servicios de salud sexual y salud reproductiva durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en Ecuador* (Quito: Surkuna, 2021), https://surkuna.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-1-MONITOREO-DEL-ESTADO-DE-LOS-SERVICIOS-DE-SALUD-SEXUAL-Y-SALUD-REPRODUCTIVA-DURANTE-LA-EMERGENCIA-SANITARIA-POR-COVID-19-EN-ECUADOR-copy_compressed_compressed.pdf (consultado el 24 de junio de 2024); Katherine La Puente, “El repunte de la violencia en Ecuador aumenta los riesgos para los estudiantes”, artículo de opinión, 12 de marzo de 2024, <https://www.hrw.org/es/news/2024/03/12/el-repunte-de-la-violencia-en-ecuador-aumenta-los-riesgos-para-los-estudiantes>.

Interamericana.¹¹ Aunque Ecuador ha tomado pasos en la implementación de las cuatro medidas para garantizar la no repetición de los abusos, estas no han sido suficientes ni han tenido la escala y la celeridad necesarias para asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes estén protegidos de la violencia sexual en el ámbito educativo.

En agosto de 2020, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, ente rector responsable del cumplimiento de las sentencias internacionales, creó la Mesa Interinstitucional para la construcción de una política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo (“Mesa Interinstitucional”), que incluye otras ocho instituciones, entre ellas el Ministerio de Educación y las instituciones judiciales.¹²

Desde la creación de esta mesa, CEPAM-Guayaquil y el Centro de Derechos Reproductivos abogaron por participar como representantes de la parte demandante en el caso Guzmán Albarracín, logrando unirse en febrero de 2022.¹³

El Estado informó a la Corte sobre el cumplimiento de las medidas restantes, especialmente a través de la adopción de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo –anteriormente una estrategia– que se implementará hasta 2030.¹⁴ La política tiene cuatro ejes: prevención, atención, acceso a la justicia y reparación, y generación de información, en línea con las medidas requeridas por la sentencia de la Corte Interamericana. El enfoque y las limitaciones de esta política se

¹¹ Entrevistas de Human Rights Watch a Valeska Chiriboga, técnica en incidencia política, CEPAM-Guayaquil, 7 de febrero de 2023, y Carmen Martínez López, directora asociada de estrategias legales, Centro de Derechos Reproductivos, 22 de febrero de 2023; Clínicas Jurídicas, Universidad San Francisco de Quito, Presentación a la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, 5 de junio de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; Isabela Ponce, “Finalmente, Petita Albarracín puede pensar en ella”, *GK*, actualizado por última vez el 2 de junio de 2022, publicado el 18 de abril de 2022, <https://gk.city/2022/04/18/petita-albarracin-finalmente-puede-pensar-en-ella-paola-guzman-corte-interamericana-derechos-humanos/> (consultado el 24 de junio de 2024); Centro de Derechos Reproductivos, “Resolución de supervisión de cumplimiento en el caso de Paola Guzmán Albarracín”, 26 de octubre de 2021, <https://reproductiverights.org/resolucion-de-supervision-de-cumplimiento-en-el-caso-de-paola-guzman-albarracin/> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹² Otras instituciones incluyen el Ministerio de Salud Pública, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, los Consejos Nacionales para la Igualdad Intergeneracional y para la Igualdad de Género, la Corte Nacional de Justicia y el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Cartas a Human Rights Watch del Ministerio de Educación, 13 de febrero de 2023, y del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, 19 de junio de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹³ Entrevista de Human Rights Watch a Valeska Chiriboga, técnica en incidencia política, CEPAM-Guayaquil, 7 de febrero de 2023.

¹⁴ República de Ecuador, Secretaría de Derechos Humanos, “Informe de cumplimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paola Guzmán Albarracín y Otras vs. Ecuador”, febrero de 2022, https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/guzmn_abarracn_y_otros/Guzm%C3%A1n_Albarrac%C3%ADn_20220314_estado.pdf (consultado el 3 de junio de 2024); carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

explorarán en las secciones siguientes. En abril de 2024, la política fue aprobada por la Secretaría Nacional de Planificación, encargada de aprobar políticas públicas a nivel nacional. Las instituciones involucradas estimaron que el presupuesto necesario para las actividades de la política asciende a 272,2 millones de dólares hasta 2030, pendiente de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.¹⁵ Sin embargo, al momento de redactar este informe, la política aún no había sido lanzada.¹⁶

En mayo de 2024, el Centro de Derechos Reproductivos y CEPAM-Guayaquil expresaron su preocupación sobre la capacidad del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos para implementar y garantizar la financiación de la política.¹⁷

Violencia sexual arraigada en el ámbito educativo

Desde enero de 2014 hasta junio de 2024, el Ministerio de Educación recibió denuncias de 6.438 casos de violencia sexual en el sistema educativo, perpetrados por docentes, autoridades escolares, otros miembros del personal escolar, conserjes o estudiantes, afectando a un total de 7.303 niños, niñas y adolescentes.¹⁸ Solo en los últimos cuatro años, entre enero de 2020 y junio de 2024, los datos del ministerio indican 2.827 casos dentro del sistema educativo.¹⁹

Sin embargo, el Ministerio de Educación excluye de estos datos al personal escolar contratado externamente, como los conductores de transporte escolar, como perpetradores dentro del sistema educativo, a pesar de que forman parte del entorno escolar y son esenciales para que los niños, niñas y adolescentes lleguen a la escuela.²⁰ Los datos complementarios del ministerio revelan que, entre 2014 y 2024, los conductores

¹⁵ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, pág. 7.

¹⁶ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, “Informe de cumplimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 12 de abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch; correspondencia por correo electrónico con Centro de Derechos Reproductivos, CEPAM-Guayaquil, y el Observatorio Paola Guzmán Albarracín, junio de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁷ Carta de Centro de Derechos Reproductivos y CEPAM-Guayaquil a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de mayo de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁸ El Registro de Violencia del Ministerio de Educación (REDEVI) realiza un seguimiento de las denuncias y recopila estadísticas periódicas sobre casos de violencia sexual denunciados desde 2014. Véase Ministerio de Educación, “Casos de violencia sexual detectados o cometidos en el Sistema Educativo (25)” [n.d.], disponible en: <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/> (consultado el 19 de julio de 2024).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Véase Human Rights Watch, “*Es una lucha constante*”.

de transporte escolar fueron presuntos responsables en 78 casos adicionales, elevando el total de denuncias de violencia sexual en el ámbito educativo a 6.516.

Tabla 1. Delitos de violencia sexual en instituciones educativas, por año, Ministerio de Educación, 2014-2024

Año	Número de casos denunciados cometidos por presuntos agresores dentro del sistema educativo
2014	83
2015	163
2016	308
2017	917
2018	1.392
2019	748
2020	251
2021	113
2022	812
2023	1.294
enero - junio 2024	357
Total	6.438

Fuente: Ministerio de Educación, “Casos de violencia sexual detectados o cometidos en el sistema educativo”, junio de 2024. Los conductores de transporte escolar están excluidos de la clasificación del registro REDEVI de agresores en el sistema educativo y no están incluidos en esta tabla.

A menudo, hay un desajuste entre las estadísticas de violencia sexual registradas por el Ministerio de Educación y las de la Fiscalía General del Estado, como demuestran los datos proporcionados a Human Rights Watch, expuestos en las Tablas 2 y 3.²¹ El Ministerio de Educación descarga las estadísticas de la base de datos REDEVI y, desde 2018, envía mensualmente a la Fiscalía todos los casos que no han sido denunciados ante esta institución.²² Según el ministerio, el 98,9 por ciento de los casos tienen una denuncia

²¹ Aunque el número de casos en las Tablas 1 y 2 difiere, las proporciones de casos por presuntos agresores son aproximadamente similares.

²² Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023.

oficial presentada ante la Fiscalía General.²³ No obstante, el ministerio reconoce que hay casos que no se denuncian porque la fiscalía no los acepta o porque los miembros de la comunidad educativa se enfrentan a amenazas o extorsiones.²⁴ El ministerio ha enviado varias solicitudes oficiales a la Fiscalía para verificar o iniciar las denuncias y sus respectivas investigaciones.²⁵

Como muestran las tablas siguientes, la mayoría de los agresores de violencia sexual contra estudiantes son docentes y otros estudiantes. Entre 2020 y 2022, casi el 99 por ciento de los perpetradores de violencia sexual en el ámbito educativo fueron hombres, y el 90 por ciento de las víctimas fueron mujeres.²⁶

Table 2. Delitos de violencia sexual en instituciones educativas, por presuntos agresores, Ministerio de Educación, 2020-2022

Relación con el/la presunto/a agresor/a	Número de casos	Porcentaje
Autoridad de la institución educativa	14	1,5
Docente	343	37,2
Personal administrativo	16	1,7
Conserje/Personal de limpieza	13	1,4
Compañero/a de aula	280	30,3
Estudiante del establecimiento	230	25
Conductor de transporte escolar	27	2,9
Total	923	100

Fuente: Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023. Tenga en cuenta que las cifras de estos años se han actualizado desde entonces y los porcentajes solo reflejan una estimación de Human Rights Watch del número de casos por agresor a febrero de 2023. Los conductores de transporte escolar están excluidos de la clasificación del registro REDEVI de agresores en el sistema educativo, pero están incluidos en esta tabla.

²³ Cartas del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, pág. 2, y 13 de febrero de 2023, págs. 7 y 10, en los archivos de Human Rights Watch.

²⁴ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, págs. 2-3.

²⁵ Ibid.

²⁶ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023.

Tabla 3. Delitos de violencia sexual en instituciones educativas, por presuntos agresores, Fiscalía General del Estado, 2020-2022

Relación con el/la presunto/a agresor/a	Número de casos	Porcentaje
Autoridad de la institución educativa	5	0,8
Docente	260	40,2
Personal administrativo	12	1,9
Conserje/Personal de limpieza	10	1,5
Estudiante mayor de 18 años	22	3,4
Estudiante menor de 18 años	319	49,3
Conductor de transporte escolar	19	2,9
Total	647	100

Fuente: Carta de la Fiscalía General del Estado a Human Rights Watch, 10 de febrero de 2023. Tenga en cuenta que las cifras de estos años se han actualizado desde entonces y los porcentajes solo reflejan una estimación de Human Rights Watch del número de casos por agresor hasta febrero de 2023.

La mayoría de los casos de violencia sexual no se denuncian. El gobierno estima que menos del 10 por ciento de las personas sobrevivientes presenta una denuncia ante las autoridades.²⁷ La presentación de denuncias sigue viéndose socavada por actitudes discriminatorias profundamente arraigadas entre el personal educativo y por prácticas que revictimizan a las personas sobrevivientes. Estas prácticas incluyen no creer en la palabra de las víctimas, minimizar el abuso y obligarlas a contar sus historias innumerables veces.

Violencia sexual durante la pandemia de Covid-19

El 12 de marzo de 2020, en respuesta a la pandemia de Covid-19, la entonces ministra de Educación Monserrat Creamer Guillén cerró las instituciones educativas y anunció un plan de transición a plataformas en línea para que las personas estudiantes pudieran continuar

²⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU”, noviembre de 2019, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

aprendiendo desde casa.²⁸ Las instituciones educativas estuvieron completamente cerradas durante 2020, abrieron parcialmente durante 2021 y solo reabrieron por completo en marzo de 2022.²⁹

El mayor uso de la tecnología durante la pandemia aumentó los riesgos de violencia de género, según las organizaciones de la sociedad civil.³⁰ El aprendizaje en línea planteó desafíos únicos para mantener a los niños, niñas y adolescentes a salvo de la violencia sexual, incluyendo la capacidad del personal escolar para detectar y responder a posibles abusos.³¹

La dificultad del personal escolar para detectar casos de violencia sexual durante el aprendizaje en línea es evidente al comparar el número de casos denunciados de un mes a otro. En febrero de 2020, el Ministerio de Educación recibió 227 denuncias de violencia sexual detectada o cometida en el sistema educativo.³² Al mes siguiente, en marzo de 2020, el ministerio recibió 132 denuncias. Y en abril de 2020, cuando las instituciones educativas estuvieron cerradas para clases presenciales durante todo el mes, solo se recibieron 22 denuncias. Diana Castellanos Vela, exviceministra de Educación, comentó sobre la “caída fuerte y pronunciada en el número de registro de casos entre 2019 y

²⁸ Ministerio de Educación, “Comunicado Oficial | Suspensión de las actividades académicas para los estudiantes para precautelar la salud de la comunidad educativa”, 12 de marzo de 2020, <https://educacion.gob.ec/comunicado-oficial-suspension-de-las-actividades-academicas-para-los-estudiantes-para-precautelar-la-salud-de-la-comunidad-educativa/> (consultado el 24 de junio de 2024).

²⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Institute for Statistics, “COVID-19 Education Response” (sitio web), 22 de marzo de 2022, disponible (en inglés) en: <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/country-dashboard/> (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación de Ecuador, “La Ministra de Educación presentó los lineamientos para el nuevo año lectivo Sierra y Amazonía 2021-2022”, 20 de agosto de 2021, <https://educacion.gob.ec/la-ministra-de-educacion-presento-los-lineamientos-para-el-nuevo-ano-lectivo-sierra-y-amazonia-2021-2022/> (consultado el 24 de junio de 2024), “Más de 5.100 estudiantes han retornado a clases”, 27 de agosto de 2021, <https://educacion.gob.ec/mas-de-5-100-estudiantes-han-retornado-a-clases/> (consultado el 24 de junio de 2024), y “Estudiantes del régimen Sierra-Amazonía vuelven a la presencialidad con el 100% de aforo”, 14 de marzo de 2022, <https://educacion.gob.ec/estudiantes-de-regimen-sierra-amazonia-vuelven-a-la-presencialidad-con-el-100-de-aforo/> (consultado el 24 de junio de 2024).

³⁰ Véase Consejo de Derechos Humanos de la ONU, “Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre el Ecuador: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,” ONU Doc. A/HRC/WG.6/41/ECU/3 (2022), párr. 71.

³¹ Entrevista de Human Rights Watch a Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023; carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

³² Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

2020”, y que el reporte de estadísticas se estabilizó en 2022 y 2023, una vez que las personas estudiantes volvieron a las aulas.³³

El número de casos registrados aumentó progresivamente a medida que las escuelas se adaptaban al aprendizaje en línea, y luego aumentó significativamente cuando las escuelas reabrieron completamente en marzo de 2022, según los datos del Ministerio de Educación. Por ejemplo, de abril de 2020 a abril de 2021, hubo un aumento del 460 por ciento en los casos denunciados; de abril de 2021 a abril de 2022, un mes después de la reapertura total de las escuelas, hubo un aumento del 151 por ciento.³⁴ Castellanos Vela señaló que la escolarización presencial permite detectar casos y activar protocolos.³⁵

Las organizaciones de la sociedad civil también identificaron las dificultades que enfrentaban las víctimas para denunciar la violencia sexual ante las autoridades policiales y de justicia durante el confinamiento por la pandemia en 2020, lo que se tradujo en una disminución de las denuncias por violencia sexual.³⁶ Esto se debió a diversos factores, como la reducción de los servicios presenciales en las fiscalías³⁷ y en el sistema judicial, así como la sobrecarga del sistema de salud.³⁸ Algunas sobrevivientes tenían una capacidad limitada para acceder a herramientas virtuales de denuncia, ya que estaban confinadas en casa con

³³ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, exviceministra de educación, 7 de junio de 2024.

³⁴ Carta del Ministerio de Educación, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch. En abril de 2020, se reportaron 22 casos. En abril de 2021 se reportaron 123 casos. Y en abril de 2022, un mes después de la reapertura de las escuelas, había 309.

³⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, 7 de junio de 2024.

³⁶ Entrevistas de Human Rights Watch a Isabela Ponce, GK, 22 de diciembre de 2022; Efigenia Witt, abogada y directora ejecutiva, Fundación Defensa de Niños, Niñas y Adolescentes, 29 de agosto de 2023; Johanna Romero L., BOLENA, 21 de abril de 2023; y Yoli Pinillo Castillo, fiscal y coordinadora de la unidad de género de la fiscalía en Guayaquil, provincia de Guayas, 4 de agosto de 2023. Véase también Surkuna, “Informe de resultados de monitoreo del estado de los servicios de salud sexual y salud reproductiva durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en Ecuador”, pág. 35.

³⁷ El 17 de marzo de 2020, el Consejo de la Judicatura, que administra los tres poderes que componen el sector justicia – jueces, fiscales y defensores públicos– instaló sus propios sistemas de recepción de denuncias de violencia de género dentro de las unidades presenciales de flagrancia, a través de su sistema en línea E-SATJE (o Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano).

³⁸ Surkuna, “Informe de resultados de monitoreo del estado de los servicios de salud sexual y salud reproductiva durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en Ecuador”, pág. 35.

su agresor, no tenían acceso a dispositivos³⁹ o las líneas telefónicas estaban saturadas.⁴⁰ Surkuna, una organización feminista de incidencia y litigio público, reportó que las mujeres y las niñas a menudo enfrentaban obstáculos para acceder a los servicios de emergencia o presentar denuncias ante la policía y las fiscalías.⁴¹

Además, en algunas ocasiones, personas ajenas al sistema educativo se infiltraron en las plataformas de aprendizaje en línea de las personas estudiantes y enviaron imágenes de contenido sexual.⁴² Estos casos evidencian la limitada seguridad de las plataformas utilizadas por las instituciones públicas y de sus sistemas informáticos.⁴³

Aumento de la inseguridad y violencia relacionada con las pandillas

Ecuador ha experimentado, en los últimos años, un incremento notable en los niveles de inseguridad y violencia. Entre 2019 y 2023, los homicidios aumentaron un 571 por ciento, pasando de una tasa de 7 por cada 100.000 habitantes en 2019 a 47 por cada 100.000 en 2023,⁴⁴ situando a Ecuador entre los países más violentos de América Latina.⁴⁵ Un informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) señaló que los homicidios de niños, niñas y adolescentes en 2023 crecieron un 640 por ciento en comparación con

³⁹ Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador, “Análisis de cifras de atenciones a víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género durante la emergencia sanitaria”, Boletín Informativo SDH No. 2, 18 de mayo de 2020, <https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/Informe-No.-2-Analisis-cifras-atenciones-SDH-abril-2020.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024); e “Informe de análisis de cifras de atención a víctimas de violencia y gestión de atenciones en el marco de la emergencia sanitaria”, junio de 2020, <https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/ANALISIS-DE-CIFRAS-DE-ATENCION-A-VICTIMAS-DE-VIOLENCIA-EN-EMERGENCIA-SANITARIA-2.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024).

⁴⁰ Surkuna, “COVID-19 y el incremento de la violencia de género”, Presentación ante la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, junio de 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/ecuador-surkuna.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024), pág. 4.

⁴¹ Ibid.

⁴² Entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023; “Clase virtual fue hackeada para compartir imágenes de abuso sexual”, *Teleamazonas*, 27 de octubre de 2020, <https://www.teleamazonas.com/clase-virtual-fue-hackeada-para-compartir-imagenes-de-abuso-sexual/> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁴³ Entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

⁴⁴ Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado y la Fundación Panamericana para el Desarrollo, “Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador: Análisis de las estadísticas finales del año 2023”, abril de 2024, <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2024/04/OECO.-BOLETIN-ANUAL-DE-HOMICIDIOS-2023.pdf> (consultado el 4 de junio de 2024).

⁴⁵ Mario Alexis González, “Ecuador lidera el incremento de violencia criminal en Latinoamérica”, *Primicias*, 16 de enero de 2023, <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-incremento-muertes-violentas-latinoamerica/> (consultado el 24 de junio de 2024); Juliana Manjarrés y Christopher Newton, “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023”, *InSight Crime*, 21 de febrero de 2024, <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/> (consultado el 24 de junio de 2024).

2019.⁴⁶ Grupos defensores de los derechos de la niñez y adolescencia y expertos de la ONU han advertido sobre el impacto de estos niveles de violencia en los niños, niñas y adolescentes y en sus derechos,⁴⁷ incluyendo los riesgos de explotación sexual y coerción para ejercer violencia.⁴⁸ En 2022 y 2023, el Ministerio de Educación suspendió temporalmente las clases presenciales por períodos variados en algunas regiones afectadas por la violencia, incluyendo durante estados de emergencia, como en Guayaquil y Durán.⁴⁹ Por ejemplo, en el cantón Durán,⁵⁰ provincia del Guayas,⁵¹ la educación presencial se suspendió casi dos meses.

El 9 de enero de 2024, el Presidente Daniel Noboa declaró un “conflicto armado” contra las pandillas, lo que llevó al Ministerio de Educación de Ecuador a suspender temporalmente todas las clases presenciales y pasar a la enseñanza en línea en todo el país, afectando a casi 4,3 millones de estudiantes.⁵² Tras dos semanas, el ministerio reabrió escuelas en algunas partes del país,⁵³ pero las de las zonas más violentas, como

⁴⁶ “En Ecuador, la tasa de homicidios de niños, niñas y adolescentes aumenta en un 640% en cuatro años”, comunicado de prensa del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 16 de enero de 2024, <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/ecuador-tasa-homicidios-ninos-adolescentes-aumenta-cuatro-anos> (consultado el 15 de abril de 2024).

⁴⁷ “La protección de la niñez frente a la crisis que vive el Ecuador”, comunicado de prensa de la Alianza por los Derechos Humanos Ecuador, 6 de febrero de 2024, <https://alianzaddhh.org/?p=241608> (consultado el 15 de abril de 2024).

⁴⁸ “Ecuador: El aumento de la violencia debe ser una llamada de atención para abordar urgentemente la pobreza, dice un experto de la ONU”, comunicado de prensa de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 8 de septiembre de 2023, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/09/ecuador-surging-violence-must-be-wake-call-urgently-address-poverty-says-un> (consultado el 15 de abril de 2024).

⁴⁹ “Se suspenden las clases en Guayaquil, Durán, Samborondón y Esmeraldas”, *Ecuavisa*, 1 de noviembre de 2022, <https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/se-suspenden-las-clases-en-guayaquil-duran-samborondon-y-esmeraldas-DA3552948> (consultado el 3 de junio de 2024); “Autoridades investigan amenaza a colegios fiscales de Durán”, *El Comercio*, 22 de mayo de 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/amenaza-contr-colegios-fiscales-duran.html> (consultado el 24 de junio de 2024); “Clases a distancia en 12 planteles de Guayaquil y Durán desde este lunes 25: conozca cuáles son”, *El Universo*, 24 de septiembre de 2023, <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/clases-a-distancia-en-12-planteles-de-guayaquil-y-duran-desde-este-lunes-25-conozca-cules-son-nota/> (consultado el 24 de junio de 2024); y Carolina Mella, “La violencia en Guayaquil pone en jaque a la educación”, *El País*, 15 de noviembre de 2023, <https://elpais.com/internacional/2022-11-15/la-violencia-en-guayaquil-pone-en-jaque-a-la-educacion.html> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁵⁰ Un cantón es una división administrativa por debajo de las provincias o un distrito.

⁵¹ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, pág. 16, en los archivos de Human Rights Watch.

⁵² Ministerio de Educación, publicación en X (antes Twitter), 9 de enero de 2024, https://twitter.com/Educacion_Ec/status/1744820450041962720 (consultado el 15 de abril de 2024); “En Ecuador, la tasa de homicidios de niños, niñas y adolescentes aumenta en un 640% en cuatro años”, comunicado de prensa de UNICEF, 16 de enero de 2024, <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/ecuador-tasa-homicidios-ninos-adolescentes-aumenta-cuatro-anos> (consultado el 8 de julio de 2024).

⁵³ Ministerio de Educación, “Este miércoles inicia la segunda fase del retorno progresivo a la presencialidad”, 23 de enero de 2024, <https://educacion.gob.ec/este-miercoles-inicia-la-segunda-fase-del-retorno-progresivo-a-la-presencialidad/> (consultado el 24 de junio de 2024).

Quito y las provincias de Guayas, Esmeraldas y Los Ríos, permanecieron cerradas por más tiempo.⁵⁴ En enero, en algunas provincias, personas desconocidas y enmascaradas, en un caso, armadas, *hackearon* las clases en línea para amenazar a alumnos y docentes.⁵⁵ Todas las escuelas reabrieron por completo en marzo, casi dos meses después de la declaración.⁵⁶

La inseguridad y la delincuencia afectan la capacidad de las escuelas para responder a la violencia sexual y aumentan la vulnerabilidad de estudiantes y docentes.⁵⁷ Como muestran los datos, en la educación a distancia, es más difícil para el personal escolar y los DECE detectar casos de violencia sexual, dentro y fuera del sistema educativo,⁵⁸ lo que repercute en su capacidad para activar protocolos vinculantes.⁵⁹ El Ministerio de Educación ha reconocido ante Human Rights Watch las dificultades de detectar la violencia durante el aprendizaje en línea. Desde la pandemia de Covid-19, cuando las clases a distancia se convirtieron en una práctica rutinaria durante las emergencias, el ministerio ha implementado mecanismos de denuncia de la violencia sexual. Los

⁵⁴ Ministerio de Educación, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2024-00009-A, 19 de enero de 2024, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/01/MINEDUC-MINEDUC-2024-00009-A.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024).

⁵⁵ “Profesores, estudiantes, padres y madres de familia presentan ante Fiscalía una denuncia frente a las amenazas recibidas”, comunicado de prensa de la Unión Nacional de Educadores, 17 de enero de 2024, <https://une.edu.ec/profesores-estudiantes-padres-y-madres-de-familia-presentan-ante-fiscalia-una-denuncia-frente-a-las-amenazas-recibidas/> (consultado el 3 de junio de 2024); “El Ministerio de Educación ha contabilizado 36 amenazas en aulas virtuales”, *Ecuavisa*, 15 de enero de 2024, <https://www.ecuavisa.com/noticias/seguridad/ministerio-educacion-amenazas-aulas-virtuales-JE6633920> (consultado el 3 de junio de 2024).

⁵⁶ Ministerio de Educación, “100% de instituciones educativas a nivel nacional retornan a la presencialidad”, 4 de marzo de 2024, <https://educacion.gob.ec/100-de-instituciones-educativas-a-nivel-nacional-retornan-a-la-presencialidad/> (consultado el 3 de junio de 2024).

⁵⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023; “Alarma en plantel de Balerio Estacio, en el noroeste de Guayaquil, por incursión de hombres”, *El Universo*, 6 de mayo de 2024, <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/hombres-encapuchados-ingresaron-plantel-balerio-estacio-noroeste-de-guayaquil-nota/> (consultado el 3 de junio de 2024); Ana María Cañizares, “Escuelas bajo amenaza y extorsión: el retrato de la violencia que impacta en niños, adolescentes y profesores en Ecuador”, *CNN en español*, 6 de febrero de 2024, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/06/violencia-extorsion-escuelas-ecuador-orix/> (consultado el 24 de junio de 2024); Alexander García, “Escuelas de Guayaquil serán intervenidas por sicariato y extorsión”, 17 de julio de 2023, <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/escuelas-guayaquil-intervenidas-sicariato-extorsion/> (consultado el 24 de junio de 2024); y “Autoridades investigan amenaza a colegios fiscales de Durán”, *El Comercio*, 22 de mayo de 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/amenaza-contras-colegios-fiscales-duran.html> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁵⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Jessica Agila, 26 de abril de 2023; carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁵⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Jessica Agila, 26 de abril de 2023.

docentes han tenido herramientas para identificar riesgos y detectar casos,⁶⁰ y han mantenido contacto virtual con las personas estudiantes.⁶¹

El aumento de la delincuencia, la violencia y la inseguridad han dificultado la respuesta gubernamental a la violencia sexual. Yoli Pinillo Castillo, fiscal y coordinadora de la unidad de género de la fiscalía de Guayaquil, expresó su preocupación por la creciente inseguridad que deja desprotegidas a las víctimas de violencia de género. Según Pinillo Castillo, la policía ha dejado de responder a llamadas de emergencia relacionadas con casos de violencia de género en zonas conflictivas.⁶² Otros expertos han compartido esta preocupación.⁶³

Desafíos institucionales en la respuesta a los abusos

En 2020, el Ministerio de Educación actualizó sus protocolos de 2014 para responder a los casos de violencia sexual detectados en las instituciones educativas.⁶⁴ Estos protocolos enfatizan la obligación legal de los docentes, DECE y demás personal de denunciar los casos de violencia sexual en un plazo de 24 horas.⁶⁵ En septiembre de 2023, en respuesta a una sentencia de la Corte Constitucional de 2021 sobre la difusión no consentida de imágenes íntimas entre adolescentes, el ministerio publicó protocolos específicos para abordar la violencia digital detectada en el sistema educativo.⁶⁶

⁶⁰ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, págs. 7, 10-11, en los archivos de Human Rights Watch; Ministerio de Educación, *Lineamientos para el acompañamiento socioemocional y psicosocial en situaciones de emergencia*, febrero de 2024, https://recursos.educacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/lineamientos_de_a_socioemocional_y_psicosocial_emergencia.pdf (consultado el 3 de julio de 2024); *Guía para docentes: Apoyo psicosocial en emergencias, desastres y catástrofes*, marzo de 2020, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/ANEXO-3_GUIA-APOYO-PSICOSOCIAL-EMERGENCIAS-Y-DESASTRES.pdf (consultado el 3 de julio de 2024).

⁶¹ Carta del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, pág. 16, en los archivos de Human Rights Watch; entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, exviceministra de educación, 7 de junio de 2024.

⁶² Entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, fiscal y coordinadora de la unidad de género de la fiscalía de Guayaquil, 4 de agosto de 2023.

⁶³ *Ibid.*, y entrevistas de Human Rights Watch a Desirée Viteri A., exdirectora nacional de Derechos Humanos, Género e Inclusión, Ministerio de Salud Pública, 6 de junio de 2023; y Dr. Mario Melo, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2 de marzo de 2023.

⁶⁴ Ministerio de Educación, “Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo”, Tercera Edición, 2020, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/Protocolos-situaciones-de-violencia.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 456-20-JP/21, 10 de noviembre de 2021, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic1ZjYyMmNhNyo4NGNlTQoMDMmYmY1MC1hNjcwY2YwMWZmZTcucGRmJ3o= (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación,

Escasez de departamentos de consejería estudiantil

Los departamentos de consejería estudiantil, o DECE –compuestos por orientadores educativos, psicólogos y trabajadores sociales en las instituciones educativas y en los distritos— son responsables de responder y denunciar casos de violencia sexual.⁶⁷ En las escuelas fiscales, el DECE es seleccionado por el personal del distrito, que a su vez es seleccionado por una red de DECE; en las escuelas particulares la selección del personal es responsabilidad de cada institución.⁶⁸

Sin embargo, existe una escasez crítica de DECE, lo que deja a muchos sobrecargados de trabajo y limita el acceso de las personas estudiantes a personal capacitado.⁶⁹ Esta notable carencia de personal fundamental también obstaculiza el logro de los objetivos de atención establecidos en la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. Entre estos objetivos se incluye garantizar una atención especializada, integral y oportuna a los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual en el ámbito educativo que necesiten servicios médicos, psicológicos, sociales y legales.

La ley nacional de educación exige una proporción de al menos un DECE por cada 450 alumnos.⁷⁰ Sin embargo, el Ministerio de Educación informó a Human Rights Watch que en 2021 la proporción era de uno por cada 1.354 estudiantes, y en 2022, de uno por cada 1.129.⁷¹ El número de psicólogos varía según la provincia y la zona; por ejemplo, en las islas Galápagos, solo había 2 o 3 DECE para atender a una población estudiantil de más de

“Protocolo de actuación frente a situaciones de violencia digital detectadas en el Sistema Nacional de Educación”, septiembre de 2023, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/09/protocolo_frente_a_violencia_digital.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

⁶⁷ República de Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, febrero de 2023, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/reglamento-LOEI-2023.pdf> (consultado el 10 de julio de 2024), arts. 281-284.

⁶⁸ Ministerio de Educación, “Modelo de Gestión del Departamento de Consejería Estudiantil”, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/modelo-DECE.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024).

⁶⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del ministerio de educación, 20 de abril de 2023; y Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023. Véase también Human Rights Watch, la sección “III. Graves fallas en la respuesta a la violencia sexual por parte de las instituciones y las autoridades educativas” en *“Es una lucha constante”*. <https://www.hrw.org/es/report/2020/12/09/es-una-lucha-constante/la-violencia-sexual-en-instituciones-educativas-y-los>.

⁷⁰ República de Ecuador, Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Ley-Organica-Reformatoria-a-la-Ley-Organica-de-Educacion-Intercultural-Registro-Oficial.pdf> (consultado el 10 de julio de 2024), art. 50.6; Ministerio de Educación, “Modelo de Gestión del Departamento de Consejería Estudiantil”, págs. 22, 25.

⁷¹ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

7.000 alumnos y alumnas en 2023.⁷² Ecuador se ha comprometido a cerrar esta brecha para 2025, según el Ministerio de Educación.⁷³ En diciembre de 2023, había 3.153 psicólogos en todo el país, muy por debajo de la proporción exigida por la ley.⁷⁴

“Los equipos del Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) de las instituciones educativas, le siguen restando importancia a la atención de casos de abuso o acoso sexual en las aulas, provocando que ocurran más situaciones de violencia y revictimización”, señaló Ammy, líderesa del Movimiento Por Ser Niña.⁷⁵

El prestigio de la escuela por encima de la protección del alumnado

El Ministerio de Educación ha informado sobre la adopción de diversas medidas para asegurar que todas las autoridades competentes del sistema educativo conozcan los protocolos. Estas medidas incluyen la difusión de los protocolos en las instituciones educativas y la formación de miles de miembros del personal educativo.⁷⁶ A pesar del aumento en la concienciación sobre la obligatoriedad de estos protocolos, muchos miembros del personal escolar no siempre los respetan, ni siquiera tomando el paso básico de denunciar los casos a las autoridades competentes.⁷⁷

Human Rights Watch encontró en 2020, a partir de casos documentados, que parte del personal escolar tiende a proteger a sus colegas, incluidos los presuntos agresores, así como la imagen, reputación y prestigio de la institución educativa.⁷⁸ Esta actitud —a menudo denominada “espíritu de cuerpo”— sigue afectando las respuestas de algunas

⁷² Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Ministerio de Educación, 20 de abril de 2023. Ministerio de Educación, “Tabulados Estudiantes, Estudiantes Histórico Inicio”, <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁷³ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Ministerio de Educación, 20 de abril de 2023.

⁷⁴ Ibid.; y carta del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, pág. 17, en los archivos de Human Rights Watch. Ecuador tiene más de 4,2 millones de estudiantes. Para cumplir con la proporción requerida por la ley, necesitaría emplear a más de 9.300 DECE.

⁷⁵ Confirmación de seguimiento de Human Rights Watch con Ammy, líderesa, Movimiento Por Ser Niña, 27 de junio de 2024.

⁷⁶ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Información suministrada por el Ecuador en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su décimo informe periódico”, ONU Doc. CEDAW/C/ECU/FCO/10 (2023), párr. 38.

⁷⁷ Entrevistas de Human Rights Watch a Virginia Gómez de la Torre, Fundación Desafío, 21 de diciembre de 2022; y Flor María Toapanta Tumipamba, Colectiva Lilas en Acción, 3 de abril de 2023.

⁷⁸ Human Rights Watch, “*Es una lucha constante*”, págs. 47-50.

escuelas a la violencia sexual.⁷⁹ “El personal docente prefiere acogerse al silencio institucional, antes que realizar los debidos procesos de denuncia, para que las alumnas no continúen estudiando en los mismos espacios en los que se encuentran sus agresores”, dijo Ammy, líderesa del Movimiento Por Ser Niña.⁸⁰

En abril de 2022, en Quito, la violación de una estudiante por el conductor de su transporte escolar y la respuesta del colegio suscitaron una condena generalizada.⁸¹ María Brown Pérez, exministra de Educación, comentó que en este caso las autoridades escolares priorizaron la imagen de la escuela sobre el bienestar de la sobreviviente y de otros estudiantes.⁸²

Al parecer, las autoridades escolares no cumplieron plenamente con los protocolos establecidos para responder a los casos de violencia sexual. Entre sus obligaciones estaban informar al DECE sobre los abusos, proporcionar servicios psicológicos inmediatos a la sobreviviente y apoyar a ella y a su familia en la presentación de una denuncia oficial ante la fiscalía.⁸³ Notificar de inmediato al DECE habría agilizado el apoyo a la sobreviviente y minimizado el daño adicional en una situación ya de por sí traumática.

Este caso evidenció un desconocimiento de los protocolos y una desconfianza en la palabra de la sobreviviente, según Lorena Chávez Ledesma, de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, quien participó en la investigación.⁸⁴ La directora del colegio, despedida por el Ministerio de Educación, admitió desconocer que debía informar al DECE y brindar apoyo a la sobreviviente y su familia, como establecen los protocolos de 2020.

⁷⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a Efigenia Witt, abogada y directora ejecutiva, Fundación Defensa de Niños, Niñas y Adolescentes, 29 de agosto de 2023; y Lorena Chávez Ledesma, directora nacional del mecanismo de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023.

⁸⁰ Confirmación de seguimiento de Human Rights Watch con Ammy, líderesa, Movimiento Por Ser Niña, 27 de junio de 2024.

⁸¹ “Autoridades de institución educativa no cumplieron a cabalidad el protocolo en caso de alumna violada en transporte escolar, admitió la ministra de Educación”, *El Universo*, 26 de abril de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/autoridades-de-institucion-educativa-no-cumplieron-a-cabalidad-el-protocolo-en-caso-de-alumna-violada-en-transporte-escolar-admitio-la-ministra-de-educacion-nota/> (consultado el 24 de junio de 2024).

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Chávez Ledesma, directora nacional del mecanismo de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023.

La Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Ministerio, encargada de gestionar las faltas cometidas en el sistema educativo, ordenó al colegio contratar a otra empresa de transporte escolar y socializar los protocolos entre el personal del colegio.

En diciembre de 2022, en Cuenca, capital de la provincia de Azuay, los medios reportaron 13 denuncias contra un psicólogo, miembro del DECE de la institución educativa particular. Doce de estas denuncias fueron por abuso sexual y una por acoso sexual a niños de 4 y 5 años.⁸⁵ El abogado que representa a 9 de los niños informó a Human Rights Watch que, aunque solo se presentaron 13 denuncias oficiales, hubo más niños afectados cuyos familiares decidieron no denunciar.⁸⁶

El abogado de 9 de los niños también dijo a Human Rights Watch que muchas familias decidieron no denunciar para proteger a sus hijos del escrutinio público.⁸⁷ Además, el personal de la institución educativa y los padres temían que el escándalo de los abusos sexuales afectara la financiación, reputación y prestigio de la institución.⁸⁸ Bajo presión, el psicólogo fue suspendido oficialmente cuatro días después de que la rectora presentara una denuncia oficial ante la fiscalía.

El ministerio no sancionó a la institución educativa después de que los funcionarios educativos del distrito y de la zona determinaran que el personal de la institución educativa no habían incumplido los protocolos contra la violencia sexual.⁸⁹ Sin embargo, el ministerio, junto con funcionarios del distrito de Cuenca, implementó medidas adicionales de prevención, como la implementación de la educación sexual integral (ESI) en todos los niveles educativos, la socialización de los protocolos y el seguimiento de los servicios psicoterapéuticos para todas las víctimas.⁹⁰

⁸⁵ Hasta diciembre de 2023, el Ministerio de Educación informó que, si bien anteriormente se identificaron 13 estudiantes, ahora solo quedan 10. “Junta de Cuenca dicta tres medidas en escuela donde se investiga abuso sexual”, *Primicias*, 3 de febrero de 2023, <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/medidas-proteccion-abuso-sexual-cuenca/> (consultado el 22 de abril de 2024); carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁸⁶ Entrevista de Human Rights Watch al Dr. Caupolicán Ochoa, abogado, 23 de marzo de 2023.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Carta del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, pág. 21, en los archivos de Human Rights Watch.

⁹⁰ *Ibid.*, pág. 20.

En una institución educativa particular de Guayaquil, un profesor de música fue acusado de abusar sexualmente de cinco niños de 9 y 10 años.⁹¹ Pinillo Castillo, la fiscal investigadora, dijo que el personal educativo estaba al tanto del abuso y no lo denunció proactivamente a las autoridades. Pinillo Castillo dijo a Human Rights Watch que los empleados no denunciaron porque consideraban que los abusos “no habían pasado a mayores”. Las madres de los sobrevivientes, indignadas por la minimización del abuso, presentaron una denuncia formal ante la fiscalía. Pinillo Castillo explicó que el personal educativo eventualmente colaboró con la investigación solo bajo la presión de los padres y el temor a sanciones.⁹² La institución educativa dejó la responsabilidad de la denuncia en los padres, en lugar de actuar inmediatamente ante los relatos de los niños.

Human Rights Watch también entrevistó a una abogada que relató un caso de violencia sexual contra una alumna de 7 años de una institución educativa fiscal en Quito. En 2022, un conductor de transporte escolar fue acusado de acosar sexualmente a la niña, quien viajaba en su autobús escolar y vivía cerca de él, compartiendo con ella videos pornográficos y mensajes de contenido sexual. Según la abogada de la niña, cuando los funcionarios de la institución educativa se enteraron, le dijeron a la madre que se encargarían del asunto y le pidieron que no hiciera una “bomba” de ello. Dos días después, despidieron al conductor. La abogada de la niña informó a Human Rights Watch que el conductor se encuentra en paradero desconocido. La abogada presentó una denuncia contra la directora como representante de la institución educativa que había contratado a la empresa de transporte escolar, acusándola de no denunciar el caso y de no seguir el protocolo. La directora fue acusada formalmente, y en noviembre de 2023 estaba pendiente la audiencia previa.⁹³

Retrocesos en las sanciones administrativas a docentes acusados de violencia sexual

Los avances en la lucha contra la impunidad en el sistema educativo a través de sanciones a docentes han sufrido retrocesos debido a una sentencia perjudicial de la Corte

⁹¹ Entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, fiscal y coordinadora de la unidad de género de la fiscalía de Guayaquil, 4 de agosto de 2023.

⁹² Ibid.

⁹³ Entrevista de Human Rights Watch a Lissette Pardo, abogada, 24 de marzo de 2023.

Constitucional de 2021, que ha sido ampliamente criticada por organizaciones de la sociedad civil, y ha tenido un efecto dominó en otros casos de violencia sexual.⁹⁴

Las sanciones contra las instituciones educativas particulares y fiscomisionales se determinan a través de procedimientos administrativos llamados procesos sancionatorios, y dependiendo de la infracción pueden resultar en multas, separación del personal del establecimiento o revocación de la autorización de funcionamiento de la institución educativa.⁹⁵

Las sanciones administrativas contra los funcionarios de las instituciones educativas fiscales se determinan mediante investigaciones tramitadas en el Ministerio de Educación. Las sanciones dependen del tipo de infracción cometida. La destitución se contempla solo en caso de infracción muy grave, como cometer violencia sexual o no denunciar casos de violencia a las autoridades.⁹⁶ Entre 2020 y 2022, un total de 38 docentes de instituciones educativas fiscales fueron destituidos por el Ministerio de Educación debido a denuncias de violencia sexual, según datos del Ministerio de Educación solicitados por Human Rights Watch.⁹⁷

El caso en el que la Corte Constitucional emitió su sentencia de 2021 comenzó en 2019, en un colegio público de Latacunga, provincia de Cotopaxi, donde un profesor de cultura física acosó sexualmente a una estudiante de 13 años tocándola de manera inapropiada. El rector del colegio denunció el caso ante la Fiscalía, pero esta determinó que no había pruebas para formular cargos y archivó el caso. También se abrió un expediente administrativo, y el profesor fue destituido de su cargo. El profesor apeló la sanción y, tras ser denegada, interpuso un recurso extraordinario de revisión, que tampoco prosperó. El profesor presentó entonces una acción de protección contra el Ministerio de Educación, alegando que se habían vulnerado sus derechos al ser destituido. El profesor tuvo éxito:

⁹⁴ Entrevistas de Human Rights Watch a María Helena Carbonell, Observatorio Paola Guzmán Albarracín, 26 de febrero de 2024; Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023; Ana Vera, directora, Surkuna, 6 de abril de 2023; y especialista en violencia de género y derecho constitucional, nombre reservado a solicitud de la entrevistada, 23 de marzo de 2023. Véase también Clínicas Jurídicas, Universidad San Francisco de Quito, Presentación a la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, 5 de junio de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

⁹⁵ Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 137.

⁹⁶ *Ibid.*, arts. 133-134.

⁹⁷ Carta del Ministerio de Educación, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

se anuló su destitución y fue readmitido en su puesto. El Ministerio apeló la decisión, y el caso llegó finalmente a la Corte Constitucional.⁹⁸

La sentencia de la Corte Constitucional confirmó que la estudiante sufrió acoso sexual. La Corte determinó que la proporcionalidad entre un hecho y su sanción depende de la intensidad del daño, los efectos en la víctima y las posibles consecuencias para el acusado.⁹⁹ Como se concluyó que la estudiante no había sufrido física ni mentalmente, y considerando que la destitución afectaría negativamente al profesor, la Corte dictaminó que la destitución era “excesiva” y “no proporcional” a la “leve” infracción cometida. La Corte indicó que la sanción adecuada habría sido la suspensión¹⁰⁰ y que el tiempo que el profesor estuvo suspendido durante la investigación fue suficiente.¹⁰¹ Además, ordenó al Ministerio de Educación que considerara la justicia restaurativa en las prácticas de resolución de conflictos, además de presentar denuncias oficiales.¹⁰² Sin embargo, el Observatorio Paola Guzmán Albarracín señaló que la justicia restaurativa en casos que involucran a docentes y estudiantes no considera los desequilibrios de poder entre las personas estudiantes y los agresores en posiciones de poder, ni la posible revictimización de las personas sobrevivientes.¹⁰³

Un análisis del Ministerio de Educación reveló que, de 49 casos en los que los profesores presentaron una acción de protección contra el ministerio por destitución administrativa debido a violencia sexual desde la sentencia de 2021, los tribunales anularon las decisiones ministeriales en 23 casos, lo que resultó en la reincorporación de esos 23 profesores a sus puestos.¹⁰⁴

⁹⁸ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 376-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidlYzNkMjBjYSowMzc2LTQoY2QtYTY3ZSooOWI5YmUwMzc2OWUucGRmJ3o (consultado el 24 de junio de 2024), párrs. 36-48.

⁹⁹ Ibid., párr. 118.

¹⁰⁰ Ibid., párrs. 115-127, 155-156; Consejo de la Judicatura del Ecuador, Resolución 078-2022, 31 de marzo de 2022, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁰¹ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 376-20-JP/21, párr. 156.

¹⁰² Ibid., párrs. 128-142, 158.

¹⁰³ Observatorio Paola Guzmán Albarracín, *Amicus Curiae* en *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁰⁴ Presentación del Ministerio de Educación en “Conversatorio en conmemoración del tercer aniversario de la Sentencia Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador y del 14 de agosto como Día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas”, 29 de agosto de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

Para pagar la indemnización a los docentes reincorporados, las coordinaciones zonales y direcciones distritales tuvieron que desviar fondos destinados a medidas de prevención y protección, como el mantenimiento de las escuelas, incluyendo los baños, y detener la contratación de nuevos docentes y personal judicial, según la exviceministra de Educación.¹⁰⁵

Para evitar la revictimización de las personas estudiantes, que podrían encontrarse con los docentes que les sometieron a abuso, el ministerio ha implementado medidas de emergencia. Estas medidas aseguran que los docentes reincorporados tras las decisiones judiciales no tengan contacto con las víctimas. En algunos casos, los docentes han sido reasignados a funciones administrativas.¹⁰⁶

Desafíos en la recopilación de datos interministeriales

La Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo de Ecuador establece los objetivos del Estado para mejorar la recopilación de datos y proporcionar información y estadísticas actualizadas periódicas sobre la violencia sexual en el ámbito educativo, así como sobre las políticas, planes y acciones para abordarla.¹⁰⁷ Desde 2018, el gobierno ha realizado esfuerzos significativos para mejorar la recopilación de datos y la presentación de informes. En particular, el Ministerio de Educación creó una base de datos integral llamada Registro de Violencia del Ministerio de Educación (REDEVI), que rastrea las denuncias recibidas y recopila estadísticas periódicas sobre los casos de violencia sexual denunciados desde 2014.¹⁰⁸

El Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de Ecuador está compuesto por varias instituciones locales y nacionales que planifican y coordinan las acciones gubernamentales en materia de violencia contra las mujeres y

¹⁰⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, exviceministra de educación, 7 de junio de 2024.

¹⁰⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023.

¹⁰⁷ Carta del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos a Human Rights Watch, 19 de junio de 2023; Mesa Interinstitucional para la construcción de una política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁰⁸ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

niñas.¹⁰⁹ Estas instituciones deben contribuir al Registro Único de Violencia (RUV), que rastrea todos los casos denunciados de violencia sexual, incluidos los ocurridos fuera del sistema educativo.¹¹⁰ En noviembre de 2022 se lanzó la primera fase del RUV.¹¹¹ Todas las instituciones están obligadas a compartir la información recopilada sobre víctimas de violencia a través de denuncias, casos o servicios prestados. Los funcionarios han subrayado la importancia del RUV para evitar la revictimización, permitiendo que las víctimas no tengan que presentar una denuncia cada vez que buscan servicios en distintas instituciones gubernamentales.¹¹²

No obstante, la implementación del RUV ha enfrentado obstáculos debido a los limitados avances institucionales en la recopilación y desarrollo de datos, así como a la falta de coordinación entre instituciones. Estas deficiencias han planteado retos para la respuesta institucional a la violencia sexual, por ejemplo, dificultando el seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección.¹¹³

Dado que las instituciones recopilan diferentes categorías de datos y tienen sus propias bases de datos separadas, puede resultar difícil comparar los conjuntos de datos,¹¹⁴ lo

¹⁰⁹ República de Ecuador, Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, 2018, disponible en: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf (consultado el 9 de julio de 2024), arts. 48-50, 59. Las entidades nacionales y locales que integran el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres incluyen el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (antes Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Ministerio de Educación, órgano rector de la Educación Superior, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Policía Nacional, Consejos para la Igualdad, Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo y un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o GADs.

¹¹⁰ Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, 2018, art. 16.

¹¹¹ Gobierno de Ecuador, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, “Registro Único de Violencia evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia”, 1 de diciembre de 2022, <https://www.derechoshumanos.gob.ec/registro-unico-de-violencia-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-a-casos-de-violencia/> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹¹² Ibid.; entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; y Desirée Viteri A., exdirectora nacional, Derechos humanos, género e inclusión, Ministerio de Salud Pública, 6 de junio de 2023; “Registro Único de Violencia (RUV) evitará la revictimización de mujeres frente a casos de violencia”, comunicado de prensa del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), 29 de noviembre de 2022, <https://www.undp.org/es/ecuador/comunicados-de-prensa/registro-unico-de-violencia-ruv-evitara-la-revictimizacion-de-mujeres-frente-casos-de-violencia> (consultado el 10 de junio de 2024).

¹¹³ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Chávez Ledesma, directora nacional del mecanismo de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023.

¹¹⁴ Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; Lorena Chávez Ledesma, 29 de agosto de 2023; y Tanya Torres, exfuncionaria de la Secretaría de Derechos Humanos, 3 de mayo de 2023. Véase también la Defensoría del Pueblo, Informe Intermedio Investigación

que da lugar a una imagen incompleta de la prevalencia de la violencia sexual en el ámbito educativo. Por ejemplo, mientras que el Ministerio de Educación recopila información sobre la relación entre la víctima y el agresor para establecer si la violencia ocurrió en el ámbito educativo, el Consejo de la Judicatura, que administra las tres ramas que conforman el sector de la justicia –jueces, fiscales y defensores públicos–, recopila información sobre la profesión del agresor.¹¹⁵ Una funcionaria del Consejo de la Judicatura dijo a Human Rights Watch que algunas instituciones que participan en el RUV no han desarrollado parámetros para contribuir a la base de datos, y que algunas parecen tener recursos inadecuados para la recopilación de datos y el seguimiento de los casos.¹¹⁶ Incluso para las instituciones que han desarrollado parámetros, como el Consejo de la Judicatura, no se había asignado a ningún miembro del personal para recibir información estadística del Consejo de la Judicatura.

El RUV incluirá una variable sobre violencia sexual cometida en las instituciones educativas a mediados de 2025, y se espera que las estadísticas sobre violencia de género estén disponibles a finales de 2025, según una versión de abril de 2024 de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo.¹¹⁷ La primera publicación de estadísticas del RUV en noviembre de 2023, con datos proporcionados por siete instituciones gubernamentales, incluía desgloses por raza/etnia, tipo de discapacidad y tipo de violencia.¹¹⁸

A pesar de los avances en la recopilación y publicación de estadísticas sobre violencia sexual en las bases de datos REDEVI y RUV, existen limitaciones importantes, entre las que se incluyen las siguientes:

- El primer informe del RUV, con datos proporcionados por siete instituciones gubernamentales, no incluyó ni publicó datos sobre violencia digital.

Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005, diciembre de 2023, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹¹⁵ Entrevista de Human Rights Watch a una funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹¹⁶ Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; una funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; y Tanya Torres, exfuncionaria de la Secretaría de Derechos Humanos, 3 de mayo de 2023.

¹¹⁷ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 69-70.

¹¹⁸ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, “Boletín Informativo del Registro Único de Violencia contra las Mujeres (RUV)”, noviembre de 2023, https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/11/01_BOLETIN_RUV_MMDH_NOVIEMBRE_2023_V6.pdf (consultado el 8 de julio de 2024).

- El Ministerio de Educación, la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura no recopilan datos sobre el tipo de plataforma o servicio de mensajería donde ocurrió la violencia sexual digital, según la información proporcionada a Human Rights Watch.
- El Ministerio de Educación no publica datos sobre la condición de discapacidad, a pesar de recopilar esta información.
- El Ministerio de Educación no clasifica a los conductores de transporte escolar como actores dentro del sistema educativo, lo que significa que el número de casos de violencia sexual en el ámbito educativo está subestimado.
- El Ministerio de Educación no recoge información sobre raza/etnia. Sin embargo, el ministerio afirma que, aunque no recopila datos sobre raza u origen étnico, proporciona servicios integrales a todas las víctimas y trabaja con otras instituciones gubernamentales para promover los derechos y prevenir la violencia sexual teniendo en cuenta estos factores.¹¹⁹

El Ministerio de Educación informó a Human Rights Watch que está trabajando con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para fortalecer su sistema REDEVI, y con el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos para mejorar la base de datos del RUV.¹²⁰

Según una versión de abril de 2024 de la Política pública, el presupuesto hasta 2030 para todas las actividades que forman parte del eje de “generación de información” es de 13,1 millones de dólares.

¹¹⁹ Cartas del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, y 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹²⁰ Cartas del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

II. Esfuerzos de prevención inadecuados

Las instituciones educativas no están actuando como una comunidad protectora y de prevención.

–Carla Patiño Carreño, Fundación Idea Dignidad, marzo de 2023

El Estado ecuatoriano ha reconocido que la prevención es un componente crítico de sus esfuerzos para erradicar la violencia sexual en las instituciones educativas. Su nueva Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo busca fortalecer estos los esfuerzos de prevención del sistema educativo una vez implementada. El Estado se ha centrado en capacitar a docentes y otros miembros de la comunidad educativa, asegurando que tanto los educadores como los estudiantes estén informados sobre sus protocolos y mecanismos de denuncia. Además, ha incorporado la educación sexual integral (ESI), una intervención efectiva y basada en evidencias, tanto en su currículo como en una estrategia nacional. Planea institucionalizar todos estos esfuerzos en su política pública una vez que esté implementada.

Sin embargo, los objetivos de prevención se ven gravemente obstaculizados por la falta de fondos adecuados para la prevención y erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo y la violencia de género contra niños, niñas y adolescentes. Además, existen obstáculos significativos para la implementación de la ESI en las instituciones educativas.

Presupuestos nacionales limitados para la prevención y la erradicación

Las medidas de prevención de Ecuador no están a la altura de la gravedad de la violencia sexual en el ámbito educativo ni de la urgente necesidad de implementar su compromiso de tolerancia cero contra esta violencia. La escasa asignación presupuestaria y el bajo gasto en prevención no respaldan su compromiso de cumplir la sentencia de la Corte Interamericana para prevenir y poner fin a los tipos de abusos descritos en este informe.

La financiación y los recortes presupuestarios han paralizado históricamente los esfuerzos para abordar la violencia sexual en el ámbito educativo. Por ejemplo, en 2022, la educación representó el 3,6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador, una disminución respecto al 4,6 por ciento de 2018, un nivel que no se ha recuperado tras

años de medidas de austeridad y los efectos de la pandemia de Covid-19.¹²¹ El gobierno se comprometió a aumentar la financiación para abordar la violencia de género de 4,7 millones de dólares en 2020 a 24 millones de dólares para el período 2022-2025.¹²² Sin embargo, la financiación destinada a abordar la violencia de género, parte de la cual se dirigiría a la violencia sexual en el ámbito educativo, no se gastó en su totalidad en 2023 y se redujo en 2024, a pesar de que las denuncias de violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes se mantienen en niveles al menos tan altos como en años anteriores.¹²³

En 2023, el Ministerio de Educación informó que su presupuesto total para prevenir y abordar la violencia sexual fue de casi 1,97 millones de dólares en 2020, cifra que se redujo a 328.400 dólares en 2021. El presupuesto para estos esfuerzos aumentó de nuevo en 2022, alcanzando los 970.000 dólares, pero se redujo casi a la mitad en 2023, a un presupuesto de 581.000 dólares.¹²⁴ Durante ese año, se gastaron 75.650 dólares en la prevención de riesgos psicosociales, incluyendo la violencia sexual, según el informe de rendición de cuentas del ministerio para 2023.¹²⁵ La Secretaría Nacional de Planificación encontró que el proyecto de riesgos psicosociales del ministerio tuvo “bajo cumplimiento de metas físicas y baja ejecución presupuestaria”¹²⁶

¹²¹ Banco Mundial, “Indicadores de desarrollo mundial, gasto público en educación, total (% del PIB)” (sitio web), 2024, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹²² Consejo de Derechos Humanos de la ONU, “Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre el Ecuador. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, ONU Doc. A/HRC/WG.6/41/ECU/3 (2022), párr. 25.

¹²³ República de Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, “Proforma del Presupuesto General del Estado: Reporte Consolidado Comparativo por Programa”, 2024, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/12CN_Por-Programa-3.pdf (consultado el 13 de junio de 2024), pág. 6; Susana Roa Chejín, “La proforma del presupuesto general del Estado de 2024, explicada”, *GK*, 27 de febrero de 2024, <https://gk.city/2024/02/27/proforma-presupuesto-general-estado-2024/> (consultado el 13 de junio de 2024); “Proforma presupuestaria 2024 de Daniel Noboa: 3,9 millones menos para combatir la violencia de género en Ecuador”, *Ecuavisa*, 22 de febrero de 2024, <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/proforma-presupuestaria-2024-daniel-noboa-menos-dinero-para-combatir-violencia-genero-ecuador-AN6870929> (consultado el 13 de junio de 2024).

¹²⁴ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch. Human Rights Watch calculó estas cifras basándose en cifras proporcionadas por el Ministerio de Educación sobre gastos corrientes y presupuesto de inversión.

¹²⁵ Ministerio de Educación, “Rendición de Cuentas: 2023”, [n.d.], <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/04/informe-narrativo-rendicion-cuentas-2023.pdf> (consultado el 13 de junio de 2024), pág. 62.

¹²⁶ Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación, “Seguimiento del Plan Anual de Inversiones – II Trimestre 2023 - Gasto No Permanente”, 2023, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=14348&force=0> (consultado el 13 de junio de 2024).

En 2024, el Ministerio de Educación planificó un presupuesto de casi 203.000 dólares para prevenir y abordar los riesgos psicosociales en el entorno educativo, como parte de su Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (ENEIS).¹²⁷

La Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo establece que todas las instituciones participantes deben asignar financiamiento para cumplir con todas las actividades bajo sus cuatro ejes: prevención, atención, acceso a la justicia y reparación integral, y generación de información. Según la versión de abril de 2024 de esta política, el presupuesto total estimado es de 272,2 millones de dólares hasta 2030.¹²⁸

De esa suma, 249,5 millones de dólares están destinados para las actividades de atención, que estarán a cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.¹²⁹ La mayor parte de esos fondos, 236,7 millones de dólares, se invertirá en la contratación de DECE, con el objetivo de reducir la brecha en un 50 por ciento.¹³⁰

Para actividades de prevención, se han asignado 8 millones de dólares hasta 2030, de los cuales 7,6 millones se destinarán a actividades relacionadas con la educación sexual integral.¹³¹ En el marco de la política, la asignación anual actual para prevención es de 1,1 millones de dólares hasta 2030.

¹²⁷ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹²⁸ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 90, 96, 103, y 109. Estas cifras son la suma de los presupuestos asignados para los cuatro ejes.

¹²⁹ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, pág. 96.

¹³⁰ *Ibid.*, pág. 95.

¹³¹ En su carta de diciembre de 2023 a Human Rights Watch, el Ministerio de Educación dijo que planificó gastar casi 203.000 dólares en prevención en 2024, incluida la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad. Sin embargo, en la versión de abril de 2024 de la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, la Mesa Interinstitucional ha declarado que planea gastar 2,3 millones de dólares en prevención, y que la mayoría de las actividades estarán lideradas por el Ministerio de Educación, en 2024.

Educación sexual integral

El Ministerio de Educación ha lanzado varias iniciativas de educación sexual integral (ESI) en las instituciones educativas, pero estos esfuerzos han sido poco sistemáticos y han encontrado niveles de aceptación dispares entre profesores, padres y personal escolar.

Expertos, expertas y organizaciones de la sociedad civil de Ecuador y de toda la región han reiterado la necesidad de adoptar medidas a escala nacional para garantizar a los niños, niñas y adolescentes una ESI que les proporcione herramientas para identificar, denunciar y defenderse contra la violencia sexual.¹³² La Corte Interamericana confirmó en el caso *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador* que el “derecho a la educación sexual y reproductiva integra el derecho a la educación”¹³³

Cuando se implementa de acuerdo con los estándares internacionales, la ESI es crucial para fomentar prácticas seguras e informadas respecto a la pubertad, la menstruación, el desarrollo sexual, las relaciones y prácticas sexuales seguras. También es fundamental para prevenir la violencia de género, la desigualdad de género, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados.

Desde 2021, el Ministerio de Educación ha lanzado varias iniciativas relacionadas con la ESI en las instituciones educativas.¹³⁴ Estas incluyen el desarrollo de una metodología

¹³² Centro de Derechos Reproductivos, “Resolución de supervisión de cumplimiento en el caso de Paola Guzmán Albarracín”, 26 de octubre de 2021, <https://reproductiverights.org/resolucion-de-supervision-de-cumplimiento-en-el-caso-de-paola-guzman-albarracin/> (consultado el 24 de junio de 2024); entrevista de Human Rights Watch a Micaela Camacho y Seta Carpio, Cholas Valientes, 1 de marzo de 2023.

¹³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Guzmán Albarracín y Otras vs. Ecuador, Sentencia de 24 de junio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana” [n.d.] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_405_esp.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

¹³⁴ Las agencias de la ONU también han brindado apoyo al ministerio y a otras instituciones en los esfuerzos para crear conciencia sobre la violencia sexual y de género, incluida la violencia digital, y para combatir el embarazo adolescente. Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU, 19 de julio y 2 de agosto de 2023; y con una funcionaria de un organismo internacional, 19 de abril de 2023; y carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, págs. 16-17, en los archivos de Human Rights Watch. Véase también Ministerio de Educación, “Agenda Educativa Digital 2021 – 2025”, 1ra Edición, 2021, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Agenda-Educativa-Digital-2021-2025.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); “El mundo virtual de Eugenia, la campaña del Ministerio de Educación para promover el uso seguro de la Internet”, 7 de julio de 2020, <https://internetsegura.gob.ec/?p=529> (consultado el 24 de junio de 2024); “El Mundo Virtual de Eugenia” (sitio web) [n.d.], <https://recursos.educacion.gob.ec/red/eugenia/> (consultado el 24 de junio de 2024); y “Educando en Familia” (sitio web) [n.d.], <https://educacion.gob.ec/educando-en-familia/> (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación, UNESCO, UNICEF y Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “La educación es el camino” (sitio web), 2024, <https://laeducacioneselcamino.org/metodologias-reconoce/> (consultado el 24 de junio de 2024); y Ministerio de

para todos los niveles educativos en 2021 y la enseñanza de esta metodología a miles de estudiantes y docentes;¹³⁵ cursos en línea y talleres de sensibilización para docentes, DECE¹³⁶ y estudiantes; y la distribución de materiales a través de copias impresas, videos y cómics, entre otros.¹³⁷ También ha lanzado un plan de formación permanente y continua para docentes, que abarca temas sobre prevención de la violencia y ESI.¹³⁸ Aunque el Ministerio ha logrado avances, enfrenta retos considerables.

Los esfuerzos anteriores en materia de ESI han sido poco sistemáticos en las instituciones educativas, y el Ministerio de Educación ha tenido dificultades para aplicar sus metodologías de ESI en todas las instituciones educativas.¹³⁹ Por ejemplo, en 2022 y 2023, casi el 74 por ciento de las instituciones educativas que habían realizado al menos una intervención de ESI no utilizaron las herramientas promovidas por el Ministerio, según una funcionaria del Ministerio de Educación.¹⁴⁰

Enseñar una ESI de calidad requiere docentes adecuadamente formados y sensibilizados. Trabajar en la implementación para los docentes y los DECE implica desafiar los roles y estereotipos de género, garantizar que no se refuercen actitudes sexistas entre el personal

Educación, UNESCO, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Argentina y Universidad Nacional de Educación del Ecuador o UNAE, “Reconoce Oportunidades Curriculares de EIS” (sitio web) [n.d.], <https://padlet.com/reconoceoportunidades/reconoce-oportunidades-curriculares-de-eis-xxoyvnpj60lffk5q> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹³⁵ Ministerio de Educación y UNESCO, Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica: Preparatoria, Elemental y Media (Quito: Ministerio de Educación, 2021), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380533> (consultado el 24 de junio de 2024); Ministerio de Educación y UNFPA, Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica Superior y Bachillerato (Quito: Ministerio de Educación, 2021), <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Bachillerato-UNFPA.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); y Ministerio de Educación, “Proyecto de Inversión Prevención del embarazo en niñas y adolescentes en el ámbito educativo”, 2022, https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/01/2022_Proyecto-de-inversion-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-en-el-ambito-educativo.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

¹³⁶ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, págs. 3-4; entrevista de Human Rights Watch a personal de una agencia de Naciones Unidas con sede en Ecuador, cuyos nombres se mantienen confidenciales, 19 de julio de 2023.

¹³⁷ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 13 de febrero de 2023, págs. 16-17, en los archivos de Human Rights Watch.

¹³⁸ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 25 de junio de 2024, págs. 3-4; Ministerio de Educación, “Mecapacito”, <https://mecapacito.educacion.gob.ec/> (consultado el 5 de julio de 2024), y Plan Nacional de Formación Permanente, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Plan-Nacional-de-Formacion-Permanente.pdf> (consultado el 5 de julio de 2024).

¹³⁹ FLACSO Argentina, “¿Qué está pasando en EIS en Ecuador? Entrevista a Cynthia Maribel Tapia, del Ministerio de Educación de Ecuador,” abril de 2024, <http://legacy.flacso.org.ar/newsletter/intercambieis/23/esta-pasando-entrevista-cynthia-maribel-tapia.html> (consultado el 10 de junio de 2024).

¹⁴⁰ Ibid.

y comprender la diversidad sexual y de género.¹⁴¹ Los grupos religiosos y políticos, tanto dentro como fuera de las instituciones, también han obstaculizado los esfuerzos para implementar la ESI en las instituciones educativas.¹⁴² Diana Castellanos Vela, exviceministra de Educación, dijo a Human Rights Watch que ella y otros funcionarios a cargo de las iniciativas de ESI se enfrentaron a falsas acusaciones de “adoctrinar” a los niños, niñas y adolescentes, junto con críticas basadas en la afirmación de que la educación sexual es responsabilidad y derecho exclusivo de la familia.¹⁴³

Los docentes y las familias a menudo muestran resistencia a la formación sobre temas relacionados con la prevención de embarazos en adolescentes y la ESI.¹⁴⁴ “Los maestros se molestan, se enojan, nos dicen: ‘¿Cómo pretenden que hablemos así a los niños?’”, explicó una funcionaria que imparte este tipo de formación en las instituciones educativas.¹⁴⁵

“El género, la orientación sexual y la identidad de género son temas que no se trabajan en el currículo escolar”, afirmó Ammy, líderesa del Movimiento Por Ser Niña.¹⁴⁶ Según representantes de la ONU, es posible que el personal escolar no entienda estos temas debido a las diferencias generacionales y a la falta de formación o educación adecuada de estos temas,¹⁴⁷ a pesar de que son parte integral de la ESI. El 48 por ciento de los 29.225 adolescentes y jóvenes encuestados por UNICEF en 2022 no sabían si su institución educativa ofrecía consejería y educación para la familia sobre temas relacionados con la comunidad LGBTI+.¹⁴⁸

¹⁴¹ Entrevista de Human Rights Watch a representante de una agencia de la ONU, 2 de agosto de 2023.

¹⁴² Entrevista de Human Rights Watch a representantes de una agencia de la ONU, 19 de julio de 2023; “Guía ‘Educación de la sexualidad y afectividad’ no es parte de ningún pênsum académico en Ecuador, señala ministerio”, *El Universo*, 5 de mayo de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/guia-educacion-de-la-sexualidad-y-afectivdad-no-es-parte-de-ningun-pensum-academico-en-ecuador-senala-ministerio-nota/> (consultado el 24 de junio de 2024); María Amelia Viteri, *Políticas Antigénero en América Latina: Ecuador* (Río de Janeiro: Observatorio de Sexualidad y Política, 2020), <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Ecuador-20200204.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁴³ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Castellanos Vela, exviceministra de Educación, 7 de junio de 2024.

¹⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch a representante de la sociedad civil cuyo nombre y organización se mantienen confidenciales a solicitud de la persona entrevistada, 3 de abril de 2023.

¹⁴⁵ Entrevista de Human Rights Watch a una funcionaria gubernamental cuyo nombre se mantiene confidencial a solicitud de la persona entrevistada, 2 de agosto de 2023.

¹⁴⁶ Confirmación de seguimiento de Human Rights Watch con Ammy, líderesa, Movimiento Por Ser Niña, 27 de junio de 2024.

¹⁴⁷ Entrevista de Human Rights Watch a representante de una agencia de la ONU, 2 de agosto de 2023.

¹⁴⁸ UNICEF y U-Report, “Plan de Acción Diversidades”, 2022, https://www.unicef.org/ecuador/sites/unicef.org.ecuador/files/2022-05/Resultados_PlanDiversidades_U-Report%20Ecuador.pdf (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 24.

Una funcionaria del Ministerio de Educación señaló que una guía de 2018, desarrollada para prevenir y combatir la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género, no fue “implementada adecuadamente por temas políticos”.¹⁴⁹ Esta observación coincide con informes de docentes y otros grupos que han rechazado estos temas y con informes sobre la limitada socialización de la guía en las instituciones educativas.¹⁵⁰ Desde que el presidente Noboa asumió el cargo, el Ministerio de Educación ha tomado medidas para socializar la guía. A diciembre de 2023, según el Ministerio de Educación, se estaba trabajando con el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos para capacitar a docentes y DECE en estos temas, siendo una prioridad de esta administración implementar la guía.¹⁵¹ La prevención y respuesta a la discriminación y violencia por diversidades sexuales y genéricas están incluidas en las herramientas que forman parte de la estrategia ENEIS.¹⁵²

Las instituciones gubernamentales han impartido capacitaciones y realizado otras actividades de sensibilización sobre la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.¹⁵³ “Estas formaciones deberían ser permanentes, sobre todo porque las manifestaciones de violencia en un sistema patriarcal, así como las actitudes sexistas son difíciles de cambiar mediante procesos de formación aislados”, afirmó Ammy, líderesa del Movimiento Por Ser Niña.¹⁵⁴ Los representantes de la ONU también han subrayado la necesidad de impartir formación continua y de adaptar los planes de estudio a niños, niñas y adolescentes de diferentes contextos, grupos y zonas.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023.

¹⁵⁰ Martha Torres y Nelson Tubay, “Educación: La guía para atender a alumnos sexualmente diversos permanece en las sombras”, *Expreso Ecuador*, 28 de junio de 2022, <https://imghandler.expreso.ec/actualidad/educacion-guia-atender-alumnos-sexualmente-diversos-permanece-sombras-130083.html> (consultado el 10 de junio de 2024).

¹⁵¹ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, 13 de diciembre de 2023; Consejo Nacional para la Igualdad de Género, *Guía de Orientaciones Técnicas para Prevenir y Combatir la Discriminación por Diversidad Sexual e Identidad de Género en el Sistema Educativo Nacional* (Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018), https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/GU%C3%8DADIVERSIDADES_FINAL.pdf (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁵² Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁵³ Carta del Ministerio de Educación, 13 de febrero de 2023, págs. 17-18, en los archivos de Human Rights Watch; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Información suministrada por el Ecuador en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su décimo informe periódico”, ONU Doc. CEDAW/C/ECU/FCO/10 (2023), Anexo I.

¹⁵⁴ Confirmación de seguimiento de Human Rights Watch con Ammy, 27 de junio de 2024.

¹⁵⁵ Entrevistas de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU, 19 de julio y 2 de agosto de 2023.

El 14 de agosto de 2023, Día de lucha contra la violencia sexual en las aulas, el Ministerio de Educación presentó por primera vez su Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (ENEIS),¹⁵⁶ con el objetivo de brindar “lineamientos para la implementación, apoyo y seguimiento de educación integral en sexualidad en el nivel nacional, zonal y distrital”.

Sin embargo, el ministerio estableció un objetivo limitado para garantizar que el 40 por ciento de las instituciones educativas fiscales implementen todos los programas relacionados con la ESI con los estudiantes y las familias,¹⁵⁷ y que al menos el 50 por ciento de los docentes estén capacitados en herramientas y metodologías para implementar el plan de estudios de ESI, para 2030.¹⁵⁸ Estudios realizados en 2021 y 2022 sobre el estado de implementación de la ESI en 19 países de América Latina encontraron que la implementación en Ecuador estaba entre las más bajas.¹⁵⁹

En octubre de 2023, el Ministerio de Educación emitió la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, exigiendo su aplicación en todas las instituciones educativas del país.¹⁶⁰ En mayo de 2024, el ministerio comenzó la implementación de la estrategia en 1.120 escuelas, con planes para evaluar su aplicación en 2025 y aumentar con el tiempo el número de escuelas.¹⁶¹

¹⁵⁶ Ministerio de Educación, “¡Unidos contra la violencia sexual en las aulas!”, 14 de agosto de 2023, <https://educacion.gob.ec/unidos-contra-la-violencia-sexual-en-las-aulas/> (consultado el 24 de junio de 2024); “El Ministerio de Educación con apoyo de UNFPA y FLACSO Argentina presentó la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad en el Día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas”, comunicado de prensa de UNFPA, 15 de agosto de 2023, <https://ecuador.unfpa.org/es/news/el-ministerio-de-educaci%C3%B3n-con-apoyo-de-unfpa-y-flacso-argentina-present%C3%B3-la-estrategia> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁵⁷ Ministerio de Educación, “¡Unidos contra la violencia sexual en las aulas!” La versión de abril de 2024 de la Política Pública establece que su objetivo es implementar la EIS en el 70 por ciento de las instituciones educativas para 2030.

¹⁵⁸ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, pág. 84, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁵⁹ UNFPA y FLACSO Argentina, “Estado del Arte de la Educación Integral de la Sexualidad en América Latina 2021”, 2022, <https://lac.unfpa.org/es/publications/estado-del-arte-de-la-educaci%C3%B3n-integral-de-la-sexualidad-en-am%C3%A9rica-latina-2021> (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 14; “Actualización del Estado del Arte de la EIS 2022” [n.d.], https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/indicador_actualizados_sobre_el_estado_del_arte_de_la_esis_2022.pdf (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 10.

¹⁶⁰ Ministerio de Educación, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A, 23 de octubre de 2023, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/10/MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, 2023, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Educar-es-Prevenir-Sexualidad.pdf> (consultado el 10 de junio de 2024); Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁶¹ Carta del Ministerio de Educación, 25 de junio de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

Los temas que se impartirán se basan en las metodologías y herramientas desarrolladas previamente.¹⁶² El ministerio ha establecido estándares para supervisar el cumplimiento de la estrategia por parte de las instituciones educativas, como exigir que asistan al menos al 75 por ciento de las sesiones de la red distrital de educación integral en sexualidad, que al menos un rector o una rectora de la institución educativa y el 50 por ciento de los docentes reciban formación en la ESI, y que al menos el 50 por ciento de estudiantes realicen un proyecto que incluyan la ESI.¹⁶³ También se está elaborando un plan de seguimiento y evaluación de la implementación de la estrategia.¹⁶⁴ Si una institución educativa no aplica la estrategia, esto podría considerarse negligencia y la institución educativa podría ser sancionada de acuerdo con la ley de educación de Ecuador.¹⁶⁵

En noviembre de 2023, el ministerio publicó un nuevo currículo para todas las instituciones educativas del país,¹⁶⁶ que abarca, entre otros temas, la detección y denuncia de la violencia. Este currículo comenzará a aplicarse en el curso 2024-2025.

¹⁶² Los temas incluyen “relaciones; valores, derecho, cultura y sexualidad; cómo entender el género; violencia y cómo mantenerse seguros; habilidades para la salud y el bienestar; cuerpo humano y desarrollo; sexualidad y conducta sexual; y salud sexual y reproductiva”. El uso seguro de la tecnología y las herramientas de comunicación se cubriría como parte del enfoque de la estrategia en la prevención de la violencia. Véase Ministerio de Educación y UNESCO, *Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica: Preparatoria, Elemental y Media*; Ministerio de Educación y UNFPA, *Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad: Educación General Básica Superior y Bachillerato*; Ministerio de Educación, Guía metodológica para la Prevención del Embarazo Adolescente (Quito: Ministerio de Educación, 2022), <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/11/Guia-prevencion-embarazo-adolescente.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); Consejo Nacional para la Igualdad de Género, *Guía de Orientaciones Técnicas para Prevenir y Combatir la Discriminación por Diversidad Sexual e Identidad de Género en el Sistema Educativo Nacional*; Ministerio de Educación, *Recorrido de la Prevención: Manual para la facilitación del Recorrido Participativo para la Prevención de la Violencia Sexual* (Quito: Ministerio de Educación, 2016), <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/recorrido-de-la-prevencion.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); y UNFPA, *Recorriendo el camino de Para Hacerlo! – Rurankapak*, diciembre de 2022, https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/rurankapak_imprenta_web_ok.pdf (consultado el 8 de julio de 2024).

¹⁶³ Carta del Ministerio de Educación a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2023, págs. 6-8, en los archivos de Human Rights Watch; Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad, págs. 47-48.

¹⁶⁴ Carta del Ministerio de Educación, 18 de diciembre de 2023, págs. 6-8, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁶⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena Peñaherrera, exdirectora nacional, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Ministerio de Educación, 13 de diciembre de 2023; República de Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 329, y Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 64.5.

¹⁶⁶ Ministerio de Educación, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00086-A, 21 de noviembre de 2023, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/MINEDUC-MINEDUC-2023-00086-A.pdf> (consultado el 12 de junio de 2024); y “Marco curricular competencial de aprendizajes” (sitio web) [n.d.], <https://educacion.gob.ec/marco-curricular-competencial-de-aprendizajes/> (12 de junio de 2024).

III. Avances limitados en el acceso a la justicia y las reparaciones

Las personas no van a poner denuncias. No lo hacen porque (el proceso) es terrible, es revictimizarte, es gastarte tu vida en alguien que no te va a escuchar. Entonces los pocos casos que se judicializan son porque esas madres tienen una fuerza de voluntad del tamaño del Cotopaxi.

–Exfuncionaria, Secretaría de Derechos Humanos (ahora Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos), marzo de 2023

El acceso a la justicia es un esfuerzo complicado para las víctimas y sus familias; muchas ni siquiera denuncian los casos debido a la falta de confianza en el sistema judicial.¹⁶⁷ La expectativa de impunidad, la ausencia de una justicia rápida y la falta de sanciones para los agresores disuaden a las familias de presentar denuncias.¹⁶⁸ La salud mental de las víctimas y sus familiares a menudo se ve afectada por un proceso judicial largo, hostil y percibido como injusto.¹⁶⁹ Las personas sobrevivientes y sus familias enfrentan barreras significativas en cada etapa del proceso judicial, como la revictimización, las amenazas para abandonar los casos y los procedimientos judiciales prolongados y costosos. En muchos casos, deciden no denunciar a su agresor o abandonan el proceso, lo que lleva a los fiscales a no continuar con la investigación.¹⁷⁰

En junio de 2023, la Coalición Contra el Abuso Sexual a la Niñez (COCASEN) y la Defensoría del Pueblo de Ecuador iniciaron una investigación sobre el cumplimiento institucional de las recomendaciones que la Comisión AAMPETRA hizo a varias instituciones, incluyendo la Asamblea Nacional, el Ministerio de Educación, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (ahora Ministerio de la

¹⁶⁷ Entrevistas de Human Rights Watch a representante gubernamental, junta cantonal de protección de derechos, nombre y ubicación confidenciales, 4 de agosto de 2023; Evelyn Yucailla, presidenta, Colectivo Valientes, 31 de julio de 2023; y Cristina Barrera, directora país, y Grace Vásquez, especialista, ChildFund Ecuador, 7 de marzo de 2023.

¹⁶⁸ Entrevistas de Human Rights Watch a Ana Vera, directora de Surkuna, 6 de abril de 2023; y Jessica Agila, expromotora del proyecto Educación Libre de Violencia, CARE, 26 de abril de 2023.

¹⁶⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a Evelyn Yucailla, 31 de julio de 2023; y a representante gubernamental, junta cantonal de protección de derechos, nombre y ubicación confidenciales, 4 de agosto de 2023.

¹⁷⁰ Entrevista de Human Rights Watch a representante del Ministerio de Educación, 20 de mayo de 2023; Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023; y confirmación de seguimiento con Ammy, líderesa, Movimiento Por Ser Niña, 27 de junio de 2024.

Mujer y Derechos Humanos).¹⁷¹ Entre las recomendaciones se incluía la creación de una comisión de la verdad por parte de la Asamblea Nacional para dar seguimiento a las 7.531 denuncias registradas en la Fiscalía General entre enero de 2015 y abril de 2018, que en ese momento estaban pendientes y no eran competencia de la Comisión.¹⁷² En diciembre de 2023, la Defensoría del Pueblo publicó un primer informe sobre sus hallazgos. Basado en información proporcionada por varias instituciones gubernamentales, encontraron que pocos casos de violencia sexual institucional resultaron en sentencias, lo que “genera una sensación de impunidad en las víctimas y la sociedad”.¹⁷³

Datos de la Fiscalía, analizados por Human Rights Watch, muestran que de las 647 denuncias por violencia sexual contra docentes, personal escolar y estudiantes recibidas entre 2020 y 2022, 592 estaban en investigación previa y 17 llegaron a juicio.¹⁷⁴

Durante los periodos de confinamiento relacionados con la pandemia de Covid-19 y posteriormente, la Fiscalía General y el Consejo de la Judicatura tomaron varias medidas para mejorar la protección frente a la violencia de género¹⁷⁵ y el acceso a los servicios

¹⁷¹ La Comisión AAMPETRA lleva el nombre de la Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari, una escuela particular en el sur de Quito. Se descubrió que un hombre que carecía de cualificaciones para ejercer de docente, pero que pudo inscribirse igualmente, había abusado sexual, psicológica y físicamente de 41 niños, entre 2010 y 2011. La comisión, formada por miembros de la Asamblea Nacional, buscó evaluar la respuesta institucional a la violencia sexual en el ámbito educativo.

¹⁷² “La Defensoría del Pueblo y COCASEN presentan la apertura de la investigación defensorial sobre violencia sexual institucional infantil en Ecuador”, comunicado de prensa de la Defensoría del Pueblo, 18 de junio de 2023, <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-y-cocasen-presentan-la-apertura-de-la-investigacion-defensorial-sobre-violencia-sexual-institucional-infantil-en-ecuador/> (consultado el 24 de junio de 2024); Asamblea Nacional de Ecuador, “Comisión AAMPETRA aprobó informe final de su trabajo”, 12 de octubre de 2018, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-especializada-ocasional-aampetra/58109-comision> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁷³ Defensoría del Pueblo, Informe Intermedio Investigación Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005, diciembre de 2023, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁷⁴ Datos de la Fiscalía General del Estado enviados a Human Rights Watch, 17 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁷⁵ Carta de la Fiscalía General del Estado a Human Rights Watch, 10 de febrero de 2023, págs. 12-14, en los archivos de Human Rights Watch; Fiscalía General del Estado, Resolución 024-FGE-2020, 16 de marzo de 2020, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/abril/a3/Resolucion-024-FGE-2020-Teletrabajo.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024), Resolución No. 028-FGE-2020, 18 de abril de 2020, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/mayo/a3/RESOLUCION-028-FGE-2020.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024), y Directiva No. FGE-DDHPC-D-006-2020, 26 de agosto de 2020, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/septiembre/a3/DIRECTRIZ-NRO-FGE-DDHPC-D-006-2020.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); Fiscalía General del Estado e Iniciativa Spotlight, “Protocolo Nacional para investigar femicidios y otras muertes violentas de mujeres y niñas”, noviembre de 2021, <https://www.fiscalia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/11/Protocolo-Nacional.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024); y “Protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante la escucha especializada para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual” y “Guía para la aplicación del protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante escucha especializada a niños, niñas y

correspondientes, reducir la impunidad y la revictimización,¹⁷⁶ y capacitar al personal en materia de violencia sexual y de género, justicia juvenil, orientación sexual e identidad de género y ciberseguridad.¹⁷⁷ El Consejo de la Judicatura también emitió una resolución para priorizar los casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y sancionar a los profesionales que no reciban capacitación.¹⁷⁸

Además, la Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, que busca garantizar el acceso a la justicia especializada, la no revictimización en los procesos administrativos y judiciales, y la reparación integral, obliga a la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura a diseñar una estrategia de capacitaciones para el personal que toma parte en los procesos judiciales y administrativos, y a evaluar al personal después de las capacitaciones, entre otras medidas.¹⁷⁹ En su eje de “acceso a la justicia y reparaciones”, la política establece la meta de brindar al 90 por ciento del personal al menos una capacitación sobre violencia sexual para 2030. Según la versión de abril de 2024 de la política, el presupuesto para el eje de “acceso a la justicia y

adolescentes víctimas de violencia sexual”, Consejo de la Judicatura, Resolución 116A-2018, 14 de diciembre de 2018, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 227-293.

¹⁷⁶ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 4 de mayo de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; Entrevista de Human Rights Watch a Elena Gutiérrez, responsable de programas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 26 de mayo de 2023; Función Judicial del Ecuador, “Actualización de la Planificación Estratégica 2019 – 2025 Función Judicial”, 2022, <https://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/documentosdirecciones/transparencia/6%20Plan%20estrategico%20actualizado%202019-2025.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024), Resolución 110A-2018, 27 de noviembre de 2018, en los archivos de Human Rights Watch; Resolución 012-2021, 4 de febrero de 2021, en los archivos de Human Rights Watch; y Resolución 078-2022, marzo de 2022, en los archivos de Human Rights Watch. Véase también Consejo de Derechos Humanos de la ONU, “Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos”, ONU Doc. A/HRC/WG.6/41/ECU/1 (2022), disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/448/89/pdf/g2244889.pdf?token=eUUCsHWqOrMeihA4M5&fe=true> (consultado el 24 de junio de 2024), párr. 60.

¹⁷⁷ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 11-12, y 4 de mayo de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; “Plan Integral de Formación para la Especialización de Juezas, Jueces, Fiscales, Defensoras Públicas, Defensores Públicos, Equipos Técnicos y Jurisdiccionales que intervienen en la investigación, procesamiento y juzgamiento de infracciones de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, femicidio, delitos contra la integridad sexual y reproductiva”; y “El Plan Integral de Formación para la Especialización de Juezas, Jueces, Fiscales, Defensoras Públicas, Defensores Públicos, Equipos Técnicos y Jurisdiccionales que intervienen en la investigación, procesamiento y juzgamiento en materia de Adolescentes en Conflicto con la Ley”, de la carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch.

¹⁷⁸ Consejo de la Judicatura, Resolución 158-2023, <https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/resoluciones/2023/158-2023.pdf> (consultado el 5 de julio de 2024).

¹⁷⁹ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, en los archivos de Human Rights Watch, y carta del Consejo de la Judicatura, 4 de mayo de 2023, págs. 64-67, en los archivos de Human Rights Watch.

reparaciones” para todas las actividades hasta 2030 es de 1,5 millones de dólares, la asignación presupuestaria más baja de los cuatro ejes.

De 2018 a 2022, el Consejo de la Judicatura ha invertido cerca de 30 millones de dólares en la creación y fortalecimiento de unidades judiciales, incluyendo la contratación de personal, capacitaciones, equipamiento e infraestructura.¹⁸⁰ El Consejo afirma que necesita un presupuesto anual de 22 millones de dólares para mantener sus servicios especializados en la atención de casos de violencia.¹⁸¹

En un borrador anterior de esta política, revisado por Human Rights Watch, y en una carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, se establecía el objetivo de aumentar el personal de la fiscalía para abordar los casos de violencia sexual.¹⁸² Sin embargo, en el borrador de octubre de 2023 presentado a la Secretaría Nacional de Planificación para su aprobación, y que finalmente se aprobó en abril de 2024, esta medida fue eliminada, a pesar de las críticas del Centro de Derechos Reproductivos que subrayaban las limitaciones de la Fiscalía para investigar y procesar eficazmente la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.¹⁸³

La falta de fondos adicionales y los limitados objetivos de esta política no son proporcionales a las barreras que deben superar las personas sobrevivientes, como se describe a continuación.

Investigación de casos de violencia sexual

La Fiscalía General del Estado enfrenta importantes desafíos debido a sus limitados recursos humanos y financieros. Estos problemas impiden la realización de investigaciones o provocan el archivo de casos; el personal de la fiscalía no siempre

¹⁸⁰ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 3-5, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 4 de mayo de 2023, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁸³ Centro de Derechos Reproductivos, *Amicus Curiae* en *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, 22 de diciembre de 2023, pág. 9, en los archivos de Human Rights Watch; República de Ecuador, Procuraduría General del Estado, Anexo 4 en “Informe de Cumplimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador”, 22 de febrero de 2022,

https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/guzmn_abarracn_y_otros/Guzm%C3%A1n_Albarrac%C3%ADn_20220314_estado.pdf (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 93.

cuenta con los recursos y la experiencia necesarios para trabajar con niños, niñas y adolescentes sobrevivientes; y las formaciones no suelen ser suficientes para superar las actitudes patriarcales y revictimizantes.

La escasez de fiscales y equipos de investigación en todo el país sigue ralentizando o paralizando las investigaciones.¹⁸⁴ El personal está sobrecargado de trabajo, a menudo se le asignan casos para los que no tiene experiencia¹⁸⁵ o dispone de recursos limitados,¹⁸⁶ lo que puede afectar negativamente las investigaciones. La Fiscalía General informó en 2023 de un déficit de fiscales: Ecuador cuenta con 4,3 fiscales por cada 100.000 habitantes, casi la mitad del estándar latinoamericano de 8 por cada 100.000 habitantes.¹⁸⁷ La Fiscalía General necesitaría contratar cerca de 1.700 servidores judiciales más, incluso fiscales, secretarios, y asistentes, para cubrir el déficit.

Aunque el gobierno ha publicado protocolos sobre métodos de entrevista forense para minimizar la revictimización y el número de veces que un niño, niña o adolescente tiene que volver a contar su historia,¹⁸⁸ esto no siempre ocurre en la práctica. Según el protocolo, las entrevistas con víctimas menores de 18 años deben realizarse en una cámara Gesell, una sala en la que los niños, niñas y adolescentes son entrevistados por un psicólogo infantil especializado, mientras que los abogados y fiscales observan desde otra sala a través de una ventana de visión unilateral.¹⁸⁹ Sin embargo, los fiscales no siempre solicitan este proceso de testimonio anticipado al juez, o los jueces no lo disponen, aseguró una funcionaria del Consejo de la Judicatura.¹⁹⁰ Las razones varían, ya

¹⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario de la Fiscalía General del Estado, 25 de abril de 2023; y funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

¹⁸⁵ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023, y Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023.

¹⁸⁶ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario de la Fiscalía General del Estado, 25 de abril de 2023, y Stalin Oviedo, abogado, 29 de julio de 2023; y Fiscalía General del Estado, Informe de labores, enero-diciembre 2023, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2024/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁸⁷ Fiscalía General del Estado, “Informe de labores, enero-diciembre 2023”, 2024, <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2024/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf> (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 4.

¹⁸⁸ Consejo de la Judicatura, “Protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante la escucha especializada para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual” y “Guía para la aplicación del protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante escucha especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual”, Resolución 116A-2018, 14 de diciembre de 2018, en los archivos de Human Rights Watch, págs. 227-293.

¹⁸⁹ Consejo de la Judicatura, “Protocolo para el Uso de la Cámara de Gesell”, Resolución 117-2014, 2014, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁹⁰ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

sea debido a la falta de expertos, infraestructura adecuada para atender a niños, y formación, o porque los jueces optan por no solicitarlo para evitar la revictimización de los niños, niñas y adolescentes en ausencia de medidas de salvaguardia adecuadas.¹⁹¹ Aunque el Consejo de la Judicatura publica estadísticas sobre las solicitudes de este testimonio anticipado,¹⁹² no puede cuantificar con precisión cuántas son presentadas por los fiscales, cuántas son concedidas o denegadas por los jueces, y cuáles son los resultados de este testimonio.¹⁹³

Hasta junio de 2024, el país contaba con más de 100 cámaras Gesell operadas por el Consejo de la Judicatura, de las cuales 74 estaban en funcionamiento.¹⁹⁴ En las zonas donde no hay cámaras Gesell operativas, los testimonios se recogen por otros medios, incluso en cámaras operadas por las fiscalías, en zonas cercanas, o por Zoom.¹⁹⁵ Sin embargo, en 2023, el gobierno del expresidente Lasso redujo el presupuesto del Consejo de la Judicatura¹⁹⁶ y no asignó fondos para las reparaciones en curso de otras cámaras Gesell, según una funcionaria del Consejo de la Judicatura. La institución tuvo que asociarse con organizaciones nacionales e internacionales para financiar estas reparaciones.¹⁹⁷

A menudo, las investigaciones se estancan o los casos se archivan por falta de expertos como psicólogos, médicos e intérpretes de lenguaje de signos, necesarios para evaluar o acompañar a las niñas, niños y adolescentes denunciadores en los procedimientos judiciales en los que son víctimas. Debido a su número limitado, los peritos

¹⁹¹ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 15-16, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁹² Consejo de la Judicatura, “Visualizadores Estadísticos de Violencia en Ecuador”, <https://www.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscv/violencia.html> (consultado el 5 de julio de 2024).

¹⁹³ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 15-16, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁹⁴ *Ibid.*, págs. 20-21; y “En la lucha por la disminución de la impunidad y revictimización en los casos de violencia sexual en Ecuador”, comunicado de prensa de AECID Ecuador, abril de 2023, <https://aecid-ecuador.ec/2023/04/26/en-la-lucha-por-la-disminucion-de-la-impunidad-y-revictimizacion-en-los-casos-de-violencia-sexual-en-ecuador/> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁹⁵ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 20-21, en los archivos de Human Rights Watch.

¹⁹⁶ “Judicatura acusa a Guillermo Lasso y a Finanzas de no proveer suficientes recursos a la Función Judicial”, *El Comercio*, 6 de abril de 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/judicatura-acusa-lasso-recursos-funcion-judicial.html> (consultado el 24 de junio de 2024).

¹⁹⁷ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; y Elena Gutiérrez, directora de programas, AECID, 25 de mayo de 2023; y carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 4 de mayo de 2023, pág. 24, en los archivos de Human Rights Watch.

especializados en niñez y adolescencia a veces están ocupados durante meses, lo que provoca retrasos en la obtención de pruebas, según los expertos entrevistados.¹⁹⁸ A algunos niños, niñas y adolescentes con discapacidades se les han negado ajustes de procedimiento y formas inclusivas e individualizadas de prestar testimonio, incluida la interpretación en lenguaje de signos.¹⁹⁹

El caso mencionado anteriormente en este informe, sobre un psicólogo escolar que tomó fotos y vídeos de los actos sexuales que perpetraba contra estudiantes en una institución educativa de Cuenca, es emblemático de muchas deficiencias en el manejo de casos por parte de la fiscalía.²⁰⁰ La fiscalía tardó tres meses en realizar un allanamiento en el domicilio del psicólogo, lo que le dio tiempo suficiente para deshacerse de cualquier prueba en sus dispositivos electrónicos, según el abogado que representó a algunas de las víctimas.²⁰¹ Además, los psicólogos de la fiscalía sugirieron archivar los casos después de entrevistar a muchos de los 13 niños y no encontrar daños psicológicos aparentes. En lugar de verificar las historias de las víctimas, dijo el abogado, los psicólogos buscaron signos de trastorno de estrés postraumático (TEPT) relacionados con los abusos sexuales y, al no encontrarlos, intentaron descartar los testimonios de las víctimas. El abogado de numerosas víctimas calificó esta práctica como una “barbaridad”. Los funcionarios de la fiscalía tienden a no creer a los niños y a “ser solidarios con el agresor” en lugar de a las víctimas.²⁰² Human Rights Watch encontró anteriormente pruebas de que esta práctica estaba arraigada en los procedimientos judiciales en casos de violencia sexual en el ámbito educativo en los que estaban implicados niños, niñas y adolescentes.²⁰³

Entre los fiscales y jueces, así como entre los peritos, faltan conocimientos especializados en casos que involucran a niños, niñas y adolescentes.²⁰⁴ En algunas provincias se espera

¹⁹⁸ Entrevistas de Human Rights Watch a Mayra Soria, 22 de junio de 2023; Stalin Oviedo, 29 de julio de 2023; y Carla Patiño Carreño y Myriam Pérez Gallo, Fundación Idea Dignidad, 21 de marzo de 2023.

¹⁹⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria, junta cantonal de protección de derechos, nombre y ubicación confidenciales, 4 de agosto de 2023; y Efigenia Witt, abogada y directora ejecutiva, Fundación Defensa de Niños, Niñas y Adolescentes, 29 de agosto de 2023.

²⁰⁰ Para obtener más detalles del caso, consulte la sección anterior, “Desafíos institucionales en la respuesta a los abusos”, pág. 33.

²⁰¹ Entrevista de Human Rights Watch a Dr. Caupolicán Ochoa, abogado, 23 de marzo de 2023.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Véase Human Rights Watch, sección “IV. Obstáculos en el sistema judicial”, en *“Es una lucha constante”*.

²⁰⁴ Coalición de Niñas y Jóvenes Mujeres, Desde Nuestras Voces, “Informe alternativo al Comité de la CEDAW Examen al Estado Ecuatoriano”, octubre de 2020, <https://plan.org.ec/wp->

que los fiscales y jueces sean “multicompetentes”, lo que significa que deben ser capaces de asumir una amplia gama de casos, además de los casos de violencia sexual.

Tras la aprobación de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en 2018, el Consejo de la Judicatura realizó un estudio para evaluar la capacidad de las unidades judiciales en todo el país para juzgar casos de violencia de género contra mujeres, niños, niñas y adolescentes. El análisis determinó que algunos cantones se beneficiaban de contar con una unidad especializada para atender casos de violencia, mientras que otros, con unidades judiciales multicompetentes o penales, podían seguir atendiendo estos casos, pero necesitarían mayor capacidad.²⁰⁵ El estudio resultó en la creación de 10 unidades judiciales especializadas en violencia en regiones con altos niveles de violencia, y en la mejora de 55 unidades multicompetentes en áreas de baja densidad poblacional.²⁰⁶ Como resultado de estos cambios, una funcionaria del Consejo de la Judicatura informó que aproximadamente el 80 por ciento de los casos de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes se asignan a unidades especializadas, y el 20 por ciento a unidades multicompetentes.²⁰⁷ Esto último suele ocurrir en cantones con poca población, donde, según la funcionaria, no es necesario tener unidades especializadas para diferentes tipos de casos. La funcionaria destacó que el estudio del Consejo de la Judicatura determinó que era más conveniente para las víctimas en áreas con poblaciones pequeñas ver al juez más cercano, sin importar la especialización, que viajar largas distancias para ver a un juez especializado.²⁰⁸

En otras provincias, y en oficinas mejor financiadas, los casos de violencia sexual que afectan a niños, niñas y adolescentes se asignan a fiscales de unidades especializadas, como las unidades de género.

content/uploads/2017/03/INT_CEDAW_NGO_ECU_46781_S.pdf (consultado el 24 de junio de 2024); entrevistas de Human Rights Watch a Efigenia Witt, 29 de agosto de 2023; Lorena Chávez Ledesma, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023; funcionaria gubernamental, nombre y ubicación confidenciales, 2 de agosto de 2023; Evelyn Yucailla, presidente, Colectivo Valientes, 31 de julio de 2023; y Verónica Polit, Terre des Hommes, 28 de julio de 2023.

²⁰⁵ Consejo de la Judicatura, Resolución 049-2019, April 10, 2019, y Resolución 052A-2018, 23 de agosto de 2018, en los archivos de Human Rights Watch.

²⁰⁶ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

²⁰⁷ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

²⁰⁸ Ibid.

Sin embargo, representantes de la Coalición Contra el Abuso Sexual a la Niñez (COCASEN) señalaron que esta falta de especialización significa que los niños, niñas y adolescentes no reciben la atención adecuada que necesitan durante los procesos judiciales que dependen de unidades multicompetentes.²⁰⁹

El Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General informaron a Human Rights Watch que ambas instituciones han hecho esfuerzos para capacitar a una amplia gama de personal de múltiples disciplinas, y para aumentar la capacidad del sistema judicial para abordar la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, la violencia de género y doméstica, y la justicia restaurativa.²¹⁰ Sin embargo, parte del personal de la fiscalía trasladado de unidades no relacionadas con la violencia de género desconoce los procesos para recabar testimonios periciales sobre ella.²¹¹

Aunque es un primer paso necesario para todos los agentes involucrados en investigaciones y casos que afectan a sobrevivientes de violencia sexual, la formación no basta ser suficiente para superar los profundos retos discriminatorios y prejuiciosos arraigados en las instituciones judiciales. Los fiscales que reciben formación pueden conservar actitudes o prejuicios contraproducentes que la formación por sí sola no puede cambiar.²¹² Esto subraya la necesidad de formación y evaluaciones periódicas y continuas del personal de la fiscalía. El Consejo de la Judicatura ha solicitado apoyo a su departamento de recursos humanos para construir indicadores y parámetros que permitan evaluar al personal en capacitaciones con enfoque de género.²¹³

Las instituciones judiciales ecuatorianas tienen un largo camino por recorrer para asegurar que los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes se sientan cómodos y apoyados al denunciar, al tiempo que se evita la revictimización. “Espacios como las fiscalías, donde los niños, niñas y adolescentes tienen que hacer las denuncias, son espacios violentos”,

²⁰⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a Efigenia Witt, 29 de agosto de 2023, y Lorena Chávez Ledesma, 29 de agosto de 2023.

²¹⁰ Carta de la Fiscalía General del Estado, 10 de febrero de 2023, y del Consejo de la Judicatura, 4 de mayo de 2023, en los archivos de Human Rights Watch; entrevistas de Human Rights Watch a Elena Gutiérrez, AECID, 25 de mayo de 2023; un funcionario de la Fiscalía General del Estado, 25 de abril de 2023; Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023; y Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

²¹¹ Entrevista de Human Rights Watch a Stalin Oviedo, 29 de julio de 2023.

²¹² Ibid., y entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

²¹³ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

afirmó Anaís Córdova-Páez, que presta servicios sociales a sobrevivientes de violencia digital en la ONG Taller de Comunicación Mujer. Algunos funcionarios de la fiscalía o la policía muestran actitudes revictimizantes y culpabilizadoras de las víctimas, y pueden decirles: “La violencia [digital] no existe, cierre la cuenta, ¿para qué se vistió así, para qué le mandó fotos a su enamorado?”, dijo Córdova-Páez a Human Rights Watch.²¹⁴

Juicios y sentencias

Los retrasos en los casos debidos a prácticas de programación, los bajos índices de casos que llegan a juicio y la priorización de otros delitos sobre la violencia sexual y de género son graves obstáculos para garantizar que las personas sobrevivientes encuentren una justicia rápida y adecuada.

Las tasas de condena por violencia sexual varían. Un análisis de 2023 de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, basado en datos de la Fiscalía General del Estado, encontró que solo el 4,2 por ciento de las denuncias de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes entre enero de 2015 y junio de 2023 resultaron en una sentencia. Según datos del Consejo de la Judicatura, el 28,5 por ciento de los casos entre enero de 2018 y junio de 2023 llegaron a una sentencia.²¹⁵ Un análisis del Observatorio Paola Guzmán Albarracín, basado en información del Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, encontró que, de todos los casos de violencia sexual denunciados ante la Fiscalía entre enero de 2020 y octubre de 2023, solo el 8,9 por ciento resultó en una sentencia.²¹⁶

Human Rights Watch ha encontrado altos índices de impunidad en casos de violencia sexual en el ámbito educativo. En su investigación de 2020, descubrió que, entre 2015 y 2019, solo el 3 por ciento de los casos denunciados de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes habían llegado a juicio.²¹⁷

²¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Anaís Córdova-Páez, Taller de Comunicación Mujer, 6 de marzo de 2023.

²¹⁵ Defensoría del Pueblo, Informe Intermedio Investigación Defensorial, Caso-DPE-1701-170122-300-2023-000005, diciembre de 2023, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549> (consultado el 24 de junio de 2024), pág. 46.

²¹⁶ Observatorio Paola Guzmán Albarracín, *Amicus Curiae* en *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador*, abril de 2024, pág. 30, en los archivos de Human Rights Watch.

²¹⁷ Human Rights Watch, sección “IV. Obstáculos en el sistema judicial”, en *“Es una lucha constante”*. El análisis de Human Rights Watch en 2020 se basó en datos de la Fiscalía General del Estado “Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales” (SIAF). De enero de 2015 a septiembre de 2020, la Fiscalía informó que 12.815 casos de violencia sexual en el ámbito educativo estaban bajo investigación previa y 426 llegaron a juicio, lo que resulta en una tasa de 3,3 por ciento.

Entre enero de 2020 y diciembre de 2022, un porcentaje aún menor de casos llegó a juicio, según el análisis de Human Rights Watch de datos de la Fiscalía General del Estado: de las 647 denuncias de violencia sexual contra docentes, personal escolar y estudiantes que recibieron entre 2020 y 2022, solo 17 habían llegado a juicio en febrero de 2023. Solo un caso terminó en condena. En 2021 no se celebró ningún juicio por casos de violencia sexual en el ámbito educativo, según datos de la Fiscalía General del Estado.²¹⁸

Las graves demoras en el sistema judicial, desde la denuncia inicial hasta el juicio y la apelación, afectan a las víctimas y sus familias, prolongando un proceso ya de por sí traumatizante. Human Rights Watch ha documentado casos que han resultado en condenas en el plazo de un año desde la presentación de la denuncia. Sin embargo, también ha encontrado casos con graves retrasos, incluidos aquellos que tardaron más de dos o tres años en llegar a una decisión o que aún estaban pendientes tras las apelaciones.²¹⁹ A pesar de los avances, los tiempos prolongados de resolución de casos son contrarios a la obligación constitucional del sistema judicial de agilizar los casos que involucran a niños, niñas y adolescentes, y pueden socavar el derecho de los acusados a un juicio justo.²²⁰

El sistema de sorteo, o pull, de Ecuador asigna aleatoriamente jueces y otro personal a los casos.²²¹ Este sistema provoca retrasos injustificables, ya que puede ser difícil conciliar las agendas de varios funcionarios judiciales que deben estar presentes durante las audiencias.²²² Los jueces penales en Ecuador manejan la violencia de género como parte de una amplia carga de casos que también incluye estafas, drogas, robos y otros delitos penales. Esta configuración puede causar demoras.²²³ Cuando las medidas de prisión preventiva están a punto de expirar, por ejemplo, en casos de sicarios o extorsión, la

²¹⁸ Datos de la Fiscalía General del Estado enviados a Human Rights Watch, 17 de febrero de 2023, en los archivos de Human Rights Watch. Para obtener un desglose más detallado de las denuncias, consulte la Tabla 3 en la sección anterior, “I. Lento progreso en la lucha contra la violencia sexual en el ámbito educativo”.

²¹⁹ Human Rights Watch, “*Es una lucha constante*”, pág. 57.

²²⁰ Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 81.

²²¹ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023, y Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

²²² Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

²²³ Entrevistas de Human Rights Watch a Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023, y Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

programación de las audiencias tiene prioridad sobre los casos de violencia de género, según las expertas entrevistadas por Human Rights Watch.²²⁴

El Consejo de la Judicatura ha estado trabajando para cambiar el sistema de sorteo por un sistema de tribunales,²²⁵ lo que significa que los jueces tendrían calendarios de audiencias fijos, en lugar de asignaciones aleatorias. Sin embargo, este cambio podría tardar unos años en implantarse plenamente.²²⁶ Mientras tanto, una medida positiva de la corte de Guayaquil ha sido asignar jueces aleatoriamente a los casos tres días a la semana y reservar dos días para tribunales fijos, donde se da prioridad a los casos de violencia de género, según Pinillo Castillo.²²⁷

Seguimiento limitado de las reparaciones

Las reparaciones integrales, que incluyen rehabilitación, indemnización, medidas simbólicas o satisfactorias y garantías de no repetición de los delitos,²²⁸ siguen siendo inaccesibles para muchas víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo. En 2020, Human Rights Watch encontró que las personas sobrevivientes y sus familias buscaban reparaciones más allá de la compensación económica, como disculpas públicas, acceso a servicios médicos o de salud mental, e implementación de medidas para prevenir la violencia sexual y de género contra otros y otras estudiantes.²²⁹ Sin embargo, nuestro análisis previo de los casos mostró un enfoque continuo en la provisión de compensaciones económicas, la necesidad de proporcionar reparaciones a los miembros de la familia y de establecer los mecanismos necesarios para supervisar el cumplimiento de las reparaciones.

²²⁴ Ibid. Véase también “La Judicatura pide eliminar el pull de jueces”, *Expreso*, 13 de noviembre de 2019, <https://www.expreso.ec/actualidad/judicatura-pide-eliminar-pull-jueces-28068.html> (consultado el 24 de junio de 2024).

²²⁵ Entrevistas de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; y Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

²²⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ República de Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 78; Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2018, art. 62; y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, arts. 18-19. La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres de 2018 exige que los jueces incluyan, en las medidas de reparación, la institución que ejecutará la medida, el plazo en el que deberá ejecutarse y la frecuencia de cumplimiento. La ley establece las responsabilidades de todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para cumplir y ejecutar las medidas de reparación.

²²⁹ Human Rights Watch, “*Es una lucha constante*”.

“Las reparaciones son una deuda super pendiente”, afirmó un representante de la sociedad civil.²³⁰ El elevado número de casos y la escasez de personal pueden provocar retrasos en los procedimientos judiciales, lo que significa que las personas sobrevivientes esperan años para recibir reparaciones e indemnizaciones tras procesos judiciales largos y, en muchos casos, muy traumatizantes. Además, existe una capacidad institucional limitada para supervisar el cumplimiento de las medidas de reparación, falta de coordinación interinstitucional, las compensaciones monetarias son escasas y los servicios de salud mental críticos son limitados.²³¹

En 2022, el gobierno publicó la Política pública para la reparación integral de víctimas y sobrevivientes de violencia contra las mujeres y miembros del grupo familiar, y femicidio.²³² La política, que debía aplicarse hasta 2025, tenía como objetivo mejorar el acceso a la reparación integral. Exigía a la Corte Nacional de Justicia la creación de un observatorio de sentencias, y al Consejo de la Judicatura la creación de una unidad técnica para el seguimiento de la ejecución de las reparaciones y la automatización de las decisiones judiciales en 2023.²³³ Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias y a la rotación de ministros de Derechos Humanos entre 2021 y 2023, la política no avanzó como estaba previsto, según Ariadna Reyes Ávila, consultora para el diseño de la Política Pública de Reparaciones.²³⁴ A partir de junio de 2024, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos inició conversaciones para avanzar en la implementación de la política.²³⁵

²³⁰ Entrevista de Human Rights Watch a representante de una organización de la sociedad civil en Ecuador, que forma parte del Observatorio Paola Guzmán Albarracín, nombre confidencial, 9 de marzo de 2023.

²³¹ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, págs. 17-18, en los archivos de Human Rights Watch; entrevistas de Human Rights Watch a Yoli Pinillo Castillo, 4 de agosto de 2023; Mayra Soria, experta en género, 22 de junio de 2023; Carla Patiño Carreño y Myriam Pérez Gallo, Fundación Idea Dignidad, 21 de marzo de 2023; Lorena Chávez Ledesma, directora nacional del mecanismo de promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes, Defensoría del Pueblo, 29 de agosto de 2023; y Desirée Viteri A., exdirectora nacional de Derechos humanos, género e inclusión, Ministerio de Salud Pública, 6 de junio de 2023.

²³² Secretaría de Derechos Humanos e Iniciativa Spotlight Ecuador, Política Pública para la Reparación Integral de Víctimas y Sobrevivientes de Violencia contra las Mujeres y Miembros del Grupo Familiar, y Femicidio, diciembre de 2022, <https://www.undp.org/es/ecuador/publicaciones/proyecto-de-politica-publica-para-la-reparacion-integral-de-victimas-y-sobrevivientes-de-violencia-contra-las-mujeres-y> (consultado el 24 de junio de 2024).

²³³ *Ibid.*, pág. 117.

²³⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Ariadna Reyes Ávila, consultora para el diseño de la Política Pública de Reparaciones, PNUD, 24 de enero de 2024.

²³⁵ Entrevista de Human Rights Watch a representantes de agencias de la ONU cuyos nombres se mantienen confidenciales, 26 de junio de 2024; Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, publicación en X (antes conocido como Twitter), 19 de junio de 2024, https://x.com/DDHH_Ec/status/1803505704994492739 (consultado el 25 de junio de 2024).

Una funcionaria del Consejo de la Judicatura reconoció la responsabilidad de las autoridades judiciales de dar seguimiento a las medidas de reparación, pero admitió que “no hay poder humano para hacer seguimiento de todo”.²³⁶ Por ejemplo, de 2018 a 2022, las unidades judiciales emitieron 600.000 medidas de reparación, pero solo contaban con 700 funcionarios para trabajar y dar seguimiento a los casos de violencia. El alto volumen de casos y la capacidad limitada obligan a los equipos técnicos a priorizar el seguimiento de los casos en los que se considera que las víctimas están en situación de alto riesgo o han sufrido una afectación severa.²³⁷

Además de las capacitaciones sobre reparación integral,²³⁸ el Consejo de la Judicatura ha realizado proyectos piloto en las provincias de Orellana y Sucumbíos para automatizar el seguimiento de las medidas de reparación y protección.²³⁹ Estos proyectos han revelado que los servicios son escasos, se concentran en las cabeceras provinciales y tienen una capacidad de atención reducida. En una carta enviada a Human Rights Watch, el Consejo de la Judicatura señaló: "La respuesta institucional sobre las disposiciones judiciales para ejecutar medidas de protección y, en particular, medidas de reparación es casi nula".²⁴⁰

Las instituciones judiciales deben establecer y fortalecer urgentemente mecanismos para monitorear y hacer cumplir las reparaciones. La nueva Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo de Ecuador insta a la Corte Nacional de Justicia, al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General del Estado a establecer criterios y definir el alcance de la “reparación integral” en casos de delitos de violencia sexual en el ámbito educativo para 2030.²⁴¹

²³⁶ Entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023.

²³⁷ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, pág. 18, en los archivos de Human Rights Watch.

²³⁸ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 4 de mayo de 2023, pág. 20, en los archivos de Human Rights Watch.

²³⁹ Carta del Consejo de la Judicatura, 27 de junio de 2024, pág. 19, en los archivos de Human Rights Watch; entrevista de Human Rights Watch a funcionaria del Consejo de la Judicatura, 9 de agosto de 2023; UNICEF Ecuador, “Fortalecimiento de los procesos de automatización en el Sistema Automático de Trámite Judicial SATJE”, 14 de septiembre de 2020, <https://www.unicef.org/ecuador/fortalecimiento-de-los-procesos-de-automatizaci%C3%B3n-en-el-sistema-autom%C3%A1tico-de-tr%C3%A1mite-judicial> (consultado el 24 de junio de 2024).

²⁴⁰ Carta del Consejo de la Judicatura a Human Rights Watch, 27 de junio de 2024, en los archivos de Human Rights Watch.

²⁴¹ Mesa Interinstitucional, Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, documento sin publicar, abril de 2024, pág. 133, en los archivos de Human Rights Watch.

Agradecimientos

La investigación y redacción de este informe estuvo a cargo de Katherine La Puente, coordinadora en la División de Derechos del Niño. Elin Martínez y Margaret Wurth, investigadoras sénior en la misma división, supervisaron el proyecto y contribuyeron a la investigación y análisis. Sebastián Abad-Jara, antiguo asistente de investigación de la División de las Américas, también colaboró en la investigación.

Elin Martínez editó el informe. Michael García Bochenek, asesor legal sénior, y Tom Porteous, subdirector de Programas, proporcionaron revisiones legales y de programa. Martina Rapido Ragozzino, investigadora sobre las Américas; Cristina Quijano Carrasco, investigadora sobre los derechos de la mujer; Cristian González Cabrera, investigador sobre los derechos de las personas LGBT; Tamir Israel, investigador sénior sobre tecnología y derechos humanos; y Carlos Ríos-Espinosa, director adjunto sobre los derechos de las personas con discapacidad, realizaron revisiones especializadas. Margaret Wurth y Margaret Knox, antigua investigadora sénior y redactora de subvenciones de la División de las Américas, revisaron versiones anteriores del informe. Brian Root, analista cuantitativo sénior, realizó el análisis de datos y comprobó la exactitud de los datos utilizados en la investigación. Joya Fadel, asociada sénior de la División de los Derechos del Niño, Travis Carr, miembro del equipo digital, y Fitzroy Hepkins, gestor administrativo sénior, prestaron asistencia en la producción. La versión en español de este informe fue traducida por Carlota Fluxá.

El video social que acompaña este informe fue creado por Casey McCracken, productora/editora multimedia, y se basa en un video originalmente producido por Laura Prieto Uribe, editora/productora sénior de video, y Elin Martínez. Human Rights Watch agradece a Evelyn Yucailla, Jennifer Real y Carla Vázquez por compartir las historias que aparecen en el video.

Human Rights Watch desea agradecer a todas las personas –activistas y funcionarios gubernamentales— que hablaron anónimamente con nosotros.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a Milagro Valverde Jiménez y Carmen Cecilia Martínez López, del Centro de Derechos Reproductivos; María Helena

Carbonell, del Observatorio Paola Guzmán Albarracín; Valeska Chiriboga, de CEPAM-Guayaquil; Sara Oviedo, de la Coalición Contra el Abuso Sexual a la Niñez (COCASEN); Sybel Martínez, del Grupo Rescate Escolar; Virginia Gómez de la Torre de la Fundación Desafío; Cristina Torres, de CEPRODEG; y Paula Cantos Cárdenas, anteriormente de la Universidad San Francisco de Quito.

Human Rights Watch también da las gracias a las numerosas organizaciones, expertos y activistas de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, y mujeres que ayudaron en la investigación para este informe. Entre ellos se incluyen: Efigenia Witt, Felipe Ogaz Oviedo y Karla Tupiza de COCASEN; Seta Carpio y Micaela Camacho de Cholas Valientes; Ana Vera, de Surkuna; Carla Patiño Carreño y Myriam Pérez Gallo, de Fundación Idea Dignidad; Ammy, de Movimiento Por Ser Niña; Salomé Parreño, de Plan Internacional; Flor María Toapanta Tumipamba, de Colectiva Lilas en Acción; Anaís Córdova-Páez, de Taller de Comunicación Mujer; Gabriela Guillén Trujillo, de Red de Organizaciones por la Defensa de Derechos de la Niñez y Adolescencia (RODDNA); Daniel Rueda y María José Quinde, de Fundación Alas de Colibrí; Johanna Romero L. de BOLENA; personal de la Plataforma de Acción, Gestión e Investigación Social (PLAGCIS); Victor Sande-Aneiro de CRIN; Jessica Agila, anteriormente de CARE; Elena Gutiérrez, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); Nancy Barrionuevo y Katherine de Casa Amiga; Geraldina Guerra Garcés, de Fundación ALDEA; Verónica Polit, de Terre des Hommes; Isabela Ponce de GK; Dr. Mario Melo, de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE; Lissette Pardo; Stalin Oviedo; y Ariadna Reyes Ávila.

Por último, Human Rights Watch agradece la cooperación, el suministro de datos y los aportes de funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Educación, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

“Como poniendo parches”

Ecuador progresa lentamente al combatir y prevenir la violencia sexual en las instituciones educativas

En Ecuador, la violencia sexual es endémica en las escuelas, y las y los sobrevivientes enfrentan una ardua batalla para encontrar apoyo y acceder a la justicia. En 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en contra de Ecuador en el caso Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador, el primer caso de la Corte sobre violencia sexual en el ámbito educativo. La Corte ordenó a Ecuador mejorar la prevención y la atención a la violencia sexual en las escuelas, y garantizar el acceso a la justicia y una reparación integral.

El informe “Como poniendo parches”: Ecuador progresa lentamente al combatir y prevenir la violencia sexual en las instituciones educativas examina el avance que el Estado ecuatoriano ha logrado para combatir la violencia sexual en las aulas, incluso las medidas que el Estado ha adoptado para cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana. Basado en 68 entrevistas realizadas entre 2022 y 2024, el informe concluye que, a pesar de los compromisos de las instituciones públicas, la violencia sexual sigue siendo endémica en las instituciones educativas de Ecuador. El país reporta miles de casos de violencia sexual en el ámbito educativo perpetrados por docentes, autoridades escolares, otro personal escolar, conserjes, conductores de transporte escolar y, a menudo, estudiantes. Muchas escuelas siguen sin denunciar los abusos, contraviniendo así sus obligaciones.

Las y los sobrevivientes también enfrentan obstáculos en el sistema judicial. Las dificultades para llevar a cabo investigaciones sólidas y enjuiciamientos efectivos de los casos de violencia sexual en las escuelas obstruyen la capacidad de las y los sobrevivientes para encontrar justicia, contribuyen a su re-victimización y conducen a la impunidad de los agresores.

Human Rights Watch insta al Estado ecuatoriano a combatir y prevenir eficazmente la violencia sexual contra estudiantes. También debe garantizar investigaciones y enjuiciamientos efectivos de todos los casos de violencia sexual en las escuelas, para que las personas sobrevivientes puedan lograr justicia y reparación por los abusos.



Manifestantes afuera de una institución educativa denunciando un caso reportado de violencia sexual contra una estudiante, en Quito, Ecuador, noviembre 2022.
© 2022 Gaby Giacometti / Género Diversxs