



# Iniciativa Spotlight

Para eliminar la violencia  
contra las mujeres y las niñas



## DIRECTRICES Y ESTÁNDARES DE ATENCIÓN A MUJERES INDÍGENAS, AFRODESCENDIENTES Y MONTUVIAS SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO GUÍA PROPUESTA POR MUJERES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD, SEGURIDAD Y JUSTICIA



Iniciativa  
Spotlight  
Para eliminar la violencia  
contra las mujeres y las niñas



# ¡Conciencia Violeta, Paremos las Violencias!

Humberto Salazar  
**Director Ejecutivo de Fundación Esquel**

Cecilia Lincango Flores  
**Coordinadora del Proyecto**

Fortalecimiento al movimiento de mujeres y otras organizaciones de mujeres de la sociedad civil para la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) y el femicidio

## **Equipo técnico Iniciativa Spotlight**

### **Equipo técnico del proyecto**

Ana María Laufer, Carmina de la Torre, David Barzallo, María Verónica Macías, Marlene Cabrera

### **Levantamiento de información realizado por**

Ana Karen García, Juan Esteban Guarderas, Bernardo Jijón

### **Documento elaborado por**

María Verónica Espinel Gaona

### **Diseño y diagramación**

Claudia Fuentes

### **Esquel CLIC Editorial**

Fundación Esquel  
[www.esqule.org.ec](http://www.esqule.org.ec)  
Quito, D.M., abril, 2022

Este documento ha sido producido por Fundación Esquel en el marco de la Iniciativa Spotlight para eliminar la violencia contra las mujeres y niñas. Más información: [www.spotlightinitiative.org/ecuador](http://www.spotlightinitiative.org/ecuador)



# Iniciativa Spotlight

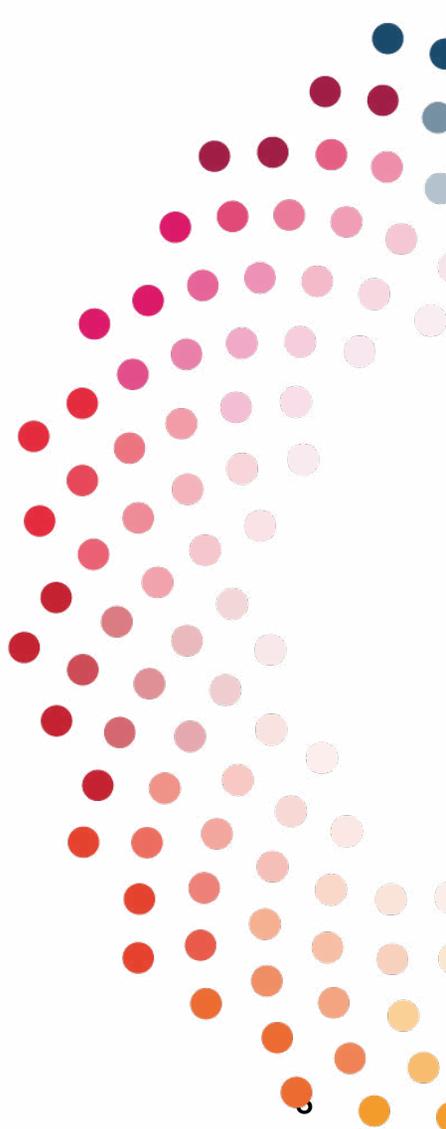
La Iniciativa Spotlight es una asociación global conjunta de la Unión Europea, principal donante, y las Naciones Unidas, orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. El nombre de la iniciativa —Spotlight, que significa “foco” en inglés— recuerda que, a menudo, esta violencia tiene lugar en la oscuridad, se niega o se oculta; el esfuerzo colectivo del Estado, la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional, es fundamental para sacarla a la luz pública, convertirla en el centro de atención y tomar medidas para erradicarla.

En Ecuador, bajo el liderazgo de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, la Iniciativa Spotlight es implementada por ONU Mujeres, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El énfasis del proyecto es la implementación efectiva de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres (LOIPEVCM) y el marco normativo sobre femicidio, a través de seis pilares de acción.

Al ser normas recientes, la LOIPEVCM y la tipificación penal del femicidio, el andamiaje para que se hagan efectivas a nivel nacional y local está en construcción y requiere que se fortalezcan aspectos que son clave y que coinciden con los pilares planteados por Spotlight: i) creación o reforma de políticas públicas y normativa secundaria; ii) fortalecimiento de las instituciones que son parte del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; iii) prevención para el cambio de normas y comportamientos discriminatorios; iv) fomento de servicios esenciales de calidad, centrados en la prevención y la resiliencia; v) análisis y generación de datos para la toma de decisiones; vi) fortalecimiento del movimiento de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil.

A través de los productos generados en el marco del proyecto se busca mejorar la respuesta de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y agencias de cooperación internacional, para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, y el femicidio, como condición indispensable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la Agenda 2030.



# Contenido

<b>Glosario</b>	8
<b>Presentación</b>	10
<b>Objetivo</b>	14
<b>Instituciones y personas destinatarias</b>	16
<b>Breve descripción metodológica</b>	18
<b>Hallazgos</b>	22
a. Barreras generales de acceso a los servicios de salud, seguridad y justicia	22
i. Barreras de índole cultural	23
La normalización de la VCMN y sus distintas manifestaciones	23
El desconocimiento de idiomas ancestrales y la falta de consideración de la cosmovisión indígena, afrodescendiente y montuvia	25
ii. Barreras de índole educativo:	26
Los bajos niveles de escolaridad como factor de riesgo y como barrera de acceso a servicios esenciales	26
iii. Barreras de índole económico:	28
La pobreza se concentra en la población indígena, afrodescendiente y montuvia	28

b. Barreras específicas de acceso a los servicios de salud	30
c. Barreras específicas de acceso a los servicios de seguridad	32
d. Barreras específicas de acceso a los servicios de justicia	34

<b>Propuesta de directrices y estándares de atención a mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias sobrevivientes de violencia basada en género</b>	<b>38</b>
--	-----------

a. En los servicios de salud	39
------------------------------	----

Barrera

Estándares

Directrices propuestas

b. En los servicios de seguridad	48
----------------------------------	----

Barrera

Estándares

Directrices propuestas

c. En los servicios de justicia	58
---------------------------------	----

Barrera

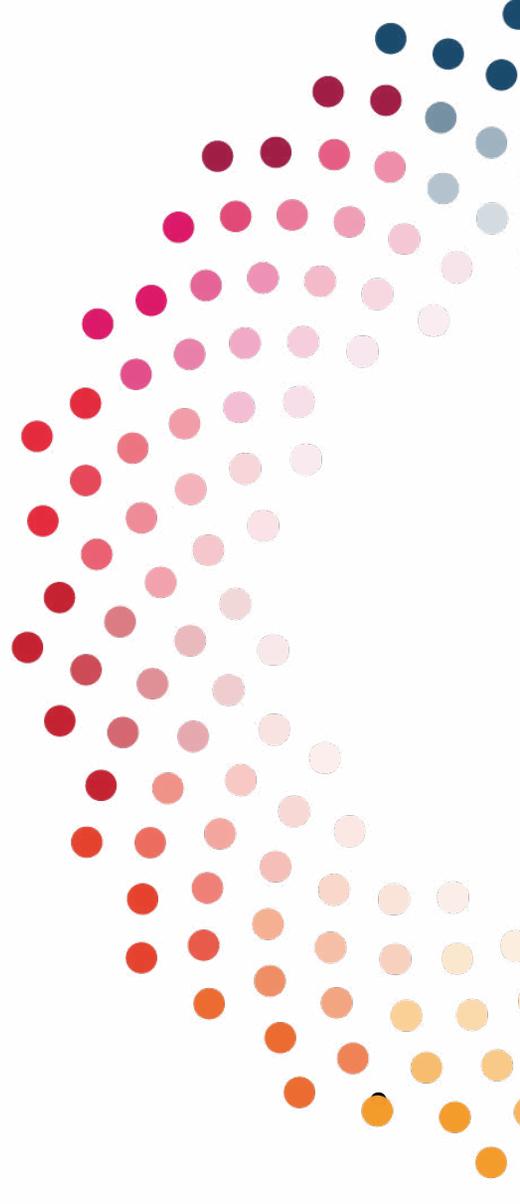
Estándares

Directrices propuestas

# Glosario

- CEDAW:** Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- CDESC:** Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
- COFJ:** Código Orgánico de la Función Judicial
- COIP:** Código Orgánico Integral Penal
- Comité CEDAW:** Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Comité DH:** Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos
- CRE:** Constitución de la República del Ecuador
- ENVIGMU:** Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres
- FGE:** Fiscalía General del Estado
- GAD:** Gobierno Autónomo Descentralizado o Gobiernos Autónomos Descentralizados
- INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- IS:** Iniciativa Spotlight
- JCPD:** Juntas Cantonales de Protección de Derechos
- LOIPEVCM:** Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer
- Montuvio/a:** Hombre/Mujer de la costa ecuatoriana

**MSP:** Ministerio de Salud Pública  
**OMS:** Organización Mundial de la Salud  
**SNU:** Sistema de Naciones Unidas  
**UE:** Unión Europea  
**UJ:** Unidad Judicial o Unidades Judiciales  
**VCMN:** Violencia Contra las Mujeres y Niñas



# Presentación

En el Ecuador cohabitan nacionalidades y pueblos indígenas descendientes de los grupos originarios que poblaron el país desde hace miles de años, además, en el territorio ecuatoriano se asienta el pueblo afrodescendiente y el pueblo montuvio cuya presencia histórica determina el carácter pluricultural y multiétnico del país. Según el último censo poblacional realizado por el INEC, el 71.9% de la población se autoidentificó como mestiza; el 7.2% como indígena; el 7.4% como afrodescendiente; el 7.4% como montuvia y un 6.1% como blanca.

Reconociendo esta diversidad, la CRE en su primer artículo define al “Ecuador como un Estado de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...)”; establece que el castellano, el

kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural y que los demás idiomas ancestrales son de uso oficial de los pueblos indígenas en las zonas donde habitan.

Más adelante, la CRE reconoce que el Estado ecuatoriano está conformado por las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, y enlista un catálogo de derechos colectivos en concordancia con la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, ratificada por el Ecuador el 14 de enero de 2020; entre los que se subraya el derecho a “No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.”

En el Ecuador, más de la mitad (50.4%) de la población son mujeres. Las mujeres que habitan el país están desproporcionadamente expuestas a experimentar violencia de género.

Según la ENVIGMU (INEC, 2019), en promedio nacional, 65 de cada 100 mujeres, entre 15 y 49 años, reportaron alguna forma de violencia por el hecho de ser mujeres, a lo largo de su vida. Además, la encuesta evidenció que las mujeres afrodescendientes son las más afectadas, con un promedio de 71.8%, más de seis puntos sobre la media nacional.

De acuerdo con el Comité CEDAW, la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Bajo este lente, no es casual que las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias estén especialmente expuestas a enfrentar violencia, discriminación y otras situaciones que amenazan sus derechos

humanos y libertades fundamentales.

Se trata de una discriminación agravada que varios autores y autoras la identifican como una triple discriminación. En efecto, ellas pueden estar expuestas a discriminación por ser mujeres o discriminación basada en género, por ser indígenas, afrodescendientes o montuvias, o discriminación étnica, y en muchos casos, por ser mujeres rurales y/o empobrecidas, o discriminación socioeconómica. Esta triple discriminación se replica tanto en ámbitos públicos, como al interior de sus familias y comunidades.

Del mismo modo, los datos estadísticos demuestran que las provincias de Azuay (79.2%), Morona Santiago (78.9%) Napo (77.7%) y Cañar (74.9%), todas ellas con población indígena, reflejan mayor proporción de mujeres que reportaron haber experimentado violencia de género a lo largo de sus vidas.

En este escenario en Ecuador se implementa la IS, programa global de la UE y el SNU que está orientado a eliminar todas las formas de VCMN y las prácticas nocivas. La iniciativa también releva la importancia de invertir de manera específica en las mujeres y las niñas, condición indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible, de acuerdo con la Agenda 2030.

Debido a la alta prevalencia de muertes violentas de mujeres, en América Latina y el Caribe, la IS se centra en eliminar el femicidio. En el Ecuador privilegia la implementación de la LOIPEVCM, el marco legal sobre el femicidio, y las acciones establecidas como prioritarias por parte de la sociedad civil. Para su construcción se contó con la participación permanente de la UE, el Estado ecuatoriano y la sociedad civil a través de varias jornadas de consulta.

La IS prioriza su implementación en los cantones: Azogues, Cuenca, Chone, Portoviejo, Morona y Pastaza, y prevé

6 pilares de actuación, entre ellos, el fortalecimiento de los servicios esenciales para víctimas de VCMN. Los [servicios esenciales](#) son una serie de servicios clave que procuran la restitución de los derechos vulnerados y dan respuesta a las necesidades inmediatas y a largo plazo de las mujeres y niñas que han sufrido violencia. Estos servicios incluyen la sanidad, la justicia, la policía y los servicios sociales.

La Fundación Esquel, en asocio con ONU Mujeres, implementa algunas de las actividades de la IS, a través del proyecto “Fortalecimiento al movimiento de mujeres y otras organizaciones de mujeres de la sociedad civil para la erradicación de la VCMN y el femicidio”. En este marco, la Fundación Esquel recogió información mediante diálogos interculturales, entrevistas con operadores y operadoras de los servicios de salud, seguridad y justicia y usuarias que permitieron identificar las barreras culturales, idiomáticas, geográficas, económicas y de



otra índole, que enfrentan las mujeres de la diversidad étnico-cultural para acceder a los servicios de atención.

Las directrices de atención que constan en este documento son propuestas que nacen desde la voz y realidad de las propias mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias como un aporte democrático y protagónico en la construcción y transformación de los servicios esenciales de salud, seguridad y justicia, brindados por el Estado ecuatoriano a sobrevivientes de VCMN.



# Objetivo

Los presentes estándares y directrices tienen como objetivo fortalecer la capacidad de los servicios de salud, seguridad y justicia para atender adecuadamente a las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, sobrevivientes de violencia basada en género.

Para cumplir con este objetivo, el documento enlista directrices propuestas por mujeres de las provincias de Azuay, Cañar, Manabí, Morona Santiago y Pastaza, que servirán de guía para la adaptación cultural, el derribe de las barreras de acceso a salud, seguridad y justicia y la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad en la prestación de los servicios esenciales.





# Instituciones y personas destinatarias

**Este documento servirá de guía para:**

1. Las dependencias del Ministerio de Salud y los demás servicios de salud que atiendan a mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, sobrevivientes de VCMN.
2. Las instancias nacionales y locales, y las y los servidores del Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, ECU911 y Fuerzas Armadas (cuando corresponda), que atiendan a mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, sobrevivientes de VCMN, en el marco de sus competencias.



**3.** Los órganos de la Función Judicial, estos son: el Consejo de la Judicatura, como órgano de administración, así como los órganos jurisdiccionales y auxiliares (equipos de las unidades judiciales, equipos técnicos, peritos, etc.), la FGE, la Defensoría Pública, los Centros de Mediación, las notarías, etc.

**4.** Los GAD municipales

**5.** Las mujeres, organizaciones de mujeres, comités de usuarias y ciudadanía en general.



# Breve descripción metodológica

Para lograr el objetivo propuesto, de fortalecer los servicios esenciales para sobrevivientes de VCMN, la IS consideró la realización de diálogos interculturales con la participación de mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, rurales y urbanas, de los 6 cantones de implementación (Azogues, Chone, Cuenca, Morona, Pastaza y Portoviejo), destinados a recoger información diagnóstica, así como propuestas de mejora de los servicios para arribar a una herramienta de incidencia pública y política que contenga directrices y estándares de atención con perspectiva de género e interculturalidad.

La metodología aplicada consistió en la implementación de tres fases secuenciales:

- i. Levantamiento de información.
- ii. Redacción y sistematización del documento de directrices y estándares.
- iii. Validación participativa.

El **levantamiento de información** tuvo como objetivo recabar información situacional, así como datos estadísticos y normativos que permitan realizar el correspondiente diagnóstico, análisis y propuestas de atención diferenciada a

mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, sobrevivientes de VCMN.

Para el efecto, se llevaron a cabo diálogos interculturales con la participación de 55 mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias que habitan en los cantones de Azogues, Chone, Cuenca, Morona, Pastaza y Portoviejo. Además, se lograron desarrollar 39 entrevistas con 13 servidores

y servidoras públicas de instituciones de salud, seguridad y justicia de los cantones de estudio, y 24 mujeres sobrevivientes de VCMN y lideresas feministas.

El levantamiento de información se efectuó entre el 26 de octubre de 2021 y el 21 de enero de 2022. En el cuadro N° 1 se presentan las entrevistas realizadas, desagregadas por zona geográfica.

Cuadro N° 1  
Entrevistas realizadas, desagregadas por zona geográfica

Zona geográfica	Funcionarios	Lideresas/Víctimas VCMN	Total
Azuay-Cañar	4	5	9
Pastaza-Morona Santiago	5	7	12
Manabí	6	12	18
			39

Elaboración propia

De manera simultánea al levantamiento de información con las y los actores locales, el equipo consultor recabó datos y estándares a través del levantamiento de fuentes secundarias entre las que se destacan los resultados de la ENVIGMU, normas nacionales e internacionales relacionadas, herramientas técnicas para la incorporación del enfoque de interculturalidad en los servicios esenciales, entre otros.

Posteriormente, con base en la información recabada, se formuló un documento que describe los hallazgos encontrados, las directrices propuestas y la concordancia con los estándares nacionales e internacionales de atención a sobrevivientes de VCMN.

El documento fue sometido a un proceso de validación con 55 participantes y puesto a consideración de expertas técnicas, lideresas y víctimas de VCMN para la recepción de comentarios, observaciones y recomendaciones adicionales.

Este proceso de validación se vio mediado por condiciones de restricción de movilidad y reunión destinadas a evitar los contagios por el virus de Covid-19, por lo que se recurrió al uso de herramientas telemáticas para exponer, a través de videos explicativos, el documento propuesto y recibir la retroalimentación de las participantes vía chat.



**55**  
mujeres indígenas,  
afrodescendientes y  
montuñas  
**39**  
entrevistas



# Hallazgos

## a. Barreras generales de acceso a los servicios de salud, seguridad y justicia

Durante los diálogos interculturales, las participantes identificaron distintos elementos que constituyen barreras de acceso a servicios esenciales para las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, sobrevivientes de VCMN.

Las barreras de acceso a servicios son obstáculos que dificultan o impiden la recepción adecuada, oportuna y con pertinencia cultural de servicios de salud, seguridad y justicia para las mujeres diversas, ya sea por el contexto normativo, institucional y cultural en el que se desenvuelven o por las características de su ubicación geográfica, su nivel socioeconómico o las necesidades específicas de protección que poseen.

En este sentido, las barreras de acceso a salud, seguridad y justicia pueden ser informativas, normativas, institucionales, culturales, geográficas, económicas y de otra índole.

Durante el levantamiento de información las participantes identificaron algunas de las barreras que enfrentan, de manera particular, las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias a la hora de acceder a servicios de salud, seguridad y justicia.

## i. Barreras de índole cultural

- **La normalización de la VCMN y sus distintas manifestaciones**

Las mujeres consultadas concuerdan unánimemente que existe una cultura discriminatoria hacia lo femenino que normaliza e incluso justifica la VCMN.

Según Ana<sup>1</sup> los roles de género, han permitido que las mujeres sean objetos de control, sobreprotección e incluso de violencia socialmente justificada *“existe una concepción generalizada que el matrimonio, o la unión de pareja entre un hombre y una mujer, implica para el hombre una posesión o propiedad del cuerpo y de la vida de la mujer”*, por lo tanto se comprende que el varón, como responsable de la familia tiene la potestad de controlar, limitar, permitir e incluso corregir a los demás integrantes del núcleo familiar, especialmente a las mujeres y las niñas.

Si bien, estas manifestaciones machistas y androcéntricas se observan en toda la sociedad ecuatoriana, las mujeres afrodescendientes están especialmente expuestas a enfrentar violencia basada en género.

Como se citó anteriormente, según la ENVIGMU, en promedio nacional, 65 de cada 100 mujeres, entre 15 y 49 años, reportaron alguna forma de violencia por el hecho de ser mujeres, a lo largo de su vida. No obstante, el índice asciende más de seis puntos, en las mujeres afrodescendientes, alcanzando un promedio de 71.8%.

<sup>1</sup> Nombre protegido de lideresa manabita consultada.



Durante los diálogos interculturales las mujeres reconocieron que, al interior de las comunidades indígenas del austro, la primera medida que se adopta ante una situación de VCMN, es la mediación entre la persona agresora y la víctima, con la intervención de padres y padrinos de las partes implicadas que evitan la activación del sistema de protección, lo que lleva implícito un nivel de tolerancia a la violencia y un paso previo a la denuncia ante las autoridades indígenas u ordinarias.

Finalmente, las mujeres citaron varios casos en los que se evidenció que cuando acudieron a los servicios de salud para recibir atención médica ya sea por heridas físicas provocadas por sus agresores, o por enfermedades y otros efectos de la violencia sexual, el personal médico no activó el sistema de protección, no denunció los hechos ante las autoridades competentes, no entregó certificados que establezcan los días de incapacidad ni realizó otros procedimientos claves para acceder a

la justicia, así como tampoco brindó información adecuada a las víctimas. Del mismo modo, las mujeres comentaron sobre casos en los que cuando solicitaron auxilio a los órganos de seguridad, ante situaciones flagrantes de VCMN, o cuando denunciaron los hechos ante la FGE o las UJ competentes, recibieron discursos destinados a persuadirlas para que desistan de denunciar la violencia en su contra.

Beatriz<sup>2</sup> contó la siguiente experiencia: *“Cuando llamé a emergencias para que me brinden auxilio porque mi marido se puso violento conmigo y con mis hijos, la policía llegó a mi casa, me protegió y se llevó a mi marido; pero cuando yo le pregunté al policía sobre el procedimiento que tenía que seguir para denunciarlo y que mi marido no*

<sup>2</sup> Nombre protegido de mujer indígena amazónica.



*vuelva, el agente me pidió que lo piense mejor, me preguntó sí yo podía mantener a mis hijos sola y me advirtió que mi marido*

*podía irse tres años preso, con todo lo que me había hecho ese día”*

- **El desconocimiento de idiomas ancestrales y la falta de consideración de la cosmovisión indígena, afrodescendiente y montuvia**

Si bien la CRE determina que el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales en el Ecuador, la realidad es que persisten

los desafíos para que los servicios públicos presten atención en otro idioma distinto al castellano, o cuenten con peritos intérpretes de lenguas ancestrales.

Las mujeres consultadas durante las entrevistas y los diálogos interculturales reconocieron que existen iniciativas de las



instituciones de salud, seguridad y justicia tendientes a incorporar el enfoque de interculturalidad en los procedimientos médicos, de auxilio y protección para responder con pertinencia a las sobrevivientes de VCMN de diverso origen étnico y cultural. No obstante, también manifestaron que estas iniciativas resultan insuficientes a la hora de abordar casos específicos.

Ellas suponen que las instituciones no cuentan con los recursos técnicos, humanos y económicos necesarios para garantizar una intervención que respete y considere la cosmovisión indígena, afrodescendiente y montuvia, la medicina ancestral de cada pueblo y nacionalidad, los idiomas ancestrales, y otras características culturales, creencias, vestimenta, etc.

## ii. Barreras de índole educativo

- **Los bajos niveles de escolaridad como factor de riesgo y como barrera de acceso a servicios esenciales**

Según el [Observatorio de Género](#), en el Ecuador, las brechas entre hombres y mujeres respecto a los años de escolaridad son casi inexistentes. En varios casos las mujeres han tendido a igualar e incluso superar los años de escolaridad promedio de los hombres. Sin embargo, se observan claras brechas entre las mujeres,

especialmente entre las mujeres rurales e indígenas y el resto. Las mujeres indígenas son las que menos años de escolaridad alcanzan. Ellas tienen 4 años menos de escolaridad que las mujeres a nivel nacional y las mujeres rurales tienen en promedio 3 años menos de educación formal que las mujeres urbanas.



Por su parte, la ENVIGMU reportó que las mujeres con menor acceso a la escolaridad presentan mayores porcentajes de violencia basada en género. Así, el 70.5% de las mujeres encuestadas que asistieron a centros de alfabetización, y no alcanzaron niveles de educación básica, reportaron haber experimentado violencia basada en género, superando en más de 5 puntos el promedio nacional.

No obstante, la poca escolarización también constituye una barrera que dificulta el acceso a los servicios de salud, seguridad y justicia, debido a que los trámites que forman parte de los procesos administrativos y judiciales de protección se reducen a escrito y pueden usar un lenguaje técnico que es de difícil comprensión para las usuarias, especialmente para aquellas con dificultades de lectura y escritura.

Las mujeres consultadas identificaron que, en la mayoría de los casos, no reciben información adecuada sobre el alcance de los servicios, sus derechos, cada uno de los procedimientos a seguir, las medidas de protección, sanciones, etc., que les permitan sentirse seguras y tomar decisiones informadas.

### **iii. Barreras de índole económico**

- **La pobreza se concentra en la población indígena, afrodescendiente y montuvia**

Los efectos combinados de las políticas de ajuste fiscal en materia de inclusión económica y social, educación, salud, vivienda, equidad de género, entre otras, y las consecuencias derivadas de la pandemia por el Covid-19, han afectado a toda la población provocando un incremento histórico de la extrema pobreza en el país. Según el INEC, en el 2021 el 32.2% de las y los ecuatorianos que viven en pobreza con menos de 2.80 dólares al día y el 14.7% de la población se encuentran en pobreza extrema, sobreviviendo con 1.80 dólares diarios.

En los últimos años la pobreza y extrema pobreza aumentaron 10.7 puntos y 6.7 puntos, respectivamente, lo que implica un retroceso de 12 años en los avances que Ecuador había logrado. No obstante, la

incidencia de pobreza y extrema pobreza tienen un impacto desproporcionado en la población indígena, afrodescendiente y montuvia.

La población indígena presenta las tasas más altas de pobreza en el Ecuador, alcanzando un preocupante 64.3%. Por su parte, el pueblo montuvio se ubica en un tercer lugar (luego de los y las trabajadoras no remuneradas), con un 42.3%, seguidas de la población afrodescendiente con un 34.1%. Además, la extrema pobreza se concentra en la población rural, cuya tasa es del 28%, el doble del promedio nacional (14,1%), y tres veces mayor a la tasa urbana (8.4%). Del mismo modo, los conglomerados más afectados por la extrema pobreza son las poblaciones indígenas y montuvas que poseen las tasas

de pobreza extrema más altas del país con un 45.1% y 19.5%, respectivamente.

Según el Centro de Derechos Económicos y Sociales, los contextos de pobreza traen consigo el incremento en la frecuencia de femicidios y VCMN. Durante el levantamiento de información, para la realización de este documento, las mujeres consultadas afirmaron que la pobreza constituye un factor que profundiza la situación de riesgo de las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias frente a la violencia doméstica. Por un lado, las mujeres empobrecidas presentan un alto nivel de dependencia económica de sus parejas, que en la mayoría de casos son sus agresores, lo que les dificulta salir del círculo de violencia y las expone al femicidio.

Por otro lado, las mujeres empobrecidas, especialmente las mujeres rurales y las que habitan en comunidades urbano marginales, tienen limitaciones económicas que les impiden o dificultan

asumir los costos de traslado hasta los servicios de salud, adquirir medicinas o insumos médicos para curaciones.

Así mismo, se ven limitadas a trasladarse a las instancias de recepción de denuncias, por el costo que puede suponer, no cuentan con recursos económicos para pagar la defensa particular, imprimir expedientes o costas judiciales, si fuera necesario.

De manera general, las mujeres empobrecidas tienen dificultades para adquirir teléfonos u otros aparatos electrónicos que les permitan tener comunicación permanente, se ven limitadas a contar con servicio telefónico o de internet, lo que condiciona o evita que puedan solicitar auxilio activando los números de emergencia de los servicios de seguridad, cuando ocurren episodios de VCMN.

## b. Barreras específicas de acceso a los servicios de salud

Las mujeres indígenas, afrodescendientes y montubias consultadas, así como los servidores y servidoras públicas entrevistados, mencionaron que **la principal barrera de acceso a salud, es la ausencia o insuficiencia de los servicios médicos**, sobretodo, en las comunidades rurales y suburbanas donde habita mayoritariamente la población indígena, afrodescendiente y montuvia.

Si bien se reconoce que el MSP ha realizado algunas acciones destinadas a incorporar el enfoque de interculturalidad en sus servicios, consideran contradictorio que sean precisamente en los territorios donde se asienta la población indígena,

afrodescendiente y montubia en los que hacen falta servicios completos, adecuados y con pertinencia cultural. Al respecto Diana<sup>3</sup> comentó:

*“Aplicar el enfoque de interculturalidad en los servicios de salud, no solo es hacer una campaña de información en kichwa, sino sobretodo asegurarse de que los servicios de salud lleguen a las mujeres indígenas en el momento que se necesitan y de manera completa”*

Del mismo modo, las mujeres consultadas identificaron que la población en general, y especialmente **las mujeres de sus barrios y comunidades, no tienen información**

<sup>3</sup> Nombre protegido de mujer indígena del Cañar



**sobre los servicios de salud específicos para sobrevivientes de violencia basada en género**, ni de las condiciones en las que se debe otorgar el servicio.

Las mujeres de comunidades indígenas de la Amazonía que habitan en zonas de extrema ruralidad<sup>4</sup>, refirieron desinformación sobre la posibilidad de atención médica y psicológica para casos de sobrevivientes de VCMN.

También se realizaron observaciones respecto a la **desinformación sobre la obligación que tiene el personal de salud de denunciar los casos de VCMN**, entregar certificados que determinen los

días de incapacidad y tomar muestras biológicas que puedan servir de elementos probatorios en los procesos judiciales.

Las y los servidores y servidoras entrevistadas aceptan que las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias que viven alejadas de los centros urbanos no pueden acceder a los servicios de salud, seguridad y justicia en igualdad de condiciones que el resto de la población.



<sup>4</sup> Existe una multitud de criterios - tanto a nivel internacional como local - para definir los grados de ruralidad. A efectos - meramente nominativos - se utiliza, en el presente estudio, el término "extrema ruralidad" como la condición de aquellas comunidades en las que no existe la presencia permanente de servicios públicos de salud, seguridad y justicia.

## c. Barreras específicas de acceso a los servicios de seguridad

Además de las barreras generales de acceso a los servicios esenciales para sobrevivientes de VCMN, citadas anteriormente, durante los diálogos interculturales las mujeres consultadas lograron identificar barreras específicas para el acceso a servicios de seguridad. Entre ellas, la **desinformación hacia las mujeres y las comunidades, sobre en qué casos se pueden activar los servicios de seguridad y qué respuesta se debe esperar.**

La normalización de la VCMN no solo está presente en las familias, comunidades e instituciones sino también en las propias sobrevivientes. **La normalización y la desinformación sobre los tipos de violencia basada en género, permiten que no sea claramente reconocida por las víctimas.** Todos los tipos de violencia se mimetizan bajo la sombra de la

normalidad, incluso la violencia física que podría ser más evidente.

No obstante, cuando las mujeres enfrentan violencia sexual y psicológica por parte de sus parejas, o violencia simbólica, política o gineco-obstétrica por parte de personas ajenas a su núcleo familiar, suele ser más difícil identificarla. Esta duda respecto a lo que constituye o no VCMN y a lo que constituye o no una infracción penal en contra de las mujeres, puede ralentizar la solicitud de auxilio o denuncia de los hechos.

Por otro lado, las mujeres identificaron que **la falta de respuesta oportuna y adecuada por parte de los servicios de seguridad constituye un impedimento para la protección inmediata que requieren las víctimas en casos de VCMN.** Muchas de las mujeres indígenas, afrodescendientes

y montuñas que habitan en zonas rurales o urbano marginales, incluso las mujeres que viven en las ciudades, manifestaron que luego de la llamada de auxilio al 911 pueden pasar decenas de minutos para que la policía llegue al lugar de la emergencia o hasta no llegar. Durante los diálogos Victoria<sup>5</sup> dijo: *“en una ocasión mi marido se puso violento, empezó a lanzarme cosas y a decirme que me iba a matar, yo llamé al 911, respondí las preguntas que me hicieron y dijeron que me iban a enviar a la policía. La policía nunca llegó.”*

Las mujeres consultadas añadieron que no todas las dependencias policiales que acuden al auxilio de las mujeres sobrevivientes de VCMN están dotadas de personal capacitado, ni de las herramientas técnicas y tecnológicas necesarias para responder adecuadamente. Por ejemplo, **generalmente la policía no cuenta con los dispositivos de alerta para instalar en los**

**hogares de las sobrevivientes de VCMN que residen en barrios periféricos o en zonas rurales.**

Finalmente, las mujeres consultadas observaron que **la inexistente o deficiente coordinación y cooperación entre los órganos de seguridad ciudadana y las autoridades de justicia indígena dan paso a una lenta actuación**, tanto para rescatar a las víctimas de delitos flagrantes, como para encontrar y/o detener a los sospechosos.

Añadieron que en las comunidades donde no existe la presencia permanente de la Policía Nacional, son los comuneros y comuneras quienes tienen que organizarse para actuar de manera inmediata ante situaciones peligrosas como robos, abigeatos, peleas, entre otros hechos violentos. No obstante, para los casos de VCMN en el ámbito intrafamiliar, la actuación es distinta porque existe un temor de involucrarse en problemas privados.

<sup>5</sup>Nombre protegido de mujer afrodescendiente del Azuay

## d. Barreras específicas de acceso a los servicios de justicia

Respecto a las barreras que las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias enfrentan para acceder a los servicios de justicia, las participantes del estudio identificaron tres momentos en los que se presentan barreras de distinta consideración. En un primer momento, las mujeres observaron que existen barreras para activar los servicios de protección ya sean administrativos o judiciales, tanto para presentar una denuncia como para solicitar medidas de protección.

No obstante, también tomaron en cuenta que, una vez iniciado el proceso, existen otros factores que impiden o dificultan transitar por un proceso judicial culturalmente adaptado, respetuoso y adecuado según las condiciones de las mujeres sobrevivientes de VCMN, así como, que concluya con una sentencia que sancione y rehabilite a las personas

agresoras y procure la reparación integral a las víctimas.

Respecto al primer momento, las mujeres reconocieron que la LOIPEVCM amplió las competencias de las y los Tenientes Políticos y de las JCPD para otorgar medidas de protección a las sobrevivientes de VCMN. No obstante, **algunas Tenencias Políticas carecen de imparcialidad y no aplican el principio de confidencialidad**, provocando desconfianza y vergüenza en las víctimas a la hora de denunciar los hechos de violencia.

Por otro lado, aún persiste un desconocimiento de las y los Tenientes Políticos sobre el catálogo de medidas de protección que pueden emitir y en algunos casos el otorgamiento de medidas puede resultar insuficiente para proteger a las sobrevivientes de VCMN.

Por su parte, **algunas JCPD se rehúsan a otorgar medidas de protección para casos de VCMN alegando que son especializadas en niñez y adolescencia** y que tienen muchos casos rezagados de niños y niñas que deben ser prioritarios.

Con relación a los servicios judiciales, las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias explicaron que **la principal barrera de acceso es la falta de UJ competentes de conocer la materia de Violencia Contra las Mujeres y Miembros del Núcleo Familiar**, añadieron que las UJ más cercanas para denunciar hechos de VCMN eran multicompetentes y con muy poco personal.

A esto se suman las barreras geográficas y económicas explicadas anteriormente, que dificultan o impiden que las mujeres asistan a los centros urbanos donde están ubicadas las dependencias de la FGE y las UJ.

Con relación al segundo momento, es decir cuando las mujeres ya lograron acceder a la denuncia o dar noticia de la infracción de VCMN ante las Tenencias Políticas, las JCPD, UJ o la FGE, existen otras circunstancias que profundizan la desprotección de las víctimas y la impunidad de los hechos cometidos contra ellas.

Por un lado, las mujeres reconocieron que **no existe la capacidad, de ninguna de estas instituciones, en brindar una atención bilingüe, en la lengua materna de las mujeres indígenas**; en este mismo tema, las mujeres añadieron que, durante la toma de la denuncia, las y los operadores de justicia no recaban la información relevante para cada caso y por consiguiente no reciben medidas de protección adecuadas.

Por otro lado, las mujeres consultadas manifestaron que **existe poca celeridad para el otorgamiento de medidas de**

<sup>5</sup>Nombre protegido de mujer afrodescendiente del Azuay

**protección**, así como para la realización de pericias y la fijación de audiencias para el juzgamiento de los agresores.

Durante el proceso investigativo o judicial, las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias manifestaron que **no reciben la información adecuada y con pertinencia cultural respecto de los procedimientos a seguir**, así mismo muchas de ellas refirieron **tratamientos discriminatorios basados en los estereotipos alrededor de su origen étnico** por parte del personal de justicia.

Una de las mujeres indígenas del Austro manifestó que *“acompañé a mi hermana a poner una denuncia en la FGE porque mi papá le pegaba mucho y la obligaba a trabajar en la casa, se enojaba porque no le tenía la comida hecha o la ropa lista. Durante la declaración, la persona que la atendió le preguntó si el comportamiento de mi papá era normal en la comunidad indígena, y si otros padres hacían lo mismo con sus hijas”*.

Respecto a la decisión judicial, las mujeres consultadas perciben que **cuando son hombres los juzgadores, existe un espíritu de cuerpo con los agresores que da como resultado la incorrecta y menos grave tipificación de los delitos, así como sanciones laxas para los crímenes que cometen en contra de las mujeres**.

Añadieron que las sentencias carecen de análisis particularizados que consideren la diversidad cultural, no se toman a consideración elementos antropológicos que aportan a comprender los hechos, el comportamiento del agresor y el de la víctima.

Las participantes hicieron referencia a una percepción generalizada de desconfianza y desprotección frente a los servicios de seguridad y justicia y a la VCMN, manifestando que en algunos casos los agresores arremeten en contra de las mujeres aun cuando éstas poseen boletas de auxilio a su favor, ellas consideran que **el accionar de los órganos de seguridad**

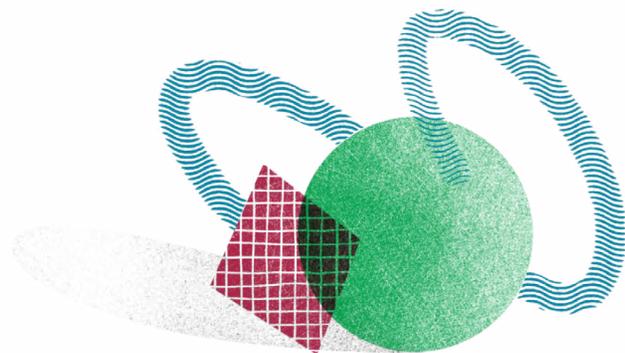
**y justicia es ineficiente y las mujeres continúan en riesgo aun cuando han activado los mecanismos de protección existentes.**

Así mismo, las participantes hicieron referencia a **las inexistentes medidas de reparación integral con pertinencia cultural**, en el tenor de las sentencias.



# Propuesta de directrices y estándares de atención a mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias sobrevivientes de violencia basada en género

Una vez identificadas las barreras de acceso a servicios esenciales para mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias sobrevivientes de VCMN se realizaron propuestas que, combinadas con los estándares nacionales e internacionales de derechos de las mujeres, constituyen directrices para cada uno de los servicios analizados:





## a. En los servicios de salud

### Barrera:

Ausencia o insuficiencia de los servicios médicos, sobretodo, en las comunidades rurales y suburbanas donde habita mayoritariamente la población indígena, afrodescendiente y montuvia.

### Estándares:

**CRE, Art. 3.-** “*Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*”

**CEDAW, Artículo 12** “1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural. (...) y 2. (...) **adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales (...), y en particular le asegurarán el derecho a: (...)** **b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia (...)**”

**Observación General 14 sobre el derecho a la salud, CDESC,** estableció cuatro elementos fundamentales para evaluar

## Estándares:

el derecho a la salud desde la perspectiva de la atención: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptación.

***“Disponibilidad: Contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud. Accesibilidad: Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos dentro de la jurisdicción del Estado Parte. Esto implica: -no discriminación - accesibilidad física - accesibilidad económica (asequibilidad) - acceso a la información. (...)”***

**OMS determinó que la violencia contra la mujer, especialmente la ejercida por su pareja y la violencia sexual, constituye un grave problema de salud pública y una violación de los derechos humanos de las mujeres.**

## Directrices propuestas:

En vista de las obligaciones del Estado ecuatoriano frente a la garantía, protección y respeto del derecho a la salud de sus habitantes, especialmente de las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y montuvias sobrevivientes de VCMN, se exhorta a:

1. Reforzar la disponibilidad, es decir aumentar el número de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud con el fin de asegurar la atención de las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias que habitan en zonas rurales y urbanas periféricas.

## Directrices propuestas:

2. Reforzar la accesibilidad de los servicios de salud para mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, esto implica la implementación de medidas afirmativas, específicas para estos grupos étnicos, destinadas a mitigar la discriminación y la falta de accesibilidad física, económica, de información, etc.

3. Realizar brigadas de salud conformadas por equipos multidisciplinarios de profesionales especializados y que puedan incorporar una atención con enfoque intercultural en la atención de mujeres afectadas por la violencia de género que se acerquen a las comunidades indígenas, afrodescendientes y montuvias que habitan en zonas rurales y urbanas periféricas.

## Barrera:

La población en general, y especialmente las mujeres de los barrios y comunidades apartadas de los centros urbanos, no tienen información sobre los servicios de salud específicos para sobrevivientes de violencia basada en género, ni de las condiciones en las que se debe otorgar el servicio.

## Estándares:

**CRE, Art. 66. 25.- *El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.***

## Estándares:

**CRE, Art. 362.-** *La atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias. Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes.*

**LOIPEVCM. Art. 9.-** *Derechos de las mujeres. Las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda en su diversidad, tienen derecho (...), entre otros, los siguientes: (...) 4. A recibir información clara, accesible, completa, veraz, oportuna, en castellano o en su idioma propio, adecuada a su edad y contexto socio cultural, en relación con sus derechos, incluyendo su salud sexual y reproductiva; a conocer los mecanismos de protección; el lugar de prestación de los servicios de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral; y demás procedimientos contemplados en la presente Ley y demás normativas concordantes.*

## Directrices propuestas:

Con el fin de garantizar el acceso a información de los servicios de salud, existentes y disponibles para mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias sobrevivientes de VCMN, se exhorta a que el Estado ecuatoriano, a través del MSP, desarrolle:

## **Directrices propuestas:**

**1.** Campañas informativas, con pertinencia intercultural para pueblos y nacionalidades indígenas, destinadas a divulgar los servicios, programas y políticas ejecutadas para prevenir, identificar y atender la VCMN, como problema de salud pública.

**2.** Conformar un equipo de especialistas y personas de las organizaciones de pueblos y nacionalidades para que traduzcan y adapten los mensajes a los distintos idiomas y contextos locales.

**3.** Conformar un equipo de locutores/as y diseñadores/as que hablen y/o escriban en idiomas de las nacionalidades y pueblos, con el objetivo de producir materiales gráficos y audiovisuales.

**4.** Coordinar con las autoridades nacionales, provinciales, cantonales, parroquiales y comunitarias del MSP y los GAD, para lograr la difusión de mensajes de prevención y atención a la VCMN.

**5.** Usar medios de comunicación públicos, privados, comunitarios, así como las redes sociales para la difusión masiva de materiales educomunicacionales bilingües elaborados.

## Directrices propuestas:

6. Coordinar con instituciones públicas y privadas de comunicación, el diseño e implementación de un programa de capacitación continua con enfoque intercultural dirigido a: trabajadores/as de la salud, líderes y lideresas comunitarias, agentes de la medicina ancestral-tradicional, comunicadores/as sociales de medios de comunicación comunitaria e instituciones públicas para prevenir, detectar y atender la VCMN.

## Barrera:

Desinformación sobre la obligación que tiene el personal de salud de denunciar los casos de VCMN, entregar certificados que determinen los días de incapacidad y tomar muestras biológicas que puedan servir de elementos probatorios en los procesos judiciales.

## Estándares:

**CRE, Art. 75.- *Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión(...)***

**COIP, Art. 422.- *Deber de denunciar.- Deberán denunciar quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley, en especial: (...) 2. Las o los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito. (...)***

## Estándares:

**COIP. Art. 643.- Reglas.-** *El procedimiento para juzgar la contravención penal de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, se sustanciará de conformidad con las siguientes reglas: (...) 4. Deben denunciar quienes tienen obligación de hacerlo por expreso mandato de este Código, sin perjuicio de la legitimación de la víctima o cualquier persona natural o jurídica que conozca de los hechos. **Las y los profesionales de la salud, que tengan conocimiento directo del hecho, enviarán a la o el juzgador previo requerimiento, copia del registro de atención.***

COIP, Procedimiento unificado, especial y expedito para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, **Art. 651.1.-** *“Procedimiento unificado, especial y expedito.- El procedimiento establecido en este capítulo aplicará bajo las siguientes reglas: (...) 8. **Las y los profesionales de la salud, enviarán a la Fiscalía previo requerimiento, copia del registro de atención, firmado por el profesional de la salud que atendió a la víctima, (...). En los casos de certificados de atención médica se deberá determinar los días de incapacidad para conocimiento de la autoridad competente. (...)**”*

**COIP, Art. 463.- Obtención de muestras.-** *Para la obtención de muestras de fluidos corporales, componentes orgánicos y genético-moleculares se seguirán las siguientes reglas: (...) 2. (...) **Los profesionales de la salud que realicen estos exámenes***

## **Estándares:**

*estarán obligados a conservar los elementos de prueba encontrados en condiciones de seguridad, que serán entregados inmediatamente al personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, y deberán rendir testimonio anticipado o podrán ser receptados mediante video conferencias de acuerdo con las reglas del presente Código.*

## **Directrices propuestas:**

En vista de que el acceso a la justicia es un derecho humano y de la obligación jurídica que tiene el personal médico para denunciar presuntos delitos que lleguen a su conocimiento, se exhorta a:

**1.** Que el MSP cuente con un procedimiento interno que garantice la denuncia expedita de los presuntos delitos cometidos en contra de las mujeres, adolescentes y niñas, identificados en los servicios de salud, así como el envío de toda la documentación exigida por el COIP para casos de VCMN. El procedimiento deberá incorporar el principio de confidencialidad y otros mecanismos destinados a resguardar la seguridad del personal médico.

**2.** Que el MSP cuente con mecanismos de monitoreo y control tendientes a asegurar el cumplimiento de la obligación de denuncia que tienen las y los profesionales de la salud de establecimientos públicos y privados.

## Directrices propuestas:

3. Que el MSP y la FGE mantengan vigentes y en práctica procedimientos estándar para el recabo y gestión de la cadena de custodia de muestras de fluidos corporales que puedan ser elementos probatorios en delitos cometidos en contra de mujeres, adolescentes y niñas.

4. Que el MSP capacite a todo el personal médico sobre sus obligaciones legales frente a garantizar el acceso a la justicia de las sobrevivientes de VCMN, con énfasis en la obligación de denunciar y las consecuencias legales de la omisión de denuncia; la entrega de certificados con la determinación de los días de incapacidad y la obtención de muestras.



## b. En los servicios de seguridad

### Barrera:

1. Existe desinformación hacia las mujeres y las comunidades indígenas, afrodescendientes y montuvias, sobre en qué casos se pueden activar los servicios de seguridad y qué respuesta se debe esperar de ellos.
2. La normalización y la desinformación sobre los tipos de violencia basada en género, permiten que no sea claramente reconocida por las víctimas.

### Estándares:

**CRE, Art. 66. 25.-** *El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.*

**Observación General 28 sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, Comité DH, 30.** *La discriminación contra la mujer suele estar íntimamente vinculada con la discriminación por otros motivos como la raza, el color, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Los Estados Partes deberán tener en cuenta la forma concreta en que algunos casos de discriminación por otros*

## Estándares:

*motivos afectan en particular a la mujer y adoptar medidas para contrarrestar esos efectos.*

**LOIPEVCM, Art. 10.- Tipos de violencia.** Para efectos de aplicación de la presente Ley (...), se consideran los siguientes tipos de violencia: a) **Violencia física.**- Todo acto u omisión que produzca o pudiese producir daño o sufrimiento físico, dolor o muerte, (...). b) **Violencia psicológica.**- Cualquier acción, omisión o patrón de conducta dirigido a causar daño emocional, (...). c) **Violencia sexual.**- Toda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva, (...). d) **Violencia económica y patrimonial.**- Es toda acción u omisión que se dirija a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres, (...). e) **Violencia simbólica.**- Es toda conducta que, a través de la producción o reproducción de mensajes, (...) transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, (...), naturalizando la subordinación de las mujeres. f) **Violencia política.**- (...). Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones públicas. g) **Violencia gineco-obstétrica.**- Se considera a toda acción u omisión que limite el derecho de las mujeres embarazadas o no, a recibir servicios de salud gineco-obstétricos. (...).

## **Directrices propuestas:**

Con el fin de garantizar el acceso a información de los servicios de seguridad, existentes y disponibles para mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias sobrevivientes de VCMN, se exhorta a que el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Gobierno en coordinación con el ECU-911, desarrolle:

**1.** Campañas informativas, con pertinencia intercultural para pueblos y nacionalidades indígenas, destinadas a divulgar los servicios, programas y políticas ejecutadas para prevenir, identificar (incluyendo los tipos y manifestaciones) y atender la VCMN.

**2.** Conformar un equipo de especialistas y personas de las organizaciones de pueblos y nacionalidades para que traduzcan y adapten los mensajes a los distintos idiomas y contextos locales.

**3.** Conformar un equipo de locutores/as y diseñadores/as que hablen y/o escriban en idiomas de las nacionalidades y pueblos, con el objetivo de producir materiales gráficos y audiovisuales.

**4.** Coordinar con las autoridades nacionales, provinciales, cantonales, parroquiales y comunitarias de la Policía Nacional y los GAD, para lograr la difusión de mensajes de prevención, identificación y atención a la VCMN.



## **Directrices propuestas:**

5. Usar medios de comunicación públicos, privados, comunitarios, así como las redes sociales para la difusión masiva de materiales educomunicacionales bilingües elaborados y mensaje para facilitar el pedido de auxilio en zonas rurales y suburbanas y la identificación de la VCMN.

6. Coordinar con instituciones públicas y privadas de comunicación, el diseño e implementación de un programa de capacitación continua con enfoque intercultural dirigido a: policías, líderes y lideresas comunitarias, autoridades indígenas, comunicadores/as sociales de medios de comunicación comunitaria e instituciones públicas para difundir los mecanismos de activación del Sistema de Protección de Derechos en casos de VCMN y los tipos de violencia.

## Barrera:

La falta de respuesta oportuna y adecuada por parte de los servicios de seguridad constituye un impedimento para la protección inmediata que requieren las víctimas en casos de VCMN. Por ejemplo, generalmente, la policía no cuenta con los dispositivos de alerta para instalar en los hogares de las sobrevivientes de VCMN que residen en barrios periféricos o en zonas rurales.

## Estándares:

**CRE, Art. 66.** *Se reconoce y garantizará a las personas: 1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. (...). 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, (...); idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.*

**CRE, Art. 163.-** *La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.*

## Estándares:

**LOIPEVCM, Art. 48.-** *Acciones urgentes.- Las acciones urgentes son las que se ejecutarán por parte de la Policía Nacional cuando exista o se presuma una inminente vulneración o riesgo a la vida e integridad de la víctima, de acuerdo a los protocolos establecidos de la siguiente manera: a) **Acudir de manera inmediata ante una alerta generada por: botón de pánico, llamada al Servicio Integrado ECU 911, video vigilancia, patrullaje, vigilancia policial y otros mecanismos de alerta.***

**LOIPEVCM, Art. 27.-** *El ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Sin perjuicio de las facultades establecidas en la respectiva normativa vigente, tendrá las siguientes atribuciones: a) Garantizar la aplicación de las medidas de protección urgentes establecidas en los protocolos, a favor de las niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores; (...); h) **Implementar dentro de las Unidades de Policía Comunitaria y Unidades de Vigilancia Comunitaria, por lo menos un agente de policía especializado en procedimientos en contra de la Violencia contra las Mujeres.***

**RECOMENDACIÓN GENERAL N°19, Comité CEDAW,** o) *Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.*

## Estándares:

**COIP. Art. 643.- Reglas.-** *El procedimiento para juzgar la contravención penal de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, se sustanciará de conformidad con las siguientes reglas: (...) 4. (...) Los agentes de la Policía Nacional que conozcan del hecho elaborarán el parte policial e informes correspondientes dentro de las veinte y cuatro horas de producido el incidente y comparecerán de manera obligatoria a la audiencia. Los agentes de la Policía Nacional están obligados a ejecutar las medidas de protección, dispensar auxilio, proteger y transportar a la mujer y demás víctimas.*

**LOIPEVCM, Art. 9.- Derechos de las mujeres. Las mujeres (...) tienen derecho (...): (...) 15. Al auxilio inmediato de la fuerza pública en el momento que las víctimas lo soliciten; (...).**

**LOIPEVCM, Art. 33.- Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.** *(...) tendrá las siguientes atribuciones: a) **Articular la atención de los servicios de emergencia de forma oportuna, inmediata, eficiente, ante las alertas o señales de auxilio a las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores víctimas***



## **Directrices propuestas:**

Considerando que el Estado ecuatoriano tiene el deber primordial de garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y a vivir una vida libre de violencia de todas las personas, especialmente de las mujeres, se lo exhorta a:

1. Destinar los recursos económicos, técnicos, legislativos, humanos, y de cualquier otra índole, así como las medidas de acción afirmativa necesarias para garantizar la respuesta inmediata ante una alerta de VCMN de mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias que habitan en el territorio ecuatoriano, esto incluye el refuerzo del número.

Considerando que el Estado ecuatoriano tiene el deber primordial de garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y a vivir una vida libre de violencia de todas las personas, especialmente de las mujeres, se lo exhorta a:

1. Destinar los recursos económicos, técnicos, legislativos, humanos, y de cualquier otra índole, así como las medidas de acción afirmativa necesarias para garantizar la respuesta inmediata ante una alerta de VCMN de mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias que habitan en el territorio ecuatoriano, esto incluye el refuerzo del número de policías en las zonas rurales y suburbanas, así como el fortalecimiento de la acción policial para que las mujeres

## **Directrices propuestas:**

indígenas, afrodescendientes y montuvias cuenten con el servicio de botón de pánico, video vigilancia, patrullaje, vigilancia policial y otros mecanismos de alerta ante situaciones de VCMN.

**2.** Implementar estrategias, en coordinación con los GAD y con las organizaciones no gubernamentales, destinadas al fortalecimiento de las comunidades frente a hechos de VCMN. Entre ellas la conformación de redes comunitarias de protección, con la participación de las mujeres de los barrios o comunidades, que deberán ser capaces de activarse y socorrerse de manera inmediata ante posibles situaciones de riesgo ocasionadas por la VCMN.

**3.** Destinar los recursos económicos, técnicos, humanos y de cualquier otra índole para implementar la LOIPEVCM, especialmente las disposiciones que benefician la protección de las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias como por ejemplo la dotación, dentro de las Unidades de Policía Comunitaria y Unidades de Vigilancia Comunitaria, de por lo menos un agente de policía especializado en procedimientos en contra de VCMN.

## Barrera:

La inexistente o deficiente coordinación y cooperación entre los órganos de seguridad ciudadana y las autoridades de justicia indígena dan paso a una lenta actuación que permite la impunidad y la revictimización.

## Estándares:

**CRE, Art. 171.-** *Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, (...) que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.*

**COFJ, Art. 343.-** *“Ámbito de la jurisdicción indígena.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. (...). No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”.*

## **Directrices propuestas:**

En vista de que existe en el Ecuador el pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia de la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, y considerando la norma Constitucional, se exhorta al Estado ecuatoriano a:

**1.** Sancionar una legislación que regule la coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria que esclarezca el ámbito de aplicación de ambas en materia de VCMN.

**2.** Propiciar, por medio de los órganos de seguridad y justicia espacios de coordinación y cooperación con las autoridades indígenas de los distintos territorios, para que se establezcan mecanismos prácticos y concretos de actuación frente a casos de VCMN indígenas. En estos espacios se deberá arribar a acuerdos de cooperación para procurar la protección de las mujeres, evitar su revictimización y sancionar a las personas agresoras.

## c. En los servicios de justicia

### Barrera:

1. Algunas Tenencias Políticas carecen de imparcialidad y no aplican el principio de confidencialidad, provocando desconfianza y vergüenza en las víctimas a la hora de denunciar los hechos de violencia.
2. Algunas JCPD se rehúsan a otorgar medidas de protección para casos de VCMN alegando que son especializadas en niñez y adolescencia.

### Estándares:

**LOIPEVCM, Art. 9.- Derechos de las mujeres. Las mujeres (...) tienen derecho (...):**

**(...) 6. A que se le garanticen la confidencialidad y la privacidad de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquier otra persona que esté bajo su tenencia o cuidado.**

**LOIPEVCM, Art. 15.- Principios del Sistema. El Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (...), se soporta entre otros, en los siguientes principios: (...) 3. Confidencialidad.- Nadie podrá utilizar públicamente la información, antecedentes personales o el pasado judicial de la víctima para responsabilizarla por la vulneración de sus derechos. La estigmatización, el prejuicio**

## Estándares:

*y las consideraciones de tipo subjetivo quedan prohibidos. Se deberá guardar confidencialidad sobre los asuntos que se someten a su conocimiento. Las mujeres, en consideración a su propio interés, pueden hacer público su caso. Este principio no impedirá que servidores públicos denuncien los actos de violencia de los que lleguen a tener conocimiento, y tampoco, impedirá la generación de estadísticas e información desagregada.*

**LOIPEVCM, Art. 38.-** *Gobiernos Autónomos Descentralizados. Sin perjuicio de las facultades establecidas en la respectiva normativa vigente, tendrá las siguientes atribuciones: (...) c) Crear y fortalecer Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como **capacitar al personal en atención y emisión de medidas;** (...).*

**LOIPEVCM, Art. 51.-** *Medidas Administrativas inmediatas de protección. Las medidas administrativas inmediatas de protección se **dispondrán de manera inmediata, cuando exista vulneración a la integridad de la mujer víctima de violencia. Serán otorgadas por los Tenientes Políticos, a nivel parroquial; y, a nivel cantonal, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.***

## Directrices propuestas:

Con el fin de garantizar el acceso adecuado a las medidas administrativas de protección otorgadas por Tenencias Políticas y JCPD, por parte de las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias, se exhorta a:

## **Directrices propuestas:**

1. Que el Ministerio de Gobierno, en coordinación con los GAD cantonales, mantengan procesos permanentes de capacitación a las y los Tenientes Políticos, así como a las y los miembros de las JCPD en varios temas relacionados con la VCMN (incluyendo los principios de actuación), los estándares internacionales de derechos de las mujeres, normas nacionales como la LOIPEVCM, el COIP, entre otras de interés. Estos procesos de capacitación continua estarán destinados a fortalecer el otorgamiento adecuado de las medidas administrativas de protección a sobrevivientes de VCMN.

2. Que los GAD implementen acciones y destinen los recursos económicos y de infraestructura necesarios para asegurar el funcionamiento adecuado de las JCPD. Para el efecto, se deberá garantizar que las JCPD estén conformadas por miembros suficientes, las y los miembros deberán contar con perfiles técnicos adecuados que les permita cumplir a cabalidad con las competencias legales asignadas.

## Barrera:

1. Falta de UJ especializadas, competentes de conocer la materia de Violencia Contra las Mujeres y Miembros del Núcleo Familiar, con espectro territorial a las comunidades donde se asienta mayoritariamente la población indígena, afrodescendiente y montuvia.
2. Las UJ Multicompetentes, carecen de especialidad y poseen muy poco personal.

## Estándares:

**CRE, Art. 35.-** *Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.*

**CRE, Art. 186.** (...) *El Consejo de la Judicatura determinará el número de tribunales y juzgados necesarios, conforme a las necesidades de la población.*

**CRE, Art. 363.-** *El Estado será responsable de: (...) 5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución. (...).*

## Estándares:

**RECOMENDACIÓN GENERAL 33, Comité CEDAW, 51.** *El Comité recomienda a los Estados Partes: (...); (c) Adoptar medidas eficaces para proteger a las mujeres contra la victimización secundaria en sus interacciones con las autoridades policiales y judiciales. **Considerar el establecimiento de unidades de género especializadas** dentro de la aplicación de ley, los sistemas penales y enjuiciamiento.*

**LOIPEVCM, Art. 34.- Consejo de la Judicatura.-** *Sin perjuicio de las facultades establecidas en la normativa vigente, tendrá las siguientes atribuciones: (...) g) **Fortalecer los equipos técnicos de atención a las mujeres víctimas de violencia que estará integrado por profesionales especializados en medicina, psicología y trabajo social, así como más juezas y jueces especializados en esta materia; (...)***

## Directrices propuestas:

Considerando que el Estado ecuatoriano tiene el deber primordial de garantizar el derecho al acceso a la justicia de las sobrevivientes de VCMN, se exhorta a que el Consejo de la Judicatura:

1. Destine los recursos económicos, técnicos, regulatorios, humanos, y de cualquier otra índole, así como las medidas de acción afirmativa necesarias, para garantizar que las mujeres indígenas, afrodescendientes y montuvias que

## **Directrices propuestas:**

habitan en zonas rurales y urbano periféricas puedan acceder a una justicia especializada, que evite su revictimización a la hora de interactuar con los y las operadoras de justicia. Esto puede incluir la realización de brigadas permanentes a comunidades indígenas y zonas alejadas de los centros urbanos para la recepción de denuncias, realización de audiencias, entrega de medidas de protección, etc. De tal manera que sean los órganos de justicia los que se acerquen a las mujeres derribando barreras económicas y geográficas de acceso a la justicia.

**2.** Asegure que dentro de los equipos de las UJ Multicompetentes exista por lo menos una operadora u operador de justicia especializado en género y procedimientos de protección para sobrevivientes de VCMN;

**3.** Destine los recursos económicos, técnicos, regulatorios, humanos y de otra índole, para garantizar la existencia y el fortalecimiento de los equipos técnicos de atención a sobrevivientes de VCMN, conformados por profesionales en medicina, psicología y trabajo social, en todas las UJ que conocen la materia de Violencia contra las Mujeres y Miembros del Núcleo Familiar.

## Barrera:

Insuficiente capacidad para brindar una atención bilingüe, en la lengua materna de las mujeres indígenas

## Estándares:

**CRE, Art. 2.- (...)** *El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.*

**CRE, Art. 76.-** *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento. (...)*

**RECOMENDACIÓN GENERAL N°33, Comité CEDAW.-**  
*17. b) Eliminen los obstáculos lingüísticos proporcionando servicios independientes de interpretación y traducción profesional cuando sea necesario, y proporcionen asistencia individualizada para mujeres analfabetas a fin de garantizar la plena comprensión de los procesos judiciales y cuasi judiciales;*

## Estándares:

**LOIPEVCM, Art. 34.- Consejo de la Judicatura.- Sin perjuicio de las facultades establecidas en la normativa vigente, tendrá las siguientes atribuciones: (...); b) Garantizar el acceso a la justicia en la lengua propia de cada etnia en la atención integral, reparación y restitución de los derechos vulnerados de las víctimas de violencia contra las mujeres, es decir, se deberá contar con los traductores necesarios para su actuación inmediata, preprocesal y en todas las etapas del proceso judicial; (...)**

## Directrices propuestas:

Con el fin de garantizar los derechos del debido proceso expresados en la CRE y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, se exhorta al Consejo de la Judicatura a:

**1. Asegurar la disponibilidad de traductores de lenguas ancestrales para la realización de traducciones habladas y escritas en los procesos judiciales con intervinientes indígenas. Así como, la disponibilidad de intérpretes interculturales (como peritos antropólogos) para el adecuado análisis de los hechos delictivos. Especialmente para las sobrevivientes de VCMN.**

Las personas pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas podrían poseer una manera diferente de entender el delito y el litigio en la justicia ordinaria, la o el operador de justicia deberá adoptar las medidas necesarias para facilitar la comprensión del acto judicial, su alcance y significado,



## **Directrices propuestas:**

realizando una entrega directa, sencilla y correcta de la información procesal y en los casos que se requiera apoyado de una persona traductora.

