

Cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte del Estado Ecuatoriano

Período 1998-2009

Cdh Sesión 97^a



Ecuador



**COMITÉ DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER**

CLADEM Ecuador

**Informe Alternativo para el
Comité de Derechos Humanos**

**Sesión 97^a.
Septiembre, 2009**



Créditos:

Institución responsable:

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM Ecuador.

Redacción del Informe:

Silvana Sánchez Pinto

Aportes de CLADEM Ecuador por temas:

Contexto social y político: Gardenia Chávez

Institucionalidad de género: Azucena Soledispa

Mujeres LBT: Carina Vance y Karen Barba, Fundación CAUSANA

Créditos:

Aportes para la construcción de los temas:

Gina Benavides, CLADEM Ecuador, Violencia contra la mujer, Enfoque de género en la asignación de recursos, Derecho a la libertad de tránsito y estados de excepción, recomendaciones.

Tatiana Cordero, Taller de Comunicación Mujer, Derechos de las mujeres LBT.

Cristina Cucurí, CEDIS, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos de Mujeres Indígenas y Derecho a una vida libre de violencia.

Cesar Duque, Comisión Ecuatoria de Derechos Humanos, CEDHU, Casos y situaciones de violaciones a derechos humanos.

Soledad Varea, FLACSO, Embarazo Adolescente.

Nota: Agradecemos a Judith Salgado y Zaida Betancourt por sus sugerencias y observaciones al informe, formuladas con posterioridad a su divulgación ante el Comité de Derechos Humanos, y acogidas para esta publicación.



Índice

Presentación	13
Contexto político y social	5
Principales observaciones de CDH a Ecuador	23
Institucionalidad de género	25
Artículo 6	29
Derecho a la vida	
Artículo 7	41
Derecho a la integridad personal	
Artículo 9	59
Derecho a la libertad personal	
Artículo 2,3	62
Derecho a la igualdad y no discriminación	
Artículo 4	64
Estados de excepción	
Artículo 12	68
Derecho a la libertad de tránsito	
Bibliografía	71

CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO

Los gobiernos ecuatorianos entre 1980 y 2006,¹ implementaron políticas de ajuste estructural, privatización, apertura de mercados, flexibilización laboral y propiciaron el repliegue/reducción del Estado. Las grandes repercusiones de estas políticas han sido:² a) Un acelerado y profundo proceso de desinstitucionalización y en particular una alta fragilidad de las instituciones; b) Polarización económica, política, social y cultural, aumentando la inequidad y espirales de violencia; y, c) Deterioro de la vigencia efectiva de los derechos humanos y persistencia de la impunidad.

A finales de 2006, es electo presidente Rafael Correa, la Asamblea Constituyente dictó la nueva Carta Constitucional en 2008, que define al Estado como Constitucional y de Derechos, laico, plurinacional e intercultural. Existen preocupantes contradicciones entre la retórica y prácticas oficiales. Por un lado, refiere la lucha contra la partidocracia, el corporativismo, el clientelismo, la oligarquía, las élites; y, en general, al modelo neoliberal; y, por otro lado, hay varias medidas inconstitucionales como el re establecimiento del pasado judicial para la población colombiana, el Decreto No. 1780, reformado mediante Decreto No. 15, que contiene disposiciones que contravienen el carácter de Estado laico, plurinacional e intercultural; mantiene constantes disputas y ataques con los medios de comunicación, con las organizaciones ambientales, indígenas y sindicales.

El actual gobierno creó la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, que no tiene por finalidad garantizar el adelanto material de la mujer. El Estado debe promulgar la Ley que establezca el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, que favorezca la igualdad y no discriminación y la defensa de los derechos humanos de las mujeres, conforme a las disposiciones de la Constitución.

¹ De los partidos políticos: Concentración de Fuerzas Populares, CFP; Democracia Popular, DP; Partido Social Cristiano, PSC; Izquierda Democrática, ID, Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, y Partido Sociedad Patriótica, PSP.

² Período 1996 a 2007

1. DERECHO A LA VIDA. Art. 6 del Pacto.

1.1. SITUACIÓN DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA VIDA Y A LOS DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES.

1.1.1. EMBARAZO ADOLESCENTE

Se corrobora la alta incidencia del embarazo adolescente. Una investigación³ permite establecer que: “...la posibilidad de decidir [por parte de las adolescentes] no ser madres está negada y la violencia sexual [cometida por sus propios parientes] a la que ellas se ven sometidas es un problema que no resuelve el Estado.”⁴ [...] El movimiento feminista en el Ecuador actualmente reclama el derecho a la vida de las mujeres, la disminución de la mortalidad materna e infantil, la posibilidad de elección de la maternidad y el derecho al aborto.⁵

1.1.2. ACCESO A LA ANTICONCEPCIÓN DE EMERGENCIA.

El fallo del Tribunal Constitucional⁶ que suspendió la inscripción de un medicamento de anticoncepción de emergencia, “no [...] considera la realidad social de abortos clandestinos (que podrían disminuirse con el acceso a anticonceptivos) de la muerte de miles de mujeres en tales prácticas (la sentencia no hace referencia a la protección de la vida de las mujeres), de la violencia sexual, de los embarazos producto de violación e incesto, de la falta de información y acceso a métodos anticonceptivos, de los límites de la educación sexual.”⁷

³ Soledad Varea, *Maternidad adolescente: entre el deseo y la violencia*, Ediciones Abya Yala, FLACSO Sede Ecuador, Quito, noviembre, 2008, investiga sobre el Programa de Atención a Adolescentes del Hospital Gineco-Obstétrico Isidro Ayora de Quito, único hospital estatal que atiende la salud gineco-obstétrica en la capital de Ecuador y casos de todo el país.

⁴ Soledad Varea, Op. Cit., p. 48.

⁵ Soledad Varea, Op. Cit., pp. 47 y 48.

⁶ Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 14-2005-RA.

⁷ Judith Salgado, *Límites y posibilidades emancipatorias en la jurisprudencia constitucional*, en *Derechos Humanos, Democracia y Emancipación*, Programa Andino de Derechos Humanos, compilador, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009, p. 218

1.1.3. MATERNIDAD GRATUITA.

La atención prevista en la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia sufre limitaciones, al darse retrasos en la entrega de recursos económicos, que ha determinado que solo pueda cubrirse el 50% de las prestaciones legales. “la mayoría de las provincias muestran niveles de atención, a través de la ley menores al 10%.”⁸

1.2. SITUACIÓN DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA VIDA Y A LOS DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS.

El CEDIS⁹ ha verificado también la incidencia de violencia sexual que determina embarazos no deseados en mujeres adolescentes indígenas: “Se producen intentos de aborto y cuando no conocen como hacerlo, ocultan su embarazo.”¹⁰

El Estado debe garantizar los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres ecuatorianas respetando su libertad y autonomía, garantizando el acceso sin restricciones a los métodos de anticoncepción y los de anticoncepción de emergencia y debe asumir el aborto como un problema de salud pública que ocasiona altos niveles de mortalidad de mujeres y adolescentes.

1.3. CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA VIDA DE LAS MUJERES ECUATORIANAS COMETIDA POR FUNCIONARIOS

La CEDHU¹¹ ha documentado el caso de la mujer indígena María Lalvay a quien se privó de la vida mientras participaba de una manifestación de protesta. En el caso se evidencia la participación ilegítima del Ejército¹². El Estado debe garantizar que en el mantenimiento del orden público participe exclusivamente la Policía Nacional, respetando y protegiendo los derechos humanos, utilizando medios de disuasión y conciliación.

⁸ Grupo Faro, UNIFEM, Lupa Fiscal Género, Informe 2, El Enfoque de Género en la asignación de recursos: Avances para la inversión de un Ecuador más equitativo, abril 2008, p. 10.

⁹ Centro de Desarrollo, Difusión e Investigación Social.

¹⁰ Centro de Desarrollo, Difusión e Investigación Social, CEDIS, *Agenda de Equidad de Género de las Mujeres Kichwas de Chimborazo*, Editorial Pedagógica Freire, Riobamba, 2007, pp. 33-35.

¹¹ Comisión Ecueménica de Derechos Humanos, CEDHU, *Informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Primera Sesión del Primer Examen Universal*, noviembre, 2007.

¹² Art. 163, inciso 4 de la Constitución Política de la República del Ecuador, de 1998, vigente a la fecha del hecho.

1.4. COMISIÓN DE LA VERDAD.

La Comisión debe investigar, esclarecer e impedir la impunidad en las violaciones a Derechos Humanos atribuidos a agentes del Estado, ocurridos entre 1984 y 1988, y otros períodos.¹³ Es de especial trascendencia conocer los resultados de la investigación realizada con los enfoques de género y de diversidades, a fin de que se evidencie la específica y particular afectación que las violaciones de derechos humanos produce en las mujeres y población LGBT. El Estado debe adoptar las medidas para el juzgamiento y sanción de las violaciones a los derechos humanos que se determinen en el informe de la Comisión, con particular atención a los casos de violaciones a derechos humanos de mujeres ecuatorianas y población LGBT que se mencionan en el informe de género y diversidades.

2. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL. Art. 7 del Pacto.

2.1. SITUACIÓN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y TORTURA POR ORIENTACIÓN SEXUAL EN CLÍNICAS PRIVADAS Arts. 7, 9 y 26 del Pacto¹⁴

Las mujeres transexuales, travestis, y lesbianas han sido víctimas de encierros forzados y torturas en clínicas de “rehabilitación”.¹⁵ La ausencia de respuesta por parte del Estado hace visible la desprotección de personas LGBTTI, y de manera particular, de las mujeres lesbianas, travestis, transexuales y transgéneros. Por ello, el Estado debe prevenir, proteger y garantizar que ninguna persona, con distinta orientación sexual, sea internada en tales clínicas; igualmente, el Estado debe tomar medidas para identificar tales establecimientos para sancionar a los y las responsables y reparar a las víctimas de estas violaciones a derechos humanos.

¹³<http://www.coverdad.org.ec>

¹⁴ El presente informe se basa sobre el informe sombra “Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Ecuador en relación a la discriminación” presentado por el Taller de Comunicación Mujer (Soledad Varea y Tatiana Cordero) ante el Comité CEDAW en Octubre de 2008.

¹⁵ En este documento, nos interesa señalar que la comunidad trans y las mujeres lesbianas tienen en común un tipo específico de violencia, relacionado con el encierro en clínicas de “deshomosexualización” que tienen como objetivo transformar la identidad sexual y están ubicadas y legitimadas Quito y Guayaquil de hecho a partir del año 2001, Ver informe del Taller de Comunicación Mujer (2007).

2.2. CASOS Y SITUACIÓN DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL COMETIDOS POR FUNCIONARIOS.

La CEDHU¹⁶ ha presentado los casos de las señoras Grace Méndez y Erika Yánez, privadas de la libertad; en el primer caso, la tortura inflingida le ocasionó el aborto y en el segundo caso, fue castigada por un guardia penitenciario, en lo que constituye trato cruel, inhumano y degradante.¹⁷

La CEDHU¹⁸ ha documentado la situación de violencia sexual en los centros de rehabilitación cometida por personal masculino, lo que determina que la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres privadas de libertad en Ecuador esté en permanente riesgo y se vulnere el derecho a la protección jurídica de la que deben gozar, al estar bajo la responsabilidad absoluta del Estado.

La CEDHU también ha documentado casos en los que los perpetradores de las violaciones al derecho a la integridad personal de mujeres son agentes municipales, como los casos en que fueron víctimas las señoras Alicia Gómez, Mónica Cano, Rosa Flores Chirán y Carmen,¹⁹ en los que se puede observar un patrón de uso desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes municipales contra personas de escasos recursos económicos dedicadas al comercio informal y, de manera particular, contra mujeres.

El Estado debe garantizar la protección efectiva del derecho humano a la integridad física, previniendo, investigando, juzgando y sancionando la comisión de violaciones por parte de agentes estatales, incluyendo agentes municipales. Igualmente, debe garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros de rehabilitación, protegiéndolas contra atentados a su vida, integridad física, psicológica y sexual; así como la de los familiares y personas que acuden a visitarlas.

¹⁶ Comisión Ecuamélica de Derechos Humanos, CEDHU, *Informe al Relator de Cárceles de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2006.

¹⁷ Así lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos en el caso *Osbourne c. Jamaica*, párr. 9.1.

¹⁸ CEDHU, *Informe a CDH*, 2009.

¹⁹ No se ha proporcionado su apellido.

2.3. CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

La Encuesta ENDEMAIN²⁰ revela que entre las mujeres de 15 a 49 años de edad, el 9.6% reportó haber sufrido alguna violencia sexual en el transcurso de la vida. Sin embargo, se establece un nivel de impunidad del 90% y únicamente el 2% de los casos ha sido indemnizado²¹.

El actual gobierno decretó el Plan para la erradicación de la violencia de género hacia niñas, adolescentes y mujeres²², que se demanda sea implementado a fin de que cumpla sus objetivos de cambiar los patrones socioculturales discriminatorios, proteja a niñas, adolescentes y mujeres de la violencia; y garantice el acceso a la justicia gratuito y efectivo²³. Además, el Estado debe tipificar como delito la violencia contra la mujer, adecuando a los estándares internacionales la definición sustantiva de la conducta punible y en lo procedimental, para lograr la investigación, juzgamiento y reparación efectivos.

3. DERECHO A LA LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES. Art. 9.

3.1. CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES DE MUJERES EMBARAZADAS Y MUJERES ADULTAS MAYORES.

Los casos de mujeres embarazadas y de la tercera edad cuyos derechos a la libertad y seguridad personales fueron violados fueron denunciados²⁴ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁵ que llegó a un acuerdo amistoso en 2008.

²⁰ La encuesta se basó en una muestra aleatoria y representativa a nivel provincial y nacional. En total, 9.576 mujeres ecuatorianas, entre las edades de 15 a 49 años de edad, respondieron a las preguntas sobre violencia.

²¹ Gloria Camacho, Nelly Jácome, *Mapeo de las Comisarías de la Mujer en Ecuador*, Proyecto Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia, Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en América Latina CEPLAES, IRDC, Quito, 2008, respecto del período comprendido entre el 2004 y 2006.

²² Decreto Ejecutivo No. 620

²³ <http://archivo.eluniverso.com/2007/09/10/0001/8/4A51AEB023B04EEE5BD3FFB408077DD.aspx>

²⁴ Por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.

²⁵ Caso No. 12.631.

El Estado debe adoptar medidas para garantizar la vigencia de los derechos a la libertad y seguridad personales y a una vida libre de violencia a las mujeres, particularmente las mujeres embarazadas y adultas mayores. El Estado debe adoptar medidas para garantizar la eficacia e idoneidad de la garantía constitucional de habeas corpus, en los casos en los que se lo interponga ante privaciones de la libertad ilegales y arbitrarias. El Estado debe dar cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas adoptadas dentro del acuerdo amistoso mencionado.

3.2 CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL.

La CEDHU²⁶, ha documentado el caso de Guadalupe Llori, en el cual existe privación ilegal y arbitraria de la libertad, y se ha violado los Arts. 2, numeral 3, literales a y c; 3; 9, numerales 1 a 4; 14, numerales 1 y 2 del Pacto.

El Estado ecuatoriano garantizará la investigación y juzgamiento de los funcionarios responsables de violaciones a la libertad y seguridad personales.

4. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN Art. 2.1 y 26.

Pese a que a nivel de la normativa constitucional se ha consagrado el principio de igualdad y no discriminación y a que se ha dictado el Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, este no se ha implementado, de tal manera que las mujeres continúan sin recibir un trato de igualdad, debido a la persistencia de patrones culturales tradicionales. El Estado debe mantener un sistema de indicadores sociales nacionales con datos desglosados por todas las variables, a fin de que pueda determinarse la situación específica de las mujeres diversas y adoptar todas las medidas para prevenir la discriminación en su contra.

²⁶ CEDHU, *Informe a CDH*, 2009

5. ESTADOS DE EXCEPCIÓN. Art. 4 del Pacto.

El gobierno de Rafael Correa ha decretado, desde enero de 2007, hasta abril del 2009, 102 estados de excepción; es importante que el Estado informe al Comité de las circunstancias que llevaron a adoptarlos, a fin de evaluar, en cada caso, su compatibilidad con el Art. 4 del Pacto. La CEDHU²⁷ ha documentado las violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales durante el estado de emergencia decretado por el presente gobierno en Dayuma, provincia de Orellana, a fines de 2007. El Estado debe garantizar que durante la vigencia de los estados de excepción no se cometan violaciones a derechos humanos; en caso de producirse, debe cumplir con su obligación de investigar, sancionar y reparar de manera integral tales casos.

6. DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO. Art. 12

El Art. 66, numeral 14 de la Constitución, reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger la residencia, así como a entrar y salir libremente del país. La prohibición de salida solo puede ser ordenada por juez competente.

El Estado debe adoptar e implementar políticas públicas de movilidad humana que incluyan los enfoques de género y de diversidades. El Estado debe definir el carácter administrativo del procedimiento de deportación y derogar la disposición por la cual se restableció la exigencia del pasado judicial apostillado como requisito para el ingreso de personas colombianas.

²⁷ CEDHU, *Informe a CDH*, 2009

1. PRESENTACIÓN

CLADEM

Es un espacio regional de articulación feminista y de organizaciones de mujeres empeñado en unir esfuerzos para lograr una efectiva defensa de los derechos de las mujeres en la región. Tiene como visión institucional la de contribuir desde una perspectiva feminista a la construcción de democracias reales con justicia social, libres de discriminación con ejercicio pleno de los derechos humanos. Y como misión la promoción, vigilancia y defensa de los derechos humanos interdependientes e integrales de las mujeres desde el campo socio-jurídico, con una perspectiva feminista, en una dinámica que interconecta los planos locales, regionales e internacionales.²⁸

En Ecuador está conformado por la Fundación CAUSANA, el Centro para la Promoción y Acción de la Mujer, CEPAM, el Centro Andino de Acción Popular, CAAP, y por profesionales a título personal.

2. CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO

Ecuador suscribe el Pacto de Derechos Civiles y Políticos el 4 de abril de 1968 y lo ratifica el 6 de marzo de 1969.

El Ecuador adoptó mediante referéndum una nueva Constitución Política en octubre de 2008, en la cual se reconocieron los derechos humanos de las mujeres de una manera más amplia; sin embargo, es importante que el Comité de Derechos Humanos considere el hecho de que, más allá del reconocimiento formal de estos derechos, el Estado ecuatoriano debe adoptar medidas concretas a todo nivel para lograr el cumplimiento sustancial de esta normativa.

Se debe tomar como antecedente que, hace una década, cuando se expidió la Constitución de 1998, se reconoció una normativa progresista en torno a los derechos de las mujeres, pero ésta no fue implementada, como se puede establecer del sinnúmero de

²⁸ [http:// www.cladem.org](http://www.cladem.org)

observaciones y recomendaciones emitidos por los órganos de Naciones Unidas cuando han examinado la situación del Ecuador, por lo que solicitamos al Comité de Derechos Humanos que pueda hacer presente al Estado ecuatoriano esta preocupación a fin de que el marco normativo constitucional sea efectivamente implementado en esta ocasión.

A nivel de políticas públicas, si bien existen en el país diversos planes y programas que persiguen la igualdad de las mujeres, aún estos no han sido implementados, por lo que es necesario que el Comité solicite información sobre el estado de implementación de cada uno de ellos, con la referencia expresa al presupuesto asignado, el personal que se encarga del tema y si dichos planes se han traducido en normativa secundaria.

En los Informe Sombra de 2003 y Alternativo de 2006 y Sombra 2008, presentados por el CLADEM Ecuador al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, se describió la situación política, económica, social y cultural del Ecuador, desde la década de 1990 hasta 2008. En el presente informe para el Comité de Derechos Humanos, se retoman algunos datos que permiten ubicar las condiciones que enfrentaron y enfrentan las mujeres que habitan en el país.

Población	2001: 12.156.608 personas; 6.138.255 (50.5%) mujeres y 6.018.353 (49.5%) hombres. El 38.9% de la población vive en el área rural. Guayaquil y Quito concentran el 45,5% de la población urbana. El 51,2% del total de mujeres vivían en el área urbana y el 49.4% en el área rural ²⁹ . Proyección agosto de 2009: 14' 031.148 habitantes. ³⁰
PEA, Población económicamente activa	2001: 4.585.575, siendo el 30% mujeres. Según la misma fuente, el 68,96%, de la PEA femenina se concentra en las áreas urbanas, en donde el índice de feminidad llega al 104,9%.

²⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, *Censo de Población y Vivienda de 2001*.

³⁰ INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>

Empleo	<p>Tasa de ocupación plena urbana trimestral a junio 2009: Nacional: 38,36 Costa: 35,1 Sierra: 42,4 Amazonía: 41,7³¹</p> <p>Tasa de desempleo urbana trimestral a junio 2009: Nacional: 8.34 Costa: 10.2 Sierra: 6 Amazonía: 7.1³²</p> <p>Tasa de subempleo urbana trimestral a junio 2009: Nacional: 51.61 Costa: 53.6 Sierra: 49.1 Amazonía 50.7:³³</p>
Pobreza	<p>NBI³⁴ nacional: 1998: 53,35 1999: 50,56 2006: 45,74</p> <p>NBI urbana: 1998: 29,82 1999: 26,32 2006: 24,8</p> <p>NBI rural: 1998: 85,27 1999: 85,77 2006: 82,2</p> <p>KATZMAN nacional (pobreza crónica): 1998: 37,39 1999: 40,33 2006: 31,3</p> <p>KATZMAN urbana: 1998: 18,28 1999: 20,01 2006: 15,6</p> <p>KATZMAN rural: 1998: 63,62 1999: 69,78 2006: 58,5³⁵</p>
Desigualdad	<p>Coefficiente de GINI de ingreso nacional: 2007: 0,55 2008: 0,51</p> <p>Coefficiente de GINI de ingreso urbano: 2007: 0,52 2008: 0,48</p> <p>Coefficiente de GINI de ingreso rural: 2007: 0,5 2008: 0,47³⁶</p> <p>Analfabetismo: 11,45%,³⁷ de éste porcentaje el 54.37% son mujeres.</p>
Comportamiento reproductivo de las mujeres	<p>2001: 26% en edad fértil (28% en zonas rurales) tasa de natalidad 24.2 Promedio de hijos nacional 3 (en zonas rurales 5, en indígenas 5,9, en estado de pobreza extrema 5.1), el nivel de instrucción incide en la disminución de la tasa general de fecundidad TGF. 2004: TGF no deseada: nacional 0.7, rural 0.8, indígenas 1,4, quintil más pobre 1.3 Edad mediana nacional de la primera relación sexual: 18.7 años, para primera unión 20.6, para primer nacimiento 21.2 años (situación económica y nivel de instrucción marcan la diferencia) El 97% de mujeres en unión conocen de métodos anticonceptivos modernos, analfabetas el 83%, indígenas el 77% 48.5% de mujeres de 15 a 49 años usan un método anticonceptivo³⁸</p>

Elaboración: Gardemía Chávez, CLADEM Ecuador, 2009.

³¹ INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/ocupacion2.html>

³² INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/desempleo2.html>

³³ INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/subempleo2.html>

³⁴ NBI, Necesidades básicas insatisfechas.

³⁵ INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/social2.html>

³⁶ INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/social2.html>

³⁷ INEC, en <http://157.100.121.12/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2001&MAIN=WebServerMain.inl>

³⁸ INEC, UNFPA, *Estudios demográficos en profundidad. Comportamiento reproductivo de las Mujeres ecuatorianas*, s/f, en http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/estudios/soc/dem_prof

De acuerdo al estudio del Grupo FARO y UNIFEM, se establecen datos respecto de carga de trabajo doméstico y de cuidado y su relación con los ingresos económicos que permiten evidenciar la profunda inequidad en la que desenvuelven su vida las mujeres ecuatorianas.

“Las estadísticas nacionales muestran que las mujeres tienen [...] mayor carga global de trabajo que los hombres (9 horas), dedican 20 horas más en promedio por semana al trabajo doméstico y son responsables del 75% del tiempo dedicado al cuidado de niños-as. Los hogares dirigidos por mujeres tienen menos ingresos (US 267 dólares) promedio que en los hogares dirigidos por hombres (US 384 dólares); además, los hogares pobres dirigidos por mujeres son más (27%) que el promedio nacional (22%).”³⁹

El cuadro anterior en el que se detalla los índices de necesidades básicas insatisfechas se complementa con la investigación de FARO y UNIFEM en la que se determina “que las **poblaciones con mayores tasas de NBI son las indígenas y las poblaciones rurales**. En este sentido, se puede asumir que las mujeres de estas poblaciones posiblemente tengan que enfrentar una doble inequidad: por raza o etnia y la otra por sexo.”⁴⁰

El manejo del país, desde los distintos gobiernos sucedidos desde el retorno a la democracia (1980-2006),⁴¹ se caracterizó por la implementación de **políticas de ajuste estructural**, orientadas al manejo de variables macroeconómicas, la reforma del Estado mediante el impulso de la modernización y descentralización articulada a procesos de privatización, apertura de mercados, flexibilización laboral y el repliegue/reducción del Estado de sus funciones tradicionales. Las medidas adoptadas se inscribieron en las dinámicas de la globalización del modelo neoliberal, en los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional y la priorización del pago de la deuda externa, llegando a absorber hasta el 40% del presupuesto nacional⁴². La lógica de una economía

³⁹ Grupo Faro, UNIFEM, Lupa Fiscal Género, Informe 2, El Enfoque de Género en la asignación de recursos: Avances para la inversión de un Ecuador más equitativo, abril 2008, p. 4.

⁴⁰ Grupo Faro, UNIFEM, Op.cit. p. 4.

⁴¹ De los partidos políticos: Concentración de Fuerzas Populares, CFP; Democracia Popular, DP; Partido Social Cristiano, PSC; Izquierda Democrática, ID, Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, y Partido Sociedad Patriótica, PSP.

⁴² Acosta, Alberto, *La migración en el Ecuador. Oportunidades y amenazas*, Centro Andino de Estudios Internacionales, UASB, CEN, 2006: 38

orientada al desarrollo sustentable, la redistribución, el mejoramiento de la calidad de vida y la equidad, no fue el eje vertebrador, provocando una mayor polaridad de las brechas existentes.

Marca el período la **inestabilidad política e institucional**, expresada en procesos de destitución de mandatarios, el primero en 1995, del vicepresidente Alberto Dahik;⁴³ los presidentes Abdalá Bucaram en febrero de 1997, Jamil Mahuad en enero del 2000 y Lucio Gutiérrez el 20 de abril del 2005. Las destituciones fueron resultantes, entre otros factores, de una alta presión de distintas fuerzas políticas, acompañadas, las tres últimas, por diversas movilizaciones ciudadanas. En 15 años, desde 1992, cuando asume la presidencia Sixto Durán Ballén, hasta el 2006, año en que culmina su función el presidente Alfredo Palacio, existieron 8 presidentes y una presidenta. Esta última ocupó el cargo por un día, y su destitución fue ilegal, pues constitucionalmente, por su calidad de vicepresidenta, le correspondía asumir la presidencia luego de la destitución de Abdalá Bucaram (como había ocurrido luego de la muerte de Jaime Roldós y sucedió posteriormente en las destituciones de Jamil Mahuad y de Lucio Gutiérrez). Sólo Durán Ballén completó el período para el cual fue electo.

Las prácticas corruptas son naturalizadas, constantes, crecientes y complejas en el conjunto de la sociedad. En las entidades públicas significa más de una tercera parte del Presupuesto General del Estado. Las acciones emprendidas por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) fueron importantes pero puntuales.

En 1998, como medida para solventar la crisis del país, fue elaborada y aprobada una nueva Constitución que se caracterizó por la inclusión de un amplio catálogo de derechos humanos, entre ellos importantes avances en derechos sexuales y reproductivos y de pueblos indígenas. El Estado se definió como un Estado Social de Derecho. Abrió sin duda un nuevo espacio y expectativas para el país, sin que logre plasmar su contenido, por la presencia de la crisis generalizada que marcaría la siguiente década.

⁴³ Enjuiciado políticamente por el Congreso Nacional por presunto manejo ilícito de fondos reservados; en un hecho que no pudo esclarecerse porque el presidente Sixto Durán Ballén impidió que la Corte Suprema de Justicia accediera a pruebas documentales.

La década de los noventa cierra con un evento crucial para el país y que marcará los años venideros, la “**crisis generalizada**” (1999-2000), resultante de la conjunción de las políticas económicas y de una profundización de las múltiples crisis económicas, políticas y culturales vividas anteriormente. Se evidencia con el colapso del sistema financiero, congelamiento de depósitos, salvataje bancario, la dolarización,⁴⁴ el impacto no mitigado del fenómeno de “El Niño,” entre otros aspectos.

Todo ello provocó un acelerado **proceso de polarización** entre elites económicas y el resto de la población. Así, para el 2000, el 71% de personas vivían en situación de pobreza, cuando en 1995, eran el 35%⁴⁵; pero, al mismo tiempo, el proceso de concentración de recursos aumenta: el ingreso per cápita del hogar del decil más rico respecto del decil más pobre, pasó de una proporción de 19,7 veces (1990) a 41,2 veces (2000); este decil más rico pasó de una participación del ingreso total del 52% (1990) al 64,32% (2000)⁴⁶. Fue evidente que la crisis benefició a las elites económicas con la anuencia del Estado.

El Sistema de Indicadores Sociales, SIISE, con la fuente del Censo de Población del INEN, de 2001, estableció que 3.883.993 personas, a nivel nacional, vivían en condiciones de **pobreza extrema**; esto es, el 31,9% del total nacional. Las mujeres en esta condición eran 1.937.162; es decir, el 49,87% de la población pobre. De ellas, 678.691 vivían en el área urbana y 1.258.471 en el área rural. El 18,5% de las mujeres del área urbana se encontraban en situación de pobreza extrema y en el área rural este porcentaje subió al 53,9%.

En este contexto, irrumpe el vertiginoso crecimiento de la **emigración**, como respuesta de la población ante el quiebre del país. En el año 2000, salieron del país 175.922 personas y en los años siguientes no menos de medio millón más.⁴⁷ De acuerdo al estudio del INEC serían 1.571.550 personas⁴⁸. La tendencia de **feminización** de la migración, es parte de la feminización del mercado laboral global; en los flujos recientes alcanzaría para el país un porcentaje del 50%. Sin embargo, la migración cobra visibilización por la importancia de las remesas en la economía del país que, desde 1999, ocupa el segundo lugar en ingreso nacional, luego del petróleo, por ejemplo.

⁴⁴ Medidas dispuestas por el gobierno de Jamil Mahuad.

⁴⁵ Claudia Pedone, *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*, Quito, Abya Yala, AECI, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2006.: 70, datos de Ciudad, 2001.

⁴⁶ Franklin Ramírez y Jaques Ramírez, *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito, UNESCO, Ciudad, EED, Abya Yala,

⁴⁷ ALISEI, 2005: 55, datos del SIISE3.0

Ibíd., p. 44

⁴⁸ INEC, *Caracterización sociodemográfica y económica de las y los emigrantes ecuatorianos*, febrero 2008.

A la par de este éxodo, debido a la intensificación del **conflicto colombiano** y a las operaciones del **Plan Colombia**, el país es receptor de importantes grupos de población colombiana que combinan situaciones de **refugio, desplazamiento fronterizo e inmigración económica**. Otro de los impactos del Plan Colombia han sido las **fumigaciones aéreas con glifosato** sobre regiones de frontera, que han afectado directamente a poblaciones indígenas y campesinas.

La otra cara de la **dolarización de la economía ecuatoriana** ha sido la de convertirse en un atractivo económico que ha motivado el ingreso de múltiples grupos de inmigrantes, en especial de nacionalidad peruana en busca de empleos; y chinos, para actividades comerciales.

La suscripción de un convenio⁴⁹ en 1999, entre Ecuador y Estados Unidos para el uso de la **Base Militar de Manta**, con la finalidad de controlar operaciones de tráfico de drogas ilegales, también fue motivo de preocupación debido a las maniobras realizadas por parte de la Guardia Costera estadounidense que han determinado hundimiento de barcos pesqueros ecuatorianos.⁵⁰

La situación de la **Administración de Justicia** en el país es preocupante, pues siempre ha sido cuestionada por su incapacidad para mantenerse libre de la influencia de intereses político partidistas, falta de independencia, lentitud de procedimientos, corrupción, e irrespeto de la carrera judicial, lo que obstaculiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia de la población ecuatoriana y particularmente de las mujeres. En este marco, la destitución y sustitución inconstitucional de la Corte Suprema de Justicia, en diciembre del 2004, por parte del ex presidente Gutiérrez, agravó la situación, que se solventó con la intervención de organizaciones sociales y organismos internacionales para la conformación de una nueva Corte Suprema, la cual fue reestructurada luego de la aprobación de la Constitución de 2008.

⁴⁹ Denunciado como inconstitucional por organizaciones sociales ecuatorianas al no haber sido ratificado por el Congreso Nacional según disponen los Arts. 130, 7 y 161, 2 de la Constitución Política de 1998.

⁵⁰ Sandra Edwards, *Puesto de Operaciones Avanzadas Estadounidense en Manta. La perspectiva ecuatoriana*, <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/actualidad/sedwards.htm>.

La situación de la Administración de Justicia determina, como se evidenciará con los casos presentados en este informe, la persistencia de la **situación de impunidad** y el incumplimiento de las obligaciones estatales de investigar, juzgar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.

El tema de las **autonomías** demanda de un seguimiento de sus debates, transparencia en el manejo público sobre las implicaciones de las propuestas y la creación de espacios de decisión con legitimidad para resolver las demandas presentadas, pues implican la disputa por el control de recursos, formas de explotarlos, formas de gobierno y organización de la sociedad; todo ello con alta repercusión en las condiciones de vida del conjunto de la población.

Se evidencia la **debilidad de instituciones clave** para el funcionamiento del Estado social de Derecho basado en el respeto de los derechos humanos, como son la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional, que han estado altamente politizados y no han contribuido a la vigencia de las garantías constitucionales de derechos humanos.

En los Informes Alternativo y Sombra antes mencionados, se sintetizaron las grandes repercusiones del contexto socio político ecuatoriano (período 1996 a 2007): **a)** Un acelerado y profundo proceso de desinstitucionalización generalizado; y, en particular, una alta fragilidad de las instituciones y procedimientos a nivel estatal, que tienen la responsabilidad directa de construcción y garantía de la democracia; **b)** Polarización económica, política, social y cultural, aumentando la inequidad y espirales de violencia; **c)** Generación de un ambiente de desencanto, pesimismo, inconformidad, escepticismo, que limita la generación de acciones propositivas; y, **d)** Deterioro de la vigencia efectiva de los derechos humanos. Igualmente, se señalaron los costos diferenciales para el país, considerando particularidades de género, étnica/cultural, generacional, etárea, regional (costa, sierra, amazonía, región insular, fronteriza), espacial (urbano y rural), administrativas

políticas (parroquia, cantón, provincia). Siendo las mujeres, indígenas, pueblos negros, población rural, niñez, adolescentes y ancianos, los grupos más afectados.

Precisamente, como respuesta a este período crítico, a finales de 2006, es electo **presidente Rafael Correa**, con el apoyo mayoritario de la población que buscaba cambios sustanciales que superen la fragilidad institucional, el sistema de partidos políticos tradicionales y el deterioro de la calidad de vida. Entró en funciones en enero de 2007, ganó abrumadoramente la consulta realizada en octubre de ese año para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente y expedir una nueva Constitución Política.

También su instancia política Alianza País obtuvo la mayoría de asambleístas y la **nueva Carta Constitucional** fue aprobada en referéndum en octubre de 2008, estableciendo un período de transición, en el cual se establecía varios cambios normativos e institucionales y nuevas elecciones generales, es así que en 2009, nuevamente gana las elecciones presidenciales y reinicia un nuevo período presidencial en agosto de 2009.

La Constitución de 2008, define que el **Estado es Constitucional y de Derechos, laico, plurinacional e intercultural**; crea dos nuevos poderes: el electoral y de participación y control ciudadano; mantiene el catálogo de derechos de la Constitución de 1998, e incorpora nuevos, siendo lo más destacado los múltiples artículos relacionados a movilidad humana, amplía sustancialmente el tema de garantías; establece el régimen de desarrollo y de buen vivir, e intenta una lógica de sistemas.

El presidente Correa viene impulsando una serie de transformaciones bajo el lema de la “Revolución ciudadana”, como son la **reforma normativa e institucional**, la racionalización de las políticas mediante el Plan Nacional de Desarrollo, la reorganización territorial, el posicionamiento político y económico del país en el ámbito internacional, y, una serie de medidas que buscan paliar la situación de los grupos más afectados.



El actual gobierno de Alianza País ha creado el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** y una unidad transitoria de Defensa Pública Penal,⁵¹ además de Oficinas del Ministerio Público para pueblos y comunidades indígenas.

La **Unidad Transitoria de Gestión de la Defensoría Pública Penal** es una entidad adscrita al Ministerio de Justicia, responsable de garantizar el derecho constitucional a la defensa y el acceso a la justicia de todas las personas que, por sus condiciones económicas y sociales, no pueden contratar un abogado privado que las defienda.⁵²

El gobierno ha enfrentado **hechos de alta repercusión**, como son la caída del precio del petróleo y la disminución de las remesas, como efectos inmediatos de la crisis mundial; el ataque del gobierno colombiano en Angostura y la ruptura de relaciones diplomáticas con éste gobierno.

La atención del país continúa centrada en el proceso de cambio, en medio de preocupantes **contradicciones entre la retórica y prácticas oficiales**. Por un lado, refiere la lucha contra la partidocracia, el corporativismo, el clientelismo, la oligarquía, las élites, y en general al modelo neoliberal; y por otro lado hay varias medidas inconstitucionales como es el re establecimiento del pasado judicial para la población colombiana, el Decreto No. 1780, reformado mediante Decreto No. 15, que contraviene el Estado laico, plurinacional e intercultural, pues faculta el establecimiento de contratos con misiones católicas para, entre otras acciones, evangelizar a la población de varias provincias cuyos territorios pone a su cuidado; mantiene constantes disputas y ataques con los medios de comunicación, con las organizaciones ambientales, indígenas y sindicales.

En suma, el país vive un proceso de transformación sin precedentes, tanto por la gestión gubernamental, como por los procesos políticos, económicos y culturales que experimenta el conjunto social en un contexto global. No es claro aún el rumbo y los efectos concretos de las múltiples medidas de cambio. Es necesario un análisis detenido permanente.

⁵¹ Cumpliendo una recomendación del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, de diciembre de 2006.

⁵² <http://www.defensoriapublica.gov.ec/contact.aspx>

El contexto del país durante la década anterior y el actual momento, evidencia una compleja situación que combina **avances y retrocesos en materia de derechos humanos** en medio de la persistencia de **problemas estructurales** que demandan una férrea voluntad política de transformación hacia un horizonte claro, lo cual no es visible aún, pues la inequidad y espirales de múltiples formas de violencia son la cotidianidad; todo lo cual conlleva al deterioro de la vigencia efectiva de los derechos humanos, particularmente de las mujeres.

3. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS AL ECUADOR.

El Comité de Derechos Humanos, en sus Observaciones Finales a Ecuador en 1998,⁵³ manifestó su preocupación por los siguientes temas, que retomamos para este informe:

1. El elevado número de suicidios de muchachas jóvenes [...] que en parte parecen estar relacionados con la prohibición del aborto. El Comité lamentó que el Estado no haya resuelto los problemas con que se enfrentan a ese respecto las adolescentes, en particular las que han sido víctimas de violaciones, ya que las jóvenes sufren las consecuencias de dichas acciones a lo largo de toda su vida. El Comité señaló que estas situaciones, tanto legales como en la práctica, son incompatibles con los Arts. 3, 6, y 7 del Pacto, así como con el Art. 24 cuando hay involucradas jóvenes menores de edad, por lo que recomendó que el Estado adopte todas las medidas legislativas y de otra índole necesarias para ayudar a las mujeres, en particular a las adolescentes, que se enfrentan con el problema de un embarazo no deseado a lograr acceso a servicios apropiados de salud y de educación.

⁵³ CCPR/C/79/Add.92, 18 de agosto de 1998.

2. Recomendó que los servicios de salud se ampliaran a la población rural, particularmente a las personas vulnerables como madres, niños y mujeres embarazadas.
3. Ante los casos de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales cometidas en el Ecuador recomendaron que debieran proseguirse los esfuerzos para [...] aclarar todas las desapariciones ocurridas en el pasado y castigar a los responsables.
4. La persistencia del trato desigual a las mujeres debido a la subsistencia de actitudes tradicionales y de leyes obsoletas, pese a la expedición del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000, de las garantías constitucionales relativas a los derechos de la mujer y de las leyes destinadas a eliminar la discriminación, las mujeres siguen sin recibir un trato de igualdad en el Ecuador.
5. La pertinencia, legitimidad y marco temporal de los estados de emergencia adoptados por los gobiernos ecuatorianos y si éstos habían sido notificados y recomendó que se defina de manera más estricta las circunstancias en las que podía declararse un estado de emergencia.
6. Los numerosos casos de violencia ejercida contra la mujer y el número muy limitado de decisiones judiciales al respecto, por lo que recomendó que todo acto de violencia contra la mujer sea denunciado, investigado y procesado.
7. Las disposiciones legales relativas a restricciones a la libertad de movimiento de los extranjeros y a su elección de residencia, solicitudes de pasaportes, gastos de obtención y los posibles motivos para negar su expedición, los recursos existentes frente a una orden de expulsión.



4. INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO

La Constitución Política de la República del Ecuador establece que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (Art. 11.9) lo cual implica que más allá del reconocimiento formal de estos derechos, el Estado ecuatoriano debe adoptar medidas concretas a todo nivel para lograr el cumplimiento sustancial de esta norma.

En el nuevo marco institucional del Estado, la Constitución Política de la República establece la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad,⁵⁴ que serán los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Los Consejos ejercerán, de acuerdo con la Ley, atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana; se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva.

En este contexto, mediante Decreto Ejecutivo No. 1733,⁵⁵ la Presidencia de la República derogó el Decreto Ejecutivo que regulaba el funcionamiento del Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU,⁵⁶ y creó la “Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres”, que tiene entre sus atribuciones diseñar la estructura institucional para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y preparar los proyectos de reforma normativa para la creación del Consejo Nacional de Igualdad de Género.

Sin embargo, la creación de esta Comisión de Transición ha generado algunos cuestionamientos por parte de mujeres y organizaciones de mujeres del país que ven la medida como atentatoria a algunas

⁵⁴ Arts. 156 y 157 de la Constitución Política.

⁵⁵ Publicado en el Registro Oficial No. 601 de 25 de mayo de 2009.

⁵⁶ Organismo de derecho público creado, para el adelanto de las mujeres ecuatorianas y la defensa sus derechos humanos, mediante Decreto Ejecutivo No. 764, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 182 de 28 de octubre de 1997.

disposiciones constitucionales y como un retroceso al principio de progresividad en materia de protección de derechos humanos contenido en el Art. 11.8, de la Constitución Política de la República.

La preocupación se concreta en lo siguiente:

La creación del Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU, ahora inexistente, nació de la demanda del movimiento de mujeres y del compromiso estatal para que se trabaje por el adelanto de las mujeres, grupo humano históricamente discriminado en el país y con necesidades y reivindicaciones concretas. En cambio, la “Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres”, está encaminada, como su nombre lo indica, a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, pero no a garantizar el adelanto material de la mujer. Sólo el adelanto de las mujeres posibilitará que en el futuro se pueda hablar de igualdad de género.

La transición del Consejo Nacional de las Mujeres a Consejo Nacional de Igualdad de Género, debió enmarcarse en lo dispuesto en la Constitución Política de la República, la cual establece⁵⁷ de manera expresa que los Consejos Nacionales para la Igualdad, es decir los propios Consejos, adecuarán su estructura y funciones a la Constitución. Esto sí ha ocurrido con los otros Consejos actualmente existentes como son: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de Discapacidades, Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, pero no ocurrió con el Consejo Nacional de las Mujeres, único Consejo al cual se sustituyó con una Comisión de Transición, dándole un trato discriminatorio y diferente al que se ha dado a los otros Consejos.

El Decreto Ejecutivo No. 1733, violenta el Art. 157 de la Constitución Política que establece que los Consejos Nacionales para la Igualdad serán integrados de forma paritaria entre el Estado y la Sociedad Civil. Sin embargo, en la composición de la Comisión de Transición no se respeta este criterio constitucional, más bien se incorpora a un

⁵⁷ Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Política.

integrante más del Estado: al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; de esta manera el Estado tiene en la Comisión cuatro (4) representantes y la sociedad civil tres (3) representantes, estableciendo de esta forma una mayoría de integrantes del Ejecutivo. Adicionalmente, conforme consta en la página web de la Comisión de Transición,⁵⁸ también participan dos instituciones públicas como observadoras del trabajo de la Comisión: el Ministerio Coordinador de la Política y la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana; sin embargo, la sociedad civil o las organizaciones de mujeres no tiene esta misma participación, pese a que las mujeres representan más del cincuenta (50) por ciento de la población ecuatoriana y que el mecanismo que se diseñará será el encargado de formular y ejecutar las políticas públicas encaminadas a transformar sus vidas en forma positiva.

Adicionalmente, preocupa que, hasta la presente fecha, no se haya promulgado una Ley que regule el funcionamiento de los Consejos Nacionales de Igualdad y del Consejo Nacional de Igualdad de Género, preocupa también que ninguna norma jurídica haya establecido el plazo de funcionamiento de la Comisión de Transición, ni que tampoco se hayan establecido los mecanismos de consulta a las organizaciones de mujeres diversas del país sobre la institución que desean se diseñe para defender sus derechos: esta situación de falta de transparencia y participación social, genera incertidumbre sobre el futuro del mecanismo institucional de las mujeres ecuatorianas.

Cabe indicar que el Comité para Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su 42º período de sesiones, recomendó al Estado ecuatoriano que el Consejo para la Igualdad de Género se integre funcionalmente a la estructura del Gobierno y se le otorgue “el mandato y la autoridad jurídica” necesarios, mediante una legislación específica y el presupuesto suficiente, para incorporar los derechos de la mujer en todas las políticas y estructuras del Estado ecuatoriano.

⁵⁸ <http://www.comisiondetransicion.gov.ec/>

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales derivadas del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en relación a la vigencia, respeto y desarrollo de los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas, a través de la creación e implementación de mecanismos institucionales y legales que los hagan efectivos en la práctica.
2. El Estado ecuatoriano, en forma urgente, debe promulgar la Ley que establezca la creación, funcionamiento y atribuciones del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, que favorezca la igualdad y no discriminación y la defensa de los derechos humanos de las mujeres, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de la República, con poder necesario para hacer efectivas sus demandas.
3. El Consejo Nacionalidad para la Igualdad de Género debe tener un nivel de mayor jerarquía en la institucionalidad estatal a fin de posibilitar su relacionamiento y participación en la generación de políticas públicas y garantizar que las acciones por la igualdad de las mujeres, se traduzcan en todo el país.
4. El Estado ecuatoriano debe asignar el presupuesto suficiente para implementar el funcionamiento del Consejo Nacional para la Igualdad de Género que garantice su permanencia y desarrollo.



1. DERECHO A LA VIDA. Art. 6 del Pacto.

El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la inviolabilidad de la vida a nivel constitucional;⁵⁹ además del reconocimiento formal, el Estado debe garantizar condiciones objetivas para respetar y proteger este derecho de manera concreta. Sin embargo, de las situaciones y casos que se presentan a continuación podemos afirmar que este derecho supremo⁶⁰ y esencial⁶¹ no tiene un contenido sustantivo de efectiva vigencia en Ecuador.

A la par, la Constitución ha incorporado el reconocimiento de que el derecho a la vida solo puede concretarse, y ser una vida digna, con el aseguramiento de los derechos a la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.⁶²

Con esta disposición, el Estado ecuatoriano reconoce el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos, al asumir que la vigencia del derecho a la vida depende de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

1.1. SITUACIÓN DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA VIDA Y A LOS DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES.**1.1.1. EMBARAZO ADOLESCENTE**

Retomando una de las preocupaciones fundamentales del Comité de Derechos Humanos en 1998, respecto del elevado número de suicidios de mujeres embarazadas relacionados con la prohibición del aborto, es necesario señalar que, una década después, las limitaciones para la efectiva vigencia de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres en Ecuador persisten, así se demuestra del dato de la investigación del Grupo FARO y UNIFEM:

⁵⁹ Art. 66. 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁶⁰ Denominado así en la Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 6 del PIDCP, párr. 1 (1982).

⁶¹ Comité de Derechos Humanos, caso Kindler c. Canadá, párr. 13.1.

⁶² Art. 66, 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

Aunque la tasa de mortalidad materna se ha reducido en los últimos 20 años notablemente, en el 2005, se registra un incremento que se equipara a las tasas de mortalidad de 1994 (86,4). Este incremento puede deberse a la incidencia que tienen las emergencias obstétricas de parto y atención de parto que son las primeras causas de mortalidad materna y las primeras causas de morbilidad en las adolescentes.⁶³

Este dato estadístico corrobora la alta incidencia que continúa teniendo el embarazo adolescente que, en algunos casos, es fruto de violación sexual y por tanto, son embarazos no deseados, que han llevado a algunas mujeres adolescentes a tomar la determinación de suicidarse, al no poder acceder a la práctica de un aborto legal y en las mejores condiciones de atención médica.

La investigación de Soledad Varea sobre el Programa de Atención a Adolescentes del Hospital Gineco-Obstétrico Isidro Ayora de Quito⁶⁴ aporta testimonios e historias de vida que permiten realizar con una aproximación a las políticas públicas que el Estado ecuatoriano viene implementando en esta materia:

...Existen casos de incesto en los que las adolescentes terminan acogiendo al recién nacido aunque este sea hijo de su padre o hermano, como veremos en el siguiente testimonio: Doña Isabel, la auxiliar de enfermería de la SALA,⁶⁵ [...] me contó que los días pasados estaba una niñita indigente en la SALA, violada por el tío [...] Doña Isabel sentía mucha pena, le regalaban mucha ropita y le prestaban el baño para que se bañe. Decía muy preocupada que había muchos casos de violación. Decía por ejemplo: "El otro día vino una niña violada por el hermano, la que sufría más era la pobre mamá, que decía que le toca llevarle a la casa a su hija porque los dos son sus hijos". También me contaba que un día fue a la SALA una niña de ocho años violada por su papá.⁶⁶

⁶³ Grupo FARO y UNIFEM, Op. Cit., p. 4.

⁶⁴ Es el único hospital a nivel estatal que atiende la salud gineco-obstétrica en la capital del Ecuador, y atiende además casos que llegan de todo el país.

⁶⁵ Servicio y Atención a la Adolescencia.

⁶⁶ Soledad Varea, *Maternidad adolescente: entre el deseo y la violencia*, Ediciones Abya Yala, FLACSO Sede Ecuador, Quito, noviembre, 2008, p. 39 y 40.

Soledad Varea señala que “las adolescentes ejercen una ciudadanía incompleta. Por una parte, los derechos alrededor de la maternidad están asegurados; pero la posibilidad de decidir no ser madres está negada y la violencia sexual [cometida por sus propios parientes] a la que ellas se ven sometidas es un problema que no resuelve el Estado ni los derechos.”⁶⁷

La investigación de Soledad Varea evidencia que el Programa de Atención a Adolescentes proporcionado por la Maternidad Isidro Ayora tiene como uno de sus objetivos el que las adolescentes asuman el ejercicio de la maternidad, incluso en los casos en que el embarazo ha sido producto de violación sexual:

Las madres abusadas que acuden a la Maternidad, reciben tratamiento psicológico para que acepten a sus hijos⁶⁸ [...] para ejercer su rol maternal obligatorio que resulta problemático cuando ellas no han decidido quedar embarazadas; pues han sido víctimas de abusos sexuales, lo cual también se contradice con los derechos sexuales y reproductivos.⁶⁹

Este objetivo del Programa se cumple “[...] a pesar de que muchas mujeres adolescentes [...] enfrentan situaciones de pobreza, desempleo y violencia,” y “están obligadas a cuidar la vida de sus hijos (as) con amor, de manera que la psicóloga recomienda a la mujer adolescente que no sienta iras, lo cual significa una forma de reprimir la rebeldía frente a la maternidad obligada.”⁷⁰

Como un objetivo secundario del Programa está “la [...] denuncia de padres, hermanos o delincuentes [...] dichas acciones [de denuncia] se quedan cortas al momento de tomar acciones reales que impliquen cambios tangibles en la vida cotidiana de las adolescentes; como, por ejemplo, la posibilidad de aborto, la posibilidad de no volver a vivir con el familiar que abusó de ellas en situaciones de incesto, entre otras.”⁷¹

⁶⁷ Soledad Varea, Op. Cit., p. 48.

⁶⁸ Soledad Varea, Op. Cit., p. 39.

⁶⁹ Soledad Varea, Op. Cit., p. 42.

⁷⁰ Soledad Varea, Op. Cit., p. 41.

⁷¹ Soledad Varea, Op. Cit., p. 79 y 80.

Soledad Varea concluye:

Existe la idea de libertad ligada a los derechos sexuales y reproductivos [...] al mismo tiempo, se controla el cuerpo de las mujeres para que ellas siempre sean madres. Pues su deber -al igual que a inicios del siglo XX- es cuidar el derecho a la vida de sus hijos (as), posponiendo su propia existencia, lo cual proviene de percepciones conservadoras y moralistas presentes en nuestro país. El movimiento feminista en el Ecuador, actualmente reclama el derecho a la vida de las mujeres, la disminución de la mortalidad materna e infantil, la posibilidad de elección de la maternidad y el derecho al aborto.⁷²

1.1.2. ACCESO A LA ANTICONCEPCIÓN DE EMERGENCIA.

La situación de no respeto y falta de protección a la vida de las mujeres se evidencia también con el fallo del Tribunal Constitucional⁷³ por el cual se confirmó la sentencia del juez a quo, que suspendió la inscripción del medicamento de anticoncepción de emergencia, denominado Postinor 2 y su certificado de registro sanitario, afirmando que el uso de este medicamento viola el derecho a la vida desde la concepción.

Judith Salgado señala que en esta resolución:

No se considera la realidad social de abortos clandestinos (que podrían disminuirse con el acceso a anticonceptivos) de la muerte de miles de mujeres en tales prácticas (la sentencia no hace referencia a la protección de la vida de las mujeres), de la violencia sexual, de los embarazos producto de violación e incesto, de la falta de información y acceso a métodos anticonceptivos, de los límites de la educación sexual. [...] Las grandes ausencias en la resolución son claramente las mujeres como titulares de derechos y los derechos que entrarían en conflicto con el derecho a la vida desde la concepción, esto es, el derecho a decidir sobre su vida sexual, a decidir sobre la procreación, a tener acceso tanto a la información como a la educación y a los medios que le permitan ejercer estos derechos, además de disfrutar de los avances científicos, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud y ciertamente el derecho a la vida.⁷⁴

⁷² Soledad Varea, Op. Cit., pp. 47 y 48.

⁷³ Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 14-2005-RA.

⁷⁴ Judith Salgado, *Límites y posibilidades emancipatorias en la jurisprudencia constitucional*, en Derechos Humanos, Democracia y Emancipación, Programa Andino de Derechos Humanos, compilador, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009, p. 218

La limitación que desde el máximo órgano de control constitucional se impuso a las adolescentes y mujeres ecuatorianas para acceder a uno de los métodos de anticoncepción de emergencia es claramente contraria a la obligación estatal de respetar y proteger el derecho a la vida de las adolescentes y mujeres, que ahora corren mayor peligro frente a los embarazos no deseados. Esta resolución contraviene la doctrina del Comité de Derechos Humanos que entiende que “la cabal protección del derecho a la vida requiere [...] medidas para la protección de la salud pública.”⁷⁵

1.1.3. MATERNIDAD GRATUITA.

De conformidad con el Art. 1 de la Codificación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, MGAI, toda mujer tiene derecho a la atención de salud gratuita y de calidad, durante su embarazo, parto y posparto, así como al acceso a programas de salud sexual y reproductiva. Del monitoreo realizado por el Grupo FARO y UNIFEM, se establece retrasos en la entrega de recursos económicos que ha determinado que solo pueda cubrirse el 50% de las prestaciones legales:

...Esta ley cuenta con recursos pre-asignados desde el año 2002, aproximadamente 20'000.000 dólares. [...] En el 2007 no ha habido diferencias respecto a la brecha entre prestaciones reportadas y presupuesto identificadas en los dos últimos años. De esta forma, se observa que el déficit creció al 30% en este año [...] De igual forma hubieron (sic) retrasos en los recursos entregados, así 50% del presupuesto fue transferido en septiembre. Esto incumplió con el artículo 2 donde se estipula que la Ley deberá recibir el 50% de los recursos hasta mayo de cada año. [...] los recursos transferidos sólo sirvieron para cubrir el 50% de las prestaciones entregadas hasta agosto, lo cual perjudicó la distribución de recursos hacia el resto del país, provocando que ninguna provincia lograra cubrir el total de prestaciones reportadas; además, los recursos entregados en la mayoría de provincias (17) no alcanzaron a cubrir ni la mitad de prestaciones reportadas.⁷⁶

⁷⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 6, párrs. 2 y 5.

⁷⁶ Grupo FARO y UNIFEM, Op. Cit., p. 6.

El Grupo FARO y UNIFEM igualmente señalan que “la mayoría de las provincias muestran niveles de atención, a través de la ley MGAI, menores al 10%.”⁷⁷

1.2. SITUACIÓN DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA VIDA Y A LOS DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS.

El Centro de Desarrollo, Difusión e Investigación Social, CEDIS, con sede en Riobamba, provincia de Chimborazo, en un estudio sobre la sexualidad de las mujeres indígenas, establece también la incidencia de violencia sexual que determina embarazos no deseados:

En su gran mayoría las mujeres han sido violentadas en su primera experiencia sexual [...] Se producen intentos de aborto y cuando no conocen como hacerlo ocultan su embarazo. [...] una chica soltera que ya tenía tres hijos quedó embarazada de un hombre casado. Ella no quería tener el guagua.⁷⁸ Había comido jabones, tomado pastillas y al final furadán.⁷⁹ Así acabó con su vida, dejando sus tres hijos con la abuelita. La familia y la comunidad no pudieron hacer nada, ni a quién acusar porque ella murió sin declarar. [...] Muchas veces los familiares de la joven violada tratan de hacer abortar y así ocultar la situación.⁸⁰

Otro testimonio recabado por CEDIS señala que: “La violencia psicológica y las agresiones pueden llevar a decisiones de tomar veneno como alternativa para librarse de problemas. Recién hubo dos casos en Colta: de chicas que han quedado embarazadas y como la pareja no quiso responsabilizarse de la criatura, se suicidaron”⁸¹

Esta situación pone en peligro la vida de adolescentes y mujeres indígenas ante la violencia sexual y los embarazos forzados de los que son víctimas, conlleva responsabilidad estatal por no adoptar

⁷⁷ Grupo FARO y UNIFEM, Op. Cit., p. 10

⁷⁸ El niño o niña.

⁷⁹ Es un insecticida y nematicida sistémico y de contacto, a base de carbofuran, especialmente indicado para el control de insectos y gusanos en tratamiento de suelo. <http://www.agrosoluciones.dupont.com>

⁸⁰ Centro de Desarrollo, Difusión e Investigación Social, CEDIS, *Agenda de Equidad de Género de las Mujeres Kichwas de Chimborazo*, Editorial Pedagógica Freire, Riobamba, 2007, pp. 33-35.

⁸¹ CEDIS, idem, p. 39.

medidas eficaces en los pueblos y comunidades indígenas, así como en toda la sociedad, para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.⁸²

En el apartado sobre violencia contra las mujeres se amplía la situación de acceso a la justicia indígena por parte de las mujeres indígenas.

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe garantizar los derechos sexuales y los derechos reproductivos respetando la libertad y autonomía de las mujeres y adolescentes para ejercerlos; al efecto, garantizará su derecho a la educación sexual y a la información en esta materia.
2. El Estado ecuatoriano debe hacer accesible, sin restricciones, los métodos de anticoncepción y los de anticoncepción de emergencia a las adolescentes y mujeres ecuatorianas.
3. El Estado ecuatoriano debe adoptar todas las medidas para prevenir el embarazo adolescente, particularmente de las mujeres adolescentes indígenas, afroecuatorianas, rurales y de quienes pertenecen a los deciles más bajos de ingresos económicos.
4. El Estado ecuatoriano debe asumir el aborto como un problema de salud pública que ocasiona altos niveles de mortalidad de mujeres y adolescentes; al efecto debe realizar un diagnóstico sobre la incidencia del aborto, con datos desglosados correspondientes a edad, estado civil, pertenencia étnica, condición social, nacionalidad.

⁸² Art. 5 de la Convención sobre la Eliminación de toda discriminación contra la mujer.

5. El Estado ecuatoriano debe explicitar las razones por las cuales ha prohibido la venta del medicamento de anticoncepción de emergencia denominado Postinor 2 y establecer los efectos que esa medida ha ocasionado en el país.

1.3. CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA VIDA DE LAS MUJERES ECUATORIANAS COMETIDA POR FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY.

En lo que respecta a las violaciones contra el derecho a la vida de las mujeres cometidas por agentes estatales, la CEDHU⁸³ ha señalado que “a pesar de la protección constitucional, el derecho a la vida continúa en forma persistente sin ser respetado por los agentes de la fuerza pública.”

... De igual forma, elementos del ejército como de la policía son responsables de muertes ocurridas por efectos de disparos de armas de fuego o de excesivos gases lacrimógenos lanzados en contra de la población que efectúa reclamos a los gobiernos de turno, sin que dichas muertes sean investigadas en juzgados ordinarios, sino que se investiga en juzgados policiales o militares, que normalmente culminan con sentencias absolutorias. [Es el caso de] María Lalvay que murió por disparos de militares que reprimían una protesta social en el Azuay, en que la Corte de Justicia Militar en sentencia de abril del 2006, absolvió a los militares responsables bajo el argumento de que está probada la muerte por disparo de armas de fuego pertenecientes a los militares, pero que no se ha demostrado quien fue el militar que efectuó el disparo.

Este caso en el que se ha privado de la vida a una mujer indígena que participaba en el espacio público haciendo uso de sus derechos a la libertad de expresión, de asociación y de protesta, que ha quedado en la impunidad, evidencia la participación ilegítima del Ejército en funciones que corresponden a la Policía Nacional, que debe garantizar

⁸³ CEDHU, *Informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Primera Sesión del Primer Examen Universal*, noviembre, 2007, p.2.

la seguridad interna;⁸⁴ y el uso desproporcionado de la fuerza para controlar una manifestación social. El resultado de muerte de la represión militar viola el derecho a la vida de María Lalvay y contraviene el Art. 3 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios 4 y 9 de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego.

El que se haya juzgado en un tribunal militar este delito de fuero ordinario también refleja violación al derecho de acceso a la justicia y a las garantías del debido proceso, que finalmente han determinado la impunidad del caso.

Otro caso de violación al derecho a la vida de una mujer ecuatoriana, con responsabilidad de agentes estatales por uso desproporcionado de la fuerza, e informado por CEDHU al Comité de Derechos Humanos en el 2009⁸⁵, es:

Rosa Alejandrina Román Alvarado de 55 años de edad, fue alcanzada por una bala que le perforó el estómago y le causó la muerte durante los incidentes ocurridos la noche del domingo 17 de octubre del 2004 en el Cantón Samborondón, de la Provincia del Guayas, en el recinto electoral del Colegio “31 de Octubre.” Los familiares refieren que cerca de las 20:00 los uniformados les pidieron a los simpatizantes del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que respaldaban a su candidato a la Alcaldía, que se retiraran del lugar. La demanda no fue acatada, pues los presentes no dejaban de denunciar un supuesto fraude electoral, los uniformados comenzaron a disparar y uno de los proyectiles impactó en el estómago a Rosa Román, causándole la muerte.

La CEDHU también ha documentado el caso de una mujer desaparecida forzosamente, por agentes estatales:

⁸⁴ Art. 163, inciso 4 de la Constitución Política de la República del Ecuador, de 1998, vigente a la fecha del

⁸⁵ CEDHU, *Informe al Comité de Derechos Humanos*, 2009, p. 13.

Betzabe Cardoza y Francisco Flores desaparecieron misteriosamente (sic) entre fines del mes de febrero e inicios de marzo de 2008. Betzabe fue detenida por dos policías, con una copia simple de una boleta de detención que pesaba en su contra, en las oficinas del ACNUR y fue entregada al Capitán de Policía Walter Oswaldo Maroto Ayala, quien meses atrás puso una denuncia de robo en contra de Betzabe y Francisco. Luego de la detención fue trasladada a Pelileo y obligada a firmar un acta de compromiso en una notaria. Los familiares de Francisco declaran que el día del arresto de Betzabe, él recibió una llamada telefónica de ella y le pidió que se trasladara a Quito. Fue la última noticia que tuvieron de Francisco.

Se presentó la denuncia por desaparición y le correspondió a la Dra. Daniela Camacho Fiscal de Pichincha, encontrándose la presente acción en Indagación Previa. La investigación policial señala que existen suficientes indicios sobre el cometimiento de hechos delictivos sin que en la fiscalía haya esfuerzos tendientes al descubrimiento de la verdad, ni se haya iniciado proceso judicial.⁸⁶

La privación de la libertad y la desaparición forzada de las dos personas implica una violación de carácter continuado a su vida, integridad física, libertad; y el cometimiento de otras violaciones a derechos humanos al negarse información a sus familiares sobre su paradero, lo que impide presentar recursos legales y exigir garantías procesales; que se agrava ante la ineficaz actuación de la Fiscalía para esclarecer el hecho.

1.4. COMISIÓN DE LA VERDAD.

El gobierno de Rafael Correa creó la Comisión de la Verdad, con la finalidad de investigar, esclarecer e impedir la impunidad en los hechos violentos y violaciones a los Derechos Humanos atribuidos a agentes del Estado, ocurridos entre 1984 y 1988, y otros períodos.

⁸⁶ CEDHU, Idem, p. 38.

Tiene como uno de sus objetivos determinar la existencia de probables indicios de responsabilidades civiles, penales y administrativas para derivarlas a las autoridades pertinentes.

Entre sus funciones está la de facilitar los mecanismos e información para lograr que las personas involucradas como presuntas responsables en pasadas violaciones de los derechos humanos sean sometidas a los procesos judiciales y las sanciones debidas por los organismos competentes; así como elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares. Sus investigaciones se han ampliado hasta septiembre de 2009.⁸⁷

Por la importancia de que en el informe final de la Comisión de la Verdad se reflejen los resultados de la investigación realizada con los enfoques de género y de diversidades, a fin de que se evidencie la específica y particular afectación que las violaciones de derechos humanos produce en las mujeres y población LGBT, es de especial trascendencia, para las mujeres víctimas y sus familiares, para las organizaciones y sociedad civil, conocer los resultados de la investigación realizada con estos enfoques.

Una vez que la Comisión de la Verdad concluya su trabajo y presente los resultados de las investigaciones, éstas serán entregadas a la Fiscalía General para que de inicio al procesamiento de los responsables.

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe garantizar que en el desempeño de la función de mantenimiento del orden público participe exclusivamente la Policía Nacional, que actúe en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, respetando y protegiendo los derechos humanos, utilizando medios de disuasión, y ateniéndose al Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los

⁸⁷ [http:// www.coverdad.org.ec](http://www.coverdad.org.ec)

Principios de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego.

2. El Estado ecuatoriano debe adoptar las medidas conducentes para el juzgamiento y sanción de las violaciones a los derechos humanos que se determinen en el informe final de la Comisión de la Verdad, con particular atención a los casos de violaciones a derechos humanos de mujeres ecuatorianas y población LGBT que se mencionan en el informe de género y diversidades.
3. El Estado ecuatoriano debe adoptar medidas de reparación integral para las víctimas y sus familiares, en especial, aquellas sobrevivientes de crímenes sexuales y/o por su género o identidad sexual. Tomará en consideración especialmente las propuestas de las propias víctimas y familiares para la reparación y dignificación de las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares.
4. El Estado ecuatoriano adoptará las medidas necesarias para garantizar plenamente que la Fiscalía General del Estado y la Administración de Justicia procedan de manera independiente, imparcial, eficaz y eficiente en el juzgamiento de los responsables de las violaciones de derechos humanos, incluyendo a quienes ejercían los cargos de más alto nivel en los gobiernos del período que cubre el informe.
5. El Estado ecuatoriano garantizará que todos los casos de violaciones a derechos humanos sean investigados, juzgados y sancionados por los órganos de la Función Judicial,⁸⁸ y no sometidos a la jurisdicción militar o policial, respetando el principio de unidad jurisdiccional.⁸⁹

⁸⁸ Art. 160, inciso final de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

⁸⁹ Art. 168, 3 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

2. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL. Art. 7 del Pacto.

La Constitución⁹⁰ reconoce el derecho a la integridad personal que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual; el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; en especial, la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes; la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

2.1. SITUACIÓN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y TORTURA POR ORIENTACIÓN SEXUAL EN CLÍNICAS DE REHABILITACIÓN DE USO DE ALCOHOL Y DROGAS EN VIOLACIÓN A LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL PACTO Arts. 7, 9 Y 26 del Pacto⁹¹

El año 1994 marcó el primer momento en el que se insta al Estado ecuatoriano a que garantice los derechos de personas sexualmente diversas a partir del pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre casos de violencia física y muerte a homosexuales. En 1997, activistas gays, lesbianas, feministas, mujeres y hombres de diferentes sectores, logran la declaratoria de inconstitucionalidad del primer inciso del Art. 516 del Código Penal, que tipificaba al homosexualismo consentido entre varones adultos, como delito sancionado con reclusión de 4 a 8 años. Esta reforma ocurre luego de varias acciones ante los actos de discriminación producidos en lugares públicos; en especial los sucedidos en la ciudad de Cuenca, que incluyeron violencia física, encarcelamiento, violación del derecho a la privacidad y a la intimidad personal.⁹²

Dos de los hitos más importantes, logrados a lo largo de estas décadas por el movimiento de mujeres y los movimientos LGBTTI,

⁹⁰ Art. 66. 3, literales a, b y c.

⁹¹ El presente informe se basa sobre el informe sombra “Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Ecuador en relación a la discriminación” presentado por el Taller de Comunicación Mujer (Soledad Varea y Tatiana Cordero) ante el Comité CEDAW en Octubre de 2008.

⁹² Taller de Comunicación Mujer, *Tribunal Regional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres, Caso Mujeres lesbianas en clínicas de “rehabilitación”* Quito-Lima, 2005

respectivamente son: la “Ley Contra la Violencia de la Mujer” y la inclusión de la orientación sexual en el principio de “No Discriminación”. Sin embargo, las mujeres lesbianas y trans, han estado excluidas e invisibilizadas.⁹³

Esto se refleja, en el hecho de que, a pesar de que el Ecuador es signatario de la Convención Contra la Tortura, las mujeres transexuales, travestis, y lesbianas, han sido víctimas de encierros forzados y torturas en clínicas “rehabilitación”.⁹⁴ Este tipo de casos comienzan a documentarse a partir del año 2005 a través del Tribunal Regional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales.⁹⁵ Estos dieron cuenta de que la sola defensa de derechos civiles no proporciona a las mujeres lesbianas un espacio suficiente en el que vivir su opción sexual. Allí se produce por primera vez una presencia política pública de mujeres lesbianas, en contra una tradición histórica de invisibilidad.⁹⁶ (Taller de Comunicación Mujer, 2005). Tales casos también fueron presentados ante los medios de comunicación,⁹⁷ registrados por la prensa y presentadas como acciones de vigilancia ante la Defensoría del Pueblo.⁹⁸ También se ha recomendado al Estado que investigue estas prácticas.⁹⁹ La ausencia de respuesta por parte del Estado, ante actos de violencia, hacen visible la desprotección de personas LGBTTI, y de manera particular, de las mujeres lesbianas, travestis, transexuales y transgéneros, pues no se toman las medidas necesarias administrativas y legales a fin de que estas clínicas sean clausuradas y para que los responsables de estos secuestros y torturas puedan ser enjuiciados penalmente. Aún más, el Ministerio de Salud y CONSEP (Consejo Nacional de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes) conocen de estas irregularidades pero no dan una respuesta adecuada y se mantienen indiferentes.¹⁰⁰

En noviembre de 2008, el Comité CEDAW presentó recomendaciones al Estado ecuatoriano en el que manifestó su preocupación por la discriminación contra mujeres pertenecientes a minorías sexuales y recomendó al Estado velar por la investigación de esos casos y adoptar las

⁹³ En este documento se deberá entender por trans a las mujeres, transexuales, transgéneros y travestis.

⁹⁴ En este documento, nos interesa señalar que la comunidad trans y las mujeres lesbianas tienen en común un tipo específico de violencia, relacionado con el encierro en clínicas de “deshomosexualización” que tienen como objetivo transformar la identidad sexual y están ubicadas y legitimadas en Quito y Guayaquil de hecho a partir del año 2001, Ver informe del Taller de Comunicación Mujer (2007).

⁹⁵ Los casos de internamiento forzado a mujeres lesbianas, son los que se presentan en este Tribunal Regional, en Quito-Ecuador y Lima-Perú.

⁹⁶ Cordero T: 2005, *Tribunal regional de los derechos económicos sociales y culturales de las mujeres*. Casos por discriminación a mujeres lesbianas en el Ecuador

⁹⁷ Por Fundación Causana

⁹⁸ CLADEM Ecuador, CAUSANA, *Informe sobre la situación de mujeres ecuatorianas con distinta orientación sexual* presentado ante la Defensoría del Pueblo, junio, 2005, en:

<http://www.cladem.org/espanol/regionales/DDSSDDRR/Documentos/infoecuaddpueblos.asp> La Defensoría del Pueblo no se ha pronunciado respecto de esta comunicación en 5 años.

⁹⁹ En la primera sesión del EPU interrogó al país sobre incidentes de torturas y abusos contra las minorías sexuales.

¹⁰⁰ Ver Varela S: 2007, “Encierro y Tortura a Mujeres Lesbianas”, Taller de Comunicación Mujer.

medidas correctivas necesarias con arreglo a la Constitución. Esta recomendación se dio a raíz de las exposiciones de organizaciones de sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas LGBTI¹⁰¹ en las que se denunciaron las violaciones de derechos humanos perpetradas en las llamadas “clínicas de rehabilitación”.

Sin embargo, a pesar de haber sostenido reuniones con el Ministerio de Justicia en diciembre de 2008 y enero de 2009, donde ofrecieron apoyo para investigar y eventualmente clausurar estas clínicas, al denunciar un caso de encierro de un mujer lesbiana en una clínica de rehabilitación en la ciudad de Portoviejo en junio de 2009, donde al igual que en otros casos, los familiares al dar cuenta de su orientación sexual la internaron en contra de su voluntad para ser sometida a este llamado tratamiento de deshomosexualización, funcionarios del Ministerio se negaron a recibir la denuncia alegando que no era su competencia. Indicaron verbalmente que se investigarán clínicas que sean denunciadas por las personas afectadas, esto, a pesar de que las mujeres que han sobrevivido estos actos de tortura, han presentado traumas físicos y psicológicos que podrían contribuir a un temor a denunciar públicamente sus experiencias.

Dentro de este proceso de conciliación que propone los actores civiles y organizaciones de derechos LGBTI frente a un problema reconocido como de política pública, las recomendaciones que se plantean son:

RECOMENDACIONES:

- 1.** El Estado ecuatoriano debe prevenir, proteger y garantizar que ninguna persona con distinta orientación sexual sea internada en clínicas privadas o centros de rehabilitación para ser sometida a los denominados tratamientos de reorientación sexual.
- 2.** El Estado ecuatoriano debe tomar medidas para identificar

¹⁰¹ Taller de Comunicación Mujer, Fundación Causana, Organización Ecuatoriana de Mujeres Lesbianas, entre otras.

los establecimientos de rehabilitación que mantienen prácticas de privación de la libertad y tortura hacia mujeres lesbianas y trans, sancionar a los y las responsables e identificar mecanismos de reparación hacia las víctimas de estos actos.

3. El Estado ecuatoriano debe investigar, sancionar y reparar los casos de personas con distinta orientación sexual que hubieren sido internadas en estas clínicas privadas o centros de rehabilitación.
4. El Estado ecuatoriano debe difundir la existencia de estas clínicas y las prácticas discriminatorias que violan los derechos humanos a fin de que las víctimas de estas prácticas conozcan los mecanismos de protección existentes y puedan realizar denuncias.
5. El Estado ecuatoriano debe controlar las clínicas privadas o centros de rehabilitación a fin de garantizar que ninguna persona ingrese y sea mantenida en ellas en contra de su voluntad y verificar que los tratamientos y medicamentos que se administren sean los adecuados al estado de salud de las personas.

2.2. CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL COMETIDOS POR FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY.

La CEDHU, en su informe al Relator del Sistema Penitenciario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2006,¹⁰² presenta varios casos de violaciones al derecho a la integridad personal, hemos seleccionado aquellos en los que las víctimas son mujeres.

¹⁰² CEDHU, *Informe al Relator de Cárceles de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2006, p. 44.

1. *Grace Méndez* el 17 de marzo del 2004 fue detenida por agentes de la policía de Quevedo acusada de un delito de robo y durante el proceso de investigación efectuado en los calabozos de la Policía Judicial fue torturada física y psicológicamente. A los agentes de la policía no les importo que este embarazada para detenerle ni para torturarle producto de lo cual presenta varias lesiones y se le provocó un aborto siendo trasladada hasta el hospital de Quevedo. El 12 abril presentó una denuncia ante la fiscalía de Quevedo sin que en forma inmediata se haya ordenado los respectivos exámenes médicos que permitan preservar la evidencia de la tortura, por lo cual el delito de torturas quedó en la impunidad.
2. Erika Yáñez detenida en la cárcel de mujeres de El Inca en Quito, el 6 de julio de 2006, fue acusada de intentar fugarse, motivo por el cual en los patios del centro de detención fue golpeada por custodios de la cárcel, es acusado de participar en los hechos un custodio apodado “pasión de gavilanes”. A las 23h00 se permitió el ingreso y verificó las heridas infringidas en el cuerpo de Erika Yáñez, entre las que se encontraban golpes a nivel de la frente, quijada y pómulo, señales de esposas en ambas muñecas y una quemadura de cigarrillo en la parte interna del antebrazo izquierdo. Alrededor de las 03h30, ingresó un médico a revisarla y corroboró el estado físico de la interna y tomó fotografías de sus lesiones. Se inició investigación en que a pesar de las evidencias se absolvió a los acusados.¹⁰³

En estos dos casos, las mujeres se encontraban privadas de la libertad, la primera de manera ilegal y arbitraria ya que al estar embarazada no podía ser detenida y fue torturada hasta el punto de causarle el aborto. El segundo caso, la detenida fue acusada de intento de fuga por lo que fue castigada por uno de los guardias penitenciarios, lo que constituye un trato cruel, inhumano y degradante.¹⁰⁴

¹⁰³ CEDHU, *Informe a Comité de Derechos Humanos*, 2009, p. 81.

¹⁰⁴ Así lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos en el caso *Osbourne c. Jamaica*, párr. 9.1.

A pesar de que en los dos casos existía evidencia suficiente de la tortura a la que fueron sometidas, que afectó gravemente su integridad física y psicológica, el Estado no ha actuado de forma eficaz para investigar, juzgar y sancionar a los responsables y los casos han quedado en la impunidad.

La Asociación Pro defensa de la Mujer, dice que el 25 de septiembre del 2004, Quince trabajadoras sexuales al salir de su local tras participar en el *Conversatorio sobre “Salud sexual y reproductiva y prevención de ETS y SIDA”*, fueron perseguidas, apresadas y maltratadas por efectivos de la Policía del Regimiento Quito número 2, dicen que agentes vestidos de civil, a más de allanar la casa de la asociación, una sastrería vecina y un restaurante, las persiguieron por las calles aledañas hasta detenerlas, las agredieron física y síquicamente, las trasladaron al patio del cuartel, lugar en el cual a la intemperie las mantuvieron sentadas sin considerar que ese momento estaba lloviendo y hacía mucho frío y las liberaron aproximadamente a las 8:00 horas. El viernes 1 de octubre del 2004, dichas mujeres fueron objeto de maltrato similar, pero esta ocasión el abuso de la policía fue “legalizado” por la Comisaria Segunda de Policía Nancy Silva Llerena, la misma que cobró 266 dólares por dar la libertad a 18 trabajadoras sexuales, supuestamente para conmutar la pena impuesta.¹⁰⁵

En este caso existe violación de los derechos a la libertad y seguridad personal, a la integridad personal y a las garantías del debido proceso; y, además a los derechos de asociación y de reunión, evidenciándose la persecución de la que fueron víctimas por el hecho de ser trabajadoras sexuales. En el caso, además, existe la participación de una funcionaria de justicia “convalidando” las detenciones ilegales y arbitrarias.

¹⁰⁵ CEDHU, *Informe al Relator del Sistema Penitenciario de la CIDH*, 2006, p. 47

La CEDHU¹⁰⁶ ha realizado un estudio de situación sobre violencia sexual contra mujeres privadas de la libertad; y, por tanto, están bajo la custodia directa y absoluta responsabilidad del Estado:

La mayoría de Centros de Rehabilitación Social en el país son mixtos y están divididos en secciones para hombres y otras para mujeres, el director del centro en la mayoría de los casos es un hombre y es uno solo es decir tanto para la sección hombres como para la sección mujeres, sin embargo en aquellos centros que son solo de mujeres son designados como directores hombres como al momento es en la cárcel de mujeres de Quito, el personal de custodia esta también compuesto de hombres en la zona de mujeres, por esa razón han existido denuncias de las internas en contra de los guías penitenciarios o de los directores u otro personal administrativo por acoso sexual o por solicitud sexual, incluso en el 2004, el director del centro de rehabilitación social de Tulcán fue acusado penalmente por este tipo de actos. En las cárceles de mujeres incluso se han designado como directores a hombres, existe personal masculino que ejerce la custodia de las internas y se movilizan solos por los diferentes pabellones sin que les sea obligatorio movilizarse acompañados de personal femenino.

En las cárceles, en concordancia con las medidas de seguridad y lucha antinarcóticos se ha implementado el “cacheo vaginal” realizado por mujeres policías o guardias penitenciarios, a fin de que las mujeres no lleven drogas en sus genitales. *Una mujer dijo “Estaba menstruando, me obligaron a quitarme la ropa interior y mostrarles la toalla sanitaria y luego a acostarme en una colchoneta y abrir las piernas para mirar la vagina”, otra mujer dijo que ese tipo de revisión era normal, que a ella le revisan cada ocho días y que las policías, usan un guante con el cual pasan la mano por la vagina.*¹⁰⁷

¹⁰⁶ CEDHU, *Informe al Relator de Cárceles de la CIDH*, 2006, p. 12.

¹⁰⁷ CEDHU, *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Ecuador, Primera Sesión del Primer Examen Universal*, Consejo de Derechos Humanos, noviembre del 2007, p. 3.

Oscar Caranqui y su cónyuge Anabella Mora se encuentran detenidos dentro del proceso penal por delitos relacionados con la ley de drogas, él se encuentra en el pabellón “A” del la cárcel N.- 1 (penal garcía moreno) y ella en la cárcel de mujeres de Quito, en su oportunidad solicitaron a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) -institución encargada de todos los centros carcelarios en el país-, les conceda permiso para efectuar la visita íntima, institución que tras analizar la petición la otorgó y debe efectuarse los días jueves de 10h00 a 16h00, el día jueves 6 de octubre del año en curso la mujer con las debidas seguridades fue trasladada hasta el penal e ingresó a la celda de Oscar, visita que fue abruptamente interrumpida por elementos de la policía al mando del teniente Cristian Pazmiño, que mediante fuertes golpes a la puerta exigían que se abra, que él teniente no ha autorizado la visita, que no había persona o funcionario sobre él y que la autorización concedida por la DNRS “no le servía ni para el baño”, que era “basura”, ante lo cual el detenido ha exigido respeto para su mujer y explicaciones del proceder policial, siendo amenazado de muerte por el policía que ha sacado su arma y se la ha puesto en el rostro, los detenidos del referido pabellón se quejan de que este proceder no es el primero que es constante que los policías a cargo de la custodia del mismo abusen físicamente y verbalmente de los internos y de sus familiares que los visitan.¹⁰⁸

La violencia sexual que se presenta en los centros de rehabilitación incluye acoso sexual por parte del personal masculino que administra y custodia estos centros. Igualmente, se producen atentados a la dignidad de las mujeres en los denominados “cacheos vaginales” que constituyen violación al derecho a la intimidad;¹⁰⁹ a la par, se producen intromisiones en el ejercicio del derecho a las visitas conyugales. Estas situaciones determinan que la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres privadas de libertad en Ecuador esté en permanente riesgo y se vulnere el derecho a la protección jurídica de la que deben gozar, al estar bajo la responsabilidad absoluta del Estado.

¹⁰⁸ CEDHU, *Informe a Relator del Sistema Penitenciario CIDH*, 2006, pp. 51 y 52.

¹⁰⁹ Como se pronunció el Comité de Derechos Humanos en el caso Boodoo c. Trinidad y Tobago, párr. 6.6 (2002).

Otros casos de violación a la integridad personal como resultado del uso desproporcionado de la fuerza son los siguientes, referidos por la CEDHU:¹¹⁰

1. En la madrugada del día sábado 8 de mayo de 2004, un grupo de policías con el permiso de los guías ingresaron a la cárcel de Mujeres de Quito, por que algunas internas impedían que una compañera sea trasladada otra cárcel. De manera injustificada comenzaron a lanzar gases lacrimógenos que en forma inmediata se esparcieron por todo el centro y afectaron a las detenidas y sus pequeños hijos que a esa hora bajo llave estaban encerradas en sus celdas, por lo que fue necesaria la intervención de la Cruz Roja, que presto primeros auxilios en múltiples casos de asfixias. La CEDHU denunció esta situación al Ministerio de Gobierno, ante el cual los policías señalan que en el forcejeo entre detenidas y policías se les cayó una bomba lacrimógena, mientras que los guías del lugar señalan que la policía lanzó intencionalmente una bomba lacrimógena en contra de las detenidas.
2. El 20 de julio 2005 a las 11h45, 500 uniformados del GOE, policía nacional y policía especial del IESS al mando del Capitán Omar Tobar procedieron a desalojar brutalmente a un pequeño grupo de enfermeras que pacíficamente se encontraban en el cuarto piso del edificio Zarzuela a la espera de ser recibidas en comisión general. La Lcda. Zoraida Vélez, Presidenta de la Federación Nacional de Enfermeras, recibió golpes en el suelo por los uniformados y al tratar de mediar personeros de la institución, fueron agredidos verbal y físicamente por los policías y el referido capitán que les manifestaron que “ellos no eran nadie” y los empujo mientras gritaba que el presidente del consejo directivo ordenó el desalojo.¹¹¹

¹¹⁰ CEDHU, *Informe Relator del Sistema Penitenciario*, CIDH, 2006, pp. 50 y 51.

¹¹¹ CEDHU, *Informe a CDH*, 2009, p. 86.

La CEDHU¹¹² también ha documentado casos en los que los perpetradores de las violaciones al derecho a la integridad personal de mujeres son agentes municipales:

1. Roque Hidalgo Macías el 14 de octubre del 2004 en horas de la mañana, en momentos en que junto a su mujer Alicia Gómez de 18 años se encontraban vendiendo en las calles del centro de Quito, fue rodeado por unos 15 policías metropolitanos, cuando él intento correr con la finalidad de que no le quiten su mercadería que es el sustento de su hogar, lo golpearon. Dice que recuerda el nombre de los inspectores Cevallos y Sinya, como sus agresores y quienes daban órdenes al resto de metropolitanos. Los policías metropolitanos también agredieron a su mujer, refiere que ellos siempre los agreden ya sea lanzándoles gas lacrimógeno, o con golpes en diversas partes del cuerpo.
2. Segundo Noroña Calahorrano el 24 de agosto del 2004, junto a su nuera Mónica Cano Mejía, se encontraban vendiendo en las calles 6 de diciembre y Sodiro en Quito, y a las 13h00 aproximadamente se acercó la unidad 2438 de la policía metropolitana, vehículo del cual se bajaron 10 policías metropolitanos y le arrebataron dos maletas que contenían la mercadería, cuando solicitaron la devolución de las maletas los metropolitanos los agredieron a ambos y les echaron gas, sin considerar que su nuera tenía en brazos a un bebé de dos meses.
3. Rosa Flores Chirán de 62 años de edad, desde hace muchos años trabaja como vendedora informal en Quito, debido a su avanzada edad no puede trabajar en otra cosa y el producto de las ventas le sirve para su sustento y el de dos menores de 11 y 6 años, situación que le obliga a soportar a los policías municipales que en forma constante le agreden verbalmente e incluso físicamente, el 29 de marzo del 2005 en momentos en que con su carreta se encontraba en el parque El Ejido, fue agredida físicamente por policías metropolitanos quienes además le quitaron la carreta con la mercadería.

¹¹² CEDHU, *Informe a CDH*, 2009, pp. 103 y 104.

4. El 4 de marzo de 2008 al medio día, Segundo, junto a Luis y Carmen se encontraba vendiendo frutas en el sector de la nueva vía periférica, exactamente en el sector de la esquina de Santa Rosa, momentos en que llegó un piquete de policías municipales del cantón Mejía, les insultaron y les dijeron que no tenían derecho a vender en ese lugar, les lanzaron bombas lacrimógenas y les agredieron físicamente con patadas y puñetes, sin respetar que Carmen se encuentra embarazada, por lo cual el presenta varias lesiones en el cuerpo, la brutal agresión hizo que gente del lugar salga en su defensa y pasajeros de un bus interprovincial que pasaba por el lugar.

Se puede observar un patrón de conducta de los agentes municipales que actúan en un número desproporcionado y de manera sistemática y permanente contra las personas de escasos recursos económicos que se dedican al comercio informal para su subsistencia; y, de manera particular, contra mujeres; en los casos documentados por la CEDHU se evidencia que los agentes municipales no consideran el que las víctimas fueran una mujer embarazada y una mujer adulta mayor. Los agentes municipales hacen uso desproporcionado de la fuerza, incluso con la utilización de gas lacrimógeno, desconociendo el Principio 15 de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego, violando de esta manera los derechos a la integridad personal física y psicológica de las víctimas.

La Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía ha denunciado a la Defensoría del Pueblo del Azuay¹¹³ las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de mujeres dirigentes y campesinas del Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama del Azuay que realizan labores de resistencia a los megaproyectos de minería, solicitando medidas de protección y sanción a los responsables. Se espera el pronunciamiento del Defensor del Pueblo de Ecuador.

¹¹³ Causa No. 40281-CNDHIG-2008-NBS.

El Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama ha documentado los casos en los que las señoras Rosa Justina Chuñir Quizhpi, Georgina Beatriz Gutama Muevecela, Rosa Laudalina Gutama Chuñir, Rosa Yolanda Gutama Bermeo, Maria Virginia Chuñir Criollo, Rosa Etelvina Misacango Chuñir, Gloria Livia Jiménez Berrezueta, Jessica Patricia Quizhpi Vallejo, han sido víctimas de violación a sus derechos humanos.

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe garantizar la protección efectiva del derecho humano a la integridad física, previniendo la comisión de violaciones a este derecho humano por parte de los agentes estatales, incluyendo los municipales. En el caso de violaciones a la integridad física el Estado ecuatoriano tiene la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los agentes estatales responsables
2. El Estado ecuatoriano debe garantizar que la Policía Nacional actúe en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, respetando y protegiendo la los derechos humanos, se rija por el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
3. El Estado ecuatoriano debe garantizar plenamente los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros de rehabilitación, cárceles, prisiones, o calabozos del país, cuyas vidas se encuentran bajo su exclusiva responsabilidad, protegiéndolas de manera eficaz y efectiva contra atentados a su vida, integridad física, psicológica y sexual; así como la de los familiares y personas que acuden a visitarlas.
4. El Estado ecuatoriano debe coordinar con los gobiernos locales los procesos de reclutamiento, entrenamiento y capacitación a los policías municipales, a fin de que sea un



personal que conozca, respete y proteja los derechos humanos de las personas habitantes de los municipios, particularmente de quienes pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, y las personas de menores recursos económicos.

5. El Estado ecuatoriano debe prevenir, investigar, juzgar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos cometidos en contra de las mujeres campesinas organizadas que se oponen a los megaproyectos de minería.

2.3. SITUACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

La Constitución reconoce el derecho a una vida libre de violencia como parte del derecho a la integridad personal.¹¹⁴ La Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia¹¹⁵ define a la violencia intrafamiliar y establece las infracciones y procedimientos para el juzgamiento y las medidas de amparo para las personas violentadas. Sin embargo, el Ecuador aún no tipifica como delito a la violencia intrafamiliar, ni ha implementado políticas públicas integrales que garanticen el derecho de las víctimas a una vida digna y libre de violencia.

En 2004, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR), realizó la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN), sobre datos de violencia intrafamiliar.¹¹⁶

Entre las mujeres de 15 a 49 años de edad, el 9.6% reportó alguna violencia sexual en el transcurso de la vida. El 7.2% reportó alguna violación (con penetración) y el 3.7% mencionó alguna situación de abuso sexual (sin penetración). El 1.3% de las mujeres reportó que había sido víctima de los dos tipos de violencia sexual. [...] El 41% de mujeres alguna vez casadas o acompañadas reportó que alguna vez en su vida ha recibido maltratos verbales o psicológicos, el 31 % violencia física, y el 12 % violencia sexual por alguna pareja o ex-pareja.

¹¹⁴ Art. 66, numeral 3, literal b) de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

¹¹⁵ Ley contra la violencia a la mujer y la familia, Ley No. 103, R.O. 839 de 11 de diciembre de 1995.

¹¹⁶ La encuesta se basó en una muestra aleatoria y representativa a nivel provincial y nacional. En total, 9.576 mujeres ecuatorianas, entre las edades de 15 a 49 años de edad, respondieron a las preguntas sobre violencia.

En cuanto al ejercicio del derecho a un recurso efectivo frente a la violencia de la que han sido víctimas, CEPAR establece que un porcentaje ínfimo han acudido a denunciar su caso o han solicitado algún otro tipo de ayuda:

Entre las mujeres afectadas por la violencia física o sexual reciente, solo 7.4% buscó la ayuda de una organización o institución. Entre ellas, 4% buscó ayuda de alguna comisaría de la mujer, 3% fueron a la policía, y un 2% o menos buscaron la ayuda de la iglesia, las organizaciones de mujeres, o un establecimiento de salud. Más de la mitad de las mujeres afectadas por la violencia física o sexual en el último año no buscaron ninguna ayuda.

La CEDHU,¹¹⁷ establece que “en la práctica las mujeres víctimas de abusos sexuales no tienen un acceso efectivo a la justicia, ya que generalmente se quejan de, a más de ser víctimas del agresor, son también víctimas del sistema judicial, ya que jueces y fiscales las ven como responsables o provocadoras al agresor [...] con lo cual se ven revictimizadas, subjetividades que permiten al agresor muchas veces salir impune del delito cometido.”

La vigencia del derecho a la vida libre de violencia de las mujeres indígenas es más limitada que el de las mujeres mestizas, así lo refleja también la ENDEMAIN: “La experiencia del maltrato en la niñez fue más reportado por las mujeres indígenas, con el 41% que relató violencia física y el 35% abuso psicológico, en comparación con las mestizas que reportaron 27% abuso físico y 24% abuso psicológico.”

El acceso a la justicia indígena¹¹⁸ por parte de las mujeres indígenas es limitado y revela profundas inequidades en el tratamiento a hombres y mujeres. En la investigación de CEDIS, se establece que: “los cabildos (autoridades indígenas) poco intervienen en asuntos familiares que interesan o afectan en mayor dimensión a las mujeres: violencia intrafamiliar, abandono del hogar por infidelidad, violaciones [...] las mujeres sienten que no se hace verdadera justicia.”¹¹⁹

¹¹⁷ CEDHU, *Informe de Justicia para la Comisión Internacional de Juristas*, p. 97.

¹¹⁸ La Justicia Indígena está reconocida en el Ecuador desde 1998. (Art. 191, inciso 3, de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y Art. 171 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008).

¹¹⁹ CEDIS, *Op. Cit.*, P.46.

CEDIS documenta el caso del ex diputado Estuardo Remache contra quien su esposa, María Nono, interpuso una denuncia por violencia intrafamiliar:

Tal es el caso de María Nono, mujer de Estuardo Remache, quien ocupó la curul de diputado por Chimborazo entre 2004 y 2006. Ambos son oriundos de la parroquia de San Juan, del cantón Riobamba, provincia de Chimborazo. A inicios de 2006, María Nono hizo pública una vida llena de tormentos por la agresión sistemática del padre de sus cinco hijos. El hecho trascendió a la opinión pública e intervino la Comisaría de la Mujer que llamó a declarar a Remache. A María Nono la convocaron a una reunión, sin avisarle de qué se trataba. Cuando llegó estaba toda la comunidad. Remache acudió con un abogado, que actuó como asesor y redactó el acta a su conveniencia. Hombres y mujeres señalaron con el dedo a María Nono por estar haciendo quedar mal al diputado. Le amenazaron con quitar a sus hijos. Firmó y aceptó que todo estaba arreglado. Fue obligada a desistir de las denuncias públicas y del trámite en la Comisaría de la Mujer. La dirigencia indígena se pronunció a favor de Remache.¹²⁰

Se devela así que las mujeres indígenas, mestizas, al igual que las mujeres afroecuatorianas no gozan del derecho al acceso a la justicia y a un recurso eficaz y efectivo, sin discriminación, frente a las violaciones a sus derechos humanos, ni en la justicia indígena, ni en la justicia estatal. Se viola así el derecho a interponer un recurso efectivo previsto en el Art. 2, numeral 3, literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y se incumple la obligación estatal de garantizar protección jurídica a los derechos de las mujeres, como lo prevé el Art. 2, literal c) de la CEDAW.

La Ley contra la violencia a la mujer y la familia tiene como objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar.¹²¹

¹²⁰ CEDIS, Op. Cit., p.46 y 47.

¹²¹ Art. 1 de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia.

De acuerdo a la investigación del Grupo FARO y UNIFEM, sin embargo, se evidencia que la ausencia de un presupuesto adecuado es una limitación para que el objetivo de la ley se cumpla:

La ley no cuenta con un sistema de financiamiento para la atención. Los principales recursos destinados, US 989 mil dólares, en el 2006, fueron para el equipo de funcionarios que trabaja en la Dirección Nacional de Género y en las Comisarías de la Mujer y la Familia. En el 2007, no fue posible obtener datos sobre los recursos debido a la falta de información.

De la investigación realizada por el Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, IDRC, por sus siglas en inglés, “Los pocos datos obtenidos desde la DINAGE, nos muestran que en las 31 Comisarías de la Mujer y la Familia que funcionan en el país, entre 2004 y 2007, se han receptado un total de 194.679 denuncias, de las cuales, el 88% han sido presentadas por mujeres y el 12 % corresponden a hombres”¹²²

La situación relativa a la investigación y sanción de las personas responsables de violencia intrafamiliar en el período comprendido entre el 2004 y 2006, es altamente preocupante pues refleja un nivel de impunidad del 90%, según los datos obtenidos de la Dirección Nacional de Género por CEPLAES e IDRC; es más preocupante aún que únicamente el 2% de los casos haya sido indemnizado.

Los niveles de impunidad siguen siendo altos, pues del total de denuncias receptadas entre el año 2004 y el 2007, sólo se han resuelto o sentenciado el 11%. [de este porcentaje, 8% son] sentencias condenatorias, el 7% con prisión y el 1% con multas [DINAGE, Base de datos]. Las cifras muestran que hay una actuación más efectiva en los casos de violencia intrafamiliar por infracción flagrante, pues el porcentaje de sentencias dictadas es del 52.5%, mientras el número de audiencias de juzgamiento y conciliación realizadas llega al 75% [...] según

¹²² Gloria Camacho, Nelly Jácome, *Mapeo de las Comisarías de la Mujer en Ecuador*, Proyecto Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia, Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en América Latina CEPLAES, IRDC, Quito, 2008, p. 44.

los datos de la DINAGE, apenas en el 2% de los casos denunciados, entre el 2004 y 2007, se reconocieron indemnizaciones y se ordenó la reposición de bienes a las víctimas.¹²³

En este contexto, el actual gobierno decretó el Plan para la erradicación de la violencia de género hacia niñez, adolescentes y mujeres.¹²⁴ El cumplimiento de este Decreto estará a cargo de la Comisión de Coordinación Interinstitucional, integrado por Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y el Director Ejecutivo del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

Para la implementación se asignó un presupuesto de USD 2 millones para el 2007. El plan incluirá cuatro ejes principales: a). Cambio de patrones socioculturales discriminatorios a través de programas y campañas de sensibilización. b). Sistema Nacional de Información y Registro de casos de violencia. c). Sistema Integral de Protección a niñas/as, adolescentes y mujeres, víctimas de violencia. d). Acceso a la justicia para las víctimas, haciendo hincapié en la gratuidad y la celeridad de los trámites¹²⁵

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe adoptar e implementar de manera eficaz todas las medidas políticas, normativas, institucionales, sociales y culturales para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres.
2. El Estado ecuatoriano debe tipificar como delito la violencia contra la mujer, adecuado a los estándares internacionales en la definición sustantiva de la conducta punible y en lo procedimental para lograr la investigación, juzgamiento y reparación efectivos.

¹²³ Gloria Camacho, Op. Cit., p. 43.

¹²⁴ Decreto Ejecutivo No. 620.

¹²⁵ <http://archivo.eluniverso.com/2007/09/10/0001/8/4A51AEB023B04EEEA5BD3FFB408077DD.aspx>

3. El Estado ecuatoriano debe presentar datos estadísticos e información detallada, a nivel nacional, de los casos procesados por violencia intrafamiliar, con indicación de la etapa procesal en la que se encuentran, el número de casos sancionados y los casos en los que las mujeres han obtenido reparación.
4. El Estado debe presentar información respecto del real acceso a los mecanismos institucionales previstos para atender la violencia intrafamiliar, y el nivel de eficacia de éstos, así como de las políticas públicas implementadas a nivel nacional y el presupuesto acorde para hacerlas efectivas.
5. El Estado ecuatoriano debe asignar un presupuesto adecuado para financiar la institucionalidad estatal encargada de implementar las leyes contra la Violencia a la Mujer y la Familia y la de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
6. El Estado ecuatoriano debe capacitar y sensibilizar al personal de la institucionalidad encargada de prevenir, investigar y sancionar la violencia intrafamiliar, evaluando de manera permanente el impacto de las capacitaciones.
7. El Estado ecuatoriano debe adoptar mecanismos de participación, control social y rendición de cuentas respecto de la implementación de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.
8. El Estado ecuatoriano debe implementar el Plan para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescentes y mujeres dictado en el presente gobierno, que incluye el objetivo de erradicar los estereotipos de género, que propician y fomentan la violencia contra las mujeres.
9. El Estado ecuatoriano debe adoptar medidas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en zonas rurales, y en comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.



3. DERECHO A LA LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES. Art. 9 del Pacto.

La Constitución de 2008¹²⁶ incorpora las garantías básicas en el caso de privación de la libertad dentro de un proceso penal.

3.1. CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES DE MUJERES EMBARAZADAS Y MUJERES ADULTAS MAYORES.

La legislación ecuatoriana establece la prohibición de detener a mujeres embarazadas¹²⁷ y la obligación de sustituir la prisión preventiva por el arresto domiciliario en caso de mujeres embarazadas¹²⁸ y de la tercera edad. Sin embargo, la práctica de la Policía Nacional ha sido privar de la libertad a estas mujeres, cuando se les imputa la presunta comisión de delitos, de manera sistemática, sin que la garantía del habeas corpus haya sido eficaz en tales casos.

Respecto de esta situación, los casos paradigmáticos de mujeres embarazadas y de la tercera edad cuyos derechos a la libertad y seguridad personales fueron violados, fueron denunciados¹²⁹ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que declaró admisible la petición por violación de los derechos a la libertad personal, protección judicial, integridad personal, derechos de los niños, deber de adoptar medidas de orden interno y el derecho de la mujer a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

En el caso signado con el No. 12.631, se llega a la firma del acuerdo amistoso el 18 de diciembre de 2008, entre el Estado ecuatoriano y las víctimas, en el cual el Estado ecuatoriano admite su responsabilidad por la violación de esos derechos y que se trata de hechos que constituyen violencia contra la mujer y dispone medidas de reparación pecuniaria y no pecuniaria.

¹²⁶ Art. 77 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹²⁷ Art. 58 del Código Penal. Ninguna mujer embarazada podrá ser privada de su libertad, ni será notificada con sentencia que le imponga penas de prisión o de reclusión, sino 90 días después del parto.

¹²⁸ Art. 171 del Código de Procedimiento Penal.

¹²⁹ Por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.

3.2 CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL.

CEDHU, en su Informe a CDH, 2009,¹³⁰ ha presentado el siguiente caso:

1. ... (I) a Prefecta de Orellana Guadalupe Llori, apoyaba a los pobladores [de Dayuma], por lo cual en represalia el gobierno les inició juicios penales [junto con la alcaldesa]. El 8 de diciembre del 2007, en horas de la tarde un alto número de militares fuertemente armados, rompiendo puertas y ventanas ingresaron al domicilio de la Prefecta Llori, con la finalidad de detenerla por la orden de prisión preventiva emitida por el Presidente de la Corte Superior de Nueva Loja, dentro del proceso penal que se le sigue por terrorismo y sabotaje. Al interior de dicha vivienda agreden a todas las personas que se encontraban y se llevan a la prefecta que en horas de la madrugada ingresa a la cárcel de mujeres de la ciudad de Quito [...] Dentro del proceso se ordena su libertad y para evitar su salida de la cárcel se le inicia un juicio penal por supuesto peculado ocurrido en el 2005, proceso que igualmente se ordena su libertad y se le inicia otro juicio por los mismos hechos, el gobierno declara que la Asamblea puede amnistiar a los pobladores de Dayuma, menos a la prefecta, la cual tras varios meses de permanecer arbitrariamente detenida sale en libertad una vez que se declara su inocencia en los procesos penales que se le iniciaron.

La privación de la libertad es ilegal y arbitraria ya que se practica por militares que actúan de manera desproporcionada al violar el domicilio de la detenida, y atentar contra la integridad física de las personas que se encontraban junto a ella; se la mantiene detenida en el centro de rehabilitación de mujeres de la capital y no en un centro de rehabilitación de su domicilio en Nueva Loja; y finalmente se la mantuvo detenida pese a que se había dictado habeas corpus a su favor, todos estos hechos configuran la violación a la libertad y seguridad personales y el derecho a contar con un recurso judicial eficaz y efectivo para protegerla. No puede descartarse que la motivación de esta actuación estatal pudiera haber tenido la finalidad de atentar también contra sus derechos a la participación, a la libertad de expresión y asociación, en su calidad de autoridad provincial. Tampoco puede desconocerse la actitud discriminatoria en su contra por el solo hecho de ser una mujer autoridad, ya que no

¹³⁰ CEDHU, *Informe a CDH*, 2009, p. 101.

se ha documentado ningún otro caso en el que se hubiera procedido de esta manera contra hombres en el ejercicio de autoridad pública.

Se ha violado los Arts. 2, numeral 3, literales a y c; 3; 9, numerales 1 a 4; 14, numerales 1 y 2 del Pacto

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe adoptar medidas para garantizar la vigencia de los derechos a la libertad y seguridad personales y a una vida libre de violencia a las mujeres, particularmente las mujeres embarazadas y adultas mayores.
2. El Estado ecuatoriano debe adoptar medidas para garantizar la eficacia e idoneidad de la garantía constitucional de habeas corpus, en los casos en los que se lo interponga ante privaciones de la libertad ilegales y arbitrarias.
3. El Estado ecuatoriano debe dar cumplimiento a las medidas de reparación pecuniarias y no pecuniarias ordenadas adoptadas dentro del acuerdo amistoso entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Ecuador por la violación de derechos humanos de mujeres embarazadas y de la tercera edad.
4. El Estado ecuatoriano garantizará la investigación y juzgamiento de los funcionarios responsables de violaciones a la libertad y seguridad personales.



4. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN ART. 2.1 Y 26 DEL PACTO.

La Constitución ecuatoriana garantiza el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.¹³¹

Judith Salgado define de la siguiente manera las categorías de igualdad presentes en la nueva Constitución:

Desde la noción de igualdad formal se prohíbe en principio todo trato diferente que sea arbitrario e injusto [...] es apropiado conjugar tanto la exigencia de igualdad de carácter económico, con la igualdad en el ámbito social y cultural para entender de manera integral la igualdad material o sustancial [...] la no discriminación ha sido entendida como principio y como derecho.¹³²

Pese a que a nivel de la normativa constitucional se ha consagrado el principio de igualdad y no discriminación y a que se ha dictado el Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, este no se ha implementado, de tal manera que las mujeres continúan sin recibir un trato de igualdad, debido a la persistencia de patrones culturales tradicionales. Esta fue igualmente una preocupación del Comité de Derechos Humanos expresada en las Observaciones Finales de 1998. Igualmente, el Comité CEDAW manifestó su preocupación respecto del escaso presupuesto para la implementación del PIO y su escasa difusión en la institucionalidad estatal.

¹³¹ Art. 66.4 y 3.1 de la Constitución.

¹³² Judith Salgado, *Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución*, en La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Jurídicos No. 30, Quito, 2009, pp.137 y 138.

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe mantener un sistema de indicadores sociales nacionales con datos desglosados por todas las variables: sexo, identidad de género, etnia, lugar de nacimiento, nacionalidad, orientación sexual, estado civil, condición social, a fin de que pueda determinarse la situación específica de las mujeres diversas.
2. El Estado ecuatoriano debe adoptar todas las medidas para prevenir la discriminación en contra de las mujeres diversas.
3. El Estado ecuatoriano debe adoptar medidas para prevenir la discriminación contra las mujeres con distinta orientación sexual, y las formas particulares de discriminación y violencia en el ámbito público y privado.
4. El Estado ecuatoriano debe investigar, sancionar y reparar los casos de discriminación contra las mujeres con distinta orientación sexual e identidad de género.
5. El Estado ecuatoriano debe informar el estado de implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, con referencia a presupuesto, personal capacitado asignado y resultados concretos a nivel nacional y local.
6. El Estado ecuatoriano debe incorporar los enfoques de derechos humanos, de género y de diversidades en el Plan Nacional de Desarrollo y en todas las políticas, planes y programas que se adopten, garantizando que dichos enfoques guíen el desempeño de toda la institucionalidad estatal.
7. El Estado ecuatoriano debe implementar de manera efectiva el sistema de cuotas, respetando los principios de alternabilidad, equidad y secuencia en los procesos electorales y en todo proceso de selección de personal de la institucionalidad estatal y promover que a nivel privado se lo respete también.



5. ESTADOS DE EXCEPCIÓN. Art. 4 del Pacto.

Ante la preocupación del Comité de Derechos Humanos sobre la adopción de estados de emergencia cabe señalar que, por lo dispuesto en el Art. 164 de la Constitución de 2008, se puede dictar estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en los siguientes casos: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, pero siempre observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. el estado de excepción será motivado, señalará los derechos que podrán suspenderse o limitarse y se notificará.

Los derechos que pueden limitarse, de acuerdo al Art. 165 son el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información. Puede imponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. La duración es de 60 días, que pueden ampliarse por 30 días más.

El actual gobierno de Rafael Correa ha adoptado, desde su posesión en enero de 2007, hasta abril del 2009, 102 estados de excepción, por lo que es importante que el Estado ecuatoriano informe al Comité de las circunstancias que llevaron a adoptar tal número de estados de excepción, a fin de evaluar, en cada caso, su compatibilidad con el Art. 4 del Pacto.

La CEDHU¹³³ ha documentado las violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales durante el estado de emergencia decretado por el gobierno de Rafael Correa por los sucesos en Dayuma, Oriente ecuatoriano, a fines de 2007:

¹³³ CEDHU, *Informe a CDH*, 2009, pp. 99 y 100.

Comunidades de la parroquia Dayuma provincia de Orellana, desde el 26 de Noviembre 2007, exigían del gobierno nacional el cumplimiento de uno de los acuerdos firmados el año 2005 con la Estatal Petroproducción para el Asfaltado Coca Dayuma [...] y se proceda con la remediación ambiental correspondiente en cada uno de los derrames petroleros ocurridos en la zona [...] El 29 de noviembre se declaró en estado de emergencia a la provincia de Orellana, suspendiendo los derechos a la libertad de expresión, inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, libertad de circulación y libertad de reunión y asociación, dispuso además la intervención de las Fuerzas Armadas y la vigencia de la Ley de Seguridad Nacional. El General del Ejército Fabián Narváez, Comandante de la Cuarta División del Ejército emite bando militar decretando toque de queda y censura a los medios de comunicación. [...] Desde las 8H00 del día 30 de noviembre de 2007, los militares ingresan a la parroquia Dayuma y con el uso de bombas de gas lacrimógeno dispersan a los pobladores y toman el control de la vía; ingresan a varios domicilios, agreden a las personas y proceden a la detención de unas 45 personas que las llevan a una celda de la Policía Judicial de 2 metros por tres metros; sin ventilación, ni servicios higiénicos; posteriormente, son llevados a la cárcel de Tena, en la provincia del Napo y a 22 de ellos se les inicia juicio penal por terrorismo y sabotaje, saliendo en libertad posteriormente y la Asamblea Nacional los amnistió. [...] Las mujeres dijeron que los uniformados han abierto las puertas de sus casas a puntapiés, han roto los vidrios utilizando piedras, han agredido a las personas que se encontraban en su interior, las han golpeado con toletes y las culatas de fusiles, han sido pateadas y arrastradas de los cabellos, sacadas de los hogares sin importarles la hora que sea y cómo estén vestidos, llegando incluso al extremo de llevar por las calles semidesnuda a la señora Dora Maldonado, que en el centro poblado sólo han quedado las mujeres, niños y adolescentes, que los militares destruían sus enseres, robaban dinero,



comida y celulares [...] La Alcaldesa de El Coca el 1 de diciembre, al considerar que había una detención en franca violación a la Constitución, mediante hábeas corpus ordenó la libertad de 31 detenidos que habían interpuesto el recurso, dicha orden de libertad no fue cumplida por la fuerza pública. [...] La misma noche del viernes 30 de noviembre, 500 efectivos de la IV división del ejército acantonados en Puerto Francisco de Orellana, en tanquetas y camiones recorrieron las calles de la Ciudad del Coca y detuvieron a 110 personas: 96 hombres, 6 mujeres y 8 menores de edad (hombres), por violar el toque de queda [...] La Alcaldesa de El Coca Anita Rivas ordenó la libertad de detenidos.

Los requisitos de procedibilidad, que dan legitimidad a la medida, contemplados en el Art. 4 del Pacto no se cumplieron, al no haberse configurado “una situación excepcional que pusiera en peligro la vida de la nación;” se trataba de una manifestación de protesta popular en la que se exigía el cumplimiento de los acuerdos suscritos por una empresa petrolera y la comunidad afectada por la actividad extractiva en la zona, por lo que se desconoció el principio de necesidad.

De otra parte, no se adoptaron “disposiciones estrictamente limitadas a las exigencias de la situación,” no existió proporcionalidad entre la situación y las medidas adoptadas; sino que, existió abuso del uso de la fuerza y se cometieron violaciones a derechos humanos que atentaron contra el derecho a la integridad personal de los habitantes de la parroquia Dayuma, particularmente la de las mujeres, niñas y niños, como se evidencia del informe del caso realizado por la CEDHU.

Las órdenes de libertad dispuestas por la alcaldesa no fueron acatadas, con lo cual se violó el derecho a contar con un recurso efectivo para proteger los derechos de las personas detenidas, previsto en los Arts. 2.3 y 14 del Pacto.



RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano para dictar estados de excepción debe respetar estrictamente los estándares y principios constitucionales e internacionales respecto de la pertinencia, motivación, notificación, tiempo de vigencia, y derechos a ser limitados.
2. El Estado ecuatoriano en base a tales estándares debe determinar el alcance que tiene la nueva regulación constitucional sobre estados de excepción vigente en el país.
3. El Estado ecuatoriano debe precisar, bajo el nuevo marco constitucional, la diferencia que hay entre un estado de emergencia, una declaratoria de movilización y una declaración de estado de excepción en sí misma.
4. El Estado ecuatoriano debe evitar utilizar de manera generalizada la declaratoria de estados de excepción para la canalización de recursos económicos.
5. El Estado ecuatoriano debe mantener mecanismos legales, administrativos y políticos para garantizar la efectiva transparencia y mecanismos de control social frente a la utilización de los estados de excepción.
6. El Estado ecuatoriano debe garantizar que durante la vigencia de los estados de excepción no se cometan violaciones a derechos humanos, y en caso de producirse, debe cumplir con su obligación de investigar, sancionar y reparar de manera integral tales casos.



6. DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO. Art. 12 del Pacto.

El Art. 66, numeral 14, reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país. La prohibición de salida solo puede ser ordenada por juez competente.

Respecto de la preocupación del Comité de Derechos Humanos sobre de las disposiciones legales relativas a restricciones a la libertad de movimiento de los extranjeros se debe señalar que una década después la situación no ha variado mucho, por cuanto la legislación sobre migración continúa sin haber sido reformada.

El Comité para la Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias en 2007, formuló una recomendación al Ecuador para que adopte las medidas apropiadas para asegurar que intensifique sus esfuerzos para garantizar el derecho de los hijos trabajadores migratorios a tener un nombre y a la inscripción de su nacimiento en todo el país, de conformidad con el artículo 29 de la Convención de Trabajadores migratorios y sus familias.

La CEDHU en su Informe al Grupo de detenciones arbitrarias, de 2006, señala que:

En el caso de los extranjeros que fueron detenidos por el cometimiento de ilícitos penales al cumplir la pena impuesta en la sentencia, la Ley de Migración ordena que inmediatamente deben ser deportados, la situación se les complica cuando no tienen dinero para sufragar los gastos del pasaje entonces permanecen en el centro penitenciario mientras se logre su deportación. Por ejemplo, Mabilia Peralta de República Dominicana fue condenada a ocho años de cárcel, al cumplir la pena el Intendente de Policía ordenó su deportación a su país de origen, orden que no pudo ejecutarse por falta de documentos y recursos económicos para pagar el pasaje de avión, tras permanecer varios meses sin conseguir el dinero finalmente salió de la cárcel a fines de marzo del 2005.¹³⁴

¹³⁴ CEDHU, *Informe al Grupo de detenciones arbitrarias*, 2006, p. 10.

RECOMENDACIONES:

1. El Estado ecuatoriano debe adoptar e implementar políticas públicas, planes y programas en materia de movilidad humana que incluyan los enfoques de género y de diversidades.
2. El Estado ecuatoriano, a través de sus políticas públicas debe garantizar que las mujeres inmigrantes gocen de los derechos humanos sin discriminación, particularmente las mujeres refugiadas y las trabajadoras migratorias.
3. El Estado ecuatoriano debe incorporar la causa de violencia de género para declarar el estatus de personas refugiadas.
4. El Estado ecuatoriano debe promover y garantizar procesos de regularización a favor de mujeres cuya solicitud de refugio se ha rechazado, que no han accedido al sistema de reconocimiento de refugio y de las trabajadoras migratorias indocumentadas.
5. El Estado ecuatoriano debe definir el carácter administrativo del procedimiento de deportación en el país, los motivos en los que procede, la autoridad que lo conoce y resuelve, garantizar el debido proceso en su tramitación y la incorporación de los enfoques de género y de diversidades.
6. El Estado ecuatoriano debe mantener la información estadística sobre las personas extranjeras que han sido deportadas del país, con especificación de edad, nacionalidad, sexo y motivo de la deportación.
7. El Estado ecuatoriano debe garantizar que en los procedimientos de deportación se respete el derecho de impugnación



8. El Estado ecuatoriano debe adecuar el procedimiento de deportación a los estándares constitucionales, particularmente los relativos al derecho a migrar, la no consideración de ninguna persona en movilidad como ilegal y el principio de ciudadanía universal.
9. El Estado ecuatoriano debe garantizar que en los procedimientos de deportación los principios de no devolución de personas refugiadas o de personas cuya vida, integridad o seguridad están en peligro, no sanción penal o administrativa a personas refugiadas por ingreso y permanencia irregular, unidad familiar, no deportación de nacionales, no detención ni deportación de mujeres embarazadas y personas adultas mayores, protección a menores no acompañado, protección a víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes.
10. El Estado ecuatoriano debe derogar la disposición por la cual se restableció la exigencia del pasado judicial apostillado como requisito para el ingreso de personas colombianas.



Acosta, Alberto, *La migración en el Ecuador. Oportunidades y amenazas*, Centro Andino de Estudios Internacionales, UASB, CEN, 2006: 38.

Camacho, Gloria, Nelly Jácome, *Mapeo de las Comisariías de la Mujer en Ecuador*, Proyecto Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia, Estudio comparativo de las Comisariías de la Mujer en América Latina CEPLAES, IRDC, Quito, 2008.

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, CEDHU, *Informe al Comité de Derechos Humanos*, Oficio No. 145-CEDHU/09, 11 de mayo de 2009.

CEDHU, *Informe al Grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias*, Oficio No. 78-CEDHU/06, 16 de febrero de 2006.

CEDHU, *Informe al Relator sobre Sistema Penitenciario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Oficio No. 57-CEDHU/06 de 20 de enero de 2006.

CEDHU, *Informe al Relator sobre Sistema Penitenciario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Oficio No. 704-CEDHU/08 de 21 de diciembre de 2008.

CEDHU, *Informe de Justicia para la Comisión Internacional de Juristas, Ataques a la Justicia, Cuestionario, Criterios de Evaluación de la Independencia de la Judicatura*, 2008.

CEDHU, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Estado del Ecuador al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, primera sesión el primer Examen Universal*, Oficio No. 699-CEDHU/07 de 16 de noviembre de 2007.

Centro de Desarrollo, Difusión e Investigación Social, CEDIS, *Agenda de Equidad de Género de las Mujeres Kichwas de Chimborazo*, Editorial Pedagógica Freire, Riobamba, 2007.



Grupo Faro, UNIFEM, *Lupa Fiscal Género*, Informe 2, El Enfoque de Género en la asignación de recursos: Avances para la inversión de un Ecuador más equitativo, abril 2008.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, *Censo de Población y Vivienda de 2001*.

INEC, *Caracterización sociodemográfica y económica de las y los emigrantes ecuatorianos*, febrero 2008.

Pedone, Claudia, *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*, Quito, Abya Yala, AECI, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2006.: 70, datos de Ciudad, 2001.

Ramírez, Franklin y Jaques Ramírez, *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito, UNESCO, Ciudad, EED, Abya Yala, ALISEI, 2005: 55, datos del SIISE3.0

Salgado, Judith, *Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución*, en La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Jurídicos No. 30, Quito, 2009.

Salgado, Judith, *Límites y posibilidades emancipatorias en la jurisprudencia constitucional*, en Derechos Humanos, Democracia y Emancipación, Programa Andino de Derechos Humanos, compilador, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.

Taller de Comunicación Mujer (Soledad Varea y Tatiana Cordero), *Informe sombra “Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Ecuador en relación a la discriminación”* presentado por el ante el Comité CEDAW, octubre, 2008.



Taller de Comunicación Mujer, *Tribunal Regional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres, Caso Mujeres lesbianas en clínicas de “rehabilitación”* Quito-Lima, 2005

Varea, Soledad, *Maternidad adolescente: entre el deseo y la violencia*, Ediciones Abya Yala, FLACSO Sede Ecuador, Quito, noviembre, 2008.

Varea, Soledad, “*Encierro y Tortura a Mujeres Lesbianas,*” Taller de Comunicación Mujer, 2007.

Normativa del Ecuador

Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

Constitución de la República del Ecuador, 2008

Ley contra la violencia a la mujer y la familia, Ley No. 103, R.O. 839 de 11 de diciembre de 1995.

Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.

Normativa Internacional

Convención contra la Tortura.

Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Recomendaciones de Comités de Naciones Unidas al Ecuador

CCPR/C/79/Add.92, 18 de agosto de 1998.

CEDAW/C/ECU/CO/7, 7 de noviembre de 2008.

CRC/C/15/Add.262, 13 de septiembre de 2005

CERD/C/62/CO/2, 2 de junio de 2003.

Sitios de Internet consultados:

CLADEM en <http://www.cladem.org>

CLADEM Ecuador, CAUSANA, *Informe sobre la situación de mujeres ecuatorianas con distinta orientación sexual* presentado ante la Defensoría del Pueblo, junio, 2005, en:

<http://www.cladem.org/espanol/regionales/DDSSDDRR/Documentos/infoec uaddpueblos.asp>

Comisión de Transición, Consejo Nacional de Igualdad, en <http://www.comisiondetransicion.gov.ec>

Comisión de la Verdad, en <http://www.coverdad.org.ec>

Defensoría Pública de Ecuador, en

<http://www.defensoriapublica.gov.ec/contact.aspx>

Edwards Sandra, *Puesto de Operaciones Avanzadas Estadounidense en Manta. La perspectiva ecuatoriana*, en

<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/actualidad/sedwards.htm>.

ENDEMAIN, en

http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo05/informe/violencia/violen1.htm

INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>

INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/ocupacion2.html>

INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/desempleo2.html>

INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/subempleo2.html>

INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/social2.html>

INEC, en <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/social2.html>

INEC, en

<http://157.100.121.12/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2001&MAIN=WebServerMain.inl>

INEC, UNFPA, *Estudios demográficos en profundidad. Comportamiento reproductivo de las Mujeres ecuatorianas*, s/f, en

http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/estudios/soc/dem_prof