

LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN ECUADOR -NORMATIVA, POLÍTICAS Y CAMBIO CULTURAL-

Israel Patricio Celi Toledo / Ana Dolores Verdú Delgado

Resumen:

En este ensayo analizamos la divergencia que existe entre los avances normativos que protegen a las mujeres en Ecuador y los grandes retos del país para proteger efectivamente los derechos de las mujeres. Aunque en materia normativa se ha avanzado en la protección de los derechos de las mujeres, la necesidad de mejorar la implementación de las políticas públicas y de propiciar un cambio cultural es innegable. Aquí presentamos información sucinta sobre normativa, políticas públicas e indicadores de derechos, e intentamos reflexionar sobre los retos de la protec-

ción estatal y cambio cultural a tenor de las recomendaciones del Comité del CEDAW.

Palabras clave: derechos humanos, mujeres, políticas públicas, cambio cultural.

Abstract:

In this essay we analyze the divergence that exists between the normative advances that protect women in Ecuador and the great challenges of the country to effectively protect the rights of women. Although normative matters have advanced in the protection of women's rights, the need to improve the implemen-

tation of public policies and foster a cultural change is undeniable. Here we present succinct information about regulations, public policies and rights indicators, and we attempt to reflect on the challenges of state protection and cultural change on the basis of the recommendations from the CEDAW.

Key words: Human Rights, women, public policies, cultural change.

Avances en materia normativa

La Constitución de Ecuador es rica en garantías de derechos para proteger los derechos humanos (Celi, 2017). Además de reconocer los

más altos estándares de derechos conforme a la normativa internacional, y exigir la implementación de garantías normativas, jurisdiccionales, de participación ciudadana y políticas públicas, crea organizaciones estatales específicas para la protección de los derechos de personas y grupos de atención prioritaria.

En tal sentido, el texto constitucional reconoce y garantiza los derechos de las mujeres, al tiempo que denuncia la desigualdad real entre hombres y mujeres y la especial vulnerabilidad que pueden enfrentar las mujeres en circunstancias que aumentan su vulnerabilidad (embarazo, violencia intrafamiliar, violencia sexual, etc.). La Constitución crea además entidades estatales para la protección de los derechos de las mujeres. Destacan los organismos judiciales especializados en violencia de género y el Con-

sejo Nacional para la Igualdad de Género.

Sin perjuicio de la amplia recepción de estándares internacionales en la Constitución de 2008, se puede destacar el desarrollo infraconstitucional. Así por ejemplo, el Código Orgánico Integral Penal (2014) tipificó el femicidio y la discriminación por motivos de género; además, eliminó la posibilidad de conciliación en materia de violencia intrafamiliar. De igual forma, en leyes y agendas de política pública que regulan el sector político, educativo y económico, se establecen medidas para combatir la discriminación y violencia contra la mujer.

Por otra parte, a nivel jurisprudencial, tanto la Corte Nacional de Justicia como la Corte Constitucional han desarrollado importantes precedentes para la protección de las mujeres en estado de



Israel Patricio Celi Toledo

- Es docente titular auxiliar en la carrera de Derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja y coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional de la misma universidad. Cursa un doctorando en Ciencia Política en la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) gracias a una beca de la OEA y el grupo COIMBRA. Tiene una maestría en Derecho, con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Desde 2014 dicta clases de Derechos Humanos, Teoría Política y Derecho Constitucional, en carreras de pregrado y programas de posgrado en universidades de Loja y Ambato. Tiene varias publicaciones científicas sobre Ciencia Política y Derecho Constitucional. Es autor del libro "Neoconstitucionalismo en Ecuador. ¿Judicialización de la política o politización de la justicia?", publicado por la Universidad Andina Simón Bolívar y la Corporación Editora Nacional en 2017.



Ana Dolores Verdú Delgado

- Antropóloga Social y Cultural y Doctora en Estudios e Investigación sobre las Mujeres, Feministas y de Género, por la Universidad Miguel Hernández de Elche (Programa Internacional y Conjunto de la UMH y la UJI, 2013). En los últimos diez años se ha dedicado a la investigación social y a la docencia dentro y fuera del ámbito académico. Ha sido becaria de investigación del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante y del Centro Interdisciplinar de Estudios de Género de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Ha impartido, cursos y talleres sobre temas relacionados con el género en diferentes universidades españolas y de América Latina. En la actualidad es docente e investigadora en el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Técnica Particular de Loja.

gravidez¹ y en situación de discriminación laboral².

Los avances normativos también han sido reconocidos por estudios independientes a nivel internacional. Un reciente índice multidimensional de gran relevancia destaca el desempeño

de Ecuador en indicadores sobre discriminación legal e inclusión parlamentaria. Como vemos en la tabla I, el país destaca en estos indicadores con un desempeño alto, mientras que su desempeño es medio o bajo, cuando se trata de indicadores sobre la eficaz protección de los derechos.

Tabla 1. Desempeño (alto, medio o bajo) de Ecuador en los indicadores del índice mujeres, paz y seguridad 2017/18

Indicadores	Desempeño en Ecuador		
	Alto	Medio	Bajo
Representación parlamentaria	x		
Discriminación legal	x		
Sesgos normativos en favor de los hombres	x		
Violencia organizada	x		
Educación		x	
Inclusión financiera		x	
Empleo		x	
Acceso a teléfono		x	
Seguridad comunitaria		x	
Violencia intrafamiliar			x

Fuente: Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo. 2017. Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women. Washington, DC: GIWPS and PRIO, p. 23.

Elaboración: Israel Celi y Ana Verdú.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el índice "Mujeres, paz y seguridad 2017/18" e informes de organismos de derechos humanos a nivel nacional³ e internacional reconocen los avances normativos, pero también critican la divergencia entre el deber ser de las normas jurídicas y la realidad de discriminación y violencia que afecta a la mayoría de mujeres en Ecuador. A continuación analizaremos este problema en relación con las observaciones del Comité para la Eliminación

de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante Comité CEDAW).

Observaciones del Comité para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y respuesta Estatal

En 2015, el Comité CEDAW, mediante el documento CEDAW/C/ECU/CO/8-9, emitió sus observaciones al octavo y noveno informes combinados presentados por el Estado ecuatoriano en 2013. El documento destaca los avances en materia normativa, realzando la normativa constitucional y legal, así como la amplia ratificación de instrumentos internacionales. Al mismo tiempo, manifiesta sus preocupaciones sobre la eficacia de las políticas estatales y recomienda adoptar numerosas medidas que resumimos a continuación:

a) visibilizar la Convención el CEDAW; b) prevenir y sancionar la violencia contra la mujer especialmente en zonas rurales y remotas; c) generar información desglosada por sexo, etnia y condición social sobre los efectos de la legislación y las políticas en la garantía de los derechos de las mujeres; d) capacitar a policías y funcionarios judiciales y eliminar estigmas y estereotipos en el sector justicia; e) crear unidades judiciales en los cantones donde no existen; f) resolver problemas de rectoría política, falta de recursos y coordinación Estado-sociedad en la agenda para promover la igualdad de género; g) promover aplicación de medidas especiales de carácter temporal en favor de grupos de mujeres altamente vulnerables; h) Fortalecer la estrategia para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer; i) Resolver las dificultades procesales para ordenar el alejamiento de agresores y la reparación de las

víctimas; j) Crear mecanismos de reparación (especialmente casas de acogida); k) proteger a las víctimas de trata, especialmente a mujeres y niñas; l) mejorar la representatividad política de las mujeres en los gobiernos locales; m) eliminar la violencia y el hostigamiento sexual contra las mujeres en el sistema educativo; n) garantizar el acceso a la educación de las mujeres indígenas y afroecuatorianas y mejorar la calidad educativa, especialmente en zonas rurales; ñ) promover la inclusión económica y financiera de las mujeres, considerando las brechas existentes respecto de los hombres, o) garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente de las víctimas de violación; p) reformar la legislación civil de carácter discriminatorio.

educativo y al aumento del número de femicidios.

En respuesta a las observaciones de 2015 emitidas por el Comité del CEDAW el Estado ha dado muestra de su voluntad para aplicar las recomendaciones que exigían una respuesta oficial en 2017. Al respecto, el Estado ha tomado varias medidas: a) el mejoramiento de las condiciones para generar datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, b) el establecimiento de un Plan de Acción Nacional para la eliminación de la violencia contra la mujer; c) el aumento de los centros de acogida financiados por el Estado, d) la derogación de disposiciones discriminatorias del Código Civil⁴, e) los avances en el tratamiento legislativo de la despenalización del

“generar información desglosada por sexo, etnia y condición social sobre los efectos de la legislación y las políticas en la garantía de los derechos de las mujeres.”

Las observaciones del Comité CEDAW evidencian serios problemas en la garantía efectiva de los derechos de las mujeres. Dichos problemas además han recibido un amplio tratamiento mediático debido a los graves casos de violencia sexual en el sistema

aborto en casos de violación, incesto y malformaciones graves del feto⁵ y f) la aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres⁶.

La Ley desarrolla conceptos valiosos sobre el enfoque de

género, conforme a los avances internacionales. Al mismo tiempo, establece mandatos específicos dirigidos a las instituciones públicas que deben transversalizar el enfoque de género bajo la coordinación de un ente rector de Justicia y Derechos Humanos adscrito al Ejecutivo. Dicho ente rector tiene facultades para generar información, crear un observatorio sobre violencia contra las mujeres y contribuir en la planificación del Estado Central y los gobiernos locales.

Por otra parte, la Ley crea medidas administrativas de protección inmediata de mujeres en situación de violencia, accionables por la víctima o cualquier persona, antes las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Tenientes Políticos Parroquiales. Finalmente, siguiendo las recomendaciones del Comité del CEDAW, la Ley establece estándares y procedimientos para asegurar la prevención de la violencia y la reparación de las víctimas.

Aunque la Ley da respuesta a varias de las exigencias presentes en las observaciones del Comité CEDAW y en las demandas del movimiento de mujeres, no garantiza los recursos para luchar contra la violencia. Esto es muy grave en un contexto de agudización de la violencia contra las mujeres. El presupuesto general del Estado para 2019 redujo drásticamente el presupuesto que serviría para implementar la Ley bajo análisis⁷.

Lo anterior revela una divergencia significativa entre normativa y resultados que depende de un mayor compromiso político y principalmente de mejoras en la gestión pública, la administración judicial y el financiamiento de las



políticas. No obstante, un país como Ecuador debe buscar la principal causa de la discriminación y violencia contra las mujeres, no solo en políticas que siempre tendrán limitaciones, sino principalmente en factores económicos y culturales. A continuación reflexionaremos sobre la relación entre cultura y violencia de género.

La violencia de género: un problema cultural

En Ecuador las cifras de la violencia contra las mujeres sitúan este problema como uno de los principales a abordar por las políticas públicas. En 2014 el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, junto con el Instituto Nacional de Estadística de Ecuador, publican los resultados de una macro-encuesta sobre violencia de género en el país, y por primera vez tenemos datos confiables sobre la magnitud de este problema. En este informe se señala que 6 de cada 10 mujeres ecuatorianas han vivido alguna situación de violencia de los diferentes tipos reconocidos. Estos son: física, psicológica o emocional, sexual o patrimonial. Otra cifra que merece la pena

analizar cuando observamos cómo ocurre la violencia contra las mujeres también la proporciona este informe cuando detecta que hasta el 76% de la violencia de todos los tipos se produce en el ámbito de la pareja o el matrimonio. Esta además tiene más incidencia en el inicio de la convivencia o del matrimonio, es decir, en las parejas más jóvenes. Es decir, el ámbito íntimo constituye un espacio importante de expresión de la violencia contra las mujeres, lo que puede influir en el hecho de que solo la mitad de las mujeres que declaran haber sufrido violencia hayan denunciado y solo el 5,3% de los agresores hayan recibido castigo (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014).

El juicio, de hecho, puede llegar a constituir un proceso especialmente estresante para la víctima. En ellos las mujeres se enfrentan por lo general a una falta de entendimiento de las condiciones que envuelven la violencia de género y de su estructuralidad social por parte de quienes las asisten. Los prejuicios culturales que orientan la culpa hacia la mujer y legitiman su “castigo” entran a menudo en los procesos jurídicos, el supuesto ámbito de aplicación de la ley. Estas limitaciones obligan a las organizaciones civiles de mujeres a prestar ayuda en estos contextos, convirtiéndose en una de las acciones de su agenda

el acompañamiento a la víctima y/o acusación del agresor en los casos donde se celebra un juicio.

La ineffectividad de las leyes y políticas públicas contra la violencia que sufren las mujeres responde principalmente a condiciones culturales que limitan la aplicación de las leyes. Es una cuestión de voluntad por parte de quienes han de gestionar los programas y de hacer justicia en un contexto económico y cultural que impide el empoderamiento femenino.

Este problema cultural pone en evidencia el **carácter histórico de la discriminación de las mujeres**. La realidad es que la defensa de la igualdad de género por las democracias modernas convive con normas culturales que naturalizan la violencia contra las mujeres, especialmente en países de tradición cultural colectivista y machista como Ecuador, conforme se ha demostrado en los estudios de psicología social sobre los países de América Latina (Díaz, 2002).

En todo caso, a nivel global parece existir una cuestión de fondo que conflictiviza la aplicación de los derechos humanos al individuo femenino, y es el hecho de que las mujeres fueran concebidas históricamente como la parte de la población al servicio de los hombres y la familia (Verdú, 2017). Un cuerpo destinado a

satisfacer necesidades colectivas, sobre el cual recae la responsabilidad sobre la reproducción biológica y social y cuyos intereses y necesidades individuales se minimizan o invisibilizan. Un cuerpo convertido en “campo de batalla” del patriarcado, sobre el cual la violencia responde el objeto último de sometimiento, como se observa en fenómenos globales como el femicidio, la mutilación genital, la prostitución obligada, el tráfico internacional de mujeres y niñas, los malos tratos físicos y psíquicos, las violaciones, la ocultación bajo el burka, e incluso el aborto selectivo (Valls-Llobet, 2009, p. 311).

En un contexto cultural en el que la violencia contra las mujeres todavía se vive como “castigo” o consecuencia por haber roto alguna regla patriarcal ancestral y en el que es relativamente reciente que una mujer pueda tomar decisiones en beneficio propio, hablar del derecho a la integridad física y moral de las mujeres se vuelve complejo. Las mujeres pueden defenderse como los hombres de las agresiones por robo u otros delitos, pero si se defienden contra la agresión sexual, el caso se vuelve tabú o polémico, al hacer un reclamo directamente contrario al pensamiento tradicional: que nadie más que la propia mujer es dueña de su cuerpo. En Ecuador, de todas las denuncias interpues-

tas por mujeres por violencia, entre el 25% y el 40% son por violencia sexual. Se calcula que el 38% de esta violencia es ejercida por conocidos y el 33% por familiares (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014).

De hecho, el carácter transgresor que puede llegar a tener el derecho de las mujeres a la protección del propio cuerpo se evidencia también en las dificultades que enfrenta la población femenina latinoamericana para poder garantizar un derecho tan fundamental como es la salud sexual y reproductiva.

Conclusiones

A pesar de los esfuerzos institucionales y de las organizaciones civiles por luchar eficazmente contra la violencia de género, por construir una sociedad más justa, y por lo tanto más igualitaria, creemos que en la sociedad ecuatoriana se combinan algunos factores de raíces históricas que ponen límite a estos esfuerzos.

Al revisar la normativa se puede observar la existencia de una igualdad jurídica que no difiere esencialmente de la existente en las normas y recomendaciones internacionales. Sin embargo, la desigualdad real pervive gracias a los límites en la ejecución de las políticas y a condiciones de carácter estructural y cultural.

En este sentido, es necesario que el Estado y la sociedad luchen por un cambio cultural basado en los valores de la igualdad y los derechos humanos. Para el efecto, es necesario garantizar la participación de las organizaciones de mujeres, así como garantizar la capacitación de profesionales y aumentar la sensibilización social. Si bien, la discriminación y violencia contra las mujeres depende fuertemente de factores estructurales como la dependencia económica, la etnia o la ubicación geográfica, es mucho lo que se puede hacer promoviendo la concienciación social y la agencia dirigida a modificar las condiciones estructurales que impiden la garantía plena de los derechos de las mujeres.

1. Ver sentencias de la Corte Constitucional N° 247-17-SEP-CC, N° 072-17-SEP-CC y N° 309-16-SEP-CC. Ver también la Resolución No. 06-2016 de la Corte Nacional de Justicia.
2. Ver sentencia N° 292-16-SEP-CC.
3. Véase el informe Sombra al Comité de la CEDAW elaborado por la Coalición Nacional de Organizaciones de Mujeres en 2015. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_NGO_ECU_18897_S.pdf
4. Véase Ley Reformatoria al Código Civil publicada en el segundo suplemento N. 526 del viernes 19 de junio de 2015.
5. Documento CEDAW/C/ECU/CO/8-9/Add.1. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/CEDAW_C_ECU_CO_8-9_Add-1_19535_S.pdf
6. Registro Oficial N. 75 del lunes 05 de febrero de 2017.
7. Véase <http://www.teleamazonas.com/2018/11/presupuesto-de-plan-para-erradicar-violencia-de-genero-fue-reducido/>

Bibliografía

- CEDAW (2015). Documento CEDAW/C/ECU/CO/8-9, en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/ECU/CO/8-9&Lang=En
- CEDAW (2017). Documento CEDAW/C/ECU/CO/8-9/Add.1, en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/CEDAW_C_ECU_CO_8-9_Add-1_19535_S.pdf

- Celi, I. (2017). *Neoconstitucionalismo en Ecuador ¿Judicialización de la política o politización de la Justicia?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Coalición Nacional de Organizaciones de Mujeres (2015). Informe Sombra al Comité de la CEDAW, en
- https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_NGO_ECU_18897_S.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2014). La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador. Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Quito: CNIG-INEC-AECID.
- Diaz-Loving, R. (2002) Psicología Social Psicológica contexto latinoamericano. En C. Kimble, E. Hirt, R. DiazLoving, H. Hosch, W. G. Lucaker, & M. Zárate (Eds). *Psicología Social de las Américas*. México: Pearson Educación.
- Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo. (2017). *Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women*. Washington, DC: GIWPS and PRIO.
- Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Registro Oficial N. 75 del lunes 05 de febrero de 2017.
- Ley Reformatoria al Código Civil. Registro Oficial N. 526 del viernes 19 de junio de 2015.
- Resolución No. 06-2016 de la Corte Nacional de Justicia.
- Sentencias de la Corte Constitucional: N° 247-17-SEP-CC, N° 072-17-SEP-CC, N° 309-16-SEP-CC y N° 292-16-SEP-CC.
- Valls-Llobet, C. (2009). *Mujeres, salud y poder*. Madrid: Cátedra.
- Verdú Delgado, A. D. (2017). La instrumentalización de las mujeres desde una mirada histórica al amor en Occidente. En M. Cabrera y J. A. López, J. A. (2017): *IX Congreso Virtual sobre Historia de las Mujeres (15 al 31 de octubre de 2017): comunicaciones*. Asociación de Amigos del Archivo Histórico Diocesano de Jaén, pp. 871-890.

Música Excepcional



www.radiosucesos.fm