



Estudio de Caso País Ecuador

Leyes y políticas eficaces sobre igualdad de género y protección ante la violencia sexual y de género en situaciones de desastres

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) es la red humanitaria de voluntariado más grande del mundo. Con 189 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la Media Luna Roja miembros, nos encontramos en cada comunidad y alcanzamos a 85 millones de personas anualmente a través de nuestros servicios de largo plazo y programas de desarrollo, así como también a 110 millones de personas a través de nuestros programas de respuesta en casos de desastre y recuperación inicial. Actuamos antes, durante y después de los desastres y las emergencias de salud, para satisfacer las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables. Hacemos esto sin parcialidad alguna ni con base en criterios de nacionalidad, raza, género, creencias religiosas, clases u opiniones políticas.

Guiados por la estrategia 2020 – nuestro plan de acción colectivo para abordar los grandes retos humanitarios y de desarrollo de esta década – nos comprometemos a salvar vidas y cambiar mentalidades.

Nuestra fortaleza yace en nuestra red de voluntariado, nuestro conocimiento comunitario, y nuestra independencia y neutralidad. Trabajamos para mejorar los estándares humanitarios, como cooperantes en el desarrollo y en las operaciones de respuesta en casos de desastre. Persuadimos a los responsables de la toma de decisiones para que en todo momento actúen a favor de los intereses de las personas vulnerables.

El resultado: facilitamos comunidades saludables y seguras, reducimos vulnerabilidades, fortalecemos la resiliencia y fomentamos una cultura de paz en el mundo.

**© Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2017**

Se permite la reproducción total o parcial de este estudio para usos no comerciales, siempre y cuando se reconozca la fuente. La FICR agradecería recibir detalles de su utilización. Las solicitudes para la reproducción de carácter comercial deben ser dirigidas a la FICR secretariat@ifrc.org.

Las opiniones y recomendaciones expresadas en este estudio no necesariamente representan la política oficial de la FICR o de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por separado.

**P.O. Box 303
CH-1211 Geneva 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395
E-mail: secretariat@ifrc.org
Sitio de Internet: www.ifrc.org**

Estudio de Caso País Ecuador

Leyes y políticas eficaces sobre igualdad de género y protección ante la violencia sexual y de género en situaciones de desastres

Tabla de Contenido

Agradecimientos	4
Acrónimos	5
Resumen ejecutivo	6
Parte 1	
Introducción	7
1.1 Metodología	7
1.2 Antecedentes del país	8
El contexto de VSDG en Ecuador en épocas de normalidad	8
Impacto humanitario del terremoto de 2016	8
Parte 2	
Leyes, políticas e instituciones de protección ante la VSDG	10
2.1 Leyes	10
La Constitución	10
Código Orgánico Integral Penal	11
2.2 Instituciones y Políticas sobre VSDG	12
2.3 Retos generales que enfrentan los marcos de protección contra la VSDG	13
Parte 3	
Resiliencia ante los desastres de los marcos de protección contra la VSDG	15
Parte 4	
Las leyes y políticas que apoyan la gestión de riesgo de desastre	18
Parte 5	
Igualdad de Género y protección contra la VSDG en operaciones de desastre	20
5.1 Sensibilización de Género en General	20
5.2 Refugios post Desastres – el área más problemática	21
Refugios temporales	21
Albergues Gubernamentales	22
Cuestiones problemáticas con relación al rol de las Fuerzas Armadas	23
El espacio físico de los albergues y la VSDG	25

Parte 6	28
Hallazgos y recomendaciones	28
6.1 Hallazgos sobre buenas prácticas	28
Servicios a las comunidades afectadas	28
Implementación de políticas, orientación y respuestas coordinadas de las instituciones que atendieron directamente el problema de VSDG	29
Coordinación de la respuesta humanitaria	29
6.2 Hallazgos sobre las brechas	29
Protección ante la VSDG en los Marcos de gestión de riesgo	29
Preparación previa sobre igualdad de género y VSDG en la gestión de riesgo	30
Respuesta al incremento de la VSDG y de las necesidades específicas de la población	30
Interacciones entre el sistema de gestión de riesgo y los sistemas de protección contra la violencia	31
Coordinación Institucional de los agentes no gubernamentales	31
Experiencias comunitarias con respecto a la eficacia de la prevención y el apoyo relativo a la VSDG	32
Necesidades relativas a la data	32
6.3 Recomendaciones	32
Para el gobierno y los órganos legislativos	32
Para la FICR y las Sociedades Nacionales	35
Para la sociedad civil y la comunidad humanitaria internacional	36
Annexes	37
Anexo 1: Resumen de disposiciones Constitucionales sobre VSDG	37
Anexo 2. Lista de organizaciones clave que fueron entrevistadas	38
Anexo 3. Lista de agentes clave en la respuesta al terremoto de 2016	38
Anexo 4. Diagrama de flujo sobre asistencia a los sobrevivientes de la VSDG	
En los albergues	39
Referencias	40

Agradecimientos

Este informe fue desarrollado y escrito por dos consultoras de la FICR, Lourdes Camacho Zambrano y Cecilia Valdivieso Vega. El apoyo metodológico y editorial durante el estudio fue suministrado por la consultora de la FICR Mary Picard, y otros colaboradores de la FICR tales como Hugo Cahueñas Muñoz, José Félix Rodríguez y María Mercedes Martínez, con la revisión editorial y técnica de la versión del informe traducido, llevada a cabo por los colaboradores de la FICR: Lucia Cipullo, Julia Hartelius, Kaisa Laitila, Isabelle Granger, David Fisher y Amjad Saleem.

La FICR quiere agradecer a la Cruz Roja Ecuatoriana (CRE) por su colaboración en la elaboración de este estudio de caso, materializada en la facilitación de los contactos a las consultoras y en su apoyo en la organización de las visitas de campo. La FICR quiere agradecer de manera especial a Juan José Alencastro, Coordinador Nacional de Principios y Valores Humanitarios de la CRE, por su apoyo durante el proyecto y por sus comentarios al borrador del informe.

Esta investigación fue posible gracias al apoyo de la Cruz Roja Sueca a la cual la FICR expresa su gratitud.



Acrónimos

AMJUPRE	Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales del Ecuador	MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
CJ	Consejo de la Judicatura	MIES	Ministerio de Inclusión Social y Económica
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género	MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
CO	Centro de Operaciones de Emergencia	MSP	Ministerio de Salud Pública
GOIP	Código Orgánico Integral Penal	NGO	Organización no Gubernamental
CRE	Cruz Roja Ecuatoriana	PNEVG	Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género contra Mujeres, Niños y Adolescentes
DINAPEN	Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes	GR	Gestión de riesgo
DTM	Matriz de Seguimiento de Desplazamiento	CGR	Comité de Gestión de Riesgo
FFAA	Fuerzas Armadas de Ecuador	UGR	Unidades de Gestión de Riesgo
FGE	Fiscalía General de Ecuador Violencia de Género (ver VSDG)	RUD	Registro Único de Damnificados
IESS	Instituto Ecuatoriano del Seguro Social	SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de La Cruz Roja y de la Media Luna Roja	VSDG	Violencia Sexual y de Género
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	SNGR/RM	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo
IOM	Organización Internacional para las Migraciones	UEMPE	Unidad Escuela de Misiones de Paz Ecuador
LGBTI	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero e inter-género	UN OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
LOEI	Ley Orgánica sobre Educación Intercultural	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
LOS	Ley Orgánica de Salud	UNHCR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
MCDS	Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
MEIB	Ministerio de Educación Intercultural Bilingüe	ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad		

Resumen Ejecutivo

Con base en información cualitativa recopilada de fuentes primarias y secundarias, este estudio de caso hace una revisión de la igualdad de género en las leyes y políticas, así como también de la cuestión de violencia sexual y de género (VSDG) en el contexto de los desastres que tuvieron lugar en Ecuador. Este estudio, se enfoca en el terremoto del 16 de Abril de 2016, que afectó profundamente las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas. El informe examina el alcance y la efectividad de las leyes y políticas relacionadas con la prevención, respuesta y las sanciones relativas a la VSDG, tanto en épocas normales como en situaciones de desastre, así como también la sensibilización de los temas de género en las políticas nacionales para la gestión de riesgo de desastre.

Los marcos legales para la protección relativa a la VSDG incluyen la Constitución, El Código Orgánico Integral Penal, y las leyes en materia de educación, salud, niñez y adolescencia, seguridad pública y estatal. En conjunto, éstas aún no brindan una visión general que considere las cuestiones de género, especialmente en lo relativo a la condición de las sobrevivientes del género femenino ante situaciones de VSDG en contextos de desastre. La vulnerabilidad incrementada, las necesidades específicas, las voces, experiencias e intereses de estas poblaciones en el proceso de recuperación no han sido suficientemente atendidas. De igual forma, el sistema de gestión de riesgo (GR) carece de una perspectiva de igualdad de género, y las mujeres de las poblaciones afectadas no son reconocidas de manera específica como grupo en los mecanismos operativos de respuesta ante situaciones de emergencia a nivel nacional ni local.

Unos de los componentes primordiales de la respuesta ante el terremoto fue el establecimiento de albergues de emergencia oficiales, así como también albergues informales. En todas las comunidades afectadas por el desastre, existían condiciones que exacerbaban la violencia contra las mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intergénero (LGBTI). Las causas incluían debilidades en la administración de justicia, la cultura de machismo, la distribución de los espacios físicos en los albergues, reglas en los albergues que no tomaban en consideración las necesidades de las mujeres, y relaciones de poder que determinaban el acceso de las mujeres a los recursos para su supervivencia en estos espacios.

El informe recomienda la incorporación de manera urgente de la igualdad de género en las políticas, leyes y planes operativos de gestión de riesgo, incluidos mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en los esfuerzos de preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de desastre. Se recomienda la creación de leyes que garanticen el suministro permanente de servicios y acceso a la justicia para aquellos sobrevivientes de casos de VSDG, durante situaciones de desastre y en la fase de recuperación. También existe la necesidad de suministrar entrenamiento por parte de especialistas en cuestiones de género y VSDG para agentes gubernamentales responsables de la provisión de asistencia en las áreas afectadas, para una mejor coordinación Inter-agencias y un mayor nivel operativo, y para una mayor inclusión sistemática de la sociedad civil nacional y de las agencias de cooperación internacional en la planificación e implementación para la protección ante amenazas de VSDG en situaciones de desastre.

Parte 1

Introducción

Este estudio de caso llevado a cabo por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y la Cruz Roja Ecuatoriana (CRE), examina las desigualdades de género y la violencia sexual y de género (VSDG) en Ecuador luego del terremoto que tuvo lugar el 16 de Abril de 2016. Su objetivo es contribuir a una mejor comprensión de la transversalización de género, la participación de las mujeres en la gestión de riesgo, y la prevención y respuesta ante la VSDG en situaciones de desastre,¹ especialmente:

- En el marco de leyes, políticas e instituciones para la prevención y apoyo ante casos de VSDG en Ecuador, y cómo operan en situaciones de normalidad;
- Qué tan bien operan esos marcos de protección ante casos de VSDG en situaciones de desastre (resiliencia ante los desastres) incluida la visión de los interesados sobre la naturaleza de los retos para la prevención y apoyo en casos de VSDG en situaciones de desastre, así como también el estudio de las prácticas que resultan eficaces;
- Elementos clave del sistema nacional de gestión de riesgo de desastre y leyes, políticas e instituciones relevantes que los sustentan; y
- La extensión en que el sistema de leyes y políticas de GR incluye mandatos específicos sobre (a) igualdad de género (la participación de las mujeres y los riesgos sensibles al género, la evaluación de necesidades e impacto – especialmente si la VSDG se incrementa en situaciones de desastre), y (b) protección ante casos de VSDG, especialmente si existen mecanismos para la coordinación con los servicios de apoyo ante casos de VSDG en situaciones de desastre.

1.1 Metodología

Este proyecto fue llevado a cabo en colaboración entre la FICR y la CRE por dos consultoras en Ecuador en un período de cuatro semanas desde Marzo hasta Abril de 2017. Este informe se basa en una revisión y análisis de las leyes, políticas y otras fuentes, así como también en 17 entrevistas con informantes clave a nivel local y nacional. Cierta número de organizaciones que fueron alcanzadas para esta entrevista no se encontraban disponibles dentro del cronograma del proyecto. (Ver anexo 2 para la lista de los informantes clave). Adicionalmente, se formaron dos grupos de enfoque en la comunidad rural de Cabuya en la provincia de Manabí, una de las regiones más afectadas por el terremoto. El cronograma y el alcance del proyecto no permitieron una recopilación de datos primarios con individuos sobrevivientes de casos de VSDG.

¹ En tanto que se reconoce que diferentes organizaciones emplean diferente tecnología, en el presente estudio, el término “violencia sexual y de género” se emplea de conformidad con el uso que le otorga el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la resolución sobre “Violencia Sexual y de Género: Acción conjunta sobre Prevención e Intervención 321C /15/ R3”, Adoptada por la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que tuvo lugar en Diciembre 8-10,

Tal y como se acordó con los entrevistados y los participantes de los grupos de enfoque, sus visiones no les fueron atribuidas de manera individual, sino únicamente como provenientes del sector a los cuales pertenecen, tales como “personal de cooperación internacional”, “personal ONG”, o “funcionarios públicos”.

1.2 Antecedentes del País

El contexto de VSDG en Ecuador en épocas de normalidad

Una encuesta nacional de 2011 sobre relaciones familiares y violencia de género contra mujeres y jóvenes, encontró que el 60.6% de las mujeres de 15 años o más habían experimentado una o más formas de violencia de género, incluida forma física, psicología, patrimonial² y violencia sexual (por una persona conocida o desconocida) y 69% de las niñas entre 10 y 15 años habían sido víctimas de violencia de género, especialmente de abuso sexual.³ la encuesta encontró que la forma de violencia más común experimentada por las mujeres mayores de 15 años era psicológica o emocional (afectando al 53.9% de las mujeres), mientras que 38% experimentaron violencia física, 25.7% de violencia sexual y 16.7% de violencia patrimonial.⁴ Entre Enero y Marzo 2017 fueron reportados 44 femicidios en el país (asesinatos con móviles sexuales o de género), cometidos en 13 provincias.⁵

Es de especial relevancia para este estudio los niveles de VSDG que se experimentan en las provincias más afectadas por el terremoto de 2016. Manabí, donde el impacto del terremoto fue mayor, cuenta con una prevalencia general de VSDG de 48.5% según la encuesta nacional de 2011, mientras que la segunda provincia más afectada por el terremoto, Esmeraldas, presenta una prevalencia de 58%. En promedio 62% de las mujeres en estas dos provincias no cuentan con un ingreso propio, comparado con el 20% de los hombres en esas mismas provincias.⁶

Impacto humanitario del terremoto de 2016

Ecuador presenta un alto riesgo de desastres provocados por peligros naturales tales como terremotos y erupciones volcánicas, así como también amenazas hidro-meteorológicas que incluyen inundaciones, tormentas sequías, deslizamientos de tierra y tsunamis.

De acuerdo con el Registro Individual de Víctimas del gobierno, el terremoto de Abril de 2016 en Ecuador afectó a un gran número de personas, tal y como se especifica a continuación:⁷

2 “La Violencia Patrimonial, definida mínimamente como la violación de los derechos de propiedad de la mujer, ha incrementado su reconocimiento como una forma de violencia de género conjuntamente con la violencia psíquica, psicológica, y sexual.” Ver: Deere, Carmen Diana, Jacqueline Contreras, y Jennifer Twyman, “Violencia Patrimonial: Un Estudio de los Derechos de Propiedad de la Mujer en Ecuador”, June 26, 2013. Artículo de Investigación. Cabe destacar que, aunque también muy extensa, la definición acordada de VSDG en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no se extiende aun a la violencia patrimonial. Ver: CICR y FICR. 2015. Violencia sexual y de género: Acción conjunta sobre prevención y respuesta, informe de Antecedentes. (Ginebra, Octubre 2015).

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) Hombres y Mujeres en Números III, Quito, Ecuador, 2012.

4 Camacho Zambrano, Gloria. Violencia de género contra las Mujeres en Ecuador: Análisis de los Resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de género contra la Mujer. 2014. Quito.

5 Más información, Menos Violencia www.masinformacionmenosviolencia.com.. (consultada el 12 de Abril de 2017).

6 OCHA Boletín Humanitario Ecuador: Terremoto del 16 de Abril, Noviembre 2016

7 RUD, Octubre 28, 2016: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) trabajando con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y agencias de la ONU, recopiló información sobre los daños y pérdidas sufridos, a fin de crear políticas y programas para la reconstrucción post-desastre.

- 387,202, personas fueron registradas como afectadas por el desastre, 87% de la cuales se encontraban radicadas en Manabí, 12% en Esmeraldas y 4% en el resto del país.
- Un total de 36,149 casas fueron clasificadas como inseguras o como aptas únicamente para uso restringido (MIDUVI, Septiembre 30).
- 5,808 personas se encontraban viviendo en 23 albergues gubernamentales (MICS) y 4,620 personas se encontraban viviendo en 63 refugios informales (DTM5) para el mes de Noviembre de 2016.⁸
- 15,176 personas afectadas presentaban discapacidades.
- 2,800 mujeres afectadas se encontraban embarazadas.

De aquellos afectados por el terremoto, 52% eran mujeres y 48% eran hombres, 43% eran niños/adolescentes, 11% eran menores de 5 años y 7% eran mayores de 65 años.⁹

Entre los impactos a la salud que causó el terremoto, el marcado incremento en la transmisión del virus del Zika generó un interés especial conjuntamente con algunas de las infecciones de transmisión sexual encontradas en las principales provincias de Manabí y Esmeraldas.¹⁰ El 85% de 2,242 casos de Zika fueron registrados en Manabí. Hubo 216 casos de infección de Zika en mujeres embarazadas, con el 50% de infecciones de Zika en mujeres en período de edad fértil.¹¹

8 Durante la respuesta humanitaria al terremoto en Ecuador, el término “albergue” fue usado para referirse a los alojamientos oficiales establecidos por el gobierno, y el término “refugio” para los albergues espontáneos o informales. Por ejemplo: Lista de Albergues y Refugios para responder al Terremoto. <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ecuador/assessment/listado-de-albergues-y-refugios-por-terremoto-11-mayo-2016> Consultado en Abril 28, 2017.

9 OCHA Boletín Humanitario Ecuador: Terremoto del 16 de Abril, Noviembre 2016

10 El virus Zika se transmite a través de la mordida de un mosquito, y ya constituía una grave cuestión de salud pública

11 Ministerio de Salud Pública (MSP) Informe Zika, Semana Epidemiológica 42, Octubre 26 2016.

Parte 2

Leyes, políticas e instituciones de protección ante la VSDG

Esta parte del informe constituye una revisión de las leyes, las políticas nacionales y sectoriales y las instituciones relevantes a la prevención, respuesta, enjuiciamiento y compensación, relativas a la VSDG en épocas normales (carentes de un entorno de desastre). La siguiente sección busca determinar cómo funcionaron algunos de estos marcos luego del terremoto de 2016, y el capítulo a continuación busca determinar qué tan preparado se encontraba el sistema de gestión de riesgo para ofrecer protección ante la VSDG y medidas de igualdad de género.

2.1 Leyes

La Constitución

La Constitución de Ecuador de 2008 refleja principios de derechos humanos y reconoce la integridad personal como parte de los derechos a la libertad, incluyendo la integridad física, psicológica, moral y sexual, conjuntamente con una vida libre de violencia en la esfera pública y privada. A través de los artículos 10 y 11 otorga aplicación inmediata y directa en el Derecho Ecuatoriano a los acuerdos internacionales de derechos humanos de los cuales el país es signatario, incluida la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y su Protocolo Opcional, y la Convención regional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Convención Belém do Pará). La atención que brinda la Constitución a la desigualdad de género se sustenta en esfuerzos políticos de larga data, y en los destacados esfuerzos históricos del movimiento de mujeres en Ecuador.¹²

La Constitución cuenta con cierto número de artículos que son pertinentes a la VSDG, en tanto que hacen de la libertad contra la violencia, violencia sexual y violencia de género, derechos fundamentales que deben ser apoyados por todas las instituciones gubernamentales. Esto incluye disposiciones específicas que reconocen la violencia como una cuestión de desigualdad, y que requiere mecanismos de enjuiciamiento especiales y órdenes de protección para salvaguardar a los sobrevivientes de la VSDG. Estas disposiciones se resumen en el Anexo 1 de este Informe.

La Constitución también establece la creación de los Consejos de Igualdad Nacional con el objetivo de garantizar el disfrute y ejercicio pleno de los derechos humanos de los diferentes grupos poblacionales mediante la formulación, transversalización, observancia, monitoreo y evaluación de políticas públicas relacionadas con cuestiones de género, étnicas, generacionales y estructurales; discapacidades y movilidad humana.

12 El rol del movimiento de las mujeres es reconocido en documentos tales como la Agenda Nacional de la Mujer e Igualdad de Género de 2014-2017, del Consejo Nacional de Igualdad de Género, así como también en estudios académicos.

Código Orgánico Integral Penal

Al siguiente nivel de la legislación, el principal instrumento normativo relativo a la VSDG es la Ley Orgánica sobre el Código Criminal Penal (COIP) de 2014.¹³ De conformidad con el artículo 155 del COIP, la violencia doméstica es “toda acción que consista en abuso físico, psicológico y sexual cometido por un miembro de la familia contra una mujer u otros miembros de la familia.” El COIP establece sanciones para la violencia física (artículo 156) y psicológica (artículo 157) dependiendo del nivel de daño causado, así como también la violencia sexual (Artículo 158). Este artículo consagra el Femicidio como un crimen cometido por “una persona, que como resultado de una relación de poder expresada en cualquier forma de violencia, mate a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género” (Artículo 141), estableciendo sentencia de entre 22 y 26 años.

Resulta de relevancia especial en situaciones de desastre la definición que hace el COIP con respecto al aprovechamiento de un fenómeno natural, como circunstancia agravante de los delitos de violencia (Artículo 47:4), conjuntamente con aprovecharse o actuar en detrimento de niños y mujeres embarazadas (Artículo 47:10&11).

El COIP establece un umbral alto para la clasificación de los delitos de violencia doméstica como crímenes imputables, a saber, únicamente cuando un médico legal certificado, habiendo examinado a un sobreviviente de VSDG, determine la necesidad de un reposo de más de cuatro días. De lo contrario los delitos son clasificados como “violación”. Este umbral enfatiza la violencia física dejando de lado la violencia psicológica, emocional o económica, incluidas las amenazas y la coerción.

Las medidas de implementación establecidas bajo el COIP incluyen:

- Se pueden otorgar órdenes de protección a los sobrevivientes de la violencia, con el objeto de prevenir la ocurrencia de nuevos actos de agresión de mayor gravedad.¹⁴
- Se ordena a la Fiscalía General de la República “garantizar la intervención de fiscales especializados en crímenes contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra las mujeres o miembros de la familia...” (Artículo 442) (actualmente, existen 70 de estos fiscales especializados).
- Aquellos crímenes que involucran violaciones son investigados por Unidades Judiciales Especializadas en Violencia contra la Mujer y la Familia (actualmente, existen 27 de estas unidades en 18 de las 24 provincias).

A pesar de las medidas de protección contenidas en la Constitución, el COIP y otras leyes, ciertas formas de violencia incluidas en la legislación de otros países aún no son reconocidas en Ecuador, incluida la violencia patrimonial, política y obstétrica.

13 Bajo la Constitución Ecuatoriana, en la Tradición Legal Española, una Ley Orgánica es una ley de alto nivel desarrollada para implementar disposiciones constitucionales.

14 Consejo de la Judicatura, ONU Mujeres. Una vida Libre de Violencia: Manual sobre qué hacer y cómo actuar en respuesta a situaciones de violencia de género. Quito, 2016.

2.2 Instituciones y Políticas sobre VSDG

La complejidad de la VSDG requiere la coordinación de diversos sectores y agentes institucionales. A continuación se presentan los elementos institucionales y de políticas de mayor relevancia de este sistema en los diversos sectores.

Un conjunto de instituciones que tienen asignadas responsabilidades y prácticas en torno a la VSDG:

- Defensoría del Pueblo: La oficina autónoma de Defensoría del Pueblo, parte del sistema legal, brinda asesoría y apoyo gratuito a sobrevivientes de VSDG en casos de violencia doméstica (física, psicológica y sexual contra mujeres y otros miembros de la familia);
- Consejo de Género: el Consejo Nacional sobre Igualdad de Género, creado bajo la Constitución como agencia responsable de las políticas de género, adoptó la “Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017,” la cual incluye entre sus nueve áreas prioritarias, el derecho a una vida libre de violencia.
- El gobierno local: A nivel territorial, los Consejos y Juntas Cantonales son responsables de la protección de los derechos de las poblaciones priorizadas, y de referir los casos de VSDG a los organismos competentes;¹⁵
- Bienestar Social: Centros de Asistencia Integral y Hogares de Albergue para Víctimas de Violencia Doméstica y/o Sexual, que brindan asesoría legal gratuita, servicios de apoyo psicológico y social, y acceso a albergues temporales cuando la vida y la seguridad de las sobrevivientes de violencia y sus familias están en riesgo. Actualmente, existen 19 centros de asistencia y 5 albergues en 14 provincias en todo el país.¹⁶ Estos servicios son gestionados por organizaciones de la sociedad civil especializadas y son cofinanciados por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos;
- Policía: Tal y como lo establece el Artículo 558 del COIP, la Policía Nacional tiene la obligación de “asistir, proteger y transportar a las víctimas femeninas de violencia y a los miembros de su familia y levantar el caso que será referido a la autoridad competente dentro de las siguientes 24 horas”;
- Salud: La Ley Orgánica de Salud reconoce que la violencia es un problema de salud pública (Artículo 31) y solicita a los empleados de los servicios de salud que brinden asistencia médica y apoyo a los sobrevivientes de violencia doméstica y violencia sexual (Artículo 32). En 2014 el Ministerio de Salud Pública actualizó sus Directrices Técnicas para la Asistencia Integral a las Víctimas de Violencia de Género, a fin de fortalecer los establecimientos públicos y privados de salud, prevención, identificación, asistencia oportuna, referencia, transporte y monitoreo de casos de VSDG;¹⁷

15 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Artículo 4 h.

16 Los Centros de asistencia integral se encuentran en las Provincias de Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Santa Elena, Imbabura, Loja, Manabí, Orellana, Sucumbíos y Pichincha.

17 Ministerio de Salud Pública. Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género. Quito: MSP; 2014

- Educación: La Ley Orgánica de Educación Intercultural establece la obligación de “erradicar toda forma de violencia en el sistema educativo y resguardar la integridad, física, psicológica y sexual de los miembros de las instituciones educativas, con énfasis especial en los estudiantes” (Artículo 6 h) y el Código de Niños y Adolescentes establece el abuso sexual y los crímenes de explotación sexual y tráfico infantil.

Las políticas clave que sustentan los roles institucionales relacionados con la VSDG incluyen:

- El Plan de Bienestar Nacional del gobierno Ecuatoriano 2014-2017, incluye dos políticas específicas sobre violencia bajo sus 12 prioridades, a saber, “Promover la cohesión e inclusión social, una coexistencia pacífica y una cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia” (Objetivo 2); y “Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas” (Objetivo 6).
- En el marco del Plan Nacional de Bienestar, se estableció el “Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género contra Mujeres y Niñas” mediante Decreto Ejecutivo N° 620 del 10 de Septiembre de 2016. Fue concebido con la intención de ser un plan integral que abarcara cinco áreas de acción: transformación de los patrones socioculturales, sistemas de protección especial, acceso a la justicia, sistemas de información; e instituciones. La implementación se lleva a cabo por una comisión inter-institucional dirigida por el Ministerio de Justicia.¹⁸
- El Plan Nacional Integral de 2011 para la Erradicación de los Crímenes Sexuales en los Sistemas Educativos aplica a todos los establecimientos educativos, públicos municipales y privados.¹⁹ Bajo este plan, en el año 2014 el Ministerio de Educación estableció directrices estandarizadas para atender situaciones de violencia.

2.3 Retos generales que enfrentan los marcos de protección contra la VSDG

Los altos niveles de VSDG se han convertido “en la prioridad primordial de las mujeres Ecuatorianas desde finales de la década de los años 80,”²⁰ y diversas organizaciones de mujeres han impulsado respuestas legislativas y de políticas. Desde 2015, La Coalición Nacional de Mujeres Ecuatorianas ha apoyado la elaboración del Borrador de la Ley Integral sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, desarrollado a través de un proceso de colaboración en todo el país.²¹ La campaña para este Borrador de Ley fue interrumpida por el terremoto de 2016, pero ha sido retomada, y los redactores de la Coalición Nacional de Mujeres Ecuatorianas buscan incluir contenido relacionado con los contextos en situaciones de desastre. Mientras tanto, un borrador alternativo, el Borrador de la Ley Orgánica para

18 La Comisión consiste en el MJDH, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Economía e Inclusión Social, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y la Adolescencia y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género

19 Emitido a través del acuerdo Ministerial 340-11, publicado en el Registro Oficial # 581 – Martes Noviembre 22 2011. Ministerio de Educación, Protocolos y rutas de actuación frente a hechos de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del sistema educativo nacional, 2014 Informe Alternativo al Comité CEDAW. Preparado por la Coalición Nacional de Mujeres Ecuatorianas. Ecuador, Noviembre 2014.

21 “Ni una más! ¿Dónde firmo?”. Iniciativa de Rendición de cuentas ciudadana para preparar una Ley para el Derecho de la Mujer a una vida Libre de Violencia. Coalición Nacional de Mujeres Ecuatorianas, Septiembre 2016.

la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, fue presentado por la Asamblea Nacional en Agosto 2017.²² Actualmente se discuten dos borradores de Ley con la intención de lograr el consenso para un único borrador.²³

Las organizaciones de Mujeres, con el apoyo de agencias de cooperación internacional, también se encuentran promoviendo el establecimiento de una normativa especializada a nivel local relativa a la VSDG, particularmente sobre mecanismos para un procedimiento expedito de enjuiciamiento de crímenes violentos, tal y como lo exige la Constitución, lo cual aún no ha sido implementado.²⁴

Informantes clave de este estudio, hicieron referencia a limitaciones a la implementación de los marcos para la protección contra la VSDG en épocas de normalidad (fuera del contexto de un desastre), de la siguiente manera:

- El impacto de los planes e instituciones nacionales no ha sido el esperado, un funcionario gubernamental los describe como buenos planes que solo fueron parcialmente implementados.
- La brecha principal con respecto a la VSDG es la falta de políticas integrales, enfocadas en que los sobrevivientes son seres humanos que requieren apoyo interinstitucional, en lugar de dejar la solución únicamente al sistema de justicia penal.
- Las investigaciones y procedimientos de enjuiciamientos expeditos para casos de VSDG se encuentran disponibles sólo en casos que involucran violación; el marco legal carece de un procedimiento expedito para el enjuiciamiento de casos de violencia psicológica, con demoras significativas y evidentes en la aplicación de órdenes de protección, y dificultades para la presentación de evidencias en casos de violencia psicológica.
- Según la opinión de la gente que fue consultada para este estudio, la reparación integral resulta ser una de las cuestiones más delicadas, según la visión de estas personas, la carencia de un protocolo estandarizado o de normativas que guíen el proceso de reparación, puede hacer del mismo un proceso muy subjetivo e incluso arbitrario.

22 Disponible en el sitio de internet de la Asamblea Nacional, proyectos de ley presentados el 18 de Agosto de 2017: Proyecto de Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género Contra Las Mujeres <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>

23 Fuente: Mensaje Personal de un miembro del equipo de redacción de la Coalición Nacional de Mujeres Ecuatorianas.

24 Desde 2016 la ONG Paz y Desarrollo, conjuntamente con la de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (AMJUPRE), la Coalición Nacional de Mujeres Ecuatorianas, y los abogados expertos en el terreno, cuentan con una propuesta para un procedimiento especial y enjuiciamiento de casos de violencia de género.

Parte 3

Resiliencia de los marcos de protección contra la VSDG ante los desastres

Con base en una investigación y en las entrevistas sostenidas con informantes clave, y a pesar de las intenciones del Artículo 35 de la Constitución, las leyes y políticas existentes referentes a la VSDG no fueron suficientes para responder a los casos de VSDG que tuvieron lugar durante la respuesta en caso de desastre y el proceso de recuperación luego del terremoto del 16 de Abril de 2016. Ello, en parte debido a que estos marcos no estipulan ningún plan de contingencia en caso de desastre o mecanismo de coordinación específico relativo a la VSDG en respuestas en casos de desastre, aparte de la Ley Orgánica de Salud.

La Ley Orgánica de Salud exige a la autoridad nacional de salud, colaborar con las diferentes entidades gubernamentales para incorporar un componente de salud en el Plan ante Desastres Naturales y Emergencias existente (Artículo 35). También requiere que los miembros del Sistema Nacional de Salud implementen un sistema educativo y de entrenamiento permanente y participativo sobre gestión de riesgo durante emergencias y desastres (Artículo 36), y que todos los establecimientos públicos y privados “deben desarrollar un Plan de Emergencia, Mitigación y Asistencia en Caso de Desastre, en línea con el plan nacional” (Artículo 37).

La respuesta al terremoto presentó una oportunidad para generar conciencia, acerca de la relación entre la VSDG y los desastres, en instituciones de protección contra la VSDG. Esto condujo a los diferentes agentes vinculados con la prevención, sanción y erradicación de la violencia, a la implementación urgente de acciones que respondieran a casos de desastre. Las respuestas incluían la producción de material informativo sobre prevención de VSDG y mecanismos de denuncia en los albergues, conjuntamente con generación de conciencia entre el personal de las instituciones públicas, personal de las fuerzas armadas y la policía, así como también funcionarios públicos responsables de la seguridad en los albergues, esto incluyó además la formación a mujeres desplazadas por el terremoto que residían en los albergues.

Se presentaron demoras en esta respuesta: Los primeros materiales oficiales fueron distribuidos casi tres meses después luego del terremoto. Según lo manifestó un funcionario público:

“En la época del terremoto y también posteriormente, se evidenció la carencia de conocimiento por parte de las instituciones encargadas del tema de violencia; esto no ocurrió de manera inmediata. La implementación de medidas no fue uniforme en todos los lugares, y en algunos casos se tomaron tanto medidas preventivas como

reactivas. Una vez que ocurre un incidente, o que casi ocurre, es que comienzan a surgir perspectivas más amplias....”

En respuesta a los casos de VSDG dentro y en los alrededores los albergues oficiales, así como también en los albergues informales (llamados refugios), el Ministerio de Justicia elaboró el manual *Directrices para la Acción y Asistencia en Casos de Violencia de Género en Manabí y Esmeraldas*, el cual fue distribuido entre los residentes de los albergues oficiales en Julio de 2016

25

El Ministerio de Justicia apoyó a cinco centros de asistencia integral en la provisión de asistencia a la población afectada mediante asesoría psicológica, legal y social para mujeres y adolescentes del género femenino sobrevivientes de violencia sexual, como resultado de residir en albergues y refugios. En Pedernales, se firmó un acuerdo con la Fundación Creando Futuro, la cual trabaja además en Esmeraldas suministrando servicios de apoyo a sobrevivientes de VSDG.

Como resultado del Decreto Ejecutivo 1228, desde el mes de enero de 2017, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Religión ha estado asumiendo de manera progresiva la gestión y provisión de servicios en albergues familiares a niños, adolescentes y padres que han sido privados de su libertad, de igual forma se han especializado en la provisión de servicios de protección para la restitución de los derechos de niños y adolescentes, y sus familias, que se han visto amenazados o violados. Este Ministerio también ha sido responsable de la gestión y provisión de servicios básicos de protección a niños y adolescentes, y del apoyo y asistencia a familias en casos de desastre y emergencia.²⁶

El Consejo de la Judicatura, organismo gubernamental del sistema legal que coordina acciones con la Oficina de la Fiscalía Pública, la Oficina de la Defensoría del Pueblo, La Corte Nacional de Justicia y otras entidades que forman parte del Sistema de Justicia en pleno mediante el Acceso al Departamento de Justicia, implementó medidas destinadas a garantizar que la población de las áreas afectadas tuvieran acceso a la divulgación de los servicios de justicia. Adicionalmente, el Sub-departamento de Género del Consejo de la Judicatura trabajó con ONU Mujeres y produjo un manual acerca de VSDG, que incluía los pasos a tomar para denunciar casos de violencia y la enumeración de las instituciones en las cuales los sobrevivientes pueden conseguir apoyo.²⁷

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género, conjuntamente con instituciones públicas y agencias internacionales de cooperación tales como ONU Mujeres y el Fondo para la Población de Naciones Unidas (UNFPA) impartió una formación al personal de las fuerzas armadas y la policía, sobre temas de VSDG en situaciones de desastre. Adicionalmente, el

25 Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. *Ruta de Atención a Víctimas de Violencia de Género en Manabí y Esmeraldas*. Ecuador, July 2016.

26 Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. “Ministerio de Justicia expuso sobre la gestión efectuada en Respuesta integral frente a desastres y emergencias desde la visión de seguridad.” At <http://www.justicia.gob.ec/ministerio-de-justicia-expuso-sobre-la-gestion-efectuado-en-respuesta-integral-frente-a-desastres-y-emergencias-desde-la-vision-de-seguridad/> (consulted 11 October 2017). See also: Programs and Plans on Eradication of Gender-Based Violence (in Spanish), at <http://www.justicia.gob.ec/>

27 Consejo de la Judicatura, Subdirección Nacional de Género, y ONU Mujeres. *Una vida libre de violencia: Manual sobre qué hacer y cómo actuar frente a situaciones de violencia de género*. Quito, 2016.

28 ‘Colectivo Universidad Púrpura’ una iniciativa de los estudiantes y profesores de la Universidad Central de Ecuador, Facultad de Comunicación y Cultura. Publicación de Prensa # 479. Agosto 15 2016.

Consejo Nacional en coordinación con un grupo que promueve la igualdad de género y la anti-violencia de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central de Ecuador lanzaron su campaña “Solidaridad con la Igualdad y Nosotros Reconstruimos con Igualdad” a fin de contribuir con la mitigación de la VSDG en albergues y refugios informales mediante la provisión de materiales de comunicación.²⁸

Estas acciones llevadas a cabo por el Estado en colaboración con organizaciones nacionales e internacionales, contribuyeron a responder a casos de violencia surgidos en este desastre en particular. Sin embargo, éstas constituyeron respuestas operativas ad-hoc, en lugar de la implementación sistemática de disposiciones específicas contenidas en leyes y políticas. La presencia de múltiples agentes, que se requería para apoyar la respuesta a un desastre de tal magnitud, no fue considerada como positiva por todos los involucrados:

“En los encuentros técnicos se anunció, ‘atención, ya vienen los defensores de los derechos humanos’. Existe una actitud defensiva hacia aquellos que defienden los derechos de las personas. Como resultado, es necesario cambiar la cultura institucional, así como la de la gente en general” (personal de una ONG).

Experiencias Operativas 1

Resiliencia de los marcos de protección de VSDG en situaciones de Desastre

- “En general, diría que existe una brecha significativa, ya que para la mayoría de las instituciones, ello no ha constituido una prioridad; la violencia de género ha sido atendida pero no en una forma consolidada o firme.” (funcionario público).
- “Existe un vacío, no se trata solo de contar con un protocolo, se deben acompañar las acciones con un lenguaje que resulte familiar a la gente, ser más simple y tomar más en consideración la cultura y el trabajo de esa perspectiva, no al contrario. La gente que hace las leyes, las directrices y los protocolos no se encuentran en el terreno y por ello existe una brecha.” (personal de una ONG)
- “Los niños son un buen ejemplo: existe una carencia de servicios especializados para niños y adolescentes que lidian con cuestiones de protección y violencia sexual contra menores. Pienso que los mecanismos de protección necesitan ser revisados a fin de garantizar una atención adecuada. En tiempos de un desastre natural, todo empeora.” (personal de cooperación internacional).
- “Es esencial no solo considerar a las personas y sus necesidades específicas sino también su potencial, no siempre son “vulnerables” e indefensos. Esto debería ser llevado a cabo por comunidades locales, organizaciones sociales, instituciones humanitarias y gobiernos estatales y locales, ya sea que compartan las mismas tendencias políticas o no.” (personal de cooperación internacional).

Parte 4

Las leyes y políticas que apoyan la gestión de riesgo de desastre

Este capítulo considera las cuestiones más amplias tanto de la protección ante la VSDG como la igualdad de género en la gestión de riesgo de desastre. El marco legal para la gestión del riesgo de desastre en Ecuador (el término que se emplea en Ecuador es simplemente “gestión de riesgo”) incluye la Constitución y la Ley de Seguridad Pública y Estatal, y su reglamento. Aun no existe una ley específica sobre gestión de riesgo de desastre.

De conformidad con el artículo 389 de la Constitución y las leyes subsidiarias, el Sistema de Gestión de Riesgo (el Sistema GR) fue creado en 2008. Consiste en Unidades de Gestión de Riesgo en instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional, y desde 2010 ha sido supervisada a nivel nacional por la Secretaría de Gestión de Riesgo. La secretaria nacional opera mediante un Comité de Gestión de Riesgo que vincula agencias de diversos sectores. El Comité enfoca su trabajo en todos los territorios geográficos (cantones, provincias del país) y es responsable de todos los componentes de gestión de riesgo (reducción, respuesta y recuperación).²⁹

Los informantes clave expresaron algunas preocupaciones acerca de qué tan bien estaba adaptado este sistema a una emergencia generalizada de gran magnitud, con un entrevistado de cooperación internacional que manifestó que:

“Hubo ciertas localidades donde no había nadie que pudiese tomar decisiones importantes, por lo que no se verificó una respuesta de emergencia real.”

El Comité de Gestión de Riesgo establece Comités de Trabajo Técnico. Instituciones y organizaciones que cuentan con una presencia en territorios y participan en los Comités respectivos más relevantes para su misión.³⁰ Por ejemplo, el Comité de Trabajo Técnico 4 es responsable de brindar seguridad en las áreas donde se han establecido refugios temporales, así como también de suministrar recursos para la evacuación de la población de las áreas en riesgo y trasladarlas a los albergues, y de la provisión de artículos alimenticios y no alimenticios a los refugios.

Los marcos legales y los mandatos institucionales del Sistema de GR en 2016 no exigían una atención específica a las necesidades de las mujeres y niñas como grupo, a la igualdad de género o la protección ante la VSDG en situaciones de desastre. Revisiones recientes mencionan la cuestión en términos muy generales.³¹ Actualmente, la atención a la igualdad de género

29 La Secretaría de Gestión de Riesgo. Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, Septiembre 2015.

30 Cada Comité de Trabajo Técnico es dirigido por un representante de un Ministerio coordinador, Ministerio sectorial u otra agencia gubernamental, el cual puede solicitar la participación de ONG nacionales e internacionales, así como también de centros científicos y de investigación.

31 Una revisión del Manual del Comité de Operaciones de Emergencia de 2017 ahora menciona el género como uno de los criterios generales para los grupos de interés, conjuntamente con las personas con discapacidad, y etnia/cultura. Vea. Secretaría de Gestión de Riesgos, Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, 2017, pp. 13 y 37.

y la protección contra la VSDG se apoya en las respuestas operativas en cada situación de desastre, con base en las políticas y prácticas de los agentes clave (gubernamentales y no gubernamentales).

Una ley específica de gestión de riesgo de desastre se encuentra actualmente bajo consideración en Ecuador. Un borrador de la Ley sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo³² fue presentado en Julio de 2012 pero hasta la fecha la Asamblea Nacional no ha logrado sancionarlo. Sin embargo, posterior al terremoto de 16 de Abril de 2016, el mismo proyecto de ley está siendo estudiado y debatido para ser presentado nuevamente. El momento es oportuno para la creación de una nueva ley que incluya objetivos claros relacionados con la igualdad de género y la protección contra la VSDG en situaciones de desastre. Esta podría además exigir una representación sustancial de las mujeres, incluidas organizaciones de mujeres relevantes, en instituciones y comités de gestión de riesgo.

32 Referido a la Asamblea Nacional mediante Solicitud No. AN-MEMC-2012-119, 10 de Julio 2012, por el Presidente de la Asamblea de ese momento, Fernando Cordero Cueva. Copia disponible en FICR GRD base de datos de instrumentos jurídicos en: <http://bit.ly/2xZ77iG>: <http://bit.ly/2xZ77iG>

Parte 5

Igualdad de Género y protección contra la VSDG en operaciones de desastre

5.1 Sensibilización de Género en General

Los marcos para la reducción y la respuesta ante el riesgo de desastre en Ecuador, y las acciones llevadas a cabo por la Secretaría de Gestión de Riesgo y la mayoría de instituciones gubernamentales que dieron respuesta al terremoto 2016, de manera general no parecen haber considerado la condición de género en relación con los procesos de evaluación de riesgo, impacto, soluciones, y toma de decisiones.

Las entrevistas del estudio de caso y las fuentes secundarias sugieren que no existen políticas Gubernamentales relativas a los desastres que incorporen disposiciones para la prevención, o la respuesta ante situaciones de VSDG. Existe una conciencia limitada acerca de la VSDG en situaciones de desastre y esta carencia de concienciación podría agravar la VSDG en situaciones de desastres.

Cierto número de agentes notaron la falta de participación de mujeres en los encuentros organizados en las comunidades afectadas y en las sesiones informativas gubernamentales para las organizaciones involucradas, con excepción de aquellas sesiones de entrenamiento concebidas específicamente para las mujeres; las de concienciación y toma de decisiones por parte de ONG, agencias de cooperación internacional y entidades de la ONU. En general las mujeres no eran vistas como agentes relevantes con una voz en los procesos de recuperación y asistencia. Tal y como lo señalara una de las mujeres consultadas, “las organizaciones de mujeres no participaron en los procesos de gestión de riesgo, no formamos parte de ninguna entidad o programa, lo cual es muy preocupante.”

Un programa que se destaca por contrarrestar esta dinámica ha sido identificado como “Participación de las Mujeres en Estructuras de Gestión de Albergues,” dirigido por la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) y ONU Mujeres en coordinación con varias instituciones gubernamentales que participan en los equipos de gestión de albergues. El proceso comenzó con el desarrollo de una base de datos en los albergues ubicados en Pedernales I (Divino Niño) y en Pedernales II (Llanos). La información fue recopilada en 19 grupos de enfoque y 14 entrevistas exhaustivas. Un total de 149 mujeres y adolescentes del género femenino fueron interrogadas acerca de sus percepciones de participación y seguridad en los albergues. Los resultados revelaron que la participación y la seguridad de las mujeres, niños y adolescentes en estos espacios era limitada, y que los procesos de toma de decisiones han sido asumidos por los hombres.

Experiencias Operativas 2

Sensibilidad de Género en respuestas ante situaciones de desastre y recuperación

- “La Gente piensa en construir un puente, piensan en el edificio IESS, pero no piensan en la Fiscalía Pública, o la estación de policía o cualquier otra cosa, porque no son importantes. Pero ello significa que luego no tendrán a donde ir a denunciar estas cosas. Ellos no piensan en servicios de atención, centros de atención infantil... Todas estas cosas quieren una atención primordial, y para resumir, esto quiere decir que las mujeres son más susceptibles a todo tipo de riesgos porque, entre otras cosas, la reconstrucción no ha sido considerada desde un punto de vista de igualdad de género. En otras palabras, desde la perspectiva de las necesidades específicas de las mujeres.” (personal de cooperación internacional).
- “Con respecto a la niñez retumba un “no” con respecto a la perspectiva de igualdad de género. Se ha enfatizado que deberían existir espacios que acojan a los niños, no pueden ser espacios exclusivos, como guetos, y lo mismo aplica para las mujeres y otros grupos” (personal de ONG).
- “No sabemos como identificar la violencia y ni siquiera sabemos como identificar a una persona que ha sido víctima de violencia; la familia e incluso la persona en si misma no ve la violencia como algo serio, algo que necesita ser rechazado” (funcionario público)

5.2 Refugios post Desastres – el área más problemática

Los refugios post-desastre fueron destacados por muchos informantes clave como el área más problemática tanto para la igualdad de género como para la protección contra la VSDG durante la fase de recuperación luego del terremoto. Aquellas personas que perdieron sus hogares en el terremoto pudieron trasladar su residencia a los albergues oficiales provistos por el Gobierno, o a uno de tantos refugios temporales. El Gobierno estableció 27 albergues oficiales, 23 de los cuales permanecieron abiertos seis meses luego del terremoto (a partir del 27 de Octubre 2016). De acuerdo con la OIM, 105 refugios temporales se encontraban operando seis meses luego del terremoto. Unas 8.000 personas continuaron viviendo en estos refugios.³³

Refugios temporales

Muchas personas improvisaron y crearon sus propios refugios luego del terremoto. Inicialmente el gobierno no tomó estos refugios en consideración para la provisión de asistencia humanitaria y los procesos de recuperación. No se emitieron estándares, protocolos o directrices para estos refugios. Los refugios improvisados contaban con poco o ningún acceso a servicios públicos, carecían de privacidad, se encontraban superpoblados, y se caracterizaban por contar con estructuras débiles y una distribución desordenada de la asistencia humanitaria.³⁴ La información disponible con respecto a las condiciones de igualdad de género en estos refugios es limitada; no existen datos sobre VSDG o datos desglosado por género.

33 OCHA Boletín Humanitario. Latinoamérica y el Caribe. Volumen 29 Septiembre-Octubre 2016.

34 Se recibieron donaciones de los ciudadanos, pero debido a la ausencia de personal de Policía y de las Fuerzas Armadas, ocurrieron protestas y actos de violencia en muchas ocasiones durante la distribución de alimentos y otros productos.

En cada una de las cinco matrices de rastreo de desplazamiento emitidas por la OIM, se advirtió de las apremiantes necesidades humanitarias de la gente desplazada que vivía en los refugios improvisados. Por ejemplo, en Octubre 2016, la matriz de la OIM dejó constancia que Estos refugios se caracterizaban por: la vasta mayoría de las personas vive en tiendas o estructuras improvisadas; menos del 50% cuenta con servicio de agua corriente, o servicios de salud médica (y solo 205 contaron con acceso a un apoyo psicosocial); y una carencia de control de las agencias gubernamentales que alcanza el 92%. Alrededor de un cuarto de las personas que residen en los refugios reportó que se habían suscitado incidentes, los cuales se relacionaban mayormente con robos (53%), pero además agresiones, intentos de violación, violaciones, y violencia.³⁵

La OIM y el Ministerio de Inclusión Social y Económica trabajaron juntos para identificar estos refugios en las áreas periurbanas en el Cantón de Pedernales, conjuntamente con el gobierno municipal, y cierto número de ministerios.³⁶ En algunas áreas, alrededor de una tercera parte de los residentes no estaban registrados como víctimas de desastre y 80% no habían recibido cupones emitidos por el gobierno..

Albergues Gubernamentales

De acuerdo con el mandato constitucional, los albergues temporales deben ser gestionados por la municipalidad, como entidades a cargo de la gestión de riesgo a nivel local, con el Ministerio de Inclusión Social y Económica jugando un rol de apoyo. En la práctica, la emergencia era abrumadora. Al comienzo de la respuesta, los albergues oficiales eran operados por el Ministerio de Inclusión Social y Económica, pero el Decreto Presidencial 1004 (del 26 de Abril de 2016) paso la gestión a las Fuerzas Armadas bajo el Ministerio de Coordinación de Seguridad (MCS). Este decreto hizo del MCS la entidad a cargo de la gestión de la emergencia, incluidos los albergues, por lo que la responsabilidad de administrar los albergues temporales oficiales yace en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, cierto número de aquellas personas consultadas durante este estudio de caso reportaron que estos arreglos no incluyen una perspectiva de igualdad de género, y que esto tuvo repercusiones negativas tanto para la igualdad de género como para la protección contra la VSDG.

Experiencias Operativas 3

Violencia en los albergues

- “En términos de violencia, hubo altibajos en la forma en que se manejaron las cosas. Debemos preguntarnos con qué clase de estructura contamos, ya que todo está construido en base a ello, y de lo contrario al final lo único que queda es gente con buenas intenciones. El Ministerio de Inclusión Social y Económica no contaba con la capacidad de implementar este componente de manera eficaz, y las Fuerzas Armadas no eran capaces de abandonar su forma militar de hacer las cosas” (personal de cooperación internacional).
- “En espacios como estos, la violencia es una realidad diaria para las mujeres y los niños. Violencia física, violencia sexual. La violencia es estructural y es generada por los espacios de poder y personalmente *he sido testigo* de abusos de poder. La presencia de los soldados uniformados y la policía conduce a

35 Matriz de Seguimiento de Desplazados de la Organización Internacional para las Migraciones, Ronda 5. Terremoto de Ecuador 2016. Evaluación de asentamientos espontáneos (refugios). 31 de Octubre de 2016, Quito, Ecuador.

36 El Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Inclusión Social y Económica y el Ministerio del Interior.

relaciones complejas y violentas, lo que permea todas las relaciones dentro del albergue y el entorno local.” (Personal de una ONG)

- “Existen cosas que nunca trabajamos desde una perspectiva de igualdad de género, ya que nos enfocamos más en la cuestión de la violencia...no pensamos acerca de las cuestiones de agua, las cuestiones de saneamiento, por ejemplo. No puedes lograr un impacto significativo debido al carácter temporal de los albergues” (funcionario público)
- “En casos más específicos de violencia, las mujeres y las niñas eran acosadas, atacadas y muchas fueron violadas durante la emergencia. Incluso cuando esto no sucedía las mujeres en los albergues sentían un constante temor, angustia e incertidumbre, lo que en muchos casos significó que estas jóvenes, adolescentes y mujeres se aislaron en sus tiendas. Los chicos jugaban en el patio pero las niñas no. Se verificó un claro aumento de las situaciones de riesgo y la absoluta y extrema dependencia de los miembros del género masculino. (personal de cooperación internacional).
- “Se cometieron errores, como el caso de una mujer que fue violada fuera del albergue. Se le otorgó protección con dos oficiales de policía del género femenino que la vigilaban todo el tiempo, incluso dentro del albergue, lo que llamó la atención de otras personas en el albergue, siendo identificada como víctima, se filtró cierta información acerca de lo que le había sucedido. Como consecuencia, esta mujer tuvo que dejar el albergue”. (personal de cooperación internacional)

Cuestiones problemáticas con relación al rol de las Fuerzas Armadas

Luego del terremoto, el Ministerio de Coordinación de Seguridad publicó su Modelo de Asistencia de Albergue³⁷ manifestando que la gestión de los albergues se llevaría a cabo por miembros de la Unidad de Misiones de Paz para las Escuelas Ecuatorianas (UEMPE).³⁸ De acuerdo con la investigación para este informe, la mayor parte del tiempo esto no ocurría, ya que los miembros del UEMPE carecían del entrenamiento y la experiencia necesarios para llevar a cabo el rol de gestión de albergues. Al parecer oficiales del servicio armado de varios rangos asumieron la mayoría de las responsabilidades, con la participación de una minoría de administradores de albergues provenientes de la UEMPE.

La investigación determinó que la mayoría de los funcionarios públicos, el personal de las Fuerzas Armadas y la policía que apoyaron los esfuerzos de socorro luego del terremoto de Abril de 2016, no habían participado en ninguna de las actividades de generación de conciencia relativas a los enfoques sensibles al género o la VSDG. Los informantes también se percataron que los oficiales del servicio armado en general no tomaban en consideración las desigualdades preexistentes y que algunas veces ellos mismos eran responsables de la implementación de prácticas discriminatoria debido a su falta de conciencia sobre el tema.

Muchas de las personas consultadas durante el estudio opinaron que la presencia del personal de las Fuerzas Armadas en los albergues:

- Creaba un entorno militarizado, en el que las personas del género femenino y LGBTI se sentían intimidadas e inseguras

37 Ministerio Coordinador de Seguridad de la República del Ecuador (MCS). Modelo de Gestión de Albergues. (Aprobado el 26 Mayo 2016). Luego del Decreto Presidencial No. 1004 de Abril de 2016, que hizo al MCS responsable de gestionar el estado de emergencia, incluidos los albergues oficiales.

38 UEMPE – Unidad Escuela Misiones de Paz Ecuador

- No le daba curso a los casos de violencia sexual denunciados por las mujeres, especialmente si estos eran cometidos por funcionarios públicos o miembros de las Fuerzas Armadas.
- En algunos casos, presuntamente constituían una fuente directa de violencia y abuso de poder

Como lo describiera un trabajador de una ONG “...no estaban dadas las condiciones para hacer nuestro trabajo. Los militares querían que me retirara porque estaba dejando constancia de lo que sucedía...porque era una piedrita en sus zapatos.” (Personal de una ONG)

Muchos informantes mencionaron casos conocidos de transacciones sexuales que no fueron formalmente denunciadas “Es muy difícil probarlo en términos legales; lo que no significa que no se hayan cometido abusos, o que no hayan habido irregularidades. Es ingenuo pensar que una persona en un albergue presentará una denuncia si el/ella siente que ello no conducirá a nada, excepto a que sea re-victimizado(a), amenazado(a), bajo coerción y maltratado(a) una vez más. Muchos oficiales militares presuntamente tomaron ventaja de esta condición y cometieron acciones que violaron los derechos de las personas en los albergues.” (personal de ONG).

Experiencias Operativas 4

Preocupación acerca de la militarización de los albergues

- “El país necesita crecer en esta área. Considero que lo que sucedió fue una prueba para las instituciones de gestión de riesgo. Creemos, y es una creencia compartida por muchos agentes, que la gente a cargo de los albergues, las Fuerzas Armadas de Ecuador, no estaban preparadas para este trabajo, ellos también manifestaron en repetidas oportunidades que la política de gestión de riesgo debió haber sido implementada por el Secretariado pertinente que es responsable de asumir este rol” (personal de ONG).
- “Los miembros de las Fuerzas Armadas no fueron capaces de adoptar una perspectiva de igualdad de género y no comprendieron la cuestión de discriminación o las diferentes necesidades de las mujeres en situaciones de emergencia. Ellos habían memorizado los estándares internacionales pero en la práctica no los siguieron”. (funcionario público)
- “Lo que he visto es que existen albergues y situaciones donde los funcionarios del gobierno y los soldados cumplen su rol impartiendo el orden y dando protección, pero existen algunos casos en que ciertos soldados toman ventaja de las chicas, adolescentes o mujeres jóvenes. Me he preguntado por qué los soldados tienen que ir a hablar con una chica en la parte trasera del albergue y no en frente de todos. También he visto que algunos de ellos abusan de su autoridad y generan relaciones de nepotismo con ciertas familias.” (Personal de una ONG)
- “Para las Fuerzas Armadas, el pasar de las operaciones militares a la gestión de personas en estado de vulnerabilidad, sin conocer nada de estas cuestiones, genera conflictos con familias y con toda la gente que ha sido albergada. Una cosa es prepararse para la guerra y otra cosa es brindar atención a las personas.” (personal de una ONG).

El espacio físico de los albergues y la VSDG

El espacio físico de los albergues fue descrito como un factor preponderante en la ocurrencia de situaciones de VSDG; factores tales como la distancia de los baños, la lavandería y las áreas de tendido de ropa fueron señaladas como un problema para la seguridad de las mujeres y los niños.

El despliegue de espacio entre los albergues también tiene implicaciones en la vulnerabilidad de la gente LGBTI con respecto a la VSDG. Una ONG se percató que la situación de los grupos LGBTI no había sido atendida, y que ésta era un área que requería trabajo, manifestando que con respecto a la población LGBTI, “hay una total invisibilidad” a nivel de políticas y que también existe un alto nivel de discriminación. Este informante clave describió un incidente en uno de los albergues con respecto a chicos que se identificaban como del género femenino y no como del género masculino, lo que resultó en un conflicto sobre quien accedía a determinado sanitario, manifestando. “De acuerdo con la administración ellos son hombres, y tenían que ir al baño de hombres, y fueron forzados a hacerlo de esa manera.” Los informantes notaron que los hombres eran renuentes a revelar sus identidades LGBTI ya que ello era objeto de tabú y podría conducir a la discriminación u hostigamiento. Un trabajador de cooperación internacional describió la situación para la gente LGBTI como una vulnerabilidad de triple nivel, señalando que “si no hay acceso (para lograr el apoyo) a las mujeres y los menores, resulta peor entonces en el caso del sector LGBTI.”

La complejidad del sistema de respuesta a la VSDG en los albergues presentó retos. Muchos sugirieron que una de las claves para la mejora yacía en los esfuerzos de entrenamiento. El Modelo de Asistencia de Albergue establece que el personal debe recibir entrenamiento general de manera que puedan suministrar información sobre las brechas de asistencia humanitaria y protección ante incidentes violentos o criminales que pudieran afectar a la población y la estabilidad del albergue. A estos se les exige contar con la capacidad de identificar los grupos y personas que enfrentan los mayores riesgos y que tienen necesidades específicas, “personas en riesgo de enfrentar violencia de género” (Sección 3).³⁹ Sin embargo, el Modelo no incluye orientación operativa concreta sobre la respuesta a situaciones de VSDG, y los informantes reportan además una falta de entrenamiento y capacidad general de los funcionarios gubernamentales con respecto a la prevención y respuesta ante la VSDG.

Acciones operativas sobre protección ante VSDG e igualdad de género. Existen una serie de acciones positivas que se llevan a cabo para generar conciencia sobre las cuestiones de género y VSDG en las respuestas de emergencia, incluidas:

- El Ministerio de Defensa, con el apoyo de ONU Mujeres y UNFPA, publicó panfletos dirigidos al personal militar y además una Guía para Atender la Violencia de Género en Entornos de Emergencia.⁴⁰ su Código de Conducta para el personal militar desplegado durante un estado de crisis requiere además que los funcionarios a cargo de garantizar el cumplimiento de la ley puedan prevenir y combatir la violencia de género en todas sus formas.

39 Ministerio Coordinador de Seguridad de la República del Ecuador. Modelo de Atención de Albergues, 2016, p. 13.

40 Ministerio de Defensa Nacional, ONU Mujeres y UNFPA, Cartilla para la Protección de la población en área de desastre naturales, Quito, abril 2016.

- El Ministerio de Defensa Nacional, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género y el Consejo Judicial Nacional publicaron de manera conjunta el panfleto titulado, Recomendaciones Básicas para la Prevención y la Asistencia a las Víctimas de Violencia Sexual,⁴¹ que fue diseñado por funcionarios públicos, doctores, psicólogos y voluntarios a cargo de brindar asistencia a la población en general durante situaciones de desastre.
- El Sub-Departamento sobre Género del Consejo Nacional de la Judicatura conjuntamente con ONU Mujeres publicaron, Una Vida Libre de Violencia: Manual sobre qué hacer y cómo reaccionar en respuesta a situaciones de violencia de género.⁴² Así como también recomendaciones para la acción, este incluye datos de contacto para la denuncia de los crímenes sexuales en Manabí y Esmeraldas.
- La Cruz Roja Ecuatoriana (CRE), como auxiliar de las autoridades públicas en el campo humanitario, tiene como misión “aliviar y prevenir el sufrimiento humano desde dentro de las comunidades, mediante la promoción del bienestar y la dignidad en diversidad, mediante el desarrollo sostenido de la capacidad.” Esta se convirtió en un participante clave para la respuesta al terremoto 2016 así como también durante la fase de recuperación. En la fase de respuesta, Abril a Septiembre 2016, la Cruz Roja Ecuatoriana movilizó a 5,164 personas, incluidos voluntarios y personal humanitario, hasta las zonas afectadas y brindó apoyo a 85,396 personas en 108 comunidades, con el apoyo del Movimiento en pleno. Por ejemplo, en la comunidad de Cabuya los primeros trabajadores de emergencia en el terreno fueron los Voluntarios de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja hermana de Colombia, quienes continuaron brindando asistencia humanitaria y entrenamiento hasta la fecha de la redacción del presente informe.⁴³
- Desde 2011, la CRE ha empleado un Manual específico sobre Prevención de la Violencia de Género en sus operaciones.⁴⁴ 44 Antes del terremoto del 16 de Abril, la CRE también había incluido enfoques sensibles al género como uno de los pilares de su Estrategia Institucional 2015-2019.⁴⁵ En la fase de recuperación, el trabajo de la CRE se basó en un Único Plan de Recuperación concebido para 16 comunidades identificadas mediante un proceso de selección de criterios. La CRE trabaja para capacitar a las comunidades en áreas de alto riesgo a fin de que puedan prepararse y responder ante casos de desastre, y recuperarse de manera eficaz y eficiente de situaciones adversas. Este trabajo incluye actividades destinadas a promover una cultura de paz y no violencia, con un enfoque medular en el respeto por la diversidad, incluida la diversidad de género.
- Las ONG locales e internacionales implementaron programas de apoyo familiar que incluían: La prevención de la separación familiar, el abuso y la violencia intrafamiliar y entre pares; promoción del conocimiento y la reflexión en torno a los derechos sexuales y reproductivos; el

41 Ministerio de Defensa Nacional, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo de la Judicatura, cartilla Recomendaciones Básica de Prevención y Atención de Violencia Sexual, Mayo 2016.

42 Consejo de la Judicatura, Subdirección Nacional de Género, y ONU Mujeres. Una vida libre de violencia: Manual sobre qué hacer y cómo actuar frente a situaciones de violencia de género. Quito, 2016.

43 Publicación de Prensa. “La Cruz Roja Ecuatoriana conmemora un año de trabajo humanitario en las zonas afectadas por el terremoto”. Quito D.M., 10 de Abril, 2017. CRE-CRP-026-2017.

44 CRE. (Sin fecha, aprox. 2011). Manual de Prevención de la Violencia de Género.

45 CRE. 2015-2019 Estrategia Institucional.

acompañamiento y fortalecimiento de los agentes comunitarios; protección de las comunidades con un enfoque inter cultural y de género. La mayoría de estos programas se basaron en aspectos comunitarios, ya fuese por la organización de grupos o el fortalecimiento de los grupos existentes.

- De particular relevancia es el trabajo de ONU Mujeres y UNFPA en el desarrollo de paquetes de protección con consideraciones de género, 4,200 de estos paquetes se suministran a mujeres y adolescentes que viven en albergues y Centros de Cuidado Integral.⁴⁶ Esto se llevó a cabo en el marco de las sesiones de concientización sobre violencia de género en coordinación con MIES, MJDH-PNEVG y las ONG.

Estas respuestas de gestión de riesgo fueron importantes con respecto a la VSDG, pero también ad-hoc, y pudieron haber comenzado antes con una planificación y asignación de recursos previa. Dada la magnitud de la VSDG y los altos niveles de desigualdad de género en Ecuador, se requiere entrenamiento intensivo y constante con respecto a estas cuestiones, sobre todo para el personal del sistema de gestión de riesgo.

46 El paquete incluye: un pito, una historia ficticia sobre la importancia de usarlo; una linterna recargable con una manivela; puerta de baño; una historieta que cubre la cuestión de VSDG; condones, e información sobre el mecanismo de protección, incluidos los nombres de las instituciones de protección y números de teléfono.

Parte 6

Hallazgos y recomendaciones

6.1 Hallazgos sobre buenas prácticas

A pesar de los vacíos legales existentes en el ordenamiento jurídico, y las brechas en el marco de políticas para la protección ante la VSDG y la igualdad de género en situaciones de desastre en Ecuador, se llegaron a tomar muchas acciones positivas y concretas en las fases de respuesta de emergencia y recuperación luego del terremoto 2016 que podrían ser potencialmente formalizadas y empleadas nuevamente en futuras emergencias.

Servicios a las comunidades afectadas

- Se llevaron a cabo talleres de entrenamiento sobre VSDG así como también sobre salud y derechos sexuales y reproductivos con la participación de la población que residía en los albergues. Mediante su participación en estos talleres, las personas se hicieron conscientes de la importancia del cuerpo, su santidad, y de que eran capaces y tenían derecho a decir no. Se discutieron otras cuestiones tales como el empoderamiento económico
- Se brindó atención psicosocial coordinada. El personal gubernamental prestó atención en el terreno al impacto psicosocial sobre los niños, los cuales son con frecuencia abandonados en las respuestas ante casos de desastres. No se registró la separación de niños de sus familias y hubo pocos huérfanos como resultado del terremoto.
- Se suministraron paquetes de protección relativos a la VSDG a las mujeres, adolescentes y niñas que residían en los albergues.
- Se abrió El Centro de Asistencia Integral a las Víctimas de Violencia Sexual y/o Doméstica en Pedernales, la ciudad más afectada por el terremoto. El Ministerio de Justicia promovió la apertura del Centro mediante la suscripción de un acuerdo con la Fundación Creando Futuro.
- El Consejo de la Judicatura promovió un servicio de unidades de justicia remota en diferentes comunidades afectadas por el terremoto. Sin embargo, esta acción no fue inmediata, ya que la infraestructura del sistema legal en el área sufrió daños considerables como resultado del terremoto.
- La Policía Nacional respondió positivamente, ordenando primordialmente que mujeres oficiales de policía patrullaran los albergues oficiales. Los informantes clave sintieron que la participación de mujeres policía como parte de una estrategia sensible al género ayudó a reducir el riesgo de situaciones de VSDG. Las mujeres policía constituían alrededor del 95% del personal de policía en los albergues.

Implementación de políticas, orientación, respuestas institucionales coordinadas que atendieron directamente el problema de VSDG

- Las Directrices para la Acción y Asistencia en Casos de Violencia de Género en Manabí y Esmeraldas (Ministerio de Justicia) fueron implementadas en los albergues y en otros espacios tales como escuelas, con el apoyo de ONG internacionales.⁴⁷
- La implementación, con posterioridad al terremoto, de la Guía para la Atención de la Violencia de Género en Entornos de Emergencia (Ministerio de la Defensa con el apoyo de ONU Mujeres y UNFPA).⁴⁸
- Empleo de las Recomendaciones Básicas para la Prevención y Asistencia a las Víctimas de Violencia Sexual (Ministerio de Defensa, Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Consejo de la Judicatura),⁴⁹ para funcionarios públicos, doctores, psicólogos y voluntarios a cargo de brindar asistencia a la población en general en situaciones de desastre.
- Publicación del Manual Una Vida Libre de Violencia: acerca de qué hacer y cómo actuar en respuesta a situaciones de violencia de género (Sub-Departamento de Género del Consejo Nacional de la Judicatura y ONU Mujeres).⁵⁰

Coordinación de la respuesta humanitaria

- En coordinación con el Ministerio de Justicia, MIES, MSP, MIDENA, el Ministerio del Interior y CNIG, se desarrollaron entrenamientos sobre VSDG y acciones de concientización para la respuesta humanitaria. Este entrenamiento se basó en las Directrices Técnicas para la Atención Integral a la Violencia de Género, publicadas por el Ministerio de Salud Pública, diseñadas para funcionarios públicos, personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- La creación del Subgrupo de VDG en el marco del Clúster de Protección fue esencial como espacio para la articulación de la respuesta humanitaria a la VSDG con la participación conjunta de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y cooperación multilateral y bilateral. Se destacaron las contribuciones hechas a la alerta de inequidad de género de la OIM DTM, misiones de terreno conjuntas con otras agencias del sistema de la ONU y diferentes instituciones gubernamentales.

6.2 Hallazgos sobre las brechas

Protección ante la VSDG en los Marcos de gestión de riesgo

El Terremoto que tuvo lugar en Ecuador el 2016 demostró que en general no existe una capacidad institucional suficiente para el análisis de género en

47 Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Ruta de Atención a Víctimas de Violencia de Género en Manabí y Esmeraldas. Ecuador, Julio 2016.

48 Ministerio de Defensa Nacional, ONU Mujeres y UNFPA, Cartilla para la Protección de la población en área de desastre naturales, Quito, Abril 2016.

49 Ministerio de Defensa Nacional, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo de la Judicatura, cartilla Recomendaciones Básica de Prevención y Atención de Violencia Sexual, Mayo 2016.

50 Consejo de la Judicatura, Subdirección Nacional de Género, y ONU Mujeres. Una vida libre de violencia: Manual sobre qué hacer y cómo actuar frente a situaciones de violencia de género. Quito, 2016.

los esfuerzos de respuesta de desastre, ya que no se incluyen perspectivas de género en sus normas y procedimientos, y no se atiende la cuestión de VSDG. No se exige tomar en consideración las necesidades específicas y las inquietudes de las mujeres y otros grupos, y su potencial de contribuir con la gestión de desastre como parte de los esfuerzos de preparación, respuesta y reconstrucción.

Preparación previa sobre igualdad de género y VSDG en la gestión de riesgo

En la época del desastre, muchos agentes de respuesta de emergencia no estuvieron conscientes del riesgo de VSDG, o de la necesidad de garantizar que la asistencia y las formas de participación no discriminaran con base al género. Aunque fue posible distribuir información, e incrementar la concientización a través de encuentros, no fue posible desarrollar una capacidad de manera instantánea que permitiera lidiar con estas cuestiones, de tal manera que muchos agentes de respuesta no estaban capacitados para detectar la VSDG o de prepararse para la posibilidad de su existencia.

La carencia de planes de contingencia que garantizaran la provisión de servicios a los sobrevivientes de la VSDG durante los desastres, significó que las mujeres, niños y adolescentes, así como también las personas LGBTI, no recibieran directamente información oficial sobre cómo denunciar casos de violencia en los albergues, refugios u otras áreas en las provincias afectadas por el terremoto.

Respuesta al incremento de la VSDG y de las necesidades específicas de la población

El desastre en sí mismo, la pérdida de hogares y el posterior desplazamiento condujo a un incremento de la VSDG, especialmente en los refugios y albergues de emergencia. Las políticas y leyes específicas relativas a la prevención y sanción de actos de VSDG en situaciones de desastre son de gran importancia, pero requieren que se exija su cumplimiento. Los agentes con presencia en el terreno constituyeron un factor determinante en la forma en que era percibida la VSDG y en cómo eran manejados los casos. Con excepción de aquellas agencias que cuentan con enfoques sensibles al género incluidos en sus mandatos, las instituciones gubernamentales que trabajaron en el terreno, generalmente no consideraron los riesgos o necesidades específicas de las mujeres, jóvenes, niñas y a la gente LGBTI en sus actividades de socorro luego del terremoto.-

En las comunidades afectadas, las mujeres fueron principalmente confinadas a roles tradicionalmente asignados a personas del género femenino tales como madres o cuidadoras, y fueron ampliamente excluidas de los espacios comunitarios donde se tomaban las decisiones sobre planificación y organización de la asistencia de emergencia. Como resultado, las necesidades específicas de las mujeres, tales como toallas sanitarias, contracepción, medicación para calambres menstruales o cuidado postnatal, entre otras, no fueron tomadas en consideración luego de la ocurrencia de la emergencia.

También es necesario lograr la participación de los hombres y jóvenes en la concientización y eliminación de las barreras culturales que presentan retos. Por ejemplo, es necesario retar la percepción de que solo las mujeres y las niñas son víctimas de VSDG. Mientras que las mujeres y las niñas resultaban afectadas de una manera desproporcionada, los hombres y niños también resultaban ser sobrevivientes de la VSDG, y los hombres LGBTI eran especialmente vulnerables.

Interacciones entre el sistema de gestión de riesgo y los sistemas de protección contra la violencia

Luego del terremoto, hubo muy poca coordinación intersectorial a nivel nacional y local entre las entidades responsables de las políticas de género y la protección ante la VSDG, y aquellos responsables del sistema de gestión de riesgo.

De acuerdo con los testimonios recogidos en Pedernales, no todas las instituciones públicas brindaron una respuesta eficaz a los casos de VSDG, ya fuese en los procesos judiciales o en la gestión de la privacidad y confidencialidad de los sobrevivientes en los albergues, lo que resultó en algunos casos de re-victimización luego de que las personas presentaron sus denuncias.

En la época en que este estudio de caso se llevó a cabo, los consultores encontraron que existía una carencia general de informes gubernamentales elaborados durante el desastre o con posterioridad al mismo (por parte de la policía u otras agencias gubernamentales) disponibles para su revisión por parte del público. Esto podría reflejar la obstaculización del funcionamiento de los servicios encargados del cumplimiento de la ley y de la administración gubernamental en general, bajo la presión de una emergencia de gran escala. Aunque los administradores de los albergues tienen por obligación mantener un registro de la información con base en las normas establecidas por el protocolo emitido por el Ministerio de Salud Pública, los investigadores no fueron capaces de encontrar información consolidada que estuviese registrada, lo que hubiese permitido el monitoreo y seguimiento de los sobrevivientes en las diferentes instituciones.

Coordinación Institucional de los agentes no gubernamentales

La presencia de las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación, las instituciones públicas y otros agentes de asistencia se incrementó en las provincias de Manabí y Esmeraldas luego del terremoto (vea el Anexo para obtener la lista de los agentes clave). Aunque el Equipo Humanitario del País contaba con una estructura local en Manabí y Esmeraldas, la coordinación de las ONG tanto nacionales como internacionales era limitada. Es importante que en las futuras operaciones de respuesta se reconozca el trabajo de las ONG y los agentes internacionales de respuesta que no pertenecen al sistema de la ONU, como parte del mecanismo de coordinación, a fin de garantizar que la respuesta general

sea acorde con las necesidades de las comunidades afectadas, y con las operaciones del gobierno a nivel nacional y local.

Experiencias comunitarias con respecto a la eficacia de la prevención y el apoyo relativo a la VSDG

La comunidad que fue consultada para este estudio de caso enfatizó que hubo presencia de instituciones públicas, agencias de cooperación y ONG nacionales e internacionales y la CRE. Recibieron apoyo significativo en forma de suplementos alimenticios, levantamiento de carpas y un suministro de agua potable garantizado.

Sin embargo, las organizaciones que brindaron apoyo psicológico y legal en casos de violencia identificaron debilidades inherentes al marco institucional para la protección ante la VSDG, tales como múltiples agencias que complicaban excesivamente los procedimientos de quejas y los procesos judiciales. Esto se agravó durante la situación de desastre, que dañó la infraestructura de las instituciones públicas en general, generando también un impacto en el personal clave con pérdidas y heridas personales, lo que afectó la provisión regular de los servicios. Por ejemplo “...En el Consejo de la Judicatura de Manabí, el equipo del personal tuvo que ser recuperado... muchos de los funcionarios tuvieron que dejar el área del desastre con sus familias.” (funcionario público).

Necesidades relativas a la data

Actualmente, existe una carencia de datos desagregados por edad y sexo que identifique y documente las diferencias de género y los posibles riesgos, necesidades y capacidades a corto y largo plazo, lo cual se requiere para documentar aún más los programas. Hasta ahora no se han llevado a cabo las auditorías que analizan el impacto de la condición de género en las respuestas de emergencia.

6.3 Recomendaciones

Para el gobierno y los órganos legislativos

1. Con base en los derechos constitucionales e internacionales existentes que forman parte del Derecho Ecuatoriano; la igualdad de género y el derecho a una vida libre de violencia deberían ser integrados como una prioridad en toda planificación e instrumento presupuestario a nivel nacional bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación Nacional (SENPLADES) en coordinación con CNIG y PNEVG. El objetivo es garantizar la implementación de marcos normativos, de políticas e institucionales como sistema para la prevención, protección y enjuiciamiento de crímenes de VSDG. Existe también la necesidad de destacar todas las posibles manifestaciones de violencia contra las personas LGBTI, e incorporar en la legislación delitos relacionados con aquellas formas de violencia que no han sido criminalizadas (ej. violencia discriminatoria y

abuso con base en la identidad sexual, la explotación sexual, la violencia psicológica, y el tráfico de personas);

2. Organizar un proceso de desarrollo participativo de un marco normativo para las políticas de gestión de riesgo de desastre sensibles al género y sus respectivos sistemas a través de la coordinación con el SGR. Esto debería emplear un enfoque diferenciado y con base en los derechos humanos, de manera que los programas sean formulados y los proyectos de prevención, respuesta y recuperación tomen en consideración las necesidades específicas de la población afectada. El sistema debería considerar; planes de emergencia y contingencia acordes con los contextos locales; actividades de concientización sobre los temas de género y de VSDG, y formación a funcionarios públicos, personal de las Fuerzas Armadas y la fuerza policial, así como también a la población en general; la producción de material informativo sobre desastres específicos y situaciones de vulnerabilidad tales como la VSDG; y mecanismos de coordinación de planificación nacional intersectorial con instituciones específicas dedicadas a la promoción de la igualdad de género;
3. Incluir en la nueva ley de gestión de riesgo que se discute actualmente, disposiciones que promuevan la igualdad de género y la sensibilidad a las necesidades de los grupos diversos en todas las políticas, estrategias, proyectos, procedimientos y actividades relacionadas con la gestión de riesgo de desastre. Estas incluirían estimaciones de riesgo que respondan a la condición de género, la reducción de riesgo, respuesta, recuperación y reconstrucción, como objetivos clave, y un mandato que incluya a la VSDG como una cuestión de seguridad prioritaria en todas las actividades de gestión de riesgo de desastre;
4. Establecer un nivel mínimo de representación de las mujeres en todos los comités de GR, órganos asesores y grupos de trabajo a nivel nacional y local. Establecer como requisito oficial que la CNIG y al menos una organización no gubernamental de mujeres relevante, formen parte de todos los comités locales de GR en el Sistema de GR, conjuntamente con la CRE, y que el porcentaje de mujeres en los comités de GR a nivel nacional y local sea mayor del 30%;
5. Establecer un mecanismo para crear constantes vínculos institucionales entre el Sistema de GR y los agentes claves de seguridad social tales como el sector salud, la Policía Nacional y el sistema de justicia, mediante estrategias nacionales y locales que coordinen y acuerden acciones para prevenir y responder a la VSDG en el contexto de un desastre. Parte de esto podría ser la implementación de la Ley Orgánica sobre requisitos de Salud para la colaboración intergubernamental en la elaboración de un Plan de Emergencia, Mitigación y Asistencia para Casos de Desastre del sector salud, en línea con el Plan Nacional de Desastres y Emergencias (Artículos 35-27);
6. Identificar, coleccionar, analizar, diseminar e intercambiar información cualitativa y cuantitativa y un conjunto básico de indicadores,

discriminados por sexo, edad, discapacidad y otros factores de vulnerabilidad relacionados. Esta recopilación de datos debe ser articulada con INEC y llevada a cabo en coordinación con el RMS y PNEVG, con un enfoque en la experiencia de las organizaciones y los casos denunciados de VSDG luego del terremoto de Abril de 2016, especialmente de aquellos que permanecieron en albergues temporales durante muchos meses. Esta información permitirá la reducción del riesgo de VSDG resaltando las relaciones entre las inequidades preexistentes en la distribución de responsabilidades en trabajos remunerados y no remunerados, acceso a recursos y su control, participación en los procesos de toma de decisiones y las vulnerabilidades durante todo tipo de eventos;

7. Fortalecimiento de los marcos normativos y de políticas para la VSDG, bajo la coordinación de PNEVG y en colaboración con diversos agentes de la sociedad civil, a fin de formular políticas públicas adecuadas en tiempos normales y durante períodos de desastre. Esto implica la adopción de las siguientes medidas:
 - i. evaluar la PNEVG luego de diez años de implementación;
 - ii. unificar el sistema para el registro y el monitoreo de casos de VSDG de manera que permita la referencia cruzada de información con datos de los Registros de Víctimas.
 - iii. lanzar una nueva fase de la campaña de comunicación pública bajo el PNEVG para transformar los patrones culturales que perpetúan las desigualdades y la VSDG, que dé como resultado la visibilidad de otras expresiones de violencia, incluidas aquellas que ocurren en los contextos de desastres;
 - iv. formular un protocolo de acción y atención de la VSDG en tiempos normales y para escenarios de desastre; y
 - v. crear un mecanismo interinstitucional para la acción vis-a-vis de VSDG;
8. Incorporar atención psicológica y diferenciada para mujeres, hombres y niños en los servicios de salud pública bajo la coordinación del MSP como una política prioritaria, de manera que la población –en épocas normales –pueda disfrutar el derecho a un máximo nivel de salud, entendido como un estado de bienestar. Estos servicios deberían incrementarse con recursos humanos y financieros adicionales durante los períodos de desastre, apoyando además operaciones de emergencia en todas las áreas con el fin de contribuir a una rápida recuperación de la comunidad, garantizando así la atención psicosocial general para las poblaciones afectadas (lo que podría contribuir a reducir el estrés que conduce al incremento de la violencia) y los cuidados específicos para los sobrevivientes de la VSDG;
9. Garantizar, bajo la coordinación de la VSDG y en colaboración con el PNEVB, el CNIG y los gobiernos locales, la seguridad de la población que vive en albergues oficiales y refugios informales. Se deben implementar desde el principio de la iniciativa de albergue, actividades que busquen atender las inquietudes y riesgos de seguridad, a través

de su planificación, operaciones y hasta su cierre, con atención especial en la prevención y mitigación de la VSDG. Por ejemplo, es necesario que las operaciones de albergue cumplan con los estándares mínimos establecidos en el Manual de Esfera y las Directrices IASC.⁵¹ Del mismo modo, se recomienda garantizar la participación femenina en la toma de decisiones para la organización de los campamentos, tomando en consideración tanto la proporción de las mujeres que participen en la toma de decisiones, como los tipos de roles que se les pide asumir; y

10. Formular una propuesta para la reestructuración de la gestión de albergue bajo la coordinación de la SNGR, asumiendo el monitoreo y control de las actividades en los campamentos y sitios similares como un rol para el gobierno y las autoridades civiles, con apoyo de organizaciones internacionales y ONG nacionales e internacionales según sea el caso. Esto incluye la coordinación de campamentos como espacios humanitarios que brindan asistencia y protección eficaz; y la gestión de albergues como una respuesta integral que garantice la provisión de asistencia y la protección a las personas desplazadas, con mecanismos adecuados que garanticen la igualdad de género y la protección ante la VSDG.

Para la FICR y las Sociedades Nacionales

1. Tomando en consideración los hallazgos del informe con respecto a la importancia de la transversalización de una perspectiva de igualdad de género en todos los aspectos de la gestión de riesgo de desastre, así como también el riesgo de las desigualdades exacerbadas en las comunidades afectadas por los desastres, y en vista de la necesidad de incrementar la concientización entre la población en general, se recomienda que la FICR y la CRE apunten a la provisión de modelos de mejores prácticas en esta área, incluidos:
 - i. Formación en cuestiones de igualdad de género y VSDG para el personal y los voluntarios de la CRE a fin de que puedan identificar posibles casos de manera oportuna y referirlos a las entidades pertinentes.
 - ii. Empleo de herramientas para la planificación operativa y procedimientos operativos estándar durante los desastres y los procesos de recuperación, que incluyan acciones con perspectivas de igualdad de género. Esto también debería ser empleado para los refugios informales post desastre. Las herramientas disponibles incluyen: el Manual de la CRE sobre Prevención de la Violencia de Género,⁵² la programación de patrón de compromisos mínimos de la FICR para con las cuestiones de género y diversidad en emergencias;⁵³ y las Directrices IASC para la Integración de las Intervenciones contra la Violencia de Género en Acciones Humanitarias.⁵⁴
2. Tomando en consideración los resultados de las discusiones de los grupos de enfoque en el terreno, se recomienda que la FICR y la CRE:
 - i. Presten atención especial a la satisfacción de las diferentes necesidades de apoyo psicológico a mujeres, hombres y niños

51 La Carta Humanitaria Esfera y Estándares Mínimos para la Respuesta Humanitaria. 2011. Ginebra: El Proyecto Esfera.

52 CRE. Manual de Prevención de la Violencia de Género.

53 Estándares Mínimos sobre género y diversidad en programas de emergencia. 2015. FICR.

54 Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria. 2015. IASC.

en operaciones de respuesta, y a la prestación de apoyo para la recuperación. Incluir productos concebidos específicamente para las mujeres tales como píldoras anticonceptivas, condones y toallas sanitarias en los paquetes de higiene personal.

- ii. Garantizar que la formación a nivel comunitario sea accesible tanto para los hombres como para las mujeres, tomando en consideración las dinámicas comunitarias y las cargas de trabajo asumidas en el hogar, incluido el cuidado de los niños.

Para la sociedad civil y la comunidad humanitaria internacional

1. Contribuir a generar una genuina cultura de prevención de riesgo de desastre con base en los principios de igualdad, no discriminación y responsabilidad colectiva mediante la incorporación de este tópico en el currículo escolar y en campañas de concientización destinadas a la comunidad en pleno. Estas campañas deberían resaltar la diversidad de los hombres, mujeres, niños, los jóvenes y adultos mayores de manera que se reduzca el riesgo de desastre y que la cuestión de igualdad de género esté presente en las actividades diarias.
2. Fortalecer los espacios para el diálogo con las localidades más pequeñas, de manera que la gestión de riesgo de desastre incorpore consideraciones de género y prevención de la VSDG, y que esta sea incorporada en la agenda de los agentes comunitarios conjuntamente con las cuestiones de interés público que son fundamentales para un desarrollo local equitativo.

Anexos

Anexo 1. Resumen de disposiciones Constitucionales sobre VSDG

Artículo de la Constitución No	Disposición
19 & 46	Prohibición de la violencia o expresiones que promuevan la violencia en la publicidad o medios de comunicación
35	“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.”
46 (4)	Protección y atención contra todo tipo de violencia, abuso o explotación sexual de niños y adolescentes.
66 (3)	Medidas para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, especialmente contra mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y cualquier persona en una situación de desventaja o vulnerabilidad.. (y) contra la violencia, la esclavitud o la explotación sexual.
77	Exclusión de los casos de violencia doméstica, sexual y de género, de la regla que establece que nadie puede ser llamado a testificar contra un pariente cercano en procedimientos de carácter penal.
81	Procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección.
156	Un sistema de protección de derechos integral que tome en consideración específicamente los principios de igualdad en términos de diversidad y no discriminación, y que priorice también la protección contra la violencia, estableciendo que los consejos locales deben desarrollar acciones coordinadas con agencias especialistas en la protección de derechos en todos los niveles del gobierno.
331	Prohíbe la violencia en el entorno laboral
340	Incorpora la gestión de riesgo en los sectores, salud, educación y vivienda
347	Prohíbe la violencia en el entorno escolar
389	“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.”
390	Descentralización de la gestión de riesgo a los territorios, con cada municipalidad o provincia responsable de la gestión de riesgo en su área geográfica.

Anexo 2. Lista de organizaciones claves que fueron entrevistadas

El Centro de Asistencia a las Víctimas de Violencia
 Cruz Roja Ecuatoriana
 Comité de Desarrollo de la Mujer Fronteriza
 Consejo de la Judicatura, Departamento de Acceso a la Justicia, Igualdad de Género
 Ministerio de Justicia
 Consejo Nacional de Igualdad de Género
 Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género
 Red de Centros Integrales de Asistencia y Casas para Mujeres Víctimas de Violencia
 Oficina de la Defensoría del Pueblo
 Aldeas de Niños SOS en Pedernales
 Terres des Hommes
 Fondo para la Población de Naciones Unidas (UNFPA)
 Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR)
 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
 Unidad Escuela Misiones de Paz de Ecuador (UEMPE) (formación de operaciones de paz Cascos Azules)
 ONU Mujeres

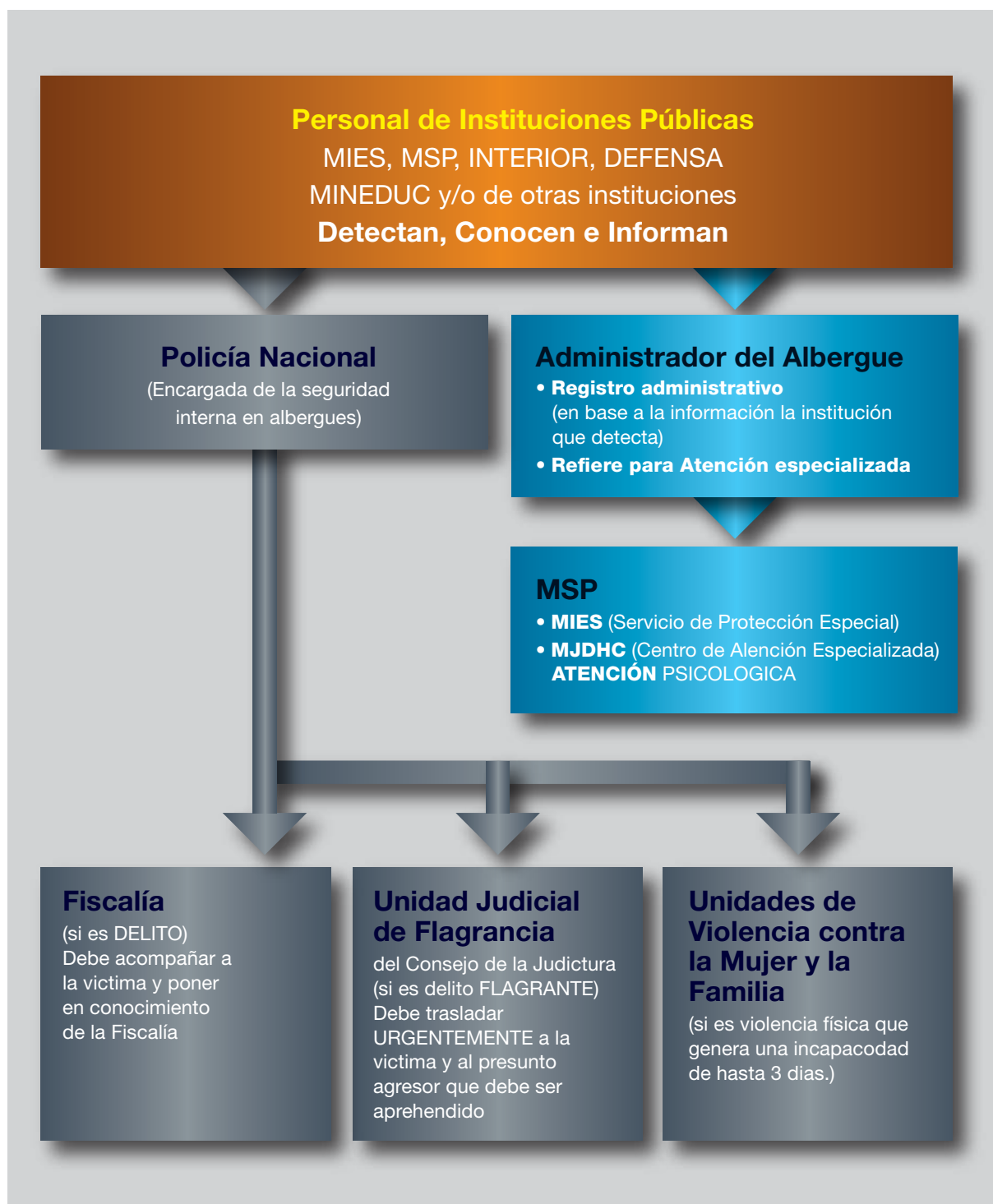
Anexo 3. Lista de agentes clave en la respuesta al terremoto de 2016*

Movimiento de la Cruz Roja y ONG	
Acción Contra el Hambre	Hábitat para la Humanidad PROGAD
ADRA Ecuador	HIAS
Aldeas Niños SOS	Oxfam International
Fundación Asylum Access	Plan International
CARE Ecuador	Red Internacional de Educación (RIE)
Servicios Católicos de Ayuda	Save the Children
Fondo para la Infancia International USA	Techno Ecuador
CISP	Tierra de Hombres Ecuador
CRE, IFRC	Visión Mundial Ecuador
Diakonia	
Agencias Bilaterales y Multilaterales de cooperación	
UNHCR, UNFPA, JICA, OCHA, IOM, ONU Mujeres, UNICEF	
Organizaciones de Mujeres	
Fundación Creando Futuro	
Fundación Nuevos Horizontes Movimiento de Mujeres de Jipijapa Mujeres en Acción por el Cambio	
Foro Integral para el Desarrollo de la Mujeres (FODIMUF)	
Consejo de Protección de Calceta	

* Esta no es la lista completa de las muchas organizaciones que apoyaron la respuesta y las fases de recuperación al terremoto en las provincias de Esmeraldas y Manabí. (Fuentes: UNHCR, ONU Mujeres, Clúster de Albergos).

Annex 4. Flow chart on SGBV survivor assistance in the shelters

Developed by the National Plan for the Eradication of Gender-based Violence



Fuente: MJDHC, PNEVG, Mecanismo de Asistencia para los sobrevivientes de la violencia de género en los albergues de Manabí y Esmeraldas. Ecuador, 2016.

Referencias

Leyes Consultadas

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Registro Oficial No. 303, Octubre 19, 2010.

Decretos Ejecutivos Presidenciales Números 1001, 1002, 1004, 1011, Abril 2016; 1288, Febrero, 2017.

Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Decreto Ejecutivo 486, Registro Oficial Suplemento 290 de 30-Sep.-2010 Última modificación: 14-July 2014.

Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento 35 de 28-Sep-2009.

Ley Orgánica de Educación Intercultural. Publicada Registro Oficial No. 417, Marzo 31, 2011.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Registro Oficial No. 283, Julio 7, 2014.

Ley Orgánica de Salud, Ley 67, Registro Oficial No. 423 de Diciembre 22, 2006, Registro Oficial No. 449, Octubre 20, 2008.

Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial No. 180, Febrero 10, 2014.

Código de la Niñez y Adolescencia, Registro Oficial 737 de Enero 3, 2003, Última modificación: Julio 7-2014.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial el Octubre 20, 2008.

Referencias Documentales

Camacho Zambrano Gloria. 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. Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Quito, Ecuador, 2014.

Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. ¡Ni Una Más, Te lo Firmo! Rendición de Cuentas Iniciativa Ciudadana del Proyecto de Ley por el Derecho de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencias. Septiembre, 2016.

Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. Informe Sombra al Comité de la CEDAW. Elaborado por la Ecuador, Noviembre, 2014.

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Resolución 3, "Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención" ES/32IC/15/R3. XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra (Suiza), Diciembre 8-10, 2015.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Agenda nacional de las mujeres y la igualdad de género 2014-2017. Ecuador, 2014.

Consejo de la Judicatura, Subdirección Nacional de Género, y ONU Mujeres. Una vida libre de violencia: Manual sobre qué hacer y cómo actuar frente a situaciones de violencia de género. Quito, 2016. Disponible en: <http://ecuador.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/manual-judicatura-sng>

Cruz Roja Ecuatoriana. (Sin fecha, circa 2011). Manual de Prevención de la Violencia de Género.

Cruz Roja Ecuatoriana. Boletín de prensa. “Cruz Roja Ecuatoriana cumple un año de labores humanitarias en las zonas afectadas por el terremoto. CRE-CRP-026-2017. Quito, Abril 10, 2017.

Deere, CarmenDiana, Jacqueline Contreras, y Jennifer Twyman. Derechos de Propiedad y Acumulación de activos de las Mujeres a través del ciclo de vida: Violencia Patrimonial en Ecuador”, Junio 26, 2013 (Artículo de investigación disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X13492133>).

CRE, 2015-2019 Estrategia Institucional. Disponible en: <http://www.cruzroja.org.ec/index.php/quienes-somos/estrategia>

Acción Protección Global IASC. OCHA. Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria Coordinación y gestión de campamentos Seguridad alimentaria y agricultura Reducir el riesgo, promover la resiliencia e impulsar la recuperación. 2015

IASC.2015. Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la Acción Humanitaria. http://gbvguidelines.org/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espanol.pdf

CICR y FICR. 2015. Violencia sexual y de género: acción conjunta sobre prevención y respuesta, informe de antecedentes. (Ginebra, Octubre 2015). Disponible en: http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/2015/04/32IC-Background-report-on-Sexual-and-gender-based-violence_EN.pdf

IFRC. Estándares mínimos sobre género y diversidad en programas de emergencia. Ginebra . 2015. <http://bit.ly/2xspTCg>

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (32ª). 2015. Violencia Sexual y de género: acción conjunta sobre prevención y respuesta (Resolución 3, Ginebra, Suiza, 8-10 Diciembre 2015).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) Mujeres y Hombres en Cifras III, Quito, Ecuador, 2012.

Ministerio Coordinador de Seguridad de la República del Ecuador. Modelo de Atención de Albergues, Mayo 2016. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/ecuador/document/mics26may2016-modelo-de-gesti%C3%B3n-de-albergues-aprobado>

Ministerio de Defensa Nacional, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo de la Judicatura, cartilla Recomendaciones Básica de Prevención y Atención de Violencia Sexual, Mayo 2016.

Ministerio de Defensa Nacional, ONU Mujeres y UNFPA, Cartilla para la Protección de la población en área de desastre naturales, Quito, Abril 2016.

Ministerio de Educación, Protocolos y rutas de actuación frente a hechos de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del sistema educativo nacional, 2014. Disponible en: <http://bit.ly/2fZQpYp>

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Jóvenes Ecuatorianos en Cifras: Indicadores Claves de la Década 2001-2010 y Proyecciones al 2050. Quito, Ecuador, 2012.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez y la Adolescencia y Mujeres, Ecuador, 2016.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Ruta Atención a Víctimas de Violencia de Género en Manabí y Esmeraldas. Ecuador, Julio 2016. Disponible en: www.justicia.gob.ec/wp-content/.../09/FolletoFinal14092016.pdf

Ministerio de Salud Pública. Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género. Quito: MSP;2014. Disponible en: <http://somossalud.msp.gob.ec>

OCHA. Boletín Humanitario. América Latina y el Caribe. Volumen 29 Septiembre-Octubre 2016.

OCHA, Ecuador. Informes de Situación, y Boletines Humanitarios Terremoto Ecuador, de Abril a Noviembre, 2017.

Organización Internacional de Migraciones (OIM). Matriz de Seguimiento de Desplazados Ronda 5 . Terremoto Ecuador 2016. Evaluación de Sitios Espontáneos (Refugios), Octubre 31, 2016, Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Dirección de Comunicación Social. Manual del Comité de Gestión de Riesgos, Septiembre, 2015.

Secretaría Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, Septiembre, 2017, Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Plan de Nacional del Buen Vivir 2014-2017 (PNBV). Quito, 2014.

Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y Patrones Mínimos para la Respuesta Humanitaria. 2011 (Manual Esfera). Geneva. <http://www.sphereproject.org/sphere/es/manual/>

UNFPA. Estándares Mínimos para la Prevención y Respuesta a la Violencia de Género en Situaciones de Emergencia. New York, Noviembre, 2015.

ONU Mujeres – UNFPA. Presentación Subgrupo GBV, Diciembre 2017.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad / El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad / No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad / Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia / El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado / Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad / En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad / El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

www.ifrc.org Salvar vidas, cambiar mentalidades.