

DESPROTEGIDAS EN ECUADOR

MUJERES VENEZOLANAS REFUGIADAS SOBREVIVIENTES DE
VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.

© Amnesty International 2022

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web: <https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2020 por Amnesty International Ltd. Peter Benenson House, 1 Easton Street London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice AMR 28/6137/2022 Spanish
Idioma original: Español

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)



Foto de portada: Mujer venezolana en Huaquillas, Ecuador. Entrevistada por Amnistía Internacional el 6 de septiembre de 2022.

© Ana María Buitrón / Amnistía Internacional

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	4
2. METODOLOGÍA	8
3. VIOLENCIAS EN MÚLTIPLES ESPACIOS	10
4. FALTA DE ACCESO A DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA	16
4.1. DIFICULTADES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA	16
4.2. OBSTÁCULOS A LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA	19
5. OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO DE LAS MUJERES VENEZOLANAS A MECANISMOS DE PROTECCIÓN	22
5.1. “NI SIQUIERA SABEMOS A DÓNDE IR”	22
5.2. TEMOR Y DESCONFIANZA EN LAS AUTORIDADES	24
6. DEFICIENCIAS DE LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	27
6.1. DEFICIENCIAS EN SERVICIOS PRIMERA LÍNEA QUE PERMITAN IDENTIFICAR Y RESPONDER A CASOS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	27
6.2. DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA	35
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39

1. RESUMEN EJECUTIVO

Ecuador es el tercer país de acogida de personas venezolanas en el mundo, después de Colombia y Perú, con 502,214 personas venezolanas refugiadas en su territorio. De estas, aproximadamente la mitad son mujeres. Al mismo tiempo, la violencia basada en género es una problemática sistémica y prevalente en Ecuador: dos de cada tres mujeres sufren algún tipo de violencia basada en género en el transcurso de su vida.¹ En este contexto, las mujeres venezolanas refugiadas están aún más en riesgo de enfrentar violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, gineco-obstétrica y cibernética en espacios públicos y privados, en su ruta migratoria y lugar de destino.

La presente investigación analiza la respuesta del Estado ecuatoriano, incluyendo el acceso a la justicia y a mecanismos de protección para las mujeres venezolanas refugiadas sobrevivientes de violencia basada en género en Ecuador. Si bien una respuesta judicial efectiva es indispensable para obtener justicia y reparación frente a violaciones al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, esto no es posible sin un sistema de protección efectivo en otras áreas.

La violencia basada en género que enfrentan las mujeres venezolanas en Ecuador es frecuentemente invisibilizada debido a que la mayoría de las sobrevivientes no acude al Estado a buscar protección. La información recabada evidencia que el Estado ecuatoriano falla en garantizar los derechos de las mujeres venezolanas refugiadas a distintos niveles. Por un lado, las autoridades fallan en hacer llegar información a las mujeres venezolanas sobre los mecanismos de protección disponibles y las instituciones que incorporan la ruta de atención para las sobrevivientes de violencia basada en género.

Además, Amnistía Internacional encontró que, si bien ha habido algunos esfuerzos, el Estado ecuatoriano no está garantizando el acceso efectivo de las personas venezolanas a los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiada y formas alternativas de regularización. Respecto del primero, resulta preocupante no solamente la falta de difusión de información sobre este procedimiento, sino también el bajo nivel de personas reconocidas bajo la Declaración de Cartagena, a pesar de las obligaciones del Estado ecuatoriano en la materia. La información recabada también evidenció las dificultades prácticas que enfrenta la población venezolana para llenar los requisitos de los programas de regularización migratoria. En ambos casos, Amnistía Internacional observó que las instituciones a cargo de estos procedimientos no cuentan con protocolos adecuados y estandarizados que tomen en cuenta las necesidades específicas de las personas sobrevivientes de violencia de género.

Estos obstáculos, que limitan el acceso de las personas venezolanas a una condición migratoria regular, también agravan la desprotección de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género. La información recabada muestra que su situación migratoria irregular es un elemento que disuade a estas mujeres de acudir a los servicios de protección y de justicia, por miedo a ser expulsadas del país o ser criminalizadas.


Por otro lado, Amnistía Internacional encontró que las autoridades ecuatorianas no brindan una atención adecuada a aquellas pocas mujeres venezolanas que, pese a lo anterior, logran acercarse a los servicios de instituciones de primera línea para la atención de la violencia de género, o al sistema de la administración de la justicia. Amnistía Internacional identificó problemas estructurales en ambos tipos de instituciones,

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU, noviembre de 2019. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/

vinculados por ejemplo a la prevalencia de estereotipos y discriminación de género y xenofobia contra mujeres venezolanas en el personal, que constituyen nuevas formas de violencias hacia las mujeres. A ello se suman la falta de recursos humanos y materiales para el buen funcionamiento de los servicios, la escasez de casas de acogida y la falta de institucionalización de buenas prácticas, que si bien afectan a todas las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género en el país, tienen un efecto desproporcionado en la situación de las mujeres venezolanas debido a las características propias que enfrentan como refugiadas, y muchas veces sin redes de apoyo.

En la práctica, este conjunto de obstáculos hace que el acceso a la justicia y reparación para las mujeres venezolanas no sea más que una utopía. Además, viola su derecho a una vida libre de violencia, que el Estado está obligado a garantizar a todas las mujeres, sin discriminación. Amnistía Internacional considera que las fallas y deficiencias de la respuesta estatal a la violencia de género que enfrentan las mujeres venezolanas refugiadas en el país constituyen un incumplimiento de las autoridades ecuatorianas a su deber de debida diligencia en la atención de la violencia basada en género.



 ↑ *Mujer venezolana en Machala, el 8 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón | Amnistía Internacional*

RECOMENDACIONES CLAVE

En atención a lo expuesto en este informe, Amnistía Internacional formuló una serie de **recomendaciones generales para todas las instituciones estatales que atienden a mujeres venezolanas refugiadas en Ecuador:**

- Reforzar y ampliar la difusión de información sobre los derechos de las personas en movilidad humana en Ecuador, con enfoque de género; así como de información para mujeres sobre las rutas de atención para sobrevivientes de violencia basada en género, con enfoque de movilidad humana, en todo el territorio ecuatoriano, con especial atención a zonas fronterizas, alejadas de la capital. Esta información debe estar acompañada de estrategias y mensajes destinados a atacar y evitar el miedo de acercarse a las instituciones para iniciar estos procedimientos ante el riesgo de detenciones y deportaciones a Venezuela.
- Garantizar que todas las instituciones que atienden a sobrevivientes de violencia basada en género cuenten con protocolos efectivos para la atención de los casos de violencia basada en género que aborden, desde la interseccionalidad y obligación de no-discriminación, las necesidades especiales de atención a mujeres refugiadas y migrantes sobrevivientes de violencia basada en género.

- Implementar, o reforzar, programas de capacitación para personas funcionarias, en particular quienes trabajan en los servicios de policía, fiscalía, migración y salud, sobre los derechos de las personas refugiadas y migrantes, incluyendo el acceso a protección internacional y otras formas de regularización migratoria, desde una perspectiva de género.
- Proporcionar una formación adecuada, sistemática, obligatoria, inicial y continua a todas las personas funcionarias que atienden a sobrevivientes de violencia basada en género, como el personal de policía, fiscalías, migración y salud, en materia de prevención y detección de la violencia basada en género, la igualdad de género y la discriminación interseccional. Además de sensibilizar sobre los derechos de las mujeres, incluyendo las mujeres trans, estos programas deben estar orientados a desafiar activamente los estereotipos de género perjudiciales y los mitos entorno a la violencia basada en género presentes en personas funcionarias, y deben abordar, desde la interseccionalidad y obligación de no-discriminación, las necesidades especiales de atención a mujeres refugiadas y migrantes sobrevivientes de violencia basada en género.

Además, hizo **recomendaciones específicas** para cada una de las siguientes instituciones:

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

- Garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de persona refugiada según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena para todas las personas con necesidad de protección internacional.
- Garantizar la inclusión de todas las personas venezolanas en procesos de regularización alternativos como la visa VIRTE, considerando extender esta visa para todas aquellas personas que ingresaron al territorio de manera irregular o después del 26 de agosto de 2019.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Urgentemente adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo de todas las sobrevivientes de violencia basada en género que lo requieran a casas de acogidas que cuenten con suficiente capacidad, de acuerdo a los estándares internacionales en la materia.

A la Policía Nacional:

- Garantizar que todos los departamentos involucrados en la atención a casos de violencia basada en género cuenten con suficientes recursos de personal y financieros, a nivel nacional y local, incluyendo el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), de forma que pueda cumplir con sus funciones.
- Elaborar protocolos de atención de emergencia a casos de violencia basada en género para el personal respondiendo a llamadas de emergencia (911) y Unidades de Policía Comunitaria, de acuerdo a los estándares de derechos humanos y con una perspectiva de género y movilidad humana. Estos deben incluir temas como no mediación en casos de violencia basada en género, primeros auxilios psicológicos y articulación eficiente con otras entidades del Estado, como el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y la Fiscalía General del Estado.

Al Ministerio de Salud Pública:


- Adoptar medidas para garantizar una atención en salud integral para las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, independientemente de su estatus migratorio, incluyendo servicios de asistencia psicológica oportunos.
- Garantizar que todas las instituciones del sistema de salud cuenten con suficientes recursos de personal y financieros para cumplir con sus funciones. En particular, velar por que el personal de salud emita certificados precisos que reflejen adecuadamente la violencia perpetrada contra las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género.

- Implementar, de conformidad con la legislación vigente, salas de primera acogida en todos los hospitales y centros de salud tipo B en Ecuador, que cuenten con el personal y recursos adecuados para responder a casos de emergencia desde las perspectivas de medicina legal, salud mental y trabajo social.
- Promover una reforma legislativa destinada a eliminar requisitos innecesarios, como la denuncia, que restrinjan derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación para las mujeres, en particular las mujeres venezolanas que han sufrido violencia sexual fuera del territorio ecuatoriano y no pueden denunciar aquellos hechos que ocurrieron fuera de Ecuador.

Al sistema de administración de justicia:

- Llevar a cabo investigaciones exhaustivas, imparciales e independientes de todos los actos de violencia contra las mujeres, y asegurar que las investigaciones cuenten con una perspectiva de género.
- Garantizar que todas las instituciones del sistema de justicia, incluyendo la Fiscalía General del Estado, cuenten con suficientes recursos de personal y financieros para cumplir con sus obligaciones de realizar investigaciones prontas, independientes y efectivas, y así garantizar el derecho de las sobrevivientes de violencia basada en género a la justicia




 ↑ Mural donde se realizó el grupo focal con mujeres venezolanas en Huaquillas, 6 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón | Amnistía Internacional

2. METODOLOGÍA

Los hallazgos de este informe están basados en una labor de investigación realizada entre los meses de junio y septiembre de 2022. El trabajo de campo se realizó en las ciudades de Huaquillas, Machala y Quito entre agosto y septiembre. Un total de 99 personas participaron de diversas actividades de investigación, incluyendo 63 mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, 19 representantes de organizaciones de sociedad civil, siete de organizaciones internacionales y 10 de entidades de gobierno.² Con el objetivo de salvaguardar la seguridad de las personas que participaron en la investigación, el informe usa nombres ficticios.



 *Mujeres venezolanas dieron su testimonio en un grupo focal en Huaquillas, 6 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón | Amnistía Internacional*

² Entre las organizaciones de sociedad civil consultadas que aceptaron ser nombradas se encuentran Akuanuna, Diálogo Diverso, Movimiento de Mujeres de El Oro, PLAPLERTS, Quimera, y Surkuna, mientras que otras decidieron permanecer en el anonimato. Amnistía Internacional entrevistó a personas funcionarias de la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General del Estado, el Municipio de Quito, la Policía Nacional, la Prefectura de Pichincha, y la Secretaría de Derechos Humanos.

Amnistía Internacional realizó 10 solicitudes de acceso a la información pública al Estado ecuatoriano, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General del Estado, la Secretaría de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, la Policía Nacional, y el Ministerio de Gobierno. Hasta el cierre de este informe, siete instituciones dieron respuesta a las solicitudes. Adicionalmente, se llevó a cabo una revisión de la legislación vigente, políticas públicas, literatura existente y reportes de prensa en la materia.

Las conclusiones y recomendaciones de este informe se basan en un análisis del deber de diligencia del Estado en materia de violencia basada en género, incluyendo la obligación de garantizar, sin discriminación, el acceso de las mujeres a la justicia y mecanismos de protección de protección. Estas obligaciones están recogidas tanto en la legislación nacional como en los diversos instrumentos del sistema universal de derechos humanos y el sistema interamericano de derechos humanos de los que Ecuador es parte. En particular, el informe hace referencia al cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado ecuatoriano hacia las mujeres venezolanas refugiadas sobrevivientes de violencia basada en género presentes en su territorio.

De acuerdo con la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena, reconocida por el Estado ecuatoriano en el Artículo 98 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Amnistía Internacional considera que las personas venezolanas que abandonaron su país por violaciones masivas de derechos humanos tienen necesidades de protección internacional y son personas refugiadas. Por tanto, el informe se refiere a mujeres venezolanas refugiadas, independientemente de su condición migratoria actual en el país.

Amnistía Internacional agradece a todas las personas, entidades y organizaciones que participaron en la investigación. En particular, a todas las mujeres venezolanas que compartieron sus historias de violaciones a sus derechos humanos y permitieron que fueran incluidas en este informe.



 ↑ Frontera de Ecuador con Perú, 5 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón | Amnistía Internacional

3. VIOLENCIAS EN MÚLTIPLES ESPACIOS

La continua situación de crisis humanitaria y de violaciones masivas de derechos humanos en Venezuela ha provocado el desplazamiento forzado de 7.1 millones de personas venezolanas³ que han huido de sus hogares en búsqueda de protección internacional.⁴ Ecuador es el tercer país receptor de personas venezolanas en el mundo, luego de Colombia y Perú, con 502.214 personas venezolanas refugiadas en su territorio.⁵ De acuerdo con la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), se espera que, a finales de 2022, 803.000 personas venezolanas se encuentren en Ecuador, 551.000 en destino y 252.000 en tránsito.⁶ Las mujeres, que representan cerca de la mitad de las personas que provienen de Venezuela, enfrentan diferentes tipos de violencia basada en género en el espacio público y en el ámbito familiar, así como en su trayecto migratorio y en el lugar de destino.⁷



³ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Refugiados y Migrantes de Venezuela, 5 de septiembre de 2022. Disponible en: www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes

⁴ Amnistía Internacional, Medidas urgentes: Personas Venezolanas necesitan protección internacional, AMR 01/9019/2018, septiembre de 2018.

⁵ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Refugiados y Migrantes de Venezuela, 5 de septiembre de 2022. Disponible en: www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes

⁶ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Capítulo Ecuador RMRP 2022, 9 de diciembre de 2021. Disponible en: www.r4v.info/sites/default/files/2021-12/RMRP%202022_Final%20Version_WEB2.pdf

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Reinventarse sobre la marcha: Mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela. Un estudio de sus condiciones y accesos a medios de vida en Colombia, Ecuador y Perú, 30 de septiembre de 2020. Disponible en: www.undp.org/es/latin-america/publications/reinventarse-sobre-la-marcha-mujeres-migrantes-y-refugiadas-de-venezuela

La violencia basada en género es una violación grave de los derechos humanos de las mujeres, reconocida en diversos instrumentos en el sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos, de los cuales Ecuador es Estado parte.⁸ Asimismo, Ecuador cuenta con un amplio marco normativo para la prevención y erradicación de la violencia de género, que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres reconoce diferentes formas de violencia de género: violencia física, psicológica, sexual, económica, patrimonial, simbólica, política, gineco-obstétrica y cibernética.⁹ Esta ley establece un sistema nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, que orienta a las instituciones del Estado en la elaboración de políticas de prevención y erradicación de todo tipo de violencia de género contra la mujer. Además, la ley reconoce a las mujeres en movilidad humana como grupo de atención prioritaria, por su condición de vulnerabilidad.¹⁰

Pese a la existencia de este marco normativo, Amnistía Internacional observa con preocupación las altas cifras de violencia basada en género contra las mujeres. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 65 de cada 100 mujeres en el Ecuador han experimentado algún tipo de violencia, incluyendo violencia psicológica, física, sexual, económica y patrimonial, en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida.¹¹ Asimismo, las formas más extremas de violencia contra la mujer prevalecen. Según datos de la Alianza Feminista para el Mapeo de los Femi(ni)cidios en el Ecuador, en el 2022, cada 28 horas una mujer ha sido asesinada por la violencia de género.¹²

Es necesario resaltar que, a pesar de que las mujeres venezolanas refugiadas en Ecuador son más vulnerables a la violencia basada en género, esta violencia es frecuentemente invisibilizada y no se ve reflejada en las estadísticas sobre violencia.¹³ Según datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado, entre enero y agosto de 2022, Ecuador registró 19.359 denuncias de violencia contra la mujer: 2.864 son denuncias de violencia física, 16.297 de violencia psicológica y 198 de violencia sexual. De estas, Ecuador registró 64 mujeres venezolanas víctimas de violencia física, 521 de violencia psicológica y 4 de violencia sexual.¹⁴

Esta información contrasta con aquella recabada por organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con un estudio de Plan Internacional, el 72% de mujeres venezolanas encuestadas consideran que esta población enfrenta algún tipo de violencia de género en Ecuador. Además, identifican que las formas de violencia más recurrentes son la violencia psicológica en el espacio público y privado (51%), acoso sexual en el trabajo (41%), agresiones físicas dentro del hogar (32%) y control de ingresos (10%).¹⁵

Adicionalmente, organizaciones internacionales y de la sociedad civil han expresado preocupación porque femicidios de mujeres venezolanas que han llegado a



⁸ Ver: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (1994).

⁹ Ley No. 175/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Art. 9 y 11. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

¹⁰ Ley No. 175/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Art. 7. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU, noviembre de 2019. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/

¹² Fundación Aldea, 206 femi(ni)cidios en Ecuador ¡Nos declaramos en alerta nacional y vigilia permanente!, 16 de septiembre de 2022. Disponible en: www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/tercermapa2022

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Reinventarse sobre la marcha: Mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela. Un estudio de sus condiciones y accesos a medios de vida en Colombia, Ecuador y Perú, 30 de septiembre de 2020. Disponible en: www.undp.org/es/latin-america/publications/reinventarse-sobre-la-marcha-mujeres-migrantes-y-refugiadas-de-venezuela

¹⁴ Fiscalía General del Estado, respuesta a pedido de información pública, 30 de agosto de 2022.

¹⁵ Plan Internacional, Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador, agosto de 2021, p. 10. Disponible en: www.r4v.info/es/document/Plan_Internacional_Estudio_Binacional_VBG_Feb22

su conocimiento por medio de su trabajo en terreno no se encuentran registrados en cifras oficiales o quedan en la impunidad al no tener familiares que presionen para que se haga seguimiento al caso.¹⁶

En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) expresó preocupación por las formas interseccionales de discriminación a las que se enfrentan, entre otras, las mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el Ecuador.¹⁷ Diversos factores de vulnerabilidad, conjugados con estereotipos que hipersexualizan a las mujeres venezolanas, aumentan su exposición a la trata, la explotación sexual y otras formas de violencia de género.¹⁸

VIOLENCIAS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES VENEZOLANAS EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

1 EN ESPACIOS PÚBLICOS

- a En ciudades de acogida
- b En rutas migratorias

Tipos de violencia: acoso, violencia sexual, riesgos de explotación laboral, explotación sexual, trata de personas



2 EN LA PAREJA

Por pareja o expareja, venezolana o del país de acogida.

Tipos de violencia: violencia psicológica, física, violencia económica y violencia sexual.

3 EN EL ÁMBITO LABORAL

Dificultades para acceder a empleo, orillando a que se desempeñen en el mercado informal. Si acceden a un trabajo suelen no contar con contrato laboral escrito ni prestaciones sociales, con largas jornadas laborales y sin días de descanso.

Tipos de violencia: acoso, violencia física o sexual, riesgos de explotación laboral, explotación sexual, trata de personas.



¹⁶ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 13 de julio de 2022. Personal de organización de sociedad civil en Machala. Entrevistada el 10 de agosto de 2022.

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/10, 24 de noviembre de 2021, párr. 13. Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FECU%2FCO%2F10&Lang=en

¹⁸ ONU Mujeres, Diagnóstico: Mujeres en Movilidad Humana y Violencia Basada en Género, octubre de 2020.

En tránsito, especialmente en las zonas fronterizas con Colombia y Perú, las mujeres venezolanas corren un alto riesgo de ser víctimas de múltiples formas de violencia de género, incluida la violencia sexual, y la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral.¹⁹ La exigencia de visa para personas venezolanas que quieran ingresar a Ecuador, desde agosto de 2019, sumado al cierre de fronteras por la pandemia de COVID-19 entre 2020 y 2022, hizo que, al no poder conseguir un visado, las personas venezolanas se vieran obligadas a entrar en territorio ecuatoriano a través de pasos irregulares, en su mayoría dominados por grupos criminales que actúan con impunidad.²⁰

Las organizaciones internacionales y de la sociedad civil registraron un aumento en la violencia hacia las mujeres en estos espacios: “Vimos que muchos casos de violencia basada en género estaban sucediendo en las trochas [o pasos fronterizos irregulares]. Las mujeres reportaban haber sido [agredidas sexualmente]. Cada mujer que nos reportaba esta situación mencionaba que había ocho, 10 mujeres más pasando por lo mismo que nunca llegaban a nuestras oficinas.”²¹ Si bien las fronteras están abiertas en la actualidad, el requisito de visas, y, por ende, el uso de pasos fronterizos irregulares por parte de personas venezolanas se mantiene. Únicamente en los últimos meses, la Policía Nacional del Ecuador ha identificado alrededor de 47 pasos irregulares activos que el Estado no tiene la capacidad de controlar.²²

Amnistía Internacional ha documentado que, de manera similar a otros países de la región que acogen a población venezolana,²³ la violencia contra mujeres venezolanas en espacios públicos es frecuente en Ecuador. La mayoría de las mujeres venezolanas que participaron en la investigación reportaron sentirse inseguras en los espacios públicos, donde muchas veces son acosadas psicológicamente, violentadas físicamente e incluso agredidas sexualmente.²⁴ Estas formas de violencia se relacionan íntimamente con estereotipos que enfrentan mujeres venezolanas por su nacionalidad.



SAMIRA

MUJER VENEZOLANA ENTREVISTADA EN HUAQUILLAS²⁵

“Cuando vivía en Quito, no podía ni siquiera ir al supermercado tranquila. Siempre había un señor ecuatoriano que se me acercaba en la puerta para que tenga relaciones sexuales con él. Siempre me hacía sentir humillada cuando me decía que todas las venezolanas somos así. Cuando le decía que no, me insultaba más. Tenía que ir con mis hermanos mayores y sin mi bebé para que me deje en paz.”



© Ana María Buitrón | Amnistía Internacional

¹⁹ UNFPA, Violencia basada en género en las fronteras: un problema ahondado por la pandemia, 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://ecuador.unfpa.org/es/news/violencia-basada-en-g%C3%A9nero-en-las-fronteras-un-problema-ahondado-por-la-pandemia>

²⁰ Para ingresar al Ecuador de manera regular, las personas venezolanas deben solicitar una visa en el consulado de Ecuador en Venezuela. Todas las visas requieren, entre otros requisitos dependiendo de la visa, un pasaporte vigente, con una validez de mínimo de seis meses, lo cual resulta inaccesible para gran parte de la población venezolana. Ver: Insight Crime, Redes de tráfico de Ecuador sacan provecho del flujo de migrantes, 19 de noviembre de 2021. Disponible en: www.es.insightcrime.org/noticias/redes-trafico-ecuador-sacan-provecho-flujo-migrantes/

²¹ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 25 de julio de 2022.

²² Entrevista a Policía Nacional del Ecuador, 14 de septiembre de 2022.

²³ Ver: Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/; Amnistía Internacional, El Estado peruano falla en la atención a mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia de género, 25 de noviembre de 2021. Disponible en:

www.amnesty.org/es/latest/research/2021/11/estado-peruano-falla-atencion-mujeres-venezolanas-sobrevivientes-violencia-genero/

²⁴ Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres LBT en Quito, 8 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres 1 en Huaquillas, 6 de septiembre de 2022. Grupo focal de mujeres 2 en Machala, 8 de septiembre de 2022.

²⁵ Samira, mujer venezolana en Huaquillas, entrevistada el 6 de septiembre de 2022.



**MUJER VENEZOLANA
PARTICIPANTE EN GRUPO FOCAL EN QUITO**²⁶

“Hacia las venezolanas, con groserías nos dicen “váyanse, lárguense a su país”. [Mi pareja y yo] teníamos un carrito, y siempre pasaba un señor ecuatoriano en la calle que nos insultaba mientras trabajábamos.”


Las mujeres venezolanas están en riesgo de sufrir violencia sexista y xenófoba cuando trabajan, buscan trabajo, hacen gestiones, socializan o transitan por espacios públicos. Ante la falta de oportunidades laborales y la discriminación que sufren en el acceso al empleo en razón de su género y nacionalidad, muchas mujeres venezolanas se ven forzadas a realizar trabajos domésticos no remunerados en sus familias, reproduciendo desigualdades en el acceso a medios de vida.²⁷ Otras mujeres, incluyendo mujeres lesbianas y trans, han optado por el trabajo sexual.²⁸



**SAMANTHA
MUJER VENEZOLANA ENTREVISTADA EN MACHALA**²⁹

“En Machala, empecé a hacer trabajos en la calle, con mi cuerpo. Quise conseguir uno de esos trabajos que tú puedes hacer en una tienda... pero la discriminación es fuerte. [...] Se convertía en algo que a veces se me salían las lágrimas de los ojos porque hacías algo que no querías hacer por unos centavitos, por no pasar la noche sin comer.”



 ↑ Samantha, mujer venezolana entrevistada en Machala el 8 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón / Amnistía Internacional

²⁶ Grupo focal de mujeres LBT en Quito, 8 de agosto de 2022.

²⁷ Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres LBT en Quito, 8 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres 1 en Machala, 8 de septiembre de 2022. Grupo focal de mujeres 2 en Machala, 8 de septiembre de 2022. Según el Comité CEDAW, el 75 % del trabajo de cuidados no remunerado lo realizan mujeres y la tasa desempleo femenina es 1,5 veces más alta que la masculina. (24 de noviembre de 2021, párr. 13). Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FECU%2FCO%2F10&Lang=en

²⁸ Care, Análisis rápido de género en Ecuador, noviembre de 2019. Disponible en: www.care.org.ec/wp-content/uploads/2020/06/CARE-Analisis-Rapido-Genero-Ecuador-Nov20192.pdf

²⁹ Samantha, mujer venezolana en Machala, entrevistada el 8 de septiembre de 2022.

Los hogares tampoco son espacios seguros para las mujeres venezolanas en Ecuador. Amnistía Internacional pudo constatar que factores como la falta de redes de apoyo, la situación migratoria irregular, la dependencia económica en sus parejas, la falta de acceso a información y servicios por parte del Estado contribuyen a aumentar el riesgo de que las mujeres venezolanas sufran violencia basada en género en sus familias.³⁰



SILVIA

MUJER VENEZOLANA ENTREVISTADA EN MACHALA³¹

“Después de un año de estar juntos, mi esposo empezó a alterarse mucho, con maltrato verbal y empujones. Durante el embarazo, me empujó tan fuerte que pensé que perdí a mi bebé. Nos separamos varias veces, pero volví por la necesidad [económica].”

El Estado ecuatoriano reconoce que toda persona tiene derecho al acceso a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses en su Constitución, sin discriminación por razones de sexo/género, identidad de género, orientación sexual, condición socioeconómica, condición migratoria, entre otros.³² Sin embargo, Amnistía Internacional ha identificado barreras importantes en el acceso a los servicios de protección para las mujeres venezolanas refugiadas, las cuales están estrechamente vinculadas a la falta de acceso efectivo al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiada u otra forma de regularización migratoria.

³⁰ Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres LBT en Quito, 8 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres 1 en Machala, 8 de septiembre de 2022. Grupo focal de mujeres 2 en Machala, 8 de septiembre de 2022.

³¹ Silvia, mujer venezolana en Machala, entrevistada el 9 de septiembre de 2022.

³² Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008, Art. 11 y Art. 75. Disponible en: www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf Ver también: Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. FALTA DE ACCESO A DOCUMENTACION MIGRATORIA

La mayoría de las mujeres venezolanas en Ecuador se encuentran en una condición migratoria irregular. De un estimado de 502.214 personas venezolanas que se encuentran en Ecuador, solamente 67.185 mantienen un estatus migratorio regular con una visa activa, lo que representa el 13,37% de la población.³³ El limitado acceso de las personas venezolanas a protección internacional y a formas alternativas de regularización migratoria aumenta la vulnerabilidad de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia de género.

4.1. DIFICULTADES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA

En Ecuador, el proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada está regulado por la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su respectivo reglamento.³⁴ En concordancia con sus compromisos como Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Estado firmante de la Declaración de Cartagena de 1984, Ecuador reconoce como persona refugiada a toda persona que:

1. Debido a temores fundamentados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad, y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.³⁵

³³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 29 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

³⁴ Ver: Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017. Disponible en: www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ley_org%C3%A1nica_de_movilidad_humana.pdf. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2022. Disponible en: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/decreto_111.pdf

³⁵ Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 98. Disponible en: www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ley_org%C3%A1nica_de_movilidad_humana.pdf.

La solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada puede ser presentada hasta 30 días después de haber ingresado a territorio ecuatoriano, independientemente de haber realizado un ingreso regular o irregular. En caso de haber expirado el plazo, las personas pueden presentar una justificación para acceder al proceso. Al momento de ser admitidas a trámite, las personas acceden a una visa temporal humanitaria por seis meses, renovable por la duración del proceso administrativo, y, de ser reconocidas, a una visa de refugio por dos años que puede ser renovada de manera permanente.³⁶

A diferencia de visas equivalentes en los sistemas de protección internacional de Colombia y Perú, la visa humanitaria permite a las personas trabajar de manera regular en Ecuador. Asimismo, de acuerdo con las autoridades, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana otorga permisos para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo puedan regresar a sus países por un tiempo determinado en caso de una emergencia.³⁷

Entre 2018 y 2022, un total de 27.889 personas venezolanas solicitaron la condición de refugiadas en Ecuador. En esos años, únicamente 1.100 personas venezolanas, 555 mujeres, han sido reconocidas como personas refugiadas, 18.934 solicitudes han sido denegadas, mientras que 7.855 se encuentran en trámite. De las 1.100 personas refugiadas reconocidas, 1.006 han sido reconocidas por la definición de la Convención de 1951, 60 por la Declaración de Cartagena y 34 sin especificar.³⁸ Estas cifras denotan una baja aplicación de la definición de persona refugiada según la Declaración de Cartagena, a pesar de que la situación de violaciones masivas de derechos humanos que atraviesa Venezuela justifica que las personas forzadas a huir tengan acceso sin restricciones a los sistemas de protección internacional.³⁹

Sin embargo, Amnistía Internacional ha recibido alegaciones de que personas venezolanas fueron desincentivadas de solicitar el reconocimiento de su condición de persona refugiada por personas funcionarias de la Dirección de Protección Internacional. Organizaciones de la sociedad civil explican que “[han] tenido casos de funcionarios que les dicen a las personas que deje eso así, que [a las personas venezolanas] nunca les van a reconocer como refugiadas.”⁴⁰ A pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador aclaró que aquello no representa la posición oficial del Estado ecuatoriano en cuando a protección internacional,⁴¹ personas ex funcionarias de la Dirección de Protección Internacional coinciden con estas alegaciones, indicando que anteriores autoridades mantenían que el Art. 98.2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, es decir, la definición de persona refugiada según Declaración de Cartagena, no aplica a la situación de personas venezolanas.⁴²

Como ha señalado previamente, Amnistía Internacional considera que negar la protección internacional a las personas venezolanas pese a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena constituye un incumplimiento de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos, que pone en grave riesgo la vida e integridad de las personas venezolanas.⁴³

En la actualidad, la Dirección de Protección Internacional mantiene que el análisis de solicitudes de refugio se realiza de manera individual y que las personas funcionarias de la institución han recibido capacitaciones sobre la aplicabilidad de la definición de persona refugiada.⁴⁴ En este sentido, organizaciones internacionales indican que el número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas ha aumentado en los últimos seis meses, a partir de un cambio de autoridades.⁴⁵

³⁶ Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017. Disponible en: www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ley_org%C3%A1nica_de_movilidad_humana.pdf.

³⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Protección Internacional, 8 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Protección Internacional, 8 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

³⁹ Amnistía Internacional, Medidas urgentes: Personas venezolanas necesitan protección internacional, 3 de septiembre de 2018. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/amr01/9019/2018/es/

⁴⁰ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 19 de julio de 2022. Personal de organización de sociedad civil en Huaquillas. Entrevistada el 29 de julio de 2022.

⁴¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Respuesta respecto a investigación sobre la situación de mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género en Ecuador, 15 de noviembre de 2022.

⁴² Persona ex funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Protección Internacional. Entrevistada el 4 de agosto de 2022.

⁴³ Amnistía Internacional ha documentado esta situación también en Perú. Ver: Amnistía Internacional, Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela, 4 de febrero de 2020. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/


⁴⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Protección Internacional. Entrevistado el 15 de septiembre de 2022.

⁴⁵ “Hace unos seis meses la realidad del reconocimiento de población venezolana como refugiada en el país era muy bajo. Sin embargo, últimamente se está observando que a personas en situación de movilidad humana, particularmente venezolanas, muchas de sus solicitudes son admitidas a trámite, es decir, que son solicitantes de asilo y más allá de esto, muchos de los casos están siendo

Por otro lado, considerando que Ecuador acoge a 502.214 personas venezolanas en su territorio, el número de personas venezolanas que deciden solicitar el reconocimiento de su condición de persona refugiada es significativamente bajo.⁴⁶ Esto se debe, en parte, a la falta de información sobre los procedimientos. Muchas mujeres entrevistadas dijeron no conocer sobre la posibilidad de solicitar refugio.⁴⁷ Entre aquellas que conocían sobre el proceso, la mayoría decidieron no presentar una solicitud porque “me dijeron que no aplica a venezolanos”, o porque han oído de casos de personas venezolanas cuyas solicitudes han sido negadas.⁴⁸

Otro factor importante respecto al bajo nivel de solicitudes de refugio en Ecuador es la necesidad de traslado para realizar el trámite administrativo. A pesar de que la primera etapa del trámite se puede realizar en línea, las personas requieren acercarse a las oficinas de la Dirección de Protección Internacional para su entrevista. Las personas que se encuentran en localidades rurales, o incluso ciudades medianas, tienen que trasladarse a ciudades principales. En el caso de Huaquillas y Machala, las personas tienen que acercarse a la oficina de Guayaquil, que se encuentra a aproximadamente cuatro horas de distancia.⁴⁹



 *Mujer venezolana entrevistada en Machala el 9 de septiembre de 2022, donde compartió su experiencia de rechazo de la condición de persona refugiada y obstáculos para personas que se tienen que trasladar a Guayaquil © Ana María Buitrón | Amnistía Internacional*

En cuanto a las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género que buscan acceder a este proceso, el Comité CEDAW recomendó al Estado ecuatoriano que “se asegure de que el proceso de determinación de la condición de refugiado responda a las cuestiones de género y que las necesidades específicas de las mujeres y niñas solicitantes de asilo y refugiadas se aborden con carácter prioritario durante todo el proceso de asilo, en particular sus necesidades de protección al llegar al Estado parte”.⁵⁰

reconocidos como refugiados. Entonces, se abre un campo bastante importante y positivo para el reconocimiento de la condición de refugiados para las personas en movilidad humana, particularmente venezolanas”. Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 19 de julio de 2022.

⁴⁶ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Refugiados y Migrantes de Venezuela, 5 de agosto de 2022. Disponible en: www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes

⁴⁷ Grupo focal de mujeres en Machala, 8 de septiembre de 2022.

⁴⁸ Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022.

⁴⁹ La Dirección de Protección Internacional ha ejecutado brigadas de atención en ciudades como Lago Agrio, Santo Domingo, San Lorenzo y Manta, pero no en Huaquillas y Machala. Ministerio de Relaciones Exteriores, Respuesta respecto a investigación sobre la situación de mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género en Ecuador, 15 de noviembre de 2022.

⁵⁰ Comité CEDAW, Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/10, 24 de noviembre de 2021, párr. 48.a.

Si bien la dirección de Protección Internacional reconoce a las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género como un grupo de atención prioritaria, no existe un protocolo establecido para su atención en la práctica.⁵¹ Organizaciones consultadas al respecto manifestaron que esta es una prioridad de incidencia desde el 2021, pero los cambios en autoridades han entorpecido dicho proceso.⁵² Al mismo tiempo, aunque la Dirección de Protección Internacional recoge datos sobre las necesidades específicas de protección en la plataforma digital ProGres, solo 100 mujeres venezolanas, incluyendo aquellas cuyas solicitudes han recibido una respuesta negativa, han sido identificadas como mujeres en riesgo.⁵³ Considerando que alrededor del 72% de las mujeres venezolanas sufren violencia basada en género,⁵⁴ las bajas cifras evidencian que muchas mujeres sobrevivientes de violencia basada en género no son identificadas como tal al momento de acudir a la Dirección de Protección Internacional.

La información recabada da cuenta de algunas prácticas ad hoc para dar atención prioritaria a sobrevivientes. En Quito, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil explican que, en el caso de identificar una situación de violencia basada en género, les es posible ponerse en contacto con la Dirección de Protección Internacional para pedir separar el núcleo familiar en la base de datos y solicitar fechas de entrevista distintas para las personas.⁵⁵ Sin embargo, estas soluciones puntuales son informales, por lo que no se llevan a cabo en todas las localidades. Además, no están al alcance de sobrevivientes que no cuentan con el acompañamiento con organizaciones de sociedad civil.

4.2. OBSTÁCULOS A LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Hasta el año 2019, las personas venezolanas podían ingresar de manera regular a Ecuador como turistas sin la necesidad de visa al presentar cualquier documento de identidad válido, como cédula de identidad o pasaporte. Esta condición migratoria tenía una duración de 90 días y no permitía a las personas venezolanas trabajar de manera regular en el país.

En agosto de 2019, el Estado empezó a exigir visa a las personas venezolanas y estableció la posibilidad de otorgar una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, también conocida como VERHU, de dos años renovable por una sola ocasión, para la regularización de personas venezolanas que ya se encontraban en el país y que cumplieran dos condiciones: 1. Haber ingresado regularmente a territorio ecuatoriano, y 2. Encontrarse en situación migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia.⁵⁶ En la práctica, estos requisitos excluyen a la población venezolana que ingresó a Ecuador después de agosto de 2019, es decir, a aproximadamente 130.301 personas.⁵⁷

Desde el 26 de agosto de 2019 hasta el 27 de julio de 2022, el Estado ecuatoriano otorgó un total de 58.425 visas VERHU a personas venezolanas, 29.867 visas a favor de mujeres y 28.558 a favor de hombres.⁵⁸ Amnistía Internacional considera que las dificultades para cumplir con los requisitos establecidos podrían ser uno de los factores que explican que pocas personas venezolanas accedieron a esta visa, en comparación con el número de personas que se encontraban en territorio ecuatoriano.

Si bien organizaciones de la sociedad civil en muchas ocasiones dieron apoyo para cubrir el costo de 50 dólares norteamericanos (USD) para obtener la VERHU, los otros requisitos, como tener un pasaporte (vigente o caducado hasta cinco años) y certificado de antecedentes penales del país de origen apostillado por Venezuela, resultaron imposibles de cumplir para la gran parte de personas venezolanas.⁵⁹ Estos

⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Protección Internacional, 8 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

⁵² Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 13 de julio de 2022.

⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Protección Internacional. Entrevistado el 15 de septiembre de 2022. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Protección Internacional, 8 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

⁵⁴ Plan Internacional, Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador, agosto de 2021, p. 10. Disponible en: www.r4v.info/es/document/Plan_Internacional_Estudio_Binacional_VBG_Feb22

⁵⁵ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 19 de julio de 2022.

⁵⁶ Decreto Ejecutivo No. 826 de 25 de julio de 2019. Disponible en: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf

⁵⁷ En octubre de 2019, Ecuador registraba 371.913 personas venezolanas en su territorio. Hoy en día, son 502.214 personas.

⁵⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 29 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

⁵⁹ BBC Mundo, Por qué es tan difícil conseguir un pasaporte para salir de Venezuela, 29 de agosto de 2018. Disponible en:

www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45292923. Personal de organización de sociedad civil a nivel nacional. Entrevistada el 2 de agosto de 2022.

requisitos son especialmente inaccesibles para mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, ya que al momento de salir del ciclo de violencia “sus ex convivientes les han botado los documentos, o los han quemado. Y se quedan completamente indocumentadas, teniendo en cuenta que para la población venezolana es muy difícil acceder a documentos de identidad.”⁶⁰

Entre 2021 y 2022, gran parte de las visas que fueron emitidas como parte del proceso de regularización VERHU caducaron, dejando a miles de personas venezolanas en una situación migratoria irregular.⁶¹ Es importante notar que, en este proceso de regularización, el Estado ecuatoriano no consideró en este proceso una atención prioritaria a personas en condición de vulnerabilidad o las necesidades específicas de las personas sobrevivientes de violencia de género, como la pérdida de documentos en manos de sus agresores.⁶²

En junio de 2022, el gobierno anunció un nuevo proceso de regularización para personas venezolanas, a través del otorgamiento de la Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE).⁶³ Pueden acceder a una visa VIRTE las personas que hayan entrado a Ecuador antes del 26 de agosto de 2019, con la presentación de una cedula de identidad y tras el pago de 50 USD por la solicitud de la visa.⁶⁴

La aceptación de cédula de identidad como alternativa al pasaporte representa una mejoría en la accesibilidad. Sin embargo, es importante notar que muchas personas venezolanas en Ecuador no cuentan con documentación alguna y, si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores ha decretado la concesión de este visado de manera gratuita, la barrera económica al tener que pagar 50 USD por el formulario de solicitud de la visa permanece.⁶⁵ Al mismo tiempo, Amnistía Internacional observa con preocupación que este proceso excluye nuevamente a las personas venezolanas que ingresaron de manera irregular después del 26 de agosto de 2019, una limitante que desconoce la continuación de la crisis de movilidad humanitaria venezolana, que no ha cesado a la fecha. El requisito de entrada regular representa una barrera adicional para que las personas venezolanas puedan acceder a regularización a través de los mecanismos que presenta el Estado ecuatoriano que, en la práctica, excluye a todas las personas venezolanas que han llegado a Ecuador en los últimos tres años. El Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó a Amnistía Internacional que el proceso de regularización contará con una tercera fase dirigida a las personas venezolanas que han ingresado de manera irregular al Ecuador, lo que les permitirá acceder a una condición migratoria regular en Ecuador.⁶⁶

Si bien existen otro tipo de visados, como la visa de trabajo y visa de amparo,⁶⁷ los altos costos y requisitos migratorios, como contar con un pasaporte vigente, y en caso de haber ingresado de manera irregular, el pago de una multa de 800 USD⁶⁸ limitan su acceso para la mayoría de personas venezolanas con una precaria situación económica vinculada a la grave crisis de derechos humanos en Venezuela. Esto se ve reflejado en las cifras de visas otorgadas a la fecha: solamente 38.933 personas venezolanas mantienen visado permanente u otras categorías migratorias (fuera de las visas VERHU y humanitaria o de persona refugiada).⁶⁹

⁶⁰ Personal de organización de sociedad civil en Huaquillas. Entrevistada el 29 de julio de 2022.

⁶¹ Personal de una organización comunitaria en Quito, entrevistada el 5 de agosto de 2022.

⁶² Personal de organización de sociedad civil en Huaquillas. Entrevistada el 29 de julio de 2022.

⁶³ Decreto Ejecutivo No. 436, 1 de junio de 2022. Disponible en: www.venezuelaenecuador.com/sitio/wp-content/uploads/2022/06/Decreto_Ejecutivo_No._436_20220503163733_20220503163738-VIRTE-REGULARIZACION.pdf De acuerdo con las autoridades, el proceso de registro migratorio para la obtención de la visa empezó en septiembre de 2022, y el proceso de emisión de visa empezó el 1 de octubre de 2022. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 29 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

⁶⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 29 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.

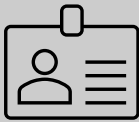
⁶⁵ Personal de organización de sociedad civil en Huaquillas. Entrevistada el 29 de julio de 2022.

⁶⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, Respuesta respecto a investigación sobre la situación de mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género en Ecuador, 15 de noviembre de 2022.

⁶⁷ La visa de amparo es una autorización de residencia temporal que otorga el Estado ecuatoriano a las personas extranjeras, hijos, cónyuge o pareja en unión de hecho, legalmente reconocida, que tienen la intención de radicarse en el país bajo el amparo del titular de una categoría migratoria prevista en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Desde 2021, el Gobierno ecuatoriano dejó de tramitar las solicitudes de visado UNASUR, debido a la salida de Ecuador de esta organización.

⁶⁸ Personal de organización de sociedad civil en Huaquillas. Entrevistada el 29 de julio de 2022.

⁶⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 29 de agosto de 2022. Información proporcionada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública realizada por Amnistía Internacional.



MUJERES TRANS: DIFICULTADES PARA OBTENER DOCUMENTOS NACIONALES DE IDENTIDAD

De acuerdo a información recibida por Amnistía Internacional, personal del Registro Civil ejercen discriminación por motivos de género, y en ciertas ocasiones de nacionalidad, en contra de mujeres trans venezolanas que acudieron en el marco de su proceso de regularización debido a su expresión de género. Antonella relata cómo la persona funcionaria que la atendió para tramitar su cédula la obligó a cambiar su apariencia:

“Cuando obtuve la cédula [después de obtener mi visa], me mandaron a quitar la camisa [que llevaba puesta]. De hecho, esa camisa que tengo [en la foto de la cédula] es de un empleado del lugar. Me obligaron a quitarme la blusa, todo el maquillaje, casi que el cabello me lo mandan a recoger. Ahí sí recibí discriminación. Reclamé, pero me dijeron o pierdes el turno, o te damos la cita para dentro de un año. Todavía con discurso xenofóbico de: “no puedes venir a exigir a un país ajeno”. Todos tenemos derechos, porque para eso tengo una visa, independiente de que sea o permanente, igual apporto al PIB, también pago impuestos, también consumo.”⁷⁰

Antonella, mujer trans venezolana entrevistada en Quito.

Por otro lado, a pesar de que en la ley permite a las personas trans solicitar un documento de identidad conforme a su identidad de género⁷¹, en la práctica las mujeres trans venezolanas no logran ejercer su derecho al cambio de nombre y de género en sus documentos de identidad. La organización Diálogo Diverso explica que ese proceso, al exigir a la mujer trans demostrar su identidad de género a través de una serie de documentos, resulta más que todo accesible para las personas ecuatorianas, pero no para las personas venezolanas refugiadas en el país. “Para las personas que vienen de Venezuela el proceso resulta inalcanzable dado que ese país tiene un grado de desinstitucionalización muy alto, incluso en el cual se han perdido un sinnúmero de documentos u otros son muy difíciles de obtener, empezando por la misma partida de nacimiento. Entonces, la posibilidad de que esto ocurra es de una en un millón, en el mejor de los casos.”⁷²

⁷⁰ Antonella, mujer trans venezolana en Quito, entrevistada el 16 de septiembre de 2022.

⁷¹ El reconocimiento legal de la identidad de género que regula el cambio del campo "sexo" por el de "género" en la Cédula de Identidad, se reconoce por primera vez en la historia legislativa del Ecuador en la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. Ver: Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, Art. 94. Disponible en: www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ley_organica_de_gestion_de_la_identidad_y_datos_civiles.pdf

⁷² Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 12 de septiembre de 2022.

5. OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO DE LAS MUJERES VENEZOLANAS A MECANISMOS DE PROTECCIÓN

Pese a los altos niveles de violencia basada en género que enfrentan las mujeres venezolanas en Ecuador, en respuesta a una solicitud de información, la Fiscalía reportó solamente 64 casos de violencia física, 521 de violencia psicológica y cuatro de violencia sexual hacia mujeres venezolanas entre enero de 2018 y julio de 2022. Para Amnistía Internacional, el bajo número de casos que llegan a conocimiento de las autoridades probablemente va más allá del subregistro habitualmente observado en casos de violencia basada en género hacia mujeres ecuatorianas. La organización ha identificado que las mujeres venezolanas refugiadas en Ecuador, al igual que aquellas refugiadas en Colombia y Perú,⁷³ no suelen acudir a las autoridades debido a una serie de obstáculos adicionales. No solamente no cuentan con información sobre las rutas de atención disponibles en un país ajeno al suyo, sino que temen acercarse a las autoridades debido a su condición migratoria irregular. Estos obstáculos les colocan a su vez en una situación de mayor desprotección.

5.1. “NI SIQUIERA SABEMOS A DÓNDE IR”⁷⁴

Uno de los principales obstáculos que las mujeres entrevistadas identificaron a la hora de acudir a las instituciones del Estado cuando han sufrido violencia de género, es la falta de información sobre mecanismos de denuncia y protección existentes.⁷⁵

Ecuador ha realizado esfuerzos institucionales para difundir rutas de atención para mujeres, como capacitaciones en asambleas comunitarias por parte de la Policía Nacional y la difusión de rutas de atención en sitios web de instituciones como Consejos Cantonales de Derechos.⁷⁶ Amnistía Internacional observa sin

⁷³ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

⁷⁴ Grupo focal de mujeres en Machala, 8 de septiembre de 2022.

⁷⁵ Plan Internacional, Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador, agosto de 2021, p. 11. Disponible en: www.r4v.info/es/document/Plan_International_Estudio_Binacional_VBG_Feb22

⁷⁶ Por ejemplo, el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF) de la Policía Nacional realiza capacitaciones en asambleas comunitarias para la prevención de violencia basada en género. Persona funcionaria pública en Machala, entrevistada el 7 de septiembre de 2022. Ver

embargo que estas iniciativas no se enfocan de manera específica en las mujeres refugiadas y que no existen campañas masivas de información dirigidas a las mujeres venezolanas por parte de instituciones del Estado.



 ↑ Grupo focal en Machala, 8 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón | Amnistía Internacional

El desconocimiento de rutas de atención es especialmente notorio en lugares donde las instituciones estatales con mandato relevante a la atención de casos de violencia de género como la Secretaría de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Policía Nacional, entre otras, tienen menor presencia, como la frontera sur del país. En Huaquillas, por ejemplo, el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF) de la Policía Nacional cuenta con únicamente dos personas funcionarias para varios cantones, la Defensoría del Pueblo no cuenta con personal permanente en territorio y la Defensoría Pública no cuenta con personal especializado en violencia basada en género.⁷⁷ La situación es todavía más crítica en zonas rurales donde la presencia del Estado es nula: “En la parte alta de la provincia de El Oro, hay una escasez de personal de Policía que hace que la violencia se vuelve costumbre. No hay ni siquiera señal telefónica para llamar a la policía, las mujeres no denuncian, tienen que salir por 40 minutos en [caballo, mula] o caminando para acceder a una Unidad de Policía Comunitaria”.⁷⁸

Muchas mujeres, particularmente en localidades como Huaquillas y Machala, señalaron desconocer el rol de instituciones del Estado como la Secretaría de Derechos Humanos, la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y demás instituciones claves en la atención a casos de violencia basada en género en Ecuador.⁷⁹

En la práctica, son las organizaciones de sociedad civil y cooperación internacional quienes tratan de llenar este vacío de atención e información que deja el Estado ecuatoriano, a través de iniciativas de protección comunitaria y formación de lideresas, así como campañas de información masiva dirigidas de manera específica a mujeres venezolanas refugiadas. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por ejemplo, cuenta con una página web de ayuda y con modalidades de comunicación a través

también: Ministerio de Gobierno, DEVIF avanza en la prevención de violencia intrafamiliar dentro y fuera de la Policía Nacional, 2022. Disponible en: www.ministeriodegobierno.gob.ec/devif-avanza-en-la-prevencion-de-violencia-intrafamiliar-dentro-y-fuera-de-la-policia-nacional/; Consejo de Protección de Derechos Quito, Violencia, 2017. Disponible en: www.proteccionderechosquito.gob.ec/adjuntos/rutas/RUTA_VIF_2017.pdf

⁷⁷ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022. Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022. Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

⁷⁸ Funcionario de entidad pública en Machala, entrevistado el 9 de septiembre de 2022.

⁷⁹ Grupo focal de mujeres en Huaquillas, 6 de septiembre de 2022. Grupo focal de mujeres en Machala, 8 de septiembre de 2022.

de WhatsApp, con el objetivo de ofrecer información a personas refugiadas en Ecuador sobre derechos y obligaciones en el país y acceso a servicios, entre otros temas.⁸⁰

Las mujeres venezolanas entrevistadas coinciden en que, al momento de enfrentarse a una situación de violencia, han acudido o acudirían a primero a organizaciones internacionales y de la sociedad civil para buscar ayuda. La mayoría de las mujeres venezolanas entrevistadas que indicaron saber dónde acudir en casos de violencia basada en género, habían obtenido esta información a través de los servicios de organizaciones internacionales o sociedad civil,⁸¹ o por medios de comunicación digital.

5.2. TEMOR Y DESCONFIANZA EN LAS AUTORIDADES

Como fue señalado antes, debido al limitado acceso de las personas venezolanas a protección internacional y a formas alternativas de regularización migratoria, la mayoría de las mujeres venezolanas en Ecuador se encuentran en una condición migratoria irregular. Para las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, la falta de un estatus migratorio regular también es un obstáculo significativo a la hora de buscar protección ante las autoridades.

En sus observaciones finales al más reciente informe de Ecuador, de noviembre de 2021 el Comité CEDAW observó con preocupación que las mujeres solicitantes de asilo y migrantes, en particular las que se encuentran en situación irregular, que sufren violencia de género, incluida la violencia doméstica y la violación, se abstienen de acceder a los servicios de apoyo a las víctimas por temor a las autoridades de inmigración.⁸²

Las mujeres venezolanas entrevistadas para esta investigación nueve meses más tarde, en una condición migratoria irregular, también reportan tener miedo de acercarse a las instituciones estatales a pedir ayuda o denunciar hechos de violencia por temor a que les impongan multas económicas que no pueden pagar, o incluso ser expulsadas del país.⁸³

Cabe señalar al respecto que si bien una de las causales de deportación establecidas en la ley es el ingreso a territorio ecuatoriano por un lugar no autorizado,⁸⁴ ésta en principio no es aplicable a las personas sujetas a protección internacional, como las personas venezolanas. En efecto, la legislación ecuatoriana garantiza la no devolución de personas a aquellos países donde su vida o la de sus familiares se encuentren en riesgo; y, prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras.⁸⁵ A pesar de ello, en 2019, por ejemplo, las autoridades ecuatorianas realizaron expulsiones masivas de personas venezolanas a Colombia. El Tribunal Constitucional señaló que dichas prácticas violaron los derechos a migrar, a la libertad de movimiento, al debido proceso, y la prohibición de expulsión colectiva.⁸⁶

Sin embargo, al no haber recibido información sobre sus derechos, muchas mujeres venezolanas desconocen que la ley ecuatoriana les permite acudir a buscar protección o presentar una denuncia ante la fiscalía, aunque no cuenten con un documento de identidad. Para Amnistía Internacional es fundamental que las autoridades ecuatorianas adopten sin demoras medidas para reforzar la difusión de información hacia las personas refugiadas y migrantes sobre la atención de la violencia basada en género, velando por que estrategias de difusión aborden el miedo de las personas de acudir a las instituciones por no contar con un estatus migratorio regular.

⁸⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR abre nuevo canal de comunicación con las personas refugiadas en Ecuador a través de WhatsApp, 6 de noviembre de 2020. Disponible en: www.acnur.org/noticias/press/2020/11/5fa58b274/acnur-abre-nuevo-canal-de-comunicacion-con-las-personas-refugiadas-en-ecuador.html

⁸¹ Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022.

⁸² Comité CEDAW, Observaciones finales sobre el décimo informe periódico de Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/10, noviembre de 2021, párr. 47.a.

⁸³ Grupo focal de mujeres cis en Quito, 4 de agosto de 2022. Ver también: Corte IDH, Migraciones irregulares y derecho internacional: Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2012. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31009.pdf>

⁸⁴ Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 143, 2017. Disponible en: www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ley_org%C3%A1nica_de_movilidad_humana.pdf.

⁸⁵ Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008, Art. 66. Disponible en: www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 2, 2017. Disponible en: www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ley_org%C3%A1nica_de_movilidad_humana.pdf.

⁸⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia: No. 639-19-JP/20, 2020. Disponible en: <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=639-19-JP/20>

Amnistía Internacional pudo constatar que al miedo de acudir a las autoridades se suman otros elementos, como la percepción generalizada de impunidad y de falta de efectividad de los sistemas de justicia, que desincentivan a las mujeres, locales y extranjeras, a denunciar esta violencia.⁸⁷

“Frecuentemente nos encontramos con mujeres que nos dicen “yo no voy a denunciar”, porque perdieron la confianza en el Estado, porque no tienen la seguridad de que su situación va a ser analizada y sus derechos restituidos. Tienen miedo, por el contrario, de que este sistema termine persiguiéndolas, criminalizándolas y devolviéndolas a su país y poniendo en riesgo su vida y seguridad.”⁸⁸

Persona funcionaria de una organización internacional.

Esta percepción es compartida por varias organizaciones de la sociedad civil.⁸⁹

“Después de poner denuncia, todo queda en nada. No conozco ni un solo caso donde ha pasado algo más que la denuncia. Nunca hay seguimiento por parte de la justicia. Desde la casa de acogida, siempre les persuadimos a las mujeres que lo mejor es colocar la denuncia, pero la realidad es que no es lo mejor. Esos procesos acaban con su autoestima y son una piedra en el zapato al momento de querer salir adelante.”⁹⁰

Personal de una casa de acogida.

Según Plan Internacional, el 71% de las mujeres venezolanas en Ecuador considera que los casos de violencia hacia las mujeres no suelen ser denunciados, frente a un 29% que señaló que sí. El 27% mencionaron la desconfianza en las instituciones públicas como las principales razones para no denunciar.⁹¹

Es necesario resaltar que muchas mujeres venezolanas refugiadas que sufren violencia vienen de contextos de violencia pasados, tanto en su país de origen, como durante la ruta migratoria. En el caso de Ecuador, la mayor parte de personas venezolanas han llegado al país después de recorrer Colombia, y en muchos casos, haberse establecido ahí por cierto tiempo, o después de haber vivido en Perú.⁹² En el informe *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, Amnistía Internacional documentó importantes brechas en el acceso a la justicia en Colombia y Perú. En ambos países se registró altos niveles de impunidad ante la violencia basada en género contra mujeres venezolanas refugiadas.⁹³

⁸⁷ Grupo focal de mujeres cis en Quito, 4 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres cis 1 en Machala, 8 de septiembre de 2022. Persona funcionaria de organización internacional entrevistada el 13 de julio de 2022.

⁸⁸ Persona funcionaria de una organización internacional. Entrevistada el 13 de julio de 2022.

⁸⁹ Persona funcionaria de organización de sociedad civil en Machala. Entrevistada el 2 de agosto de 2022. Persona funcionaria de una organización comunitaria en Quito, entrevistada el 5 de agosto de 2022. Persona funcionaria de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 9 de agosto de 2022. Personal de una casa de acogida. Entrevistada el 29 de agosto de 2022. Persona funcionaria de organización de sociedad civil en Machala. Entrevistada el 8 de septiembre de 2022. Persona funcionaria de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 12 de septiembre de 2022.

⁹⁰ Personal de una casa de acogida. Entrevistada el 29 de agosto de 2022.

⁹¹ Plan Internacional, Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador, agosto de 2021, p. 11. Disponible en: www.r4v.info/es/document/Plan_Internacional_Estudio_Binacional_VBG_Feb22

⁹² Personal de sociedad civil en Quito, entrevistada el 8 de agosto de 2022.

⁹³ Según el Informe de Violencias contra las Mujeres de Corporación Sisma Mujer en Colombia, en 2021 el 82,92% de las denuncias por violencia intrafamiliar se encuentran en etapa de investigación, lo que indica un alto nivel de impunidad debido a que solamente un 16,09% de estos casos se encuentran en etapa juicio y tan solo un 0,8% en ejecución de penas. En relación a los delitos sexuales, en el mismo periodo de tiempo el referido informe determina que el 88,19% de los casos de delitos sexuales contra mujeres se encuentran en etapa de indagación. Solamente un 6,85% de casos se encuentran en juicio y tan solo un 0,13% en ejecución de penas. Por su parte, la Defensoría del Pueblo del Perú, en un pronunciamiento sobre la urgencia de una actuación efectiva del sistema de justicia frente a

En este sentido, algunas mujeres que han transitado en países donde el Estado no respondió adecuadamente al momento de poner una denuncia, han manifestado preferir no acercarse a las instituciones ecuatorianas por temor a que se repitan experiencias similares.



LISETH

MUJER TRANS VENEZOLANA ENTREVISTADA EN MACHALA⁹⁴

“No le tengo fe a ninguna institución del Estado, vengo traumada de Colombia. En Colombia sí intenté hacer una denuncia en la fiscalía y nos dijeron, “¿Y para qué la denuncia?” Porque necesitamos que nos apoyen, porque [sufrir violencia] no es justo. Nos dijeron, “Ya, pero ¿es justo que ustedes estén aquí?”. Entonces yo salí de la institución.”

En el caso de las mujeres trans, el sentimiento de desconfianza se encuentra todavía más asentado por las experiencias de discriminación que, como comunidad, han sufrido en manos de instituciones como la policía. Una de las mujeres trans venezolanas entrevistadas explica que, en caso de episodios de violencia de género, “[su] reacción es de tratar de solventar las cosas internamente y no pasarlo a [instituciones del Estado] porque hay más atropello por ahí. La policía en vez de un amigo es un enemigo, porque existe mucho esta discriminación por parte de los agentes”.⁹⁵



↑ Antonella, mujer trans venezolana entrevistada en Quito el 16 de septiembre de 2022 © Ana María Buitrón / Amnistía Internacional

Estos factores desencadenan en que las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género no acudan a las autoridades y, por tanto, no tengan acceso a protección. De acuerdo con el Consejo de la Judicatura de Ecuador, el 90% de las mujeres que han sufrido violencia basada en género en Ecuador no denuncian.⁹⁶ Para las mujeres venezolanas refugiadas, es probable que estas estadísticas sean aún más pronunciadas debido a las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan.

aumento de casos de feminicidio, señaló que en 2020 únicamente en seis de 138 casos de feminicidios (es decir, un 4%) fueron sentenciados los autores de feminicidios consumados. Ver más: Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es

⁹⁴ Liseth, mujer trans venezolana en Machala. Entrevistada el 8 de septiembre de 2022.

⁹⁵ Antonella, mujer trans venezolana en Quito, entrevistada el 16 de septiembre de 2022.

⁹⁶ Plan Internacional, Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador, agosto de 2021, p. 11. Disponible en: www.r4v.info/es/document/Plan_Internacional_Estudio_Binacional_VBG_Feb22

6. DEFICIENCIAS DE LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

El acceso efectivo a la justicia para mujeres sobrevivientes de violencia basada en género comprende, además del acceso a recursos efectivos y a la protección judicial, la disponibilidad de servicios estatales de emergencia para la protección sobrevivientes de violencia basada en género. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que los Estados deben asegurar que los recursos para las mujeres y las niñas sometidas a violencia de género ya sean judiciales, administrativas, políticas u otras medidas, incluyendo refugios y órdenes de protección, estén centrados en las mujeres, estén disponibles, sean accesibles, aceptables y tengan en cuenta las necesidades de las víctimas.⁹⁷

Amnistía Internacional ha identificado problemas estructurales en dichos servicios, que, si bien afectan el acceso efectivo a la justicia para todas las mujeres en Ecuador, tienen un impacto diferenciado para para las mujeres venezolanas en riesgo. Estas deficiencias, que afectan tanto los servicios de primera línea como la administración de justicia, impiden que las mujeres venezolanas refugiadas gocen de una protección efectiva frente a la violencia de género, y limita su derecho de acceso a la justicia.

6.1. DEFICIENCIAS EN SERVICIOS PRIMERA LÍNEA QUE PERMITAN IDENTIFICAR Y RESPONDER A CASOS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

6.1.1. POLICÍA NACIONAL

Como ente encargado del orden público interno,⁹⁸ la Policía Nacional, que cuenta con aproximadamente 52.000 personas funcionarias, se encuentra en la primera línea de respuesta a casos de violencia basada en género.

⁹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 233, párr. 145, 14 noviembre de 2019. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf

⁹⁸ Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008, Art. 11 y Art. 75. Disponible en: www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Según órganos del sistema universal⁹⁹ y del sistema interamericano de derechos humanos,¹⁰⁰ la presencia de estereotipos de género en el imaginario de las personas funcionarias encargadas de los procesos de atención y de protección es uno de los principales obstáculos que limita el acceso de las mujeres sobrevivientes de violencia de género a la justicia.

De acuerdo con el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), todas reciben capacitaciones en temas de violencia y procedimientos para responder a la misma como parte del programa integral que cuenta con elementos de derechos humanos.¹⁰¹ A pesar de ello, diversas fuentes entrevistadas por Amnistía Internacional dan cuenta de la prevalencia de estereotipos, que resultan en discriminación contra mujeres que buscan acceder a la justicia en la práctica¹⁰² :



KARINA

MUJER VENEZOLANA ENTREVISTADA EN QUITO¹⁰³

“Cuando me dirigí a la Unidad de Policía Comunitaria del sector en donde me ubico no me dieron una buena atención. [...] Su respuesta fue: “Ay señora, para qué va a hacer eso, si mañana mismo usted va a regresar con su esposo”. Sin haberles aún



explicado qué era lo que estaba sucediendo, me hicieron como una burla, no me quisieron escuchar. Si se supone que ese ente público es para defender a la comunidad, a las mujeres. No fui atendida cordialmente ni con educación ni nada.

El mismo policía que me atendió en aquella ocasión vino a mi puesto de empanadas después. Le pregunté, “¿Recuerda que una vez fui a pedirle ayuda porque mi esposo me había golpeado y usted me ignoró?, estaba pendiente de su móvil”. “Ay, es que de tantas mujeres que llegan allí con ese tipo de problemas, de verdad que no me acuerdo”. Yo le dije:

“Bueno, acuérdesese, usted no me ayudó en ese momento que lo necesitaba, tuve que regresar a mi casa a ver a esa persona, a ese agresor, a esperar a ver si me hacía algo a mí o a mis niños, a ver si me mataba. Regresé sola a mi casa, pero yo lo logré y lo saqué, no por su ayuda. Ahora aquí estoy vendiendo empanadas, y sabe qué, como usted me dijo, ‘para qué la voy a ayudar si va a regresar con él’, yo no he regresado con él, estoy sola”. Me dijo: “Ay, vea, discúlpeme, lo que pasa es que hay muchas mujeres que van, ponen la denuncia y regresan con su pareja.”¹⁰⁴



© Ana María Buitrón | Amnistía Internacional

⁹⁹ Comité CEDAW, Recomendación General No. 33: Acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=en.

¹⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Paiz vs. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre 2015, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf

¹⁰¹ Entrevista a policía nacional de Ecuador, 14 de septiembre de 2022.

¹⁰² Grupo focal de mujeres cis en Quito, 4 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres LBT en Quito, 8 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres cis 1 en Huaquillas, 6 de septiembre de 2022. Grupo focal de mujeres cis en Machala, 8 de septiembre de 2022. Karina, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 16 de septiembre de 2022.

¹⁰³ Karina, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 16 de septiembre de 2022.

¹⁰⁴ Karina, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 16 de septiembre de 2022.

Amnistía Internacional también identificó prácticas ilegales que se realizan de manera extraoficial, como intentos de mediación, en casos de violencia.¹⁰⁵ En este sentido, Amnistía Internacional recibió el testimonio de una mujer refugiada en el norte de Quito cuya hija fue víctima de violencia sexual en su vivienda por parte de un vecino entre 2021 y 2022. Cuando la Policía Nacional acudió al domicilio como parte de las investigaciones del caso, la presionó para llegar a un acuerdo con la familia del perpetrador: “Me dice que es mejor, para que su nena no tenga que pasar por más cosas. Eso a mí me desconcertó. Le digo, ¿cómo una oficial de la Policía me va a venir a decir a mí, que soy la víctima, delante de la mamá del agresor, que conciliemos para que mi hija no tenga que pasar por ningún proceso de testimonios?”¹⁰⁶

La falta de recursos humanos y económicos de la policía también afecta negativamente la atención de las sobrevivientes. La provincia de El Oro solamente cuenta con ocho policías especializados en violencia basada en género como parte del DEVIF,¹⁰⁷ para una población aproximada de 715.751 habitantes.¹⁰⁸ El personal reducido hace que esta unidad no tenga la capacidad de atender a las mujeres sobrevivientes de violencia de manera directa y se vea obligada a priorizar otras actividades como la notificación a los presuntos perpetradores de órdenes de alejamiento. En el caso de Huaquillas, el DEVIF cuenta únicamente con dos personas y un vehículo, que, por falta de recursos para reparación y combustible, está frecuentemente inutilizable.¹⁰⁹

De acuerdo con la Policía Nacional, las personas funcionarias de la institución tienen el deber de acompañar a cualquier mujer víctima de violencia a algún centro de salud y a presentar la denuncia ante la Fiscalía General del Estado.¹¹⁰ Sin embargo, representantes de esta institución manifiestan que, en la práctica, no es posible realizar estos acompañamientos debido a que este proceso puede llegar a tomar siete horas, “que significan siete horas en las que un sector se queda sin protección”.¹¹¹ Para solventar estos problemas, el Distrito de Policía Eloy Alfaro en Quito elaboró un protocolo de enlace con el Ministerio de Salud Pública que les permite derivar los casos de manera directa al centro de salud del sector. De acuerdo con la Policía Nacional, si bien este protocolo ha generado resultados positivos en el sector, no ha sido posible replicarlo en otras áreas del país por falta de medios logísticos.¹¹²

Por otro lado, la Policía Nacional cuenta con mecanismos direccionados a la protección de las personas a nivel comunitario, como el Programa Botón de Seguridad, que permite generar, desde el teléfono celular de la persona beneficiaria, comunicación directa con la Unidad de Policía Comunitaria más cercana, para pedir asistencia inmediata.¹¹³ Sin embargo, las debilidades institucionales antes mencionadas impactan negativamente en la efectividad de estos mecanismos en la práctica.



KARINA **MUJER VENEZOLANA ENTREVISTADA EN QUITO¹¹⁴**

“Cuando activé el botón de [seguridad], me llamaron y me preguntaron qué había pasado. Y yo les dije que hubo un incidente y aun así no hicieron acto de presencia, les dije que había intentado golpearme, más no me había golpeado. Me dijo que me quedara tranquila, que me encerrara en mi cuarto y no saliera hasta que [el agresor] se fuera. Nunca vinieron a la casa.”

¹⁰⁵ La Recomendación General no. 33 del Comité CEDAW recomienda a los Estados que aseguren que los casos de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, bajo ninguna circunstancia se remitan a cualquiera de los procedimientos alternativos de solución de controversias. Ver: Comité CEDAW, Recomendación General No. 33: Acceso a la justicia, CEDAW/C/GC/33, párr. 58 c). Disponible en: www.refworld.org/es/docid/5d7fcfcca.html La Recomendación General no. 35 del Comité CEDAW establece que los Estados parte están obligados a velar por que la violencia por razón de género contra la mujer no se remita obligatoriamente a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación. Además, establece que: “el uso de esos procedimientos debe regularse estrictamente y permitirse únicamente cuando una evaluación anterior por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares”. Ver: Comité CEDAW, Recomendación General No. 35: Violencia por razón de género contra la mujer por la que se actualiza la Recomendación General No. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 45. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=es

¹⁰⁶ Josselyn, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 19 de septiembre de 2022.

¹⁰⁷ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

¹⁰⁸ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Proyecciones Poblacionales, 2011. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/

¹⁰⁹ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

¹¹⁰ Entrevista a policía nacional de Ecuador, 14 de septiembre de 2022.

¹¹¹ Entrevista a policía nacional de Ecuador, 14 de septiembre de 2022.

¹¹² Entrevista a policía nacional de Ecuador, 14 de septiembre de 2022.

¹¹³ Ventanilla Digital de Trámites del Ecuador, Activación de Botones de Seguridad para Casos de Emergencia, sin fecha. Disponible en: www.gob.ec/pn/tramites/activacion-botones-seguridad-casos-emergencia

¹¹⁴ Karina, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 16 de septiembre de 2022.

Para Amnistía Internacional, las deficiencias antes mencionadas constituyen un incumplimiento de las autoridades ecuatorianas de su deber de actuar con diligencia debida en los casos de violencia basada en género, toda vez que no deben limitarse a crear un adecuado marco o mecanismo de prevención y de protección frente a la violencia de género, sino que deben acompañarlos de medidas para garantizar la realización efectiva de su derecho a vivir una vida libre de violencia.

6.1.2. SERVICIOS DE SALUD

Los servicios de salud pública, incluyendo los hospitales y centros de salud comunitario, son fundamentales no solamente para la atención a mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, sino también para la identificación de estos casos de violencia. En este sentido, la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres establece la necesidad de que todos los hospitales y centros de salud que tienen por cometido la prevención, promoción y recuperación -también llamados hospitales de tipo B¹¹⁵- tengan salas de acogida para mujeres sobrevivientes de violencia.¹¹⁶

Amnistía Internacional saluda aquellos esfuerzos del Ministerio de Salud Pública por establecer estas salas de primera acogida para mujeres sobrevivientes de violencia, como la Sala de Primera Acogida del Hospital Enrique Garcés en Quito. Sin embargo, nota con preocupación que no todos los hospitales y centros de salud que tienen por cometido la prevención, promoción y recuperación - hospitales de tipo B- cuentan con dichas salas.



SALA DE PRIMERA ACOGIDA DEL HOSPITAL ENRIQUE GARCÉS

La Sala de Acogida y Medicina Legal del Hospital Enrique Garcés en Quito se creó con el apoyo del ACNUR, con el objetivo de brindar atención integral y especializada a víctimas de violencia sexual e intrafamiliar. Está conformada por un equipo de profesionales especializado en medicina legal, salud mental y trabajo social.¹¹⁷ Además de la atención inmediata a sobrevivientes, las personas funcionarias en la sala se encargan de hacer referencias y coordinar otros servicios de manera interinstitucional, en conjunto con otras organizaciones de gobierno y de sociedad civil, como casas de acogida.

Organizaciones de sociedad civil entrevistadas valoran la comunicación y articulación fluidas con la sala de primera acogida, atribuidas principalmente al compromiso personal de estas funcionarias capacitadas, que permiten una adecuada atención a las sobrevivientes. No obstante, resaltan la necesidad de institucionalizar estas buenas prácticas, a través de protocolos, de manera que perduren más allá de posibles cambios del personal de la sala.¹¹⁸

Además, prevalecen preocupaciones respecto a la atención que el Ministerio de Salud Pública da a las mujeres sobrevivientes de violencia en otros centros no especializados a nivel nacional: “Si las personas sobrevivientes van directamente a obtener una cita médica o van directamente al sistema de salud, existen todavía brechas de faltas de atención, de no identificar bien los casos, de la falta de un abordaje integral de los casos de violencia basada en género.”¹¹⁹

Asimismo, Amnistía Internacional recibió con preocupación testimonios relativos al desborde del sistema de salud pública en Ecuador, que afecta a quienes buscan atención psicológica en situaciones de violencia basada en género, sean nacionales o extranjeras. Pese a que es un eje fundamental del acompañamiento

¹¹⁵ Los centros de salud tipo A son aquellos que brindan atención básica y principal; los centros de salud tipo B son los que brindan servicios de promoción, prevención, y recuperación; y el tipo C es un hospital primario, es decir tiene una atención permanente.

¹¹⁶ Ver: Ley No. 175/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Art. 59. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

¹¹⁷ Ministerio de Salud Pública, Sala de Primera Acogida del Hospital Enrique Garcés brinda atención integral y especializada a víctimas de violencia, sin fecha. Disponible en: www.salud.gob.ec/sala-de-primera-acogida-del-hospital-enrique-garces-brinda-atencion-integral-y-especializada-a-victimas-de-violencia/

¹¹⁸ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 9 de agosto de 2022.

¹¹⁹ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 19 de julio de 2022.

que deben recibir las sobrevivientes de violencia basada en género, establecido en la ley,¹²⁰ en el Hospital de Especialidades Médicas Carlos Andrade Marín (HCAM), uno de los principales hospitales de Quito, las citas para psicoterapias se conceden cada tres a seis meses.¹²¹ Ninguna de las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género entrevistadas por Amnistía Internacional ha logrado acceder a atención psicológica en el sistema de salud público. En la práctica, la sociedad civil llena este vacío con servicios de atención psicológica gratuita para mujeres venezolanas refugiadas.¹²²



JOSSELYN

MUJER VENEZOLANA ENTREVISTADA EN QUITO¹²³

“Yo mentalmente estaba muy mal, tuve muchos pensamientos suicidas. Yo esperaba que el Estado me dé una boleta para que vaya a asistencia de tratamiento psicológico. [...] Y le digo de frente, si es que no fuera por [una organización de la sociedad civil], yo no estaría aquí, de verdad que era necesario porque la situación fue muy dura. El apoyo que ellas me dieron fue algo invaluable, que el Estado no me pudo dar, ni en el hospital, ni en la fiscalía, ni en ningún lado. Me da el valor de seguir mi lucha por justicia.”

Amnistía Internacional observó con preocupación que mujeres venezolanas también reportaron situaciones de discriminación basada en la nacionalidad cuando buscaron acceder a los servicios de salud para atención en general. Samantha, por ejemplo, relató que “[a] veces en los centros de salud y los hospitales dicen, usted no es ecuatoriana, y ellos tienen prioridad por sobre ustedes, los venezolanos”.¹²⁴

En 2021, el Comité CEDAW, después de manifestar su preocupación por el limitado acceso a la salud de las mujeres migrantes y refugiadas en el país, ya recomendó a las autoridades ecuatorianas que adopten medidas para garantizar un acceso adecuado a los servicios de atención sanitaria, para todas estas mujeres, independientemente de su situación migratoria.¹²⁵

Por otro lado, es importante resaltar que los certificados médicos emitidos por los servicios de salud tienen un rol importante para la continuación del proceso penal y la posibilidad de judicializar los casos. El Código Orgánico Integral Penal especifica que cuando la agresión a la víctima causa un daño de menos de tres días se trata de una contravención, mientras que si tiene consecuencias mayores a tres días de descanso, se trata de un delito.¹²⁶ Por ello, un certificado médico detallando con precisión la gravedad de las lesiones resulta fundamental para la búsqueda de justicia y reparación de las mujeres.

No obstante, Amnistía Internacional recibió alegaciones de que el personal médico del sistema de salud público no siempre registra el daño físico causado de manera precisa, para evitar cargas adicionales a su trabajo como el acudir a declarar ante un juez, que no estarían en capacidad de asumir, violando así el derecho de las mujeres de acceder a la justicia.¹²⁷

6.1.3. CASAS DE ACOGIDA

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece que el ente rector de las políticas públicas en justicia y derechos humanos debe “fortalecer, ampliar la cobertura, garantizar los recursos y especializar al sistema de casas de acogida y centros de atención con el fin de dar

¹²⁰ La Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, reafirma el derecho a “recibir asistencia social, médica, psicológica y psiquiátrica especializada, integral, inmediata y gratuita para ella y sus dependientes” Ley No. 175/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Art. 12. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

¹²¹ GK, Una mente se desploma por el desabastecimiento de medicinas, 20 de julio de 2022. Disponible en:

<https://gk.city/2022/07/20/mente-desploma-desabastecimiento-medicinas-historia-desabastecimiento-medicinas-hospitales-ecuador/>

¹²² Organizaciones de sociedad civil a nivel nacional y local, como HIAS y Akuanuna, entre otras, proveen servicios de atención psicológica para las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, incluyendo mujeres venezolanas refugiadas.

¹²³ Josselyn, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 19 de septiembre de 2022.

¹²⁴ Samantha, mujer venezolana en Machala, entrevistada el 8 de septiembre de 2022.

¹²⁵ Comité CEDAW, Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/10, 24 de noviembre de 2021, párrs.47 y 48.

¹²⁶ Fiscalía General del Estado, La violencia contra la mujer y la familia es sancionada como delito, 23 de agosto de 2015. Disponible en: www.fiscalia.gob.ec/la-violencia-contra-la-mujer-y-la-familia-es-sancionada-como-delito/ Ver más: En el Art. 159 del COIP se determina la sanción de pena privativa de libertad de siete a 30 días si las lesiones causadas le provocan incapacidad de hasta tres días.

¹²⁷ Persona funcionaria pública en Machala, entrevistada el 9 de septiembre de 2022.

atención a todos los sujetos protegidos por esta Ley y a todos los tipos de violencia”.¹²⁸ En Ecuador, la Secretaría de Derechos Humanos es el ente encargado de garantizar espacios seguros para que las mujeres puedan ser acogidas en aquellos casos en los que sus vidas se encuentren en peligro.

De acuerdo con los estándares internacionales, los Estados deben garantizar el funcionamiento de una casa de acogida por cada 10.000 habitantes que provea un espacio seguro de emergencia y cuente con asesoría calificada y asistencia para buscar una vivienda estable.¹²⁹ Estos lugares deben ser accesibles y contar con personal y fondos suficientes para poder llegar a las víctimas de forma proactiva.¹³⁰ Según ello, Ecuador debería contar con al menos 1.700 casas de acogida a nivel nacional. En 2021, el Comité CEDAW resaltó la escasa disponibilidad de servicios estatales especializados de apoyo a las víctimas, incluidos los centros de acogida para las víctimas de la violencia de género.¹³¹

La Secretaría de Derechos Humanos en el Ecuador ha identificado la existencia de 12 casas de acogida para mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, cuatro de las cuales cuentan con financiamiento del gobierno central en la actualidad.¹³² Existen también casas de acogida que son manejadas por Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).



 Casa de acogida en Quito, 29 de agosto de 2022 © Karen Toro | Amnistía Internacional

Sin embargo, no existe claridad en la política pública para las casas de acogida. Desde 2008, ciertas casas de acogida manejadas por la sociedad civil han firmado acuerdos con el Estado para su financiamiento, pero no siempre con la misma entidad.¹³³ Organizaciones coinciden en que la falta de claridad en políticas públicas ha generado retrasos para la entrega del soporte económico del Estado para las casas de acogida: “En estos casi trece años, las casas y centros han tenido que soportar los retrasos de los pagos del Estado; casi siempre los convenios se han firmado en marzo de cada año. Esto hace que los centros deban operar tres meses sin fondos, fiándole a proveedores, pidiéndole paciencia a sus colaboradores, y corriendo de un

¹²⁸ Ley No. 175/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Art. 59. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

¹²⁹ ONU Mujeres, Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer, pág. 31, www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/12/UNW_Legislation-Handbook_SP1%20pdf.pdf

¹³⁰ Council of Europe, Convention on combating and preventing VAW and DV, Art. 23.

¹³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/10, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.b.

¹³² Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador, entrevista realizada el 5 de octubre de 2022.

¹³³ GK, Casas de acogida de mujeres víctimas de violencia en el Ecuador, otra vez en peligro, 3 de enero de 2022. Disponible en: <https://gk.city/2022/01/03/casa-acogida-mujeres-violencia-ecuador-peligro-cerrar/>

lado a otro para levantar fondos para cosas tan esenciales como pagar la electricidad, el agua y el internet y darles una dieta balanceada a las mujeres y niños que allí viven.”¹³⁴

Hasta abril de 2022, solo cinco casas de acogida recibían financiamiento de la Secretaría de Derechos Humanos. En abril de 2022, se firmó un nuevo convenio que incluyó únicamente a tres de esas casas de acogida y una nueva, las cuales recibieron su presupuesto con un recorte de alrededor de 24.000 dólares, lo cual representa el 18,46% de su presupuesto, llevando a reducciones de personal.¹³⁵ Dos casas que anteriormente recibían presupuesto público, no postularon a la convocatoria al no estar de acuerdo con la reducción del presupuesto para las casas de acogida ni con la creación del reglamento de procedimiento de selección, suscripción de convenios y funcionamiento de centros de atención integral y casas de acogida sin la participación de las organizaciones de mujeres.¹³⁶

Esta situación provocó el cierre de casas de acogida en lugares críticos para la población venezolana, en particular a nivel de las fronteras por las cuales ingresan a Ecuador.¹³⁷ Organizaciones internacionales y de la sociedad civil con las que Amnistía Internacional se reunió en el transcurso de la investigación reiteraron su preocupación al respecto:

“Este año se generó una crisis muy fuerte, a tal punto de que por ejemplo Federación de Mujeres de Sucumbíos, en Lago Agrio, cerró la casa [...], y nos quedamos sin respuesta en la frontera norte. Es muy preocupante, sobre todo en la región amazónica porque la región es única, algunas de estas localidades presentan los índices más altos con violencia basada en género contra las mujeres y el servicio es muy necesario. Cierran este servicio, y se quedan sin respuesta no solamente la población nacional, sino en movilidad humana. Tuvimos que buscar alternativas de soporte provisional [como referir casos a otras provincias]. Pero estos parches no pueden sostenerse durante todo un año.”¹³⁸

Persona funcionaria de organización internacional.

Por otro lado, existen casas de acogida manejadas por entidades de gobierno, tanto a nivel nacional como a nivel local. A nivel local, los GDAs comparten la responsabilidad de garantizar la disponibilidad de casas de acogida para mujeres sobrevivientes de violencia.¹³⁹ En Quito, centros como La Casa de la Mujer y Casa del Hermano (para familias), que reciben fondos del Patronato San José del Municipio de Quito, también enfrentan retos importantes para su financiamiento.

¹³⁴ GK, Casas de acogida de mujeres víctimas de violencia en el Ecuador, otra vez en peligro, 3 de enero de 2022. Disponible en: <https://gk.city/2022/01/03/casa-acogida-mujeres-violencia-ecuador-peligro-cerrar/>

¹³⁵ Wambra Medio Comunitario, Menos fondos, menos recursos: la pomposa entrega de presupuesto para las casas de acogida, 16 de mayo de 2022. Disponible en: www.wambra.ec/menos-fondos-menos-recursos-la-pomposa-entrega-de-presupuesto-para-las-casas-de-acogida/ Ver también: Primicias, Casas de acogida hacen cuentas para operar con menos recursos públicos, 27 de abril de 2022. Disponible en: www.primicias.ec/noticias/sociedad/casas-acogida-mujeres-reduccion-presupuesto/

¹³⁶ Wambra Medio Comunitario, Menos fondos, menos recursos: la pomposa entrega de presupuesto para las casas de acogida, 16 de mayo de 2022. Disponible en: www.wambra.ec/menos-fondos-menos-recursos-la-pomposa-entrega-de-presupuesto-para-las-casas-de-acogida/

¹³⁷ Personal de organización de sociedad civil en Machala. Entrevistada el 8 de septiembre de 2022. Ver también: GK, Casas de acogida de mujeres víctimas de violencia en el Ecuador, otra vez en peligro, 3 de enero de 2022. Disponible en: <https://gk.city/2022/01/03/casa-acogida-mujeres-violencia-ecuador-peligro-cerrar/>

¹³⁸ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 13 de julio de 2022.

¹³⁹ La Secretaría de Derechos Humanos, en respuesta a un pedido de información por el medio de comunicación GK sostuvo que: “en relación al financiamiento de Casas De Acogida Y Centros De Atención Integral establece: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias”. Ver más: GK, Casas de acogida de mujeres víctimas de violencia en el Ecuador, otra vez en peligro, 3 de enero de 2022. Disponible en: <https://gk.city/2022/01/03/casa-acogida-mujeres-violencia-ecuador-peligro-cerrar/>

“Existen fondos designados para las casas, pero los procesos son demasiado burocráticos y entorpecen que los fondos lleguen de manera oportuna. Es común que los procesos queden estancados. Esto ha tenido repercusiones reales en la atención en la casa. Por ejemplo, no contamos con artículos de aseo personal (kits de aseo y detergente), y hemos tenido que pedirles a las personas que llegan a la casa que los consigan. La última compra de artículos de aseo personal fue en el 2020 (hace dos años), y hay que considerar se atiende a 110 personas al día.”¹⁴⁰

Personal de casa de acogida.



 Casa de acogida en Quito, 29 de agosto de 2022 © Karen Toro | Amnistía Internacional

Es necesario resaltar que muchas mujeres se quedan fuera de estos sistemas de apoyo. Amnistía Internacional recibió alegaciones de que las casas de acogida disponibles no cuentan con servicios especializados para mujeres con necesidades especiales físicas o mentales.¹⁴¹ En el caso de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero (LBT), varias fuentes señalaron que las opciones para encontrar un lugar seguro son considerablemente más limitadas, debido a la discriminación hacia ellas en muchos espacios de casas de acogida. Según la información recibida, no todos los espacios aceptan a mujeres LBT, a pesar de que en Ecuador está prohibida la discriminación en base a sexo/género u orientación sexual:

¹⁴⁰ Personal de casa de acogida en Quito. Entrevistada el 8 de agosto de 2022.

¹⁴¹ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 8 de agosto de 2022.

“En el caso de una mujer trans, pues la justificación es que para ellos no es una mujer, es un hombre, y que no le pueden recibir en la casa. [En el caso de] una persona en situación de movilidad humana, una persona trans que no ha podido hacer el cambio de nombre en su cédula porque para poder hacer eso en Ecuador tienen que haber un sinnúmero de papeles venidos de Venezuela, entonces, la sola presencia de la cédula de identidad o el pasaporte que pueda presentar esta persona hace que sea rechazada en la casa de acogida a pesar de que es una persona, una mujer, trans. En el caso de mujeres lesbianas, persiste esta idea absurda de que una mujer lesbiana pues va a contaminar a las mujeres no lesbianas que estén en la casa de acogida. Es muy rara la casa de acogida que ha hecho un ejercicio de integración de mujeres lesbianas.”¹⁴²

Personal de organización de la sociedad civil.

“Entonces ¿cómo se sienten esas mujeres? Rechazadas, que no tienen un espacio seguro.”¹⁴³

Persona funcionaria de organización internacional.

Como ha señalado Amnistía Internacional, la insuficiencia de casas de acogida es particularmente crítica para las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia de género. En condiciones económicas precarias y sin redes de apoyo familiar y social, estos albergues temporales constituyen para la gran mayoría de ellas la única alternativa para encontrar un espacio seguro.¹⁴⁴

6.2. DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

“¿Qué significa [para las mujeres en general] enfrentarse al sistema de justicia del Ecuador? Significa tener que ser víctima nuevamente, varias veces. Significa tener dinero en el bolsillo, para poder acceder a la justicia. Se supone que los servicios son gratuitos, pero no se consigue esto porque la justicia está totalmente descompuesta. Entonces, para poder acceder mínimamente, hay que pagar un abogado e incluso hay que pagar para que las autoridades vayan a hacer su trabajo.”¹⁴⁵

Personal de organización de la sociedad civil.

¹⁴² Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 12 de septiembre de 2022.

¹⁴³ Persona funcionaria de organización internacional. Entrevistada el 13 de julio de 2022.

¹⁴⁴ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/; Amnistía Internacional, El Estado peruano falla en la atención a mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia de género, 25 de noviembre de 2021. Disponible en: www.amnesty.org/es/latest/research/2021/11/estado-peruano-falla-atencion-mujeres-venezolanas-sobrevivientes-violencia-genero/

¹⁴⁵ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 12 de septiembre de 2022.

6.2.1. PRESENTAR UNA DENUNCIA

La norma vigente en Ecuador permite que las personas extranjeras presenten una denuncia ante la fiscalía sin ninguna limitación, incluso para aquellas que no cuentan con un documento de identidad. Sin embargo, Amnistía Internacional constató que las mujeres venezolanas continúan enfrentando dificultades al momento de presentar una denuncia. De manera similar a otras instituciones, estas dificultades se relacionan con la presencia continua de estereotipos hacia las mujeres venezolanas, la falta de conocimiento de la normativa aplicable, y los limitados recursos que maneja la institución.

El personal de una casa de acogida de Quito reportó haber recomendado a una mujer venezolana sobreviviente de violencia física presentar una denuncia ante la fiscalía. Sin embargo, un funcionario de primera línea “le dijo que le ha de haber gustado, y cuando la mujer fue de nuevo, le dijeron ‘cámbiese de casa, aléjese, qué más se puede hacer’. Cuando presentamos una queja, dijeron ‘no debió haber entendido bien’. Ahora, antes de mandar los casos, me contacto con una amiga abogada. Así funcionamos mucho aquí, los casos los atienden mis amigos porque yo los refiero.”¹⁴⁶ En este sentido, organizaciones de la sociedad civil reportaron la necesidad constante de acompañar a las mujeres al momento de presentar la denuncia o de tener mecanismos directos de referencia para que sean atendidas adecuadamente.¹⁴⁷

Amnistía Internacional ha recibido testimonios de mujeres venezolanas a las que, además de su identificación, les han pedido información detallada sobre la persona agresora como condición para presentar la denuncia, a pesar de que les corresponde a las autoridades a cargo de las investigaciones dar con el paradero de cualquier persona que cometa un crimen o contravención. “Cuando yo puse la primera denuncia, yo no sabía dónde vivía mi agresor y por eso no me tomaron la denuncia. Yo ni sabía dónde estaba, pero sí sabía quién era y no me tomaron la denuncia porque no tenía esa información.”¹⁴⁸

En el caso de mujeres refugiadas, cuando los crímenes suceden en espacios fronterizos o en rutas migratorias, la situación es mucho más compleja debido a que, en aplicación del principio de territorialidad penal,¹⁴⁹ la fiscalía no recibe denuncias por hechos ocurridos fuera del territorio ecuatoriano. Una organización entrevistada señaló que la fiscalía podría recibir la denuncia y enviarla de manera directa al consulado de país origen de la persona. Sin embargo, esto no es una práctica estándar, dejando a las mujeres migrantes en un estado de desprotección.¹⁵⁰

Esto es particularmente relevante en el caso de mujeres en condición de movilidad humana que deseen ejercer su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación. La legislación ecuatoriana exige la presentación de una denuncia ante las autoridades competentes como requisito para acceder al procedimiento en estos casos.¹⁵¹ Organizaciones internacionales han señalado que la exigencia de denunciar el delito para acceder al aborto es una barrera innecesaria que pone en riesgo los derechos de las mujeres.¹⁵²

6.2.2. PROCESOS JUDICIALES LENTOS, REVICTIMIZANTES Y COSTOSOS

El acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes de violencia de género se ve seriamente limitado por la insuficiencia de recursos asignados a las instituciones encargadas de la administración de la justicia.

De acuerdo a la información recibida, a nivel nacional se registra en la Fiscalía General del Estado un déficit de 500 fiscales para dirigir las investigaciones e impulsar las acusaciones en general, la Defensoría Pública

¹⁴⁶ Personal de casa de acogida en Quito. Entrevistada el 8 de agosto de 2022.

¹⁴⁷ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 9 de agosto de 2022.

¹⁴⁸ Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022.

¹⁴⁹ Ver el artículo 14.2.a) del código penal, disponible en https://tbinetnet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf

¹⁵⁰ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 5 de agosto de 2022.

¹⁵¹ Ley para la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Casos de Violación, mayo de 2022, Art. 19. Disponible en: www.derechoecuador.com/ley-regula-interrupcion-voluntaria-de-embarazo-en-caso-de-violacion/

¹⁵² Organización mundial de la Salud, Directrices para la atención para el aborto. Resumen ejecutivo, “enfoques basados en supuestos”, pág 7. 2022. Disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/352351/9789240045767-spa.pdf>. Ver también Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. CCPR/C/GC/3636. 3 de septiembre de 2019. Disponible en <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdBOH1I59790VGGb%2BWPAXhNI9e0rX3cJImWwe%2FGBlmVgb8AE9NGVfbGSQPyBfkR3oWtLrT8BJvLWfh%2FB52ovpcSq8d%2Bm6ApV3KLLF3O9mg>

no cuenta con suficientes personas abogadas públicas para defender a las víctimas, y la Defensoría del Pueblo no tiene capacidad de vigilar el cumplimiento del debido proceso.¹⁵³

Estas carencias son aún más pronunciadas en zonas fronterizas, alejadas de la capital. En varias oportunidades el Comité CEDAW recomendó a las autoridades ecuatorianas que adopten medidas para reforzar la aplicación de la legislación y políticas destinadas a eliminar la discriminación contra la mujer, dando prioridad a la asignación de recursos humanos y financieros para su aplicación en las zonas rurales y remotas y en los territorios autónomos.¹⁵⁴

No obstante, Amnistía Internacional pudo constatar que en Huaquillas, punto crítico para las mujeres venezolanas refugiadas en Ecuador, la Defensoría Pública cuenta únicamente con dos personas funcionarias, una en el área penal, asignada para defender a las personas acusadas, y una en el área social, que no cubre casos de violencia basada en género.¹⁵⁵ En estas condiciones, las mujeres sobrevivientes se ven obligadas a buscar el patrocinio de estudios jurídicos privados u organizaciones de la sociedad civil para poder buscar justicia.

Además, el personal especializado de las diferentes entidades se encuentra únicamente en Machala, capital de la provincia, a 72 kilómetros de Huaquillas. En el caso de la fiscalía, esto significa que las mujeres, tienen que trasladarse múltiples veces de localidad para cada trámite, como la evaluación psicológica y social necesaria para la formulación de cargos, usando recursos propios para el transporte y, al mismo tiempo, dejando de trabajar durante varias jornadas para realizar las gestiones necesarias.¹⁵⁶ La protección policial del Programa de Protección de Víctimas y Testigos también se realiza desde esa distancia.¹⁵⁷ La Defensoría del Pueblo no está involucrada en la vigilancia del debido proceso, por la falta de personal, siendo que la persona asignada a Huaquillas se traslada desde Machala una vez por semana y maneja los casos vía remota.¹⁵⁸

Si bien la legislación establece la gratuidad de los servicios de justicia, en la práctica las personas sobrevivientes de violencia se ven obligadas a asumir una serie de gastos a lo largo del proceso judicial, para que éste siga su curso. Muchas veces deben pagar, con sus recursos, desde las fotocopias necesarias para constituir y consultar el expediente, hasta las movilizaciones de personas funcionarias públicas para la realización de las diligencias necesarias: “Si es que la trabajadora social quiere ir a tu casa a hacer una investigación para ver el entorno en el que vives en situaciones de violencia, tienes que pagar el taxi o ir a ver e ir a traer directamente con un transporte privado porque las instituciones no tienen los recursos.”¹⁵⁹

Aunado a ello, la información recabada demuestra que atravesar el sistema de justicia es revictimizante para las sobrevivientes de violencia basada en género, nacionales o extranjeras, debido a que se ven obligadas a rendir su testimonio en múltiples ocasiones, frente diferentes instituciones y personas funcionarias, y son muchas veces cuestionadas por personas funcionarias del sistema judicial con base a estereotipos sexistas y xenofóbicos.¹⁶⁰

Por otro lado, las entrevistas también dan cuenta que la atención psicológica para las sobrevivientes de violencia y sus familias desde el Consejo de la Judicatura, como lo establece el artículo 34 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, tampoco es eficiente en la práctica.¹⁶¹ Las mujeres son referidas a un sistema de salud colapsado, donde no pueden obtener citas de manera oportuna, a pesar de ser reconocido internacionalmente la necesidad de apoyo especializado y

¹⁵³ Persona funcionaria pública a nivel nacional, entrevistada el 12 de septiembre de 2022. Persona funcionaria pública en Machala, entrevistada el 9 de septiembre de 2022.

¹⁵⁴ Comité CEDAW, Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/10, 24 de noviembre de 2021, párr. 14.a.

¹⁵⁵ Persona funcionaria pública en Machala, entrevistada el 9 de septiembre de 2022.

¹⁵⁶ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

¹⁵⁷ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

¹⁵⁸ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

¹⁵⁹ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 5 de agosto de 2022

¹⁶⁰ Josselyn, mujer venezolana en Quito, entrevistada el 19 de septiembre de 2022. Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 5 de agosto de 2022.

¹⁶¹ Ley No. 175/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Art. 9 y 11. Disponible en: www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

multidisciplinario que requieren las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género.¹⁶² Este vacío, como muchos otros, lo llena la sociedad civil y cooperación internacional.¹⁶³

Esta serie de deficiencias y fallas de los servicios de justicia en casos de violencia basada en género desincentivan a las sobrevivientes y provoca que muchas desistan de sus procesos.¹⁶⁴ Para las mujeres venezolanas, con una precaria situación socioeconómica y sin redes de apoyo, estas deficiencias y fallas impiden toda posibilidad para las mujeres de obtener justicia.

¹⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género en las Américas, 20 de enero de 2007. Disponible en: www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap2.htm Ver también: Organización Panamericana de la Salud, Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud, capítulo 6, La Violencia Sexual, 2003. Disponible en: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/725/9275315884.pdf>.

¹⁶³ Personal de organización de sociedad civil en Quito. Entrevistada el 9 de agosto de 2022 Grupo focal de mujeres en Quito, 4 de agosto de 2022. Grupo focal de mujeres 1 en Machala, 8 de septiembre de 2022.

¹⁶⁴ Persona funcionaria pública en Huaquillas, entrevistada el 7 de septiembre de 2022.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para septiembre de 2022, se estimaba que de las 7.1 millones de personas venezolanas que se habían visto forzadas a huir de Venezuela debido a la grave crisis de derechos humanos y emergencia humanitaria compleja, alrededor de 502.214 se encontraban en Ecuador. Entre ellas, miles de mujeres que enfrentan múltiples formas de violencia basada en género en diferentes ámbitos y espacios de su vida cotidiana.

La información recabada por Amnistía Internacional para esta investigación evidencia que las autoridades ecuatorianas están fallando en garantizar los derechos de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género, al no proporcionar las condiciones adecuadas para que puedan acceder a mecanismos de protección y a la justicia. A la falta de información sobre los mecanismos e instituciones que tienen un rol en la atención de casos de violencia basada en género en el país, se suma el temor de las mujeres a ser expulsadas o castigadas por su estatus migratorio irregular si acuden a buscar protección. En este sentido, Amnistía Internacional considera que las dificultades de acceso a la regularización y procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiadas que enfrentan las personas venezolanas, tal y como son expuestas en este informe, agravan la desprotección de las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género.

Por otro lado, los servicios de primera línea que permiten la identificación y atención de casos de violencia basada en género y los servicios de justicia también presentan serias deficiencias. Amnistía Internacional observa con preocupación que persisten prejuicios y estereotipos sexistas y xenofóbicos, que no solamente limitan el acceso a los servicios de protección y a la justicia de las mujeres venezolanas, sino que también constituyen nuevas formas de violencia en su contra. Además, Amnistía Internacional evidenció que el sistema de salud y las casas de acogida en el país no logran responder de manera efectiva a las necesidades de las mujeres sobrevivientes de violencia de género.

Los diferentes obstáculos para el acceso de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género a una atención adecuada, mecanismos de protección y servicios de justicia efectivos contravienen las obligaciones del Estado de respetar, proteger y prevenir la violencia basada en género en contra de las mujeres sin discriminación, incluyendo las mujeres venezolanas, y garantizar su derecho a vivir una vida libre de violencia. En atención a ello, Amnistía Internacional formula una serie de recomendaciones para las autoridades ecuatorianas.

A todas las instituciones estatales que atienden a mujeres venezolanas refugiadas:

- Reforzar y ampliar la difusión de información sobre los derechos de las personas en movilidad humana en Ecuador, con enfoque de género; así como de información para mujeres sobre las rutas de atención para sobrevivientes de violencia basada en género, con enfoque de movilidad humana, en todo el territorio ecuatoriano, con especial atención a zonas fronterizas, alejadas de la capital. Esta información debe estar acompañada de estrategias y mensajes destinados a atacar y evitar el miedo de acercarse a las instituciones para iniciar estos procedimientos ante el riesgo de detenciones y deportaciones a Venezuela.

- Garantizar que las estrategias de difusión de información sean previamente consultadas con las mujeres, incluyendo las mujeres refugiadas y migrantes, con el fin de llegar en particular quienes estén en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión.
- Garantizar que todas las instituciones que atienden a sobrevivientes de violencia basada en género cuenten con protocolos efectivos para la atención de los casos de violencia basada en género que aborden, desde la interseccionalidad y obligación de no-discriminación, las necesidades especiales de atención a mujeres refugiadas y migrantes sobrevivientes de violencia basada en género.
- Implementar, o reforzar, programas de capacitación para personas funcionarias, en particular quienes trabajan en los servicios de policía, fiscalía, migración y salud, sobre los derechos de las personas refugiadas y migrantes, incluyendo el acceso a protección internacional y otras formas de regularización migratoria, desde una perspectiva de género.
- Proporcionar una formación adecuada, sistemática, obligatoria, inicial y continua a todas las personas funcionarias que atienden a sobrevivientes de violencia basada en género, como el personal de policía, fiscalías, migración y salud, en materia de prevención y detección de la violencia basada en género, la igualdad de género y la discriminación interseccional. Además de sensibilizar sobre los derechos de las mujeres, incluyendo las mujeres trans, estos programas deben estar orientados a desafiar activamente los estereotipos de género perjudiciales y los mitos entorno a la violencia basada en género presentes en personas funcionarias, y deben abordar, desde la interseccionalidad y obligación de no-discriminación, las necesidades especiales de atención a mujeres refugiadas y migrantes sobrevivientes de violencia basada en género.
- Garantizar que las instituciones encargadas de brindar atención en casos de violencia basada en género cuenten con suficientes recursos de personal y financieros, a nivel nacional y local, para implementar medidas eficaces de protección para mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, y sean disponibles y accesibles para las mujeres, independientemente de su condición migratoria.
- Abordar las causas subyacentes, desigualdades estructurales y estereotipos compuestos de género, nacionalidad y estatus migratorio que perpetúan la violencia hacia las mujeres venezolanas.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

- Garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de persona refugiada según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena para todas las personas con necesidad de protección internacional.
- Crear e implementar protocolos de atención a sobrevivientes de violencia basada en género que incorporen las buenas prácticas desarrolladas puntualmente en el país en los siguientes temas: articulación con otras instituciones estatales para la referencia de casos, priorización de casos en condiciones de riesgo, separación de núcleo familiar en la base de datos ProGres en casos de violencia intrafamiliar, y no revictimización.
- Continuar con la capacitación permanente de personas funcionarias de la Dirección de Protección Internacional en temas de violencia basada en género, situaciones de país de origen y aplicación de la normativa vigente, que cumplan con el derecho internacional de personas refugiadas y derecho internacional de los derechos humanos.
- Garantizar la inclusión de todas las personas venezolanas en procesos de regularización alternativos como la visa VIRTE, considerando extender esta visa para todas aquellas personas que ingresaron al territorio de manera irregular o después del 26 de agosto de 2019.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Urgentemente adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo de todas las sobrevivientes de violencia basada en género que lo requieran a casas de acogidas que cuenten con suficiente capacidad, de acuerdo a los estándares internacionales en la materia.

- Elaborar líneas directrices claras para el adecuado financiamiento de las casas de acogida en el país, con el fin de garantizar la atención adecuada de las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género.

A la Policía Nacional:

- Garantizar que todos los departamentos involucrados en la atención a casos de violencia basada en género cuenten con suficientes recursos de personal y financieros, a nivel nacional y local, incluyendo el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), de forma que pueda cumplir con sus funciones.
- Elaborar protocolos de atención de emergencia a casos de violencia basada en género para el personal respondiendo a llamadas de emergencia (911) y Unidades de Policía Comunitaria, de acuerdo a los estándares de derechos humanos y con una perspectiva de género y movilidad humana. Estos deben incluir temas como no mediación en casos de violencia basada en género, primeros auxilios psicológicos y articulación eficiente con otras entidades del Estado, como el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y la Fiscalía General del Estado.

Al Ministerio de Salud Pública:

- Adoptar medidas para garantizar una atención en salud integral para las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género, independientemente de su estatus migratorio, incluyendo servicios de asistencia psicológica oportunos.
- Garantizar que todas las instituciones del sistema de salud cuenten con suficientes recursos de personal y financieros para cumplir con sus funciones. En particular, velar por que el personal de salud emita certificados precisos que reflejen adecuadamente la violencia perpetrada contra las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género.
- Implementar, de conformidad con la legislación vigente, salas de primera acogida en todos los hospitales y centros de salud tipo B en Ecuador, que cuenten con el personal y recursos adecuados para responder a casos de emergencia desde las perspectivas de medicina legal, salud mental y trabajo social.
- Promover una reforma legislativa destinada a eliminar requisitos innecesarios, como la denuncia, que restrinjan derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación para las mujeres, en particular las mujeres venezolanas que han sufrido violencia sexual fuera del territorio ecuatoriano y no pueden denunciar aquellos hechos que ocurrieron fuera de Ecuador.

Al sistema de administración de justicia:

- Llevar a cabo investigaciones exhaustivas, imparciales e independientes de todos los actos de violencia contra las mujeres, y asegurar que las investigaciones cuenten con una perspectiva de género.
- Garantizar que todas las instituciones del sistema de justicia, incluyendo la Fiscalía General del Estado, cuenten con suficientes recursos de personal y financieros para cumplir con sus obligaciones de realizar investigaciones prontas, independientes y efectivas, y así garantizar el derecho de las sobrevivientes de violencia basada en género a la justicia

**AMNISTIA INTERNACIONAL
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL
DE DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS QUE
AFECTAN A UNA SOLA
PERSONA NOS AFECTAN
A TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



www.facebook.com/AmnistiaAmericas



@AmnistiaOnline

DESPROTEGIDAS EN ECUADOR

MUJERES VENEZOLANAS REFUGIADAS SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Ecuador es el tercer país con más población venezolana refugiada en el continente. Las mujeres, que representan aproximadamente la mitad de esta población, enfrentan múltiples formas de violencia en distintos espacios, privados y públicos. Este informe documenta cómo el Estado ecuatoriano falla en garantizar los derechos de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género refugiadas en el país, al no proporcionarles información ni acceso efectivo a los mecanismos de protección y de justicia.

Preocupa la prevalencia de estereotipos y discriminación de género y xenofobia contra mujeres venezolanas en el personal de primera línea para la atención de la violencia de género y de justicia, que son nuevas violaciones a los derechos de las mujeres, así como otras deficiencias vinculadas a la falta de recursos asignados y de casas de acogida, que tienen un impacto diferenciado en la situación de estas mujeres venezolanas refugiadas.

Amnistía Internacional resalta la necesidad de garantizar también un acceso efectivo a los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiada y formas alternativas de regularización para la población venezolana, debido a que la ausencia de estatus migratorio regular agrava la desprotección de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género, que prefieren no acudir a los servicios de protección y de justicia ante el temor a ser expulsadas del país.