



LAS COMISARIAS DE LA MUJER

¿Un camino hacia la justicia?

Gloria Camacho Z. • Karina Hernández R.
Verónica Redroba H.

LAS COMISARIAS DE LA MUJER

¿Un camino hacia la justicia?



Canada



LAS COMISARIAS DE LA MUJER

¿Un camino hacia la justicia?

Estudio de caso en el Cantón Cuenca, Ecuador.

CEPLAES

Centro de Planificación y Estudios Sociales
Quito - Ecuador

Gloria Camacho Z.,

Coordinadora proyecto Ecuador

Katty Hernández B.,

Investigadora asociada

Verónica Redrobán H.,

Asistente investigación

Este libro recoge los resultados de la investigación realizada en Cuenca - Ecuador, en el marco del Proyecto Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia.

© CEPLAES, 2009.

Prohibida su reproducción total o parcial sin autorización de las autoras.

ISBN-978-9978-36-917-3

Diseño y realización: Tramaediciones
Dirección de arte: Rómulo Moya Peralta
Arte y diagramación: María Gabriela Loza
Gerente de Producción: Ing. Juan Moya Peralta

Hecho en Quito, Ecuador. Octubre 2009
Trama: Juan de Dios Martínez N34-367 y Portugal.
Quito-Ecuador | Telfs.: (5932) 2246315-2246317
editor@trama.ec | www.trama.ec

Proyecto: Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia

Estudio comparativo de las Comisarías de las Mujeres en América Latina
(Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú)
En: www.ceplaes.org.ec

Centro responsable del proyecto
CEPLAES, Centro de Planificación y Estudios Sociales.

Calle Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo. Quito - Ecuador
Telefax: (593-2) 2250-659 / 2259-498
www.ceplaes.org.ec

Auspicio

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de fondos asignados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
Ottawa, Canadá
www.idrc.ca

Coordinadora regional del proyecto
Nadine Jubb, CEPLAES

La publicación contó con el apoyo de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social de Género.
www.municipalidadcuenca.gov.ec

LAS COMISARIAS DE LA MUJER

¿Un camino hacia la justicia?

Gloria Camacho Z. • Katty Hernández B.

Verónica Redrobán H.

AGRADECIMIENTOS

A lo largo de todo el proceso investigativo y de preparación de la presente publicación, hemos contado con el apoyo desinteresado y entusiasta de muchas personas e instituciones, lo que sin duda contribuyó a que se cristalicen nuestros propósitos. A todas y cada una de ellas expresamos nuestro sincero agradecimiento; pero sobre todo, a las mujeres que han vivido violencia, quienes nos dieron su tiempo y compartieron con nosotras sus duras experiencias y sus reflexiones en torno a este hecho.

Agradecemos los valiosos aportes de Elsie Aguilar, compañera de CEPLAES, quien desde su amplia experiencia de trabajo en el tema, revisó nuestro trabajo y colaboró en la redacción de las recomendaciones. De igual forma, damos las gracias a Nadine Jubb, coordinadora del proyecto regional, por sus comentarios y sugerencias, los que enriquecieron nuestro trabajo; a Nelly Jácome que colaboró en la elaboración del Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador, insumo importante para este libro; y, a Mónica Maldonado por su eficaz apoyo en el proceso de publicación del presente estudio.

Nuestro reconocimiento, también, a las compañeras de la Corporación Mujer a Mujer de Cuenca, quienes ayudaron durante el trabajo de campo, nos facilitaron los contactos con buena parte de las personas que consultamos y nos dieron a conocer sus experiencias en el servicio de apoyo que brindan a las mujeres en situación de violencia; y, de forma especial, a Sonia Niveló y a Teresa Piedra. Asimismo, agradecemos a Favio Guaraca, quien siendo Comisario de la CMF 2a. de Cuenca, nos abrió las puertas de dicha instancia y colaboró en todo momento para que esta investigación llegue a buen término. A las compañeras de la Casa de acogida María Amor, expresamos también nuestra gratitud por el apoyo brindado.

No podemos dejar de mencionar y agradecer el auspicio recibido del Centro internacional de investigaciones para el desarrollo (IDRC) que posibilitó la realización tanto del estudio en el Ecuador, como a nivel regional. De la misma manera, agradecemos el aporte para la publicación del presente libro, dado por el Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género del Municipio de Cuenca.

INTRODUCCIÓN

Las reflexiones aquí presentadas son producto de una investigación realizada en el Cantón Cuenca, Ecuador, la misma que se enmarca en el proyecto “Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia. Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en América Latina”¹. Éste se ejecutó simultáneamente en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, y, se propuso indagar en qué medida estas instancias especializadas han contribuido para que las mujeres en situación de violencia puedan acceder a la justicia, así como para eliminar la violencia que viven por parte de sus parejas. Del mismo modo, dicho proyecto, a la luz de los resultados del estudio, se planteó producir información y recomendaciones para mejorar las políticas públicas en este ámbito, tanto a nivel nacional como regional.

El estudio comparativo se llevó a cabo en los cuatro países entre octubre de 2007 y agosto de 2009, y recogió las perspectivas de los distintos actores relacionados con las Comisarías especializadas en cada lugar: mujeres usuarias y funcionarios/as de las Comisarías de la Mujer (CM), actores estatales y de la sociedad civil relacionados, movimientos de mujeres/feministas, decisores de políticas públicas y población femenina en general. Cuatro fueron las hipótesis centrales que guiaron el trabajo regional, a saber:

1) Entre los distintos actores involucrados, existen diversas concepciones de acceso a la justicia y del ejercicio del derecho a una vida sin violencia para las mujeres, y éstas no siempre coinciden con las concepciones formales e institucionales, ni se refieren necesariamente a la aplicación de una sanción.

¹ Ver en: www.ceplaes.org.ec

- 2) Los caminos que recorren las mujeres que viven violencia dentro de la relación de pareja son diferentes de acuerdo a las opciones y oportunidades que tienen, utilizando las comisarías de la mujer, otros espacios institucionales y las redes de apoyo para salir de la violencia y/o acceder a la justicia.
- 3) Las respuestas de las comisarías y de algunos actores están influenciadas por concepciones tradicionales de género y de familia, no necesariamente coinciden con las expectativas de las mujeres ni garantizan la terminación de la violencia y el acceso a la justicia
- 4) Las comisarías especializadas han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible, y ofrece a las mujeres nuevas oportunidades en la defensa de sus derechos, pero no necesariamente contribuye a eliminar o reducir la violencia o a garantizar el acceso a la justicia.

En tanto se trató de una investigación comparativa a nivel regional, en cada país se seleccionó una zona específica donde se realizaría un estudio de caso particular, siguiendo todos las mismas pautas teórico – metodológicas previamente discutidas y acordadas entre los equipos nacionales, y, ajustadas a cada realidad. En lo que respecta al Ecuador, dicho estudio fue ejecutado en el cantón Cuenca², ubicado al sur del país, y en donde funcionan dos Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF), la primera creada en 1995, y la segunda en 2004³. La investigación dentro del Ecuador estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario del Centro del Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), y contó con el apoyo de la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), organización no gubernamental que tiene un servicio de atención legal y psicológico, y que trabaja en estrecha relación con las CMF de la localidad, desde su creación.

En las siguientes páginas, luego de hacer un breve acercamiento a los lineamientos teóricos y metodológicos que guiaron nuestro trabajo a nivel regional y local, recogemos los resultados del estudio de caso ecuatoriano, el mismo que reflexiona sobre la experiencia de las dos Comisarías de la mujer del cantón Cuenca, que a

² Dentro de la división político-administrativa, el Ecuador se divide en provincias, conformadas por varios cantones. El cantón es la unidad territorial municipal y su principal autoridad es el alcalde o alcaldesa.

³ Más adelante realizaremos una breve caracterización tanto del cantón como de las comisarías especializadas que funcionan en este territorio.

diferencia de estas mismas dependencias que funcionan en los otros países, no son instancias policiales, sino que constituyen espacios especializados para conocer, juzgar y sancionar las infracciones menores sobre la violencia intrafamiliar, dentro del sistema de administración de justicia que depende del Ejecutivo⁴.

Lineamientos teóricos

En términos generales, hemos de señalar que el análisis y los debates en torno a la temática aquí presentada, lo haremos desde la dimensión de género; puesto que ésta permite estudiar cómo las construcciones sociales y culturales de género operan en las relaciones de poder que dan origen a la violencia hacia la mujer. Ahora bien, para esta reflexión, hemos de conjugar este enfoque con otras categorías analíticas clave, a saber: poder, violencia doméstica, ciudadanía, derechos y justicia de género, las mismas que, si bien, a momentos, las revisamos de forma independiente, deben ser entendidas en estrecha interacción e interdependientes unas de otras, a la vez que en íntima interacción con otras variables, tales como la diversidad sociocultural y la clase, entre otras.

Asimismo, esta perspectiva, junto con las categorías mencionadas, será el lente con el cual analizaremos las percepciones que, sobre la problemática de la violencia contra las mujeres y el acceso a la justicia, tienen la población femenina del cantón Cuenca en general, las y los funcionarios de las Comisarías de la Mujer y la Familia locales, (CMF), y, otros actores del lugar que prestan servicios relacionados, así como las concepciones y la actuación de las mujeres que denuncian violencia por parte de la pareja, en las comisarías especializadas.

⁴ En el Ecuador, la administración de justicia en materia penal divide las competencias de acuerdo a la gravedad de la falta. El juzgamiento de infracciones menores o contravenciones, corresponde a las instancias del Ejecutivo (Comisarías y Tenencias Políticas), mientras los delitos son conocidos por los jueces y tribunales del Poder Judicial. En concordancia con la nueva Constitución (2008), que declara el principio de unidad jurisdiccional, el país está viviendo un proceso de reformas jurídicas, dentro de las cuales, se propone la conformación de los Juzgados contra la violencia a la mujer y la familia, que reemplazarían a las actuales CMF, entre otras instancias que conocerán temas de violencia contra la mujer e intrafamiliar.

Género, poder y violencia contra las mujeres

El concepto de *género* plantea que las diferencias entre mujeres y varones responden a condicionamientos que cada sociedad y entorno cultural transmite y fomenta, pues a través de múltiples dispositivos, definen los roles, atributos, actitudes y responsabilidades que deben cumplir mujeres y hombres en los diversos ámbitos de la vida. A partir del análisis de género ha sido posible mostrar que “ser hombre” y “ser mujer” no responde a un determinismo biológico, sino que es el contexto histórico, social, económico y cultural en que vive cada grupo humano el que define las identidades genéricas, clasifica lo masculino y lo femenino, y les otorga diferente valor, dando como resultado una serie de desventajas y discriminaciones, sobre todo, para las mujeres. Desde el género se cuestiona la naturalización de estas asimetrías, que se han construido y justificado sobre la base de las diferencias biológicas entre cada grupo sexuado.

Al respecto, Pierre Bourdieu señala que se trata de una institución que durante siglos ha estado inscrita, no solo en la objetividad de las estructuras sociales sino en la subjetividad de las estructuras mentales. Por ello, afirma que la sociedad ha sido muy eficaz para imponer el género como un resultado de la biología, es decir, otorgándole un carácter natural a la “di-visión del mundo” y del trabajo, lo que ha hecho que sea “la mejor fundada de las ilusiones colectivas” (Bourdieu, en Lamas, 1994: 9). Esto se traduce en un profundo arraigo del género en el orden social y en la cotidianidad de las personas, en un *habitus*, definido por Bordieu como el resultado del prolongado trabajo colectivo de socialización, el conjunto de relaciones históricas “depositadas” en cada persona, las mismas que se expresan en los cuerpos y en los esquemas mentales de percepción, apreciación y acción.

Por su parte, Joan Scott llama la atención sobre la presencia del género en todos los ámbitos del quehacer social y humano. Para esta autora, los contenidos de género están contenidos en los mitos y los símbolos culturales, en las normas y doctrinas, en las instituciones y organizaciones sociales, y en los referentes de identidad individual y colectiva. Es a partir de estas consideraciones, que adoptamos el análisis de género para poder estudiar las concepciones y prácticas de las mujeres, de sus allegados; pero también de los distintos actores relacionados con las comisarías de la mujer, con la justicia y con la defensa de los derechos a una vida sin violencia.

La categoría de género no sólo alude al proceso de construcción social de lo femenino y lo masculino sino que muestra cómo dichas definiciones marcan la

distribución de poder y autoridad en los distintos ámbitos del quehacer humano. En ese sentido, el análisis de género devela el papel que las atribuciones genéricas tiene en la distribución de poder, el mismo que se traduce en relaciones inequitativas y jerárquicas en las relaciones entre los sexos. Como sostiene Joan Scott, el género se define por una conexión integral entre dos proposiciones: ser “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos” y ser “una forma primaria de relaciones significantes de poder”, un campo en el cual o por medio del cual se articula y se distribuye el poder. (1997: 21)

El poder es una construcción social e histórica, es una categoría relacional y dialéctica que las personas no la poseen sino que la ejercen al interactuar con otras y con su entorno. Por ello, la noción de poder tiene un papel fundamental en el análisis de las relaciones de género, tanto a nivel macro como a nivel micro. Si bien el poder, como sostiene Foucault, no siempre implica dominación, su ejercicio supone un carácter relacional y un desequilibrio. Desde esa perspectiva, el poder resulta de un incesante juego de relaciones sociales asimétricas, que puede darse en cualquier esfera, por ejemplo, la pareja o la familia; pues el poder no ocurre sólo en el Estado o en la esfera pública, sino en el ámbito privado y en las relaciones cotidianas entre los sujetos.

Para nuestro estudio, asumimos que las construcciones genéricas atribuyen poder y autoridad a lo masculino, situación que marca el carácter de las relaciones entre mujeres y hombres, hasta hoy signadas por una serie de desigualdades que sitúan a las mujeres en una posición de desventaja o de vulnerabilidad. De ahí que el análisis del poder desde la dimensión de género, nos permite explicar *la violencia contra las mujeres de parte de su pareja*⁵, como parte del ejercicio del poder de dominación masculina, y, desde el enfoque de los derechos, como una violación a los derechos de las mujeres. A la vez, la mirada de género nos permitirá conocer las concepciones y explicar las actuaciones de la población femenina en su conjunto, en las usuarias de las CMF, como también las del personal de estas instancias o de los servicios a los que acuden las mujeres que sufren violencia; pues compartimos la afirmación de que las “construcciones simbólicas dan atribuciones a la conducta objetiva y subjetiva de las personas” (Lamas, 1997: 70).

⁵ Llamada también, por diversas autoras como: “violencia doméstica”. En este trabajo utilizaremos indistintamente ambos términos: violencia contra la mujer dentro de la relación de pareja o por parte de su pareja, y, violencia doméstica.

Ahora bien, para el análisis que presentamos en éstas páginas, es nodal tener presente, además, que la violencia contra las mujeres dentro de la relación de pareja no es ni puede ser entendida de forma monolítica, como bien lo señala Bograd (s/f); la manera cómo la viven las diversas mujeres, cómo reaccionan a ella, los significados que adquiere para su vida, las oportunidades y/o limitaciones que tienen para salir de la violencia, dependen de múltiples factores que están estrechamente interrelacionados, de allí la importancia de un análisis de las interseccionalidades entre género, raza, clase, cultural, entre otras categorías que dicen relación, también, a los históricos procesos de exclusión social y de consolidación de las inequidades que han afectado a diversos grupos y colectivos sociales.

Este tema nos lleva, de inmediato, a otras de las categorías analíticas centrales de nuestro estudio; a saber, las de *ciudadanía* y *derechos*.

Ciudadanía y derechos

Al igual que el género, la *ciudadanía* es también una construcción social dinámica, que debe ser entendida en estrecha relación con el tema de los derechos, y, cuyo contenido se modifica en cada momento histórico, social y cultural. Como afirmáramos en un trabajo anterior, siguiendo a Morán y Benedicto (2000), “el siglo XX fue el escenario de modificación del significado de la concepción moderna de ciudadanía, de la expansión de su contenido hacia la denominada *ciudadanía sustantiva* que va más allá de la garantía de derechos, [en este escenario, se] plantea la asunción de obligaciones y la puesta en marcha de políticas y mecanismos que aseguren una participación real y efectiva de la población (Camacho, 2003:38)

A partir de la mitad del siglo pasado, la humanidad fue ampliando las concepciones tradicionales de los *derechos* y de los sujetos de derechos. Asistimos, así a la definición de nuevos ámbitos de derechos, pues de los tradicionales derechos civiles y políticos se dio paso a la promulgación de los derechos humanos, sociales, económicos, y culturales. De igual manera, se ampliaron los sujetos de derechos y se reconocieron derechos específicos de las mujeres, de los niños y niñas, de los pueblos indígenas, afrodescendientes y de otros colectivos que se han organizado para denunciar su exclusión y discriminación, a la vez que exigir derechos y garantías particulares para poder ejercer su ciudadanía. En el Ecuador se ha ampliado aún más este concepto, pues en la Constitución de 2008 se proclaman los derechos de la naturaleza, lo que

sin duda constituye un avance y una redefinición del alcance y del ámbito de los derechos.

Pero, para lograr una ciudadanía plena o, como la denomina Virginia Vargas (2000) una “ciudadanía sustantiva”, no basta que los derechos hayan sido formalmente reconocidos, sino que es necesario promover y asegurar las condiciones para ejercerlos. En ello el Estado juega un papel central, pues debe crear los mecanismos y ofrecer las garantías suficientes para que todas las personas sean sujetos de derechos y puedan defenderlos.

Vale destacar que en el proceso de construcción y ampliación de la ciudadanía, el feminismo y el movimiento de mujeres han aportado enormemente; puesto que han colocado en el debate público el carácter parcial, restringido y excluyente de la ciudadanía liberal, en la que los hombres occidentales constituían el único referente, desconociendo las diferencias y particularidades de los demás actores sociales, desde una visión universalista y homogenizante. Dicha concepción moderna de ciudadanía, como dice Pateman (2000), hace una distinción tanto física como simbólica entre el ámbito público y privado, excluyendo del debate y de la agenda pública ciertos temas o particularidades a los que otorga el carácter de privados, por ejemplo, la violencia hacia las mujeres.

En esa misma línea, Nancy Fraser (1993) critica los planteamientos de Habermas sobre la democracia entendida como la deliberación de todos los ciudadanos en la arena pública, en tanto, este autor asume que todos los actores pueden participar por igual, sin tomar en cuenta las dificultades y asimetrías que limitan o impiden la participación de aquellos que se encuentran en desventaja, por ejemplo, las mujeres. Por ello, Fraser plantea la necesidad de crear espacios donde los distintos grupos sociales puedan exponer sus discursos y demandas.

Por su parte, desde una posición feminista, Chantal Mouffe (1999), sostiene que la tradición liberal ha reducido la ciudadanía a un simple estatus legal, y cuestiona la homogenización que implica el universalismo, que se expresa en la noción de un único “*bien común*” para todos los integrantes de una sociedad. Esta autora afirma que esta idea impide la construcción de una democracia pluralista que reconozca la diversidad de intereses, condición indispensable para el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía.

Otra contribución a ampliar los conceptos de democracia y ciudadanía que ha hecho el pensamiento y la práctica política feminista, es el postulado de que “lo personal es político” y que los derechos no pueden regir solo para el ámbito público sino que deben ser respetados por igual en la esfera privada. Dichos postulados han obligado a ampliar los conceptos de derechos y de ciudadanía y ha obligado a los Estados a asumir sus responsabilidades en cuanto a garantizar y exigir que los derechos también se respeten en el espacio privado. Esta nueva realidad se ha expresado en los cambios en las legislaciones y en el progresivo desarrollo de políticas públicas orientadas a asegurar los derechos humanos de las mujeres en todos los ámbitos de su vida, incluido el familiar, como es el derecho a vivir sin violencia. No obstante, como bien lo plantean varias teóricas feministas⁶, esto supone, además, garantizar a estas mujeres un real derecho a acceder a la justicia, con lo cual nos llevan de inmediato a repensar la noción y la práctica de la justicia, al colocar en el debate el tema de la *justicia de género*, que es la última de las categorías centrales en la que nos apoyamos para nuestra reflexión posterior.

Justicia de género⁷

Siguiendo los planteamientos de las teóricas feministas antes referidas, entendemos la *justicia de género* como una categoría que relaciona de manera crítica el tema de la justicia con el de los derechos, la ciudadanía y las relaciones entre los sexos. Desde esta perspectiva, hablar de justicia en general, y, del derecho real –y no solo formal– del acceso a la justicia para todos/as, implica, entre otros, poner sobre el tapete aspectos tales como las históricas inequidades sociales y, las persistentes relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, que han resultado en la subordinación de éstas últimas.

En tal sentido, la *justicia de género* es concebida como esa forma de justicia que busca poner fin a las inequidades entre mujeres y hombres, a la vez que impulsar procesos de reparación del daño y de los derechos violados (Goetz, 2006) de las mujeres a lo largo de los años. Lo que se plantea, por consiguiente, desde esta perspectiva es que la justicia como tal debe promover y actuar para la construcción

⁶ Goetz, 2006; Mukhopadhyay, 2006; Molyneux, 2006.

⁷ En el capítulo segundo realizamos un análisis más detenido en torno a los temas de justicia, acceso a la justicia y justicia de género y su relación con la temática central que aquí nos ocupa.

de relaciones equitativas entre ambos sexos, y garantizar la igualdad de todos y todas, pero desde el reconocimiento y respeto las diferencias (Molyneux, 2006). Eso sí, y como bien señala esta última autora, el reconocimiento de la diversidad no implica, bajo ningún motivo, negar la igualdad como principio fundamental de la justicia, tanto a nivel del discurso, pero sobre todo de la práctica legal, social, institucional. Esto último, nos relaciona directamente con el tema del acceso a la justicia, entendido aquí, sobre todo como uno de los derechos fundamentales de las personas, así como medio principal para ejercer la ciudadanía plena y activa; lo que supone, trascender de posiciones centradas en la simple promulgación formal del derecho (como sucediera durante gran parte del siglo XX, a la luz de los planteamientos del Estado Liberal), hacia el compromiso real y activo del Estado y de la sociedad civil, para garantizar dicho derecho y el ejercicio del mismo por parte de todos, en particular de aquellos sectores que históricamente han estado excluidos, como es el caso de las diversas mujeres, y más aún de aquellas en situación de violencia.

Por lo expuesto, entonces, la *justicia de género* encierra en sí la noción de la ciudadanía “sustantiva”, o dicha de otra manera, de ciudadanía plena y activa para todas y las más diversas mujeres, independientemente de su adscripción étnico-cultural, de su edad, de su condición de clase, de su orientación sexual, de su raza, etc.; lo que supone entender a la ciudadanía, además, no como algo dado, sino como “... un proceso orientado a superar la exclusión social, la misma que es percibida como multidimensional y que encierra en sí formas sociales, económicas y políticas de marginación” (Molyneux, 2006 en Mukhopadhyay, 2006:6)⁸.

Desde esta perspectiva, el género, la ciudadanía, el derecho y la justicia de género implica ante todo poner en cuestión el tema del poder, y, por consiguiente, posicionarse crítica y políticamente para hacer frente a cualquier proceso de exclusión social y de reproducción de las inequidades, como es el caso de la violencia en contra de las mujeres. Es a partir de estos postulados que nos acercaremos a ver la experiencia de las mujeres que acuden a las Comisarías de la Mujer y la Familia, y a los obstáculos que encuentran para erradicar la violencia de parte de su pareja o para acceder a la justicia.

⁸ Traducción propia. Texto original: “... citizenship as a process that entailed overcoming social exclusion, which is perceived as being multi-dimensional, and entailing social, economic and political forms of marginalization”.

Metodología

El estudio de caso realizado en el Ecuador, en apego a la propuesta metodológica del proyecto a nivel regional, centra su atención en las mujeres usuarias de las CMF del cantón Cuenca, de entre 15 y 50 años de edad, que estén o que hayan estado emparejadas; sin embargo, éste recoge también las percepciones, criterios y opiniones de los funcionarios/as de las CMF y de otros actores locales y nacionales relacionados con la problemática aquí analizada, así como de la población femenina del mencionado territorio. Cabe señalar que la selección del mencionado cantón, como caso de estudio, se basó en los criterios básicos definidos a nivel regional y comunes para los cuatro países; a saber: Que las CMF locales tengan un funcionamiento de alrededor de cinco años, que fueran representativas del conjunto de comisarías especializadas del país, que atiendan a población urbana y rural y que ésta sea representativa de la diversidad poblacional del Ecuador, y, finalmente, que las CMF tengan apertura e interés de participar en el estudio.

Si bien en un inicio la investigación se propuso analizar una sola Comisaría (CMF 2a.), en la marcha se vio la necesidad y pertinencia de ampliar el estudio también hacia la otra (CMF 1a.), no solo porque ambas funcionaban en las mismas dependencias y resultaba difícil discriminar con precisión qué mujeres eran atendidas en una u otra (aspecto central para el proceso investigativo posterior), sino también porque al involucrar a las dos CMF podríamos analizar, de forma comparativa y en un ámbito más amplio, las dinámicas cotidianas de atención y respuesta brindada por estas instancias a las mujeres que acuden a dichos servicios.

De igual modo, y bajo la misma lógica regional, el estudio realizado en el Ecuador se apoyó en un enfoque cualitativo y cuantitativo, y combinó técnicas de investigación socio-antropológicas y de análisis estadístico. Esto nos permitió acercarnos al tema de la violencia en contra de la mujer dentro de la relación de pareja desde una mirada a la vez macro (percepciones de la población femenina en general) y micro (percepciones de las mujeres usuarias y otros actores relacionados), aspecto que, a nuestro juicio, es nodal para una comprensión integral de la problemática que aquí nos ocupa. En este sentido, el proceso investigativo contempló cuatro momentos - componentes, los mismo que, si bien se ejecutaron de forma independiente y secuencial, están íntimamente relacionados entre sí.

De esta forma, en un primer momento se realizó un *mapeo nacional de los modelos vigentes de las CMF*; ejercicio que nos permitió identificar y analizar los

diferentes modelos de gestión que han guiado el quehacer de las CMF en el Ecuador, desde su creación, a la vez que identificar las potencialidades y limitaciones de cada uno de ellos⁹. Para la realización de este mapeo nos apoyamos, básicamente, en fuentes secundarias, información que fue complementada con entrevistas semi-estructuradas aplicadas a especialistas nacionales en temas de violencia de género, así como a informantes clave de instituciones gubernamentales y no gubernamentales¹⁰.

En una segunda etapa, se llevó a cabo una *encuesta poblacional* aplicada a nivel del cantón (área urbana y rural) y dirigida a mujeres de entre 15 y 50 años de edad, que estén o hayan estado emparejadas, que hayan o no acudido a las CMF, y que pertenezcan a diferentes grupos étnico-culturales (indígenas y mestizas) acorde a la conformación poblacional del sector. El objetivo fue recoger las percepciones y conocimientos generales que la población femenina local tiene sobre la violencia en contra de las mujeres y sus derechos, el acceso a la justicia y los diferentes actores locales que brindan apoyo a mujeres en situación de violencia, así como sobre las Comisarías de la Mujer y la Familia y sus aportes para hacer frente a esta problemática y garantizar el derecho de las mujeres a acceder a la justicia. Para llevar a cabo este ejercicio, se diseñó, bajo estrictos criterios éticos¹¹, un cuestionario que, sin dejar de ser común al aplicado en todos los países, se ajustara a la realidad local. La definición de la muestra se realizó mediante un proceso aleatorio sistemático, y

⁹ Los resultados de este proceso están recogidos en el documento “Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador”, el mismo que se lo puede consultar en www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia

¹⁰ Ente ellas: Funcionarias de la Dirección Nacional de Género (DINAGE), del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y de la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), ex - Comisarías y especialistas independientes.

¹¹ La ejecución del proyecto a nivel regional, así como de los estudios de caso por país, se apejó a un estricto protocolo ético, el mismo que se basó en cuatro consideraciones principales e interdependientes entre sí; a saber: (1) Garantizar la seguridad de las informantes y del equipo técnico del proyecto, lo que supuso informar previamente a todas las mujeres sobre el proyecto y sus objetivos, a la vez que solicitar su previo consentimiento para ser entrevistadas; así mismo supuso el respeto a su voluntad o no de participar en el proceso investigativo, a la vez que buscar siempre las condiciones más favorables para la realización de las encuestas, entrevistas, etc., a fin de no poner en riesgo ni acrecentar la vulnerabilidad por la que atraviesan las mujeres en situación de violencia. (2) Garantizar la confidencialidad y privacidad de la información y de las personas, para lo cual, entre otros resguardos, utilizamos, en éste y cualquier otro documento, nombres ficticios de las mujeres usuarias que entrevistamos, a la vez que evitamos utilizar cualquier dato o detalle que pudiera servir para identificarla. (3) Garantizar a estas mujeres un trato respetuoso por parte de todo el equipo investigador (no juicios de valor, no culpabilización, etc. que pudiera revictimizarlas), dar apoyo emocional cuando la situación lo ameritara, y, proveer información sobre servicios disponibles en la comunidad y donde ellas pudieran acudir en busca de apoyo y atención. Y, (4) Alta rigurosidad de los estudios (información confiable y sustentada, evitar subregistros, recoger en lo posible la diversidad de situaciones, etc.). Este código fue aplicado en cada una de las fases o momentos del proceso investigativo.

el levantamiento de la información se efectuó con base en criterios de dispersión geográfica para garantizar la presencia de todos los grupos socio-culturales. En total se levantaron 432 encuestas en hogares (220 en el sector urbano y 212 en el área rural), tomando en cuenta el peso poblacional de ambas áreas de residencia¹². Finalmente, creemos importante puntualizar que para el procesamiento de la información se aplicaron índices de ponderación para restituir la proporción existente en el universo. El grado de confiabilidad de la encuesta fue de 95%, en tanto el margen de error fue de +/-5.

Adicionalmente a la encuesta poblacional, aplicamos, a la salida de las CMF, *entrevistas cortas* a mujeres que acababan de realizar algún trámite en dichas dependencias y que estuvieran de acuerdo en colaborar, acogiéndonos para ello a todos los criterios éticos que guiaron el estudio en general¹³. Se utilizó, para el efecto, un breve cuestionario con preguntas cerradas y cuya duración no excedía los veinte minutos; el objetivo principal fue recoger las primeras impresiones y percepciones que estas mujeres tienen sobre la calidad del servicio prestado por las CMF.

El tercer momento del proceso investigativo fue de corte más cualitativo y se centró en la realización de *entrevistas a profundidad a las usuarias y a funcionarios/as de las CMF del cantón, así como a otros actores y servicios locales relacionados* (organizaciones de mujeres, consultorios jurídicos gratuitos, gobierno local, instancias gubernamentales del área de salud, entre otros). A continuación, resaltamos brevemente los objetivos y alcances de las entrevistas aplicadas a cada actor:

- Entrevistas a profundidad con usuarias de las CMF:

Éstas tuvieron por objetivo recoger las experiencias y las percepciones de las mujeres usuarias respecto de la violencia dentro de la relación de pareja, de los derechos y del acceso a la justicia; así como respecto de los servicios prestados por las CMF y otros actores locales relacionados con la problemática, y sus

¹² Para detalles sobre los resultados de la encuesta poblacional, consúltese el documento "Derechos, violencia, comisarías de la mujer y acceso a la justicia. Percepciones de las mujeres del cantón Cuenca, Ecuador", publicado en: www.ceplaes.org.ec

¹³ Aplicamos un total de 30 entrevistas cortas de salida, a mujeres tanto del campo como de la ciudad, cuyas edades oscilaban entre 18 y 55 años. Para detalles del perfil de las mujeres a quienes se aplicó entrevistas cortas, consúltese anexo I.

aportes para hacer frente a la violencia y garantizar a dichas mujeres el acceso a la justicia¹⁴.

Luego de contactar a alrededor de ochenta mujeres que habían acudido en algún momento a las CMF o que estaban siguiendo un proceso en dichas instancias, entrevistamos un total de veinte y cinco, que fueron quienes accedieron a conversar con nosotras y a compartir sus duras y difíciles experiencias. El apoyo de algunas organizaciones locales que trabajan en defensa de los derechos de las mujeres, así como de ciertas instancias gubernamentales vinculadas a la RIAP-VIF¹⁵, fue clave para establecer los primeros contactos con varias de dichas mujeres. De igual modo, la aplicación de las entrevistas cortas constituyó una estrategia positiva en esta dirección.

En cuanto al perfil de las veinte y cinco usuarias de las CMF, con quienes conversamos a profundidad, es importante resaltar que:

- Se trató de mujeres diversas, autoidentificadas, en su gran mayoría, como mestizas; apenas cuatro señalaron ser indígenas, y solo una se autocalificó como blanco-mestiza.
- La mayoría de ellas (19 de las 25) reside en la zona urbana, el resto es del área rural del cantón.
- En lo que respecta al nivel socio-económico, salvo una mujer que pertenece a sectores acomodados de la ciudad de Cuenca, el resto son de clase baja o medio baja.
- Al momento de la entrevista, veinte de las mujeres entrevistadas estaban casadas o bajo unión libre, aunque la mitad de ellas se

¹⁴ Siguiendo los protocolos éticos que guiaron este proceso investigativo, y para garantizar el anonimato y la seguridad de las distintas mujeres que colaboraron en este proceso investigativo, todos los nombres han sido cambiados por nombres ficticios. Del mismo modo hemos cambiado o evitado consignar cualquier dato que pudiera servir para identificarla.

¹⁵ La Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, RIAP-VIF es una red de instituciones que trabajan el tema de violencia intrafamiliar en Cuenca, desde diversos sectores. Más adelante se ahondará sobre la caracterización de la misma y sobre su trayectoria de trabajo con la problemática de la violencia intrafamiliar en esta ciudad.

encontraban separadas de su pareja¹⁶ y solo dos estaban tramitando su divorcio.

- En cuanto al nivel de instrucción, 9 de las 25 mujeres tienen estudios superiores incompletos (dos están aún estudiando), 6 secundaria (una de ellas sin haber concluido) y 6 han cursado la primaria; del resto (4) no tenemos información¹⁷.
- Entrevistas con funcionarios/as de las CMF:

El objetivo central de su aplicación fue conocer, desde la perspectiva de los propios funcionarios/as, sobre la experiencia de las CMF, los servicios que brinda, el papel que juegan en la defensa de los derechos de las mujeres y para hacer frente a la problemática de la violencia que ellas viven dentro de la relación de pareja. Del mismo modo, se buscó indagar en torno a las concepciones que dichos funcionarios/as tienen sobre el acceso a la justicia, la violencia y los derechos las mujeres. Éstas fueron aplicadas a todos los funcionarios de la CMF 2a, incluidos el actual comisario y secretario¹⁸ (cinco entrevistas); y, a la comisaria de la CMF 1a que estaba aún en funciones durante el período en que se realizó este estudio¹⁹.

Complementamos la información surgida de las entrevistas, mediante varias visitas de observación que, como equipo investigador, realizamos a estas instancias especializadas. Este ejercicio lo realizamos siguiendo una detallada guía que nos permitió recabar importante información en relación a la calidad del servicio (profesionalidad, agilidad, gratuidad, etc.), a la ruta que deben seguir las mujeres dentro de las CMF, a aspectos de infraestructura (privacidad, seguridad, comodidad, calidez del lugar, etc.), entre otros aspectos.

¹⁶ Básicamente porque los agresores estaban con orden de alejamiento.

¹⁷ Para mayor detalle sobre perfil de mujeres usuarias de las CMF entrevistadas, remitirse al anexo 2. En dicho perfil utilizamos los nombres ficticios asignados a cada una de las mujeres usuarias entrevistadas, en éste no hemos incluido datos específicos que pudieran revelar la verdadera identidad de las informantes.

¹⁸ A inicios del año 2009 fueron nombrados el nuevo comisario y secretario de la Comisaría 2a; al igual que la comisaria de la CMF 1a.

¹⁹ Referencias de las y los funcionarios entrevistados están consignadas en anexo 3.

- Entrevistas con otros actores locales que trabajan, desde la sociedad civil u otras instancias gubernamentales, en la problemática de la violencia contra la mujer²⁰.

Al igual que en los casos anteriores, el objetivo fue recoger sus concepciones respecto de los temas de violencia, derechos y acceso a la justicia para mujeres que viven maltrato dentro de la relación de pareja; así como sus percepciones sobre las CMF, sus servicios y sus aportes para hacer frente a esta problemática. Para este trabajo, se procuró escoger informantes de diversos sectores, de allí que se conversó con funcionarios/as del gobierno local responsables de las políticas de género, del Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía (DEVIF), de algunas instituciones gubernamentales y no gubernamentales del sector salud (Área de Salud No. 2, Clínica Humanitaria “Pablo Jaramillo”, médico legista particular), con profesionales de los consultorios jurídicos que prestan servicios gratuitos, con el Instituto de Criminología de la Universidad de Cuenca, con organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres, como la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), con personal de casas de acogida para víctimas de violencia (Casa María Amor), entre otras instituciones miembros de la RIAP-VIF, de la ciudad de Cuenca.

Adicionalmente, en Quito, entrevistamos a funcionarias del Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, hasta entonces en funcionamiento²¹; de la Dirección Nacional de Género (DINAGE) y del Ministerio de Justicia; de igual manera, sostuvimos largas conversaciones con una de las primeras ex – comisarias de la mujer de la ciudad de Quito y primera directora de la DINAGE, así como con algunas profesionales independientes, tanto de Cuenca como de Quito, expertas en la materia que aquí nos ocupa²².

Finalmente, y con el objetivo de socializar los resultados del estudio y de recoger recomendaciones y propuestas que aporten al fortalecimiento de las instancias especializadas de atención a mujeres en situación de violencia intrafamiliar,

²⁰ Ver lista de entrevistados/as en anexo 3.

²¹ Por decreto presidencial emitido en el primer trimestre del años 2009, en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador aprobada en septiembre 2008, el CONAMU, al igual que el resto de Consejos Nacionales, está en proceso de transición hacia los denominados Consejos de Igualdad.

²² Ver lista de personas entrevistadas en anexo 4

realizamos un foro nacional en la ciudad de Cuenca, con la participación de más de veinte y cinco instituciones del Estado y no gubernamentales que trabajan en temáticas relacionadas con el problema de la violencia en contra de las mujeres y la defensa de sus derechos. En este evento centramos el debate y el análisis en torno a recomendaciones relacionadas con los nuevos juzgados especializados que se crearían en reemplazo de las CMF, en el marco de las últimas reformas al sistema de justicia que se está viviendo en el Ecuador. Éstas se complementaron con las recomendaciones surgidas en las distintas entrevistas realizadas a lo largo de este proceso investigativo. Esperamos, con los debates y aportes aquí realizados, contribuir a mejorar las políticas públicas en el sector, de modo que las mujeres tengan de forma más efectiva la oportunidad de ejercer plenamente su derecho a una vida sin violencia²³.

Estructura del documento

El presente trabajo está organizado en cinco capítulos centrales, a más de esta introducción y de las secciones finales destinadas a las conclusiones y recomendaciones generales.

Iniciamos el cuerpo central del documento con un primer capítulo en el que realizamos una contextualización general del Ecuador y del cantón Cuenca, así como de la situación de violencia en contra de la mujer que se vive a nivel nacional y local. En éste hacemos, también, un primer acercamiento a las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador y a las CMF de Cuenca, a fin de familiarizar al lector/a tanto con la zona de estudio como con las instancias especializadas aquí analizadas.

En el segundo capítulo nos detenemos en el análisis y debate en torno a las diversas concepciones que circulan, entre los distintos actores, en torno a la violencia dentro de la relación de pareja, los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia; sus encuentros y desencuentros respecto de las nociones y expectativas de las mujeres usuarias de las CMF, y cómo dichas percepciones inciden en las acciones tomadas por cada actor.

²³ Los resultados preliminares de la investigación y otros materiales nacionales y regionales comparativos, han sido publicados en la página web del proyecto en tres idiomas (español, inglés y portugués). Ver: www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/index.html

Seguidamente, analizamos los distintos caminos –incluidas las CMF– que recorren las mujeres en situación de violencia, buscando poner fin a la misma; a la vez que nos adentramos en las estrategias que en cada momento despliegan con este fin. Revisamos, también, los principales aspectos que obstaculizan y/o facilitan el accionar de estas mujeres para frenar el maltrato.

El cuarto capítulo recogemos y reflexionamos en torno a la experiencia de las CMF del cantón Cuenca, los servicios que presta, la calidad en la atención, los aportes o limitaciones en relación a la defensa de los derechos de las mujeres, la debida diligencia, el rol que juegan para enfrentar la violencia en contra de las mujeres y garantizar su acceso a la justicia, entre otros temas.

En el quinto y último capítulo nos detenemos en los principales impactos de estas instancias especializadas, tanto en la vida de las mujeres como en la sociedad en su conjunto; a la vez que analizamos los obstáculos y facilitadores más relevantes que enfrentan las mujeres en situación de violencia para salir de esta situación.

Concluimos el documento con una serie de conclusiones generales, así como con una sección de recomendaciones.

Al final, consignamos la bibliografía consultada, así como la sección de anexos.

CAPÍTULO I

Comisarías de la Mujer y la Familia: Contexto, Evolución Y Perspectivas

La situación de violencia en el Ecuador, al igual que en varios países de América Latina, continúa siendo uno de los problemas más agudos que enfrentan las mujeres y la sociedad en general, pese a los esfuerzos que ha hecho el Estado ecuatoriano, particularmente desde mediados de la década de 1990. Es la época en que se crearon las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF, 1994) y en que se promulgó la Ley en contra de la violencia a la mujer y la familia (Ley 103, 1995), luego de varios años de lucha por parte de las organizaciones y movimiento de mujeres del país. La creación y puesta en funcionamiento de dichas instancias especializadas constituyó, hasta hace pocos años atrás, la principal y casi única política pública a nivel nacional para hacer frente a esta problemática y para garantizar el acceso a la justicia a mujeres en situación de violencia.

Es nuestro objetivo, en este primer capítulo, hacer una contextualización de la situación de violencia que viven las mujeres ecuatorianas, así como un acercamiento general a las Comisarías de la Mujer y la Familia, tanto en el ámbito nacional como dentro del Cantón Cuenca, como marco general dentro del cual se inscribe nuestro análisis posterior. Antes de ello, sin embargo, creemos pertinente realizar una breve caracterización del territorio cantonal donde llevamos a cabo nuestro estudio de caso, a fin de familiarizar al lector/a con estas realidades.

Caracterización general del cantón Cuenca

El cantón Cuenca, es uno de los 15 cantones de la Provincia del Azuay, la misma que se encuentra ubicada en la región Centro Sur del Ecuador²⁴. Se trata de un territorio que, siguiendo la lógica de la división político-administrativa del país, está conformado por 21 parroquias rurales y 15 parroquias urbanas²⁵, las mismas que se distribuyen en las 319.651 hectáreas que constituye la extensión total de este cantón.

Según datos del Municipio de Cuenca (n/d), para el año 2008, la población total de este cantón asciende a 436.688 habitantes²⁶, de ellos apenas el 20,8% se localiza en el área rural, situación que lo caracteriza como un territorio de corte más bien urbano, al igual que la tendencia que se sigue a nivel nacional²⁷. Lo propio sucede con relación a la adscripción étnica de su población, la misma que, en su mayoría, se autoidentifica como mestiza (86,4%), seguida por el 9,5% autodefinida como blanca y del 2,7% que se considera indígena²⁸ y que se concentra, básicamente, en el área rural, de acuerdo a los últimos datos censales a nivel nacional (Censo 2001).

En lo que respecta a la división poblacional por sexo, hemos de señalar que el 53,14% del total de la población local es femenina, indicador que, junto con el alto índice de feminidad que presenta (113,4 frente al 101,6 que se registra a nivel nacional), refleja la fuerte migración masculina hacia el extranjero que tiene la

²⁴ El Ecuador, país multiétnico y plurinacional, está ubicado al Noroeste de América del Sur, entre Colombia y Perú; geográficamente, consta de cuatro regiones: Costa, Sierra, Oriente y región insular (o Islas Galápagos), en las que se refleja la diversidad cultural de su población y la riqueza natural de su entorno. Administrativamente se subdivide en 24 provincias y 224 cantones. Cada cantón, a su vez, está conformado por unidades territoriales menores, denominadas parroquias urbanas y rurales. De acuerdo a las proyecciones poblacionales realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC, n/d), el Ecuador cuenta con una población total de 13.278.359.

²⁵ Parroquias rurales: Baños, Chaucha, Checa, Chiquintad, Cumbe, El Valle, Llacao, Molleturo, Nulti, Octavio Cordero, Paccha, Quingeo, Ricaurte, San Joaquín, Santa Ana, Sayausí, Sidcay, Sinincay, Tarqui, Turi, Victoria del Portete. Parroquias urbanas: Bellavista, Cañaribamba, El Batán, El Sagrario, El Vecino, Gil Ramírez Dávalos, Hermano Miguel, Huayna Cápac, Machángara, Monay, San Blas, San Sebastián, Sucre, Totoracocha, Yanuncay.

²⁶ De acuerdo a la información del último Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, la población total es de 417.631 habitantes.

²⁷ En el país se encuentra una alta concentración poblacional en el área urbana (61%), según datos consignados en el Censo de Población y Vivienda, 2001.

²⁸ A nivel nacional, la población mestiza es la más numerosa (77,4); seguida del 10,4% de población autoidentificada como blanca, del 5% de afrodescendientes, y del 6,8% de indígenas, repartidos en las 14 nacionalidades indígenas reconocidas oficialmente (Censo de Población y Vivienda, 2001).

zona, en el contexto de la denominada “crisis de la paja toquilla”, desde tempranos años de la década de 1960²⁹ (Camacho y Hernández, 2005).

Se trata de un cantón con un desempeño económico relativamente bueno en el contexto nacional. De acuerdo con el Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador - SIISE (2003), la población con necesidades básicas insatisfechas es el 42%, frente al 76,8% registrado a nivel nacional, sin que existan importantes diferencias entre la población femenina y masculina, de acuerdo a los datos del último censo poblacional (INEC, 2001). Esta relativa situación favorable, si la comparamos con el contexto nacional, se refleja, por ejemplo en los indicadores de educación, los mismos que dan cuenta de altas tasas de escolarización básica tanto entre la población femenina (87.50) como masculina (88.20); así como en las tasas netas de escolarización universitaria (20.42 para mujeres, 20.85 para hombres) que superan significativamente a las registradas a nivel nacional (5.47 y 4.21 respectivamente), de acuerdo a los datos registrados en el censo poblacional del 2001. Según esta misma fuente, el cantón Cuenca se encuentra entre los 10 cantones serranos con las tasas más bajas de analfabetismo, registrándose, para el caso que aquí nos ocupa, una tasa total del 6,36%. Cabe señalar, sin embargo, que esta situación afecta más a la población femenina, sobre todo del área rural. Así, del total de mujeres del cantón Cuenca, el 8,7% no sabe leer ni escribir, frente al 4,04% de los varones (SIISE, 2003 con base en el Censo 2001), situación que si bien sigue la tendencia nacional, presenta porcentajes más favorables³⁰.

Como hemos visto hasta aquí, en términos generales este territorio cantonal presenta mejores condiciones socioeconómicas que lo que sucede en el contexto nacional. No obstante de ello, es necesario puntualizar que los pocos datos oficiales, desagregados por sexo y disponibles a nivel cantonal, nos muestran las importantes brechas de género que aún persisten a nivel local, tal como sucede en todo el

²⁹ A finales de 1950, el Ecuador experimentó una fuerte caída de la producción y exportación de los sombreros de paja toquilla (“Panamá Hut”), situación que afectó de manera significativa a muchas de las familias del austro serrano (provincias de Azuay y Cañar) y de la costa (Manabí) que se dedicaban a esta actividad. Ante tales circunstancias, estas familias “optan por buscar nuevas oportunidades laborales en el exterior y se dirigen hacia Estados Unidos, Canadá y, en menor escala, hacia Venezuela” (Camacho y Hernández, 2005:21). En la actualidad, estas movilizaciones poblacionales provenientes del austro serrano están conformadas también por población femenina, la misma que, a más de los Estados Unidos, se dirige también hacia países de la Unión Europea. De acuerdo al VI Censo de Población y Vivienda (2001), del total de población migrante de la provincia del Azuay, el 30,6% son mujeres.

³⁰ A nivel nacional el analfabetismo, según sexo, afecta al 11,4% de mujeres y al 8,5% de hombres (SIISE, 2003 con base en el Censo 2001).

territorio ecuatoriano. De esta manera, si analizamos el tema de participación política, vemos que, de acuerdo a los indicadores del VI Censo de Población y Vivienda (INEC, 2001), hasta la fecha ninguna mujer ha sido electa alcaldesa³¹, pese a que para las elecciones registradas durante el último período censal, el 11,1% de candidaturas fueron femeninas. Mejor suerte corrieron, sin embargo, quienes se candidatizaron como consejeras, así, el 35,5% de consejeros/as del cantón Cuenca son mujeres; si bien es una cifra importante, vemos que las inequidades por razones de género persisten.

Lo propio sucede en el ámbito laboral, en donde, por ejemplo, “las mujeres con el mismo nivel de instrucción, reciben en promedio entre el 50% y el 65% de la remuneración que reciben los hombres por cada hora de trabajo, siendo mayores las brechas entre las personas con educación primaria y aquellas sin ninguna educación” (I. Municipalidad de Cuenca, 2006:25). Del mismo modo, las mujeres son las más afectadas en cuanto a las tasas globales de subempleo, pues el 62% de mujeres se ve afectada por esta situación, frente al 52% de los hombres, según los datos consignados en el Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, para marzo del 2006. Lo mismo sucede en relación al desempleo, en donde la tasa de desempleo femenino a nivel cantonal duplica a la que se registra para la población masculina: 8,8 y 4,4, respectivamente (I. Municipio de Cuenca, 2006:26). Esto, sin duda, agrava su ya difícil situación, más aún si tenemos en cuenta que el 30,9% de hogares del cantón tiene jefatura femenina³² (Censo 2001). Lamentablemente no contamos con información desagregada por pertenencia étnica, sin embargo, y de acuerdo a la tendencia nacional, consideramos que las mujeres indígenas, habitando mayoritariamente en el campo, son las más afectadas.

Estos breves ejemplos nos dan cuenta de la situación de discriminación que viven las mujeres a nivel local, realidad que se repite en el ámbito nacional. Los siguientes ejemplos nos dan breve cuenta de lo expuesto:

- En el Ecuador, las mujeres perciben salarios más bajos —en un 33%— que los hombres en ocupaciones similares, y teniendo el mismo nivel de instrucción y responsabilidades (Unifem, 2008).

³¹ En el Ecuador, la máxima autoridad a nivel cantonal es el alcalde o alcaldesa

³² A nivel nacional, la jefatura femenina del hogar es del 21%, de acuerdo a la misma fuente.

Mapa político del Ecuador



- El 44,8% de la población femenina a nivel nacional no tiene ingresos propios frente al 18,7% de los hombres en la misma situación (Unifem, 2008).
- En cuanto a la participación política, si bien la presencia femenina se ha incrementado tanto a nivel local como nacional, la discriminación se repite: solo el 23% de consejeros/as provinciales a nivel nacional son mujeres; y, entre las y los concejales municipales, las mujeres representan apenas el 28% del total del país (UNIFEM, 2008).
- En lo que respecta a la educación, si bien la situación de las mujeres ha mejorado en relación a décadas pasadas, en el país el analfabetismo aún es mayor entre las mujeres (11,4%) que entre los hombres (8,5%) (Censo 2001).
- Esta es una realidad que se agrava al comparar el área urbana (5,15%) con la zona rural (18,7%), en donde se concentra la mayor parte de población indígena (UNIFEM 2008). Así, por ejemplo vemos que En el área rural, el 23,4% de mujeres es analfabeta, frente al 17% de varones y al hacerlo por sexo y grupo étnico, las mayores brechas están entre la población indígena: el 35,8% de mujeres y el 19,7% de hombres no saben leer ni escribir (CONAMU, 2005).
- En el ámbito de la salud estas brechas entre población blanca/mestiza e indígena y afro ecuatoriana, así como entre hombres y mujeres siguen el mismo curso que en el caso de la educación. Por ejemplo, si bien el acceso a la seguridad social es un tema sensible para hombres y mujeres, la situación es más alarmante para la población femenina ya que casi el 82% de mujeres del área urbana no tiene acceso a la seguridad social, frente al 76,8% de los hombres; en el área rural la relación es del 79,5% de mujeres que no acceden a este servicio, frente al 78,2% de los varones (UNIFEM, 2008).

La discriminación que vive la población femenina se expresa también en los altos índices de violencia de género que enfrentan tanto en el ámbito público como privado, y que constituye una de las principales y más arraigadas problemáticas que se vive a nivel nacional. En los siguientes acápite nos detendremos en este tema, así como en las acciones del Estado y las luchas de las organizaciones y movimiento de mujeres en relación a este tema.

Contexto socio-político en que surgen las comisarías³³

En el Ecuador, a mediados de la década de los ochenta aparecen las primeras noticias y acciones públicas en torno a la violencia contra las mujeres, hasta entonces silenciada y considerada un asunto privado que debía resolverse en el ámbito doméstico, donde el Estado y el aparato de justicia no tenían ingerencia ni debían intervenir. Así, la violencia doméstica no era considerada como una infracción, por tanto la estructura jurídica e institucional no contaba con disposiciones legales al respecto, ni existían espacios o instancias para denunciarla.

Al no estar tipificada como delito o contravención, ni estar contemplada en el Código Penal, la violencia doméstica no podía ser denunciadas. Además, bajo el justificativo de preservar la unidad familiar, el Código de Procedimiento Penal prohibía expresamente cualquier denuncia entre cónyuges, padres, hijos y hermanos. Debido a estos obstáculos, las mujeres que sufrían violencia se limitaban a presentar “exposiciones” sobre los malos tratos recibidos, ante los comisarios nacionales de policía³⁴, con el fin de solicitar que se convoque a audiencia al marido agresor, para suscribir un acta de mutuos respetos. Sin embargo, la actuación de estas instancias dejaba mucho que desear, las mujeres no conseguían ningún tipo de protección, menos aún, lograban detener la violencia o acceder a la justicia. Frente a esta realidad, el movimiento de mujeres empezó a demandar cambios en la legislación, y a abogar por la creación de espacios especializados para atender y sancionar este tipo de violencia.

El silencio se rompe gracias a la confluencia de diversos factores y esfuerzos: grupos de mujeres que empiezan a funcionar de forma orgánica en los años 80, organizaciones no gubernamentales de mujeres que empiezan a reflexionar y a tratar este problema, la creación de la primera instancia estatal orientada a trabajar a favor de las mujeres, agencias de cooperación internacional que incluyen en su agenda de desarrollo el combate a la discriminación de las mujeres, y un entorno internacional que pone en primer plano la preocupación por la situación de desventaja que afecta a la población femenina.

³³ Este acápite ha sido tomado del Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador (Camacho y Jácome, 2008), que fue el primer resultado de esta investigación, el cual es un insumo para la presente publicación. A partir de él se amplían y precisan algunos de los temas desarrollados.

³⁴ Si bien se denominan Comisarías Nacionales de Policía, no están conformadas por elementos policiales, son instancias de administración de justicia en las que trabajan funcionarios públicos civiles que se encuentran administrativamente dentro del Ministerio de Gobierno y Policía (equivalente a Ministerio del Interior en algunos países).

El marco internacional

Entre los antecedentes para la creación de las comisarías de la mujer, se pueden identificar algunos hitos importantes en el contexto internacional que tuvieron incidencia en el país. Las conferencias mundiales de la mujer realizadas en México en 1975 y en Copenhague en 1980 y la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer aprobada en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por el Ecuador en 1981, crearon las condiciones necesarias para que las mujeres ecuatorianas organizadas impulsen reformas de carácter legal para asegurar sus derechos y la igualdad jurídica. Entre los resultados más relevantes de su accionar se encuentran la reforma del Código Civil en 1989 y las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales que dejaron sin efecto las disposiciones discriminatorias hacia las mujeres, contenidas en varios cuerpos legales. Si bien estas reformas no siempre tienen una relación directa con la violencia de género, “dan cuenta de una mejora sustancial en términos jurídicos de la situación de las mujeres ecuatorianas, con una más amplia noción de ejercicio de los derechos y de la ciudadanía” (Reyes y Camacho, 2001: 38).

Tanto a nivel mundial como nacional, la violencia contra las mujeres ejercida en el ámbito familiar es abordada en un segundo momento, presentando una evolución en cuanto a su concepción y a la relevancia que debe otorgarse al tema. Es apenas en 1980, al iniciar el Decenio de la Mujer en la Conferencia de Copenhague que, por primera vez, se saca a la luz esta realidad. Luego, en Ginebra en 1982, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas determinará que los malos tratos a mujeres y niñas en el ámbito familiar constituyen un atentado a la dignidad humana; mientras la Conferencia de la Mujer de Nairobi de 1985 señalará que esta violencia es un obstáculo para la paz. Más adelante, en 1986, el mismo Consejo de Naciones Unidas emitirá una resolución definiéndola como una grave violación de los derechos de la mujer; y en 1992, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, conminará a los gobiernos a trabajar para erradicar este tipo de violencia.

Sin duda, la evolución del tratamiento de la violencia contra la mujer en el concierto internacional culmina en 1993 con la *Declaración y Programa de Acción de Viena* que reconoce que los derechos de las mujeres son parte inalienable, indivisible e integrante de los derechos humanos y que la violencia de género atenta contra la dignidad, la libertad individual y la integridad física de las mujeres. Por otra

parte, la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer* reconoce las diferentes formas de violencia que ocurren en la familia, en la comunidad y la perpetrada o tolerada por el Estado. Finalmente, a nivel regional, la Comisión Interamericana de Mujeres lidera junto a varias redes latinoamericanas la promulgación de la *Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, en 1994, la misma que es ratificada por el Ecuador en septiembre de 1995, año en que también se suscribe la Plataforma de Acción de Beijing que compromete a los Estados a reforzar su intervención en la solución de este problema.

En todo este período, en concordancia con los planteamientos y compromisos para erradicar la violencia contra las mujeres, los organismos de Naciones Unidas, particularmente UNIFEM, y las distintas agencias de cooperación bilateral, brindaron apoyo técnico y económico tanto a las organizaciones de la sociedad civil, como a las instancias estatales que promueven la equidad de género en la región, con el fin de impulsar procesos de concertación, formulación y ejecución de programas y políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia de género. Indiscutiblemente, el marco internacional descrito jugó un papel fundamental en el camino recorrido en el país para lograr que la violencia contra las mujeres se convierta en una política de Estado que, en el caso de Ecuador, se creen las comisarías de la mujer.

El accionar de las mujeres

Paralelamente a estos acontecimientos, las organizaciones de mujeres ecuatorianas realizaron acciones encaminadas a colocar el problema en el escenario público y a exigir la intervención estatal. Entre ellas se destaca una vigilia por la no violencia contra la mujer, realizada el 25 de noviembre de 1985 en la ciudad de Quito, bajo la iniciativa de una ONG feminista pionera en el país, el Centro de información y apoyo a la mujer (CIAM), en la que participaron alrededor de 3.000 mujeres. En la segunda mitad de los 80, salen a la luz los primeros escritos alusivos al tema en dos medios periodísticos, en la *MansAna*, un suplemento dedicado a la mujer que circuló durante 1986 con el diario Hoy, y en la Revista *Cuadernos de Nueva Mujer*, en 1987 (OPS, 1999: 19).

En el mismo período, varias ONGs incorporan a su trabajo el tema de la violencia, teniendo una trayectoria e impacto importante el trabajo sistemático realizado por dos de ellas —el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) y el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES)³⁵—, aportaron a la reflexión académica, realizaron investigaciones, contribuyeron a visibilizar el problema y promovieron la movilización y presión políticas para enfrentar la violencia doméstica, tal como se la denominaba en ese entonces. También estas dos organizaciones junto al CIAM en Quito y a la Fundación María Guare en Guayaquil, abrieron servicios legales alternativos para la atención a mujeres, en particular para aquellas en situación de violencia. A través de la práctica de estos espacios se constató la magnitud del problema, la necesidad de un marco jurídico y de instancias especializadas en el Estado para enfrentar la violencia hacia las mujeres.

Durante estos años se realizan una serie de foros, seminarios y eventos de reflexión, capacitación, elaboración de propuestas, junto a un proceso creciente de organización y movilización de las mujeres. Entre estas acciones se destaca el primer “Foro nacional sobre la violencia a la mujer”, organizado por el CEPAM y el ILDIS, uno de cuyos resultados fue la constitución de un tribunal para conocer y procesar denuncias (Ayala, 1997), poniendo en el tapete que dicha violencia constituye un atentado que debe ser juzgado y sancionado. A pesar que el tribunal fue transitorio, se trató de un precedente de mucha significación para colocar en el debate público la necesidad de considerar a la violencia contra la mujer por parte de su pareja, como un delito y una violación de derechos que debe ser sancionada.

En 1988, varias organizaciones de mujeres del país crean un espacio de coordinación política, denominado *Acción por el Movimiento de Mujeres*, el mismo que en su primera asamblea resuelve “exigir al gobierno que en todas las capitales de provincia se destine una de las comisarías existentes para que reciban solamente los casos de mujeres” (OPS, 1999: 21). Si bien esta demanda no se cristaliza, constituye el primer planteamiento formal de lo que posteriormente serían las comisarías de la mujer y la familia.

³⁵ En la década de los 80, además de las dos ONGs mencionadas, trabajaron el tema de la violencia otras organizaciones, tal como reportan Vega y Gómez (1993): el Centro de Desarrollo Integral, el Taller Comunicación Mujer, la Fundación Familia para el Futuro y Defensa del Niño Internacional. También se crearon dos albergues: Nuevo Amanecer y Talita Cumi. También la Comisión Ecuatoriana para la Cooperación junto con la Comisión Interamericana de Mujeres realizan una investigación sobre la incidencia de la violencia entre mujeres de Guayaquil.

Al año siguiente, en junio de 1989, se produce otro hecho relevante, la realización del “Taller de análisis del Código Penal Ecuatoriano: Tratamiento de la violencia contra la mujer”³⁶ que concluyó con observaciones para reformar dicho cuerpo legal (Gómez, Ruiz y Segura, 1997: 27) También en ese año, un grupo de mujeres conforman el Comité *No más violencia contra la mujer*, que lanzó una campaña de difusión y prevención, que concluyó con una marcha al Congreso Nacional para entregar las recomendaciones de reformas, muchas de las cuales fueron incorporadas al nuevo Código Penal.

Un avance significativo en el recorrido para lograr que el Estado asuma responsabilidades para enfrentar la violencia contra las mujeres, fue la fundación de la Casa de refugio para mujeres y menores, por parte de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) y el Ministerio de Bienestar Social. Este hecho constituyó una primera respuesta por parte del Estado a las demandas de las mujeres, ya que una de las propuestas de *Acción por el Movimiento de Mujeres* fue que se crearan espacios de acogida para las mujeres maltratadas.

Al comenzar la década de los noventa se multiplicaron las organizaciones de mujeres, las iniciativas, los estudios y las acciones para combatir la violencia de género y comprometer al Estado en ese esfuerzo. Varias ONGs producen programas y materiales de capacitación en derechos y violencia dirigidos a mujeres, estudiantes, docentes y otros actores sociales, pues buscan llegar con su mensaje a amplios y diversos sectores de la población. En este período, a las investigaciones hechas por CEPLAES y CECIM, se añaden las realizadas por la Fundación María Guare de la ciudad de Guayaquil y por el Centro de Estudios e Investigaciones de la Mujer Ecuatoriana (CEIME) de Quito. Estas dos últimas organizaciones, además, abren servicios de atención legal y psicológica para mujeres en situación de violencia. La experiencia de estos servicios alternativos corroboró la necesidad de contar con una legislación e instancias de atención y administración de justicia para las víctimas de violencia, tal como refiere la entonces Directora de la Fundación María Guare:

Ante la gran afluencia de personas maltratadas, vimos la necesidad de que se creara una instancia especializada y nos pusimos a investigar lo que había en otros países... y enviamos a una de nuestras socias a Perú para que haga una pasantía [...]. Con esa experiencia convocamos a un taller de

³⁶ Este evento fue impulsado por tres ONGs de Quito: CEPAM, CIAM y CEPLAES y tuvo el apoyo del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

mujeres de sectores medios, populares y algunas abogadas y abogados de Guayaquil, para ver cómo se podía implementar esa estrategia en Ecuador, y de ahí nació la idea de crear las comisarías de la mujer (Anunziatta Valdez citado en Corporación Utopía 2000: 21).

A lo largo de este proceso, el movimiento de mujeres del país crece y se consolida como un actor relevante en la vida nacional, aglutinado en tres organizaciones de mujeres que se constituyen como tales en la década de los noventa: el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana (1994), la Coordinadora Política de Mujeres (1996) y el Movimiento de Feministas por la Autonomía (1997). Para las tres tendencias, la lucha contra la violencia hacia las mujeres fue un eje movilizador muy importante en torno al cual articularon su accionar, lo que permitió colocar el tema en la agenda pública, la creación de las comisarías de la mujer y la familia en 1994 y la promulgación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia en 1995.

El Estado frente a la violencia a las mujeres

La primera preocupación por la situación específica de las mujeres dentro del Estado ecuatoriano, se manifiesta en 1979 con la creación de la Oficina Nacional de la Mujer, al interior del Ministerio de Bienestar Social. Aunque esta iniciativa tuvo escasos recursos y una baja incidencia, significó un reconocimiento importante de la necesidad de ejecutar programas y políticas específicas para este sector de la población. En 1986, esta instancia adquiere mayor estatus, pues se transforma en la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), al interior del mismo Ministerio. En el Acuerdo de creación³⁷, se señala que el objetivo de esta dependencia es “promover la plena igualdad de la mujer en lo político, sicológico, económico, educativo, ético, cultural y en la lucha por la paz”. Sin embargo, la estrategia prioritaria para lograr la igualdad que se propone, se circunscribe a mejorar el bienestar económico de la mujer.

Es a partir de 1988, en el período de gobierno socialdemócrata, que la DINAMU se integra al proceso iniciado por las ONGs y los grupos de mujeres, participa, financia y ejecuta una serie de actividades orientadas a colocar el problema como un asunto social que urge ser enfrentado. Entre ellas está la campaña nacional por el Día de

³⁷ Acuerdo Ministerial No. 319, publicado en el Registro Oficial No. 432 de 9 de mayo de 1986.

la no violencia, las jornadas de estudio sobre la legislación penal, la realización de investigaciones y de diversos eventos en varias provincias del país, destacándose un acto masivo realizado en la ciudad de Quito con la participación de organizaciones populares de mujeres, ONGs, artistas y personalidades que apoyaban esta causa.

Otras iniciativas también fueron impulsadas por la DINAMU, como la creación de una casa de acogida para las mujeres, niñas y niños en situación de violencia, la organización de cursos de capacitación en violencia y género, y la instalación de una línea telefónica llamada *Hilo Lila*, que buscaba dar apoyo emergente a las mujeres violentadas, remitiéndolas a los consultorios jurídicos gratuitos de la Universidad Católica de las dos principales ciudades del país: Quito y Guayaquil. Pero, hay que anotar que “esta línea telefónica se convirtió en un medio para concertar citas de diagnóstico y apoyo psicológico. . . aunque no siempre con los recursos técnicos y el seguimiento adecuado” (Cárdenas y Aguilar, 1995: 3).

Son todas estas iniciativas y el esfuerzo mancomunado de las mujeres organizadas del país, apoyado por la cooperación internacional, lo que posibilitó el desarrollo de reformas legales y políticas públicas para asegurar los derechos de las mujeres, entre ellas, la puesta en marcha de las comisarías de la mujer y la familia en 1994, siendo ésta la principal política estatal implementada para enfrentar la violencia de género al interior del hogar. Posteriormente se fue modificando el marco legal, se promulgó la Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia, la cual vino a llenar un vacío, pues en el Ecuador esta práctica no era considerada una infracción ni se encontraba tipificada en la normativa nacional.

Un aspecto novedoso de la Ley 103 es que no sólo está orientada a la sanción de los responsables de la violencia en el entorno familiar, sino que señala la obligación de las autoridades judiciales de dar protección a la persona agredida de manera inmediata, dictando cualquiera de las 8 medidas de amparo³⁸, a fin de prevenir futuros actos de violencia. Al ser medidas de carácter preventivo y protectorio, la autoridad las debe dictar y ejecutar apenas se tenga conocimiento del suceso violento. Este cuerpo legal determina que el juzgamiento y la sanción se deben

³⁸ El artículo 13 de la Ley 103, establece ocho medidas de amparo: 1) Conceder boleta de auxilio, 2) Ordenar la salida del agresor de la vivienda común, 3) Imponer al agresor la prohibición de acercarse a la víctima en su lugar de trabajo o estudio, 4) Prohibir o restringir al agresor el acceso a la víctima, 5) Evitar que el agresor por sí mismo, o a través de terceras personas persiga o intimide, 6) Reintegrar al domicilio a la víctima, disponiendo la salida simultánea del agresor, 7) Otorgar la custodia de la víctima menor de edad, y 9) Ordenar tratamiento para las partes e hijos menores.

hacer de acuerdo a lo estipulado en el Código Penal para contravenciones³⁹ o delitos por lesiones, pues la violencia al interior del hogar no está tipificada, en tanto no fue acogida la propuesta del movimiento de mujeres de incluir “un capítulo específico referido al maltrato doméstico” (Vega y Gómez, s/f: 31). El Código, hasta hoy, solamente cuenta con un capítulo sobre delitos sexuales y no permite que la violencia psicológica sea sancionada con prisión, de manera que en estos casos sólo se pueden emitir resoluciones con sanciones pecuniarias y trabajos comunitarios para los agresores. Más adelante señalaremos las perspectivas que se presentan en el contexto actual del país.

Posteriormente, la Constitución Política del Ecuador de 1998, recogió muchas de las demandas de las mujeres⁴⁰, reconoció a la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar como una violación a los derechos humanos, estableció la obligatoriedad del Estado de otorgar protección y atención emergente a las víctimas; y, de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra mujeres, niños/as, adolescentes y personas de la tercera edad. También la recientemente aprobada Constitución de 2008, señala que “se reconoce y garantizará a las personas:...Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado” (Art. 66.2.b). Sin duda son logros importantes que crean las condiciones para avanzar en la lucha contra la violencia a las mujeres.

Contexto de la violencia contra la mujer en el Ecuador

La violencia de género, en sus múltiples manifestaciones, es un problema grave que enfrentan las mujeres ecuatorianas. Según una encuesta nacional, realizada a mujeres de entre 15 y 49 años de edad, el 9,6% de ellas reporta haber sufrido violencia sexual en el transcurso de su vida (el 7,2% reportó violación, el 3,7% alguna situación de abuso sexual), en la mayoría de los casos por parte de personas allegadas y conocidas. (ENDEMAIN, 2004)⁴¹. Un indicador adicional que da cuenta de la magnitud de este tipo de violencia, son las denuncias que se presentan ante

³⁹ Las contravenciones son infracciones menores determinadas por el daño que ha producido la agresión.

⁴⁰ Entre los principales están los derechos sexuales y reproductivos, el reconocimiento de la igualdad de las mujeres, del trabajo doméstico como trabajo productivo y la necesidad de que el Estado cuente con un organismo rector de políticas de género.

⁴¹ Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil (ENDEMAIN).

los tribunales. De acuerdo con el Ministerio Público, entre los años 2005 y 2007, hubo 26.818 denuncias por delitos sexuales; cifra muy significativa si consideramos que, de acuerdo con estudios realizados en distintos países y regiones, la mayor parte de los casos de abuso, acoso y otras agresiones sexuales son silenciados por múltiples motivos; y sólo llegan a las instancias judiciales un muy bajo porcentaje de este tipo de episodios.

De igual modo, entre las mujeres casadas o en relaciones de convivencia, la Encuesta ENDEMAIN, arroja que el 41% declara haber sufrido violencia psicológica y maltrato verbal por parte de la pareja, el 31% reporta violencia física y el 12% señala haber vivido alguna forma de violencia sexual de sus cónyuges o convivientes. Esto significa que cuatro de cada diez mujeres ecuatorianas han sido objeto de alguna forma de violencia por parte de su pareja, o que alrededor de dos millones y medio de mujeres viven esta problemática. De forma similar a lo que ocurre con la violencia sexual, los resultados de la encuesta muestran que más de la mitad de las mujeres que reportaron violencia física y/o sexual de pareja en el último año, no han buscado ayuda de alguna persona o institución; pues solamente el 46% de las mujeres dice que lo hizo. Esto muestra la complejidad de este problema y que, a pesar de los avances legales y de la extendida noción de que la violencia contra la mujer en el hogar es un atentado a sus derechos, no siempre se acude a la justicia formal para enfrentarla.

Pero, quizás es más grave la persistencia de una serie de dificultades que impiden que las mujeres que viven violencia accedan a la justicia, y que campee la impunidad para los agresores. De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Género de 2005 a 2007, sólo el 12% de los casos iniciados en las CMF llegaron a término, y apenas el 8% acaban con una sentencia condenatoria. Los indicadores son más preocupantes aún en los casos de delitos sexuales; pues en los mismos años, sólo el 2,5 de las demandas concluyeron con una sentencia, sea condenatoria o absolutoria; tal como reportan los informes del Ministerio Público de esos años.

El panorama descrito refleja que aún hay un largo camino por recorrer para que el derecho de las mujeres a una vida sin violencia sea respetado y para que el acceso a la justicia sea una realidad. Es justamente por ello que, en el presente estudio, queremos profundizar sobre los aportes de las CMF en dicha dirección.

Las Comisarías de la Mujer y la Familia

Sistema de administración de justicia y competencias de las CMF

Para comenzar, debemos indicar que las comisarías de la mujer y la familia en el Ecuador, no son instancias policiales como en el resto de países latinoamericanos, sino que constituyen espacios especializados para conocer, juzgar y sancionar las contravenciones por violencia intrafamiliar. A continuación veremos cómo estas instancias se ubican dentro del sistema de administración de justicia, y las competencias que tienen de acuerdo con la legislación nacional.

El sistema de administración de justicia ecuatoriano, en materia penal, divide las competencias de acuerdo a la gravedad de la falta. El juzgamiento de faltas o contravenciones es realizado por instancias que dependen del Ejecutivo, mientras los delitos son conocidos por los jueces y tribunales del Poder Judicial. Las instancias policiales que dependen del Ejecutivo⁴², son: las intendencias⁴³ que operan a nivel provincial, las comisarías nacionales de policía y las comisarías de la mujer y la familia cuya competencia es a nivel cantonal (municipal), seguidas por las tenencias políticas que actúan en el nivel parroquial, que es la unidad político administrativa más pequeña dentro de la organización política del país. En todas ellas se resuelven conflictos o infracciones de menor cuantía, de manera que la máxima sanción que éstas pueden dictar es prisión por siete días.

De acuerdo con la Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia, esta práctica se considera una falta que se juzga en las CMF y, en donde no existen estas instancias especializadas, los hechos deben denunciarse en cualquiera de las dependencias judiciales dependientes del Ejecutivo (intendencias, comisarías nacionales de policía o tenencias políticas). La actuación de esas instancias y de las CMF se rige, también, por el Código Penal, de manera que la violencia intrafamiliar se juzga como contravención, si se trata de lesiones que, de acuerdo con el informe médico legal, no exceden de 3 días de incapacidad para el trabajo. Si las lesiones son más

⁴² En el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, aprobado el 9 marzo de 2009 (Registro Oficial Suplemento N° 544), se da paso a la unidad jurisdiccional, por tanto todas las instancias judiciales del Ejecutivo dejan de existir, y se prevé el funcionamiento de juzgados especializados en distintos ámbitos, entre ellos, los juzgados de violencia contra la mujer y la familia.

⁴³ Sus principales funciones son: sanción y juzgamiento de contravenciones, inspecciones, control de precios, entrega de permisos a establecimientos, operativos de control antidelincuencia.

graves, las comisarías no pueden conocer la causa y deben remitirla a la Fiscalía para que se inicie la investigación y el proceso correspondiente. También son delitos y dejan de ser competencia de las comisarías y pasan a la Fiscalía, los casos en que los agresores incumplen las resoluciones judiciales que, en este caso, se traduce en el incumplimiento de medidas de amparo.

Es necesario anotar que la violencia sexual se considera siempre como un delito, Si un caso de este tipo se presenta en las CMF, la Autoridad debe inhibirse de conocer ese tipo de hechos, pero debe proteger a la víctima emitiendo medidas de amparo, para luego remitirla a la Fiscalía. También puede ordenar el examen médico legal para que no se pierdan las evidencias. Cabe indicar que a partir del 2003 se crearon las *unidades especiales de delitos sexuales y violencia intrafamiliar*. De acuerdo con la Ministra Fiscal General del Estado de ese entonces, estas instancias se crearon “conociendo los riesgos de revictimización a los que están expuestas las víctimas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar”, se planteó la necesidad de evitar estas prácticas atentatorias a los derechos de las denunciantes y de proveer una atención especializada a las víctimas (Mariana Yépez, 2004). Estas unidades están conformadas por fiscales mujeres con alto perfil profesional, quienes han sido capacitadas en violencia de género e instrumentos de derecho internacional relativos a los derechos humanos de las mujeres, con el fin de que puedan emitir dictámenes equitativos y justos en estos casos. Estas unidades existen únicamente en cuatro ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca y Portoviejo.

Las comisarías de la mujer y la familia, tampoco conocen los casos de malos tratos hacia niños, niñas o adolescentes, incluso si las agresiones forman parte de la denuncia de violencia presentada por una mujer⁴⁴. Así lo explica una de las abogadas de la Corporación Mujer a Mujer, que apoya el trabajo de las CMF de Cuenca:

Si la víctima es menor de edad o si el esposo además agredió a los hijos menores de edad, se hace un trámite aparte en el Juzgado de la Niñez y de la Adolescencia, pidiendo medidas de protección. Si es que desean las señoras pueden hacer el trámite con nosotras mismo [en la COMAM], pero nuestra gestión tiene un costo, incluso el trámite civil y todo. Pero si la víctima no tiene ingresos como para pagar el juicio de medidas de

⁴⁴ Existe la medida de amparo 7 para estos casos, pero dado que existen ahora los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, esta medida ya no se aplica desde hace tiempo en la CMF, sino que se remite el caso para allá.

protección, remitimos al Consultorio Jurídico Gratuito, y de ahí al Juzgado de la Niñez y Adolescencia. Estos casos no los conoce la Comisaría de la Mujer⁴⁵ (Abogada COMAM).

Por lo expuesto, las CMF centran su mandato en la atención de personas adultas que sufren violencia en el entorno familiar, particularmente en las mujeres que son agredidas por sus parejas (esposos, convivientes, novios, ex compañeros).

Modelo y evolución de las comisarías especializadas

Desde la creación de las CMF hasta hoy, su modelo de gestión y atención se ha ido modificando, aunque sin abandonar su principal objetivo de ofrecer una atención específica e integral a las mujeres en situación de violencia, aunque también a otras personas que sufran agresiones en el entorno familiar. Vale decir que si bien la idea inicial, tanto de la Ley 103 como de las comisarías especializadas, fue atender la violencia que viven las mujeres por parte de la pareja, en el transcurso de las negociaciones con el Ejecutivo y el Legislativo, ese planteamiento del movimiento de mujeres fue transformado y negociado para dar paso a una visión que incluye a todo el conjunto familiar; pues centrarse exclusivamente en las mujeres, se lo veía como una amenaza y hasta como una discriminación.

Creemos que, detrás de esta modificación se encuentra, también, el nunca acabado debate entre particularidad y universalidad de las políticas. Desde nuestra convicción de que la violencia contra las mujeres requiere una atención específica, compartimos la afirmación de Guita Grin Debert, de que “la universalidad de los derechos solo puede ser conquistada si la lucha por la democratización de la sociedad contempla la particularidad de las formas de opresión que caracterizan la experiencia de cada uno de los grupos sin privilegios”⁴⁶ (2006: 16).

En todo caso, las CMF son espacios que han sido utilizados de forma preferente por las mujeres y que han mantenido la intencionalidad de brindar atención

⁴⁵ Sin embargo, el o la Comisaria pueden y deben dictar medidas de amparo y pensión de subsistencia, de acuerdo con el Art. 21 del Reglamento.

⁴⁶ Traducción propia. Texto original en portugués: “a universalidade dos direitos só pode ser conquistada se a luta pela democratização da sociedade contemplar a particularidades das formas de opressão que caracterizam as experiências de cada um dos diferentes grupos desprivilegiado”.

integral a las usuarias. Sin embargo, la puesta en práctica de dicha finalidad no siempre se ha hecho efectiva, o se la ha cumplido en distintos grados a lo largo del tiempo, debido a múltiples circunstancias: cambios en el modelo de gestión, voluntad política de los gobiernos de turno, disponibilidad de recursos tanto del Estado como proyectos y recursos de organizaciones de la sociedad civil o de la cooperación internacional, entre otros.

En la etapa inicial, como bien se señala en el Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia, realizado en el marco de esta investigación:

Las nuevas comisarías no fueron realmente creaciones sino transformaciones, pues el Acuerdo Ministerial⁴⁷ que da paso al funcionamiento de estas instancias especializadas, lo que hace es designar a cinco Comisarías Nacionales de Policía existentes, para que funcionen como Comisarías de la Mujer y la Familia. Por ello, en los primeros años, estas dependencias tenían la misma estructura y cumplían las mismas funciones que las Comisarías Nacionales; pues se establecía que tenían competencia preferente, pero no excluyente, en los casos de violencia doméstica, contravenciones y delitos sexuales contra mujeres y menores (Camacho y Jácome, 2008: 19).

No obstante, al poco de tiempo de que las CMF empezaron a actuar, hubo un cambio fundamental que fue la puesta en marcha de un modelo de cogestión entre el Estado y la sociedad civil, representado por una organización no gubernamental, especializada en temas de mujer y violencia⁴⁸. A través de su presencia se buscaba asegurar una atención de calidad e integral a las mujeres, pues la ONG se encargaba de dar asesoría legal, apoyo psicológico y social a las usuarias. Además, la ONG contraparte de la CMF presentaba tres candidatas para que el Ministerio de Gobierno escoja una de ellas para desempeñarse como comisaria en dichas dependencias. Al proponer nombres de profesionales con conocimientos de género y comprometidas con la defensa de los derechos de las mujeres, se procuraba asegurar una atención adecuada y mejorar el acceso a la justicia para las mujeres maltratadas.

⁴⁷ Acuerdo Ministerial No. 3548 de 30 de marzo de 1994.

⁴⁸ El Ministerio de Gobierno suscribía un convenio con la ONG, pero no asumía ninguna obligación económica con su personal (abogada, psicóloga, trabajadora social); pues sólo pagaba a los funcionarios de planta asignados a estas dependencias (Secretario judicial, personal administrativo) y a las Comisarias por ellos nominadas.

No sin obstáculos de diversa índole (marco legal limitado, espacios inadecuados, escasez de recursos, volumen de la demanda, rechazo y descalificación por parte de los funcionarios de planta, resistencia a la presencia de mujeres al frente de las CMF, dificultad de adaptación al nuevo mandato, lógicas, intereses y dinámicas contrarias entre el personal gubernamental y el de organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros), las comisarías fueron cobrando identidad propia y mostrando la importancia de ofrecer atención especializada e integral a las mujeres que vivían violencia. Así, en agosto de 1995, se emitió el Acuerdo Ministerial N° 751 que determinó que dichas instancias ya no atenderían cualquier contravención, sino que su labor específica sería la atención de mujeres y menores de edad que hayan sufrido violencia en el entorno familiar. Además, estableció un modelo tripartito de gestión, pues a la participación del Ministerio de Gobierno y de la ONG contraparte, se suma la de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), con las siguientes responsabilidades: “analizar la viabilidad para la creación de nuevas comisarías, calificar a la ONG que actuaría como contraparte, crear un banco de datos de los casos de violencia atendidos, dar capacitación al personal de las comisarías y de las ONG’s que brindaban el apoyo técnico” (Camacho y Jácome, 2008: 22). Dicho Acuerdo reguló también la nominación de la Comisaria, señalando que el Ministerio de Gobierno debía hacerlo a partir de una terna presentada por la ONG contraparte y avalada por la DINAMU⁴⁹.

Otro hecho que cambió de forma radical la actuación y el impacto de las CMF, fue la aprobación y publicación de la *Ley contra la violencia a la mujer y a la familia* en diciembre de 1995, puesto que les proporcionó un fundamento legal para su actuación y creó, como señaláramos en el primer capítulo, las condiciones para una mejor administración de justicia y para proteger a quienes sufren violencia. Vale recordar que en el primer artículo de esta ley, se estipula que su finalidad es “proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos”. Este espíritu de protección se concreta a través de ocho de medidas de amparo, que deben ser dictadas de forma inmediata y obligatoria por las autoridades judiciales, con el fin de prevenir nuevos actos de violencia, tal como lo estipula el Manual de procedimientos.

⁴⁹ La Dirección Nacional de la Mujer, DINAMU, fue sustituida por el Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, creado en octubre de 1997, el cual asumió todas las competencias de la DINAMU con respecto a las CMF.

La institucionalización de las CMF, instancias que iniciaron como un proceso piloto que requería probarse y ajustarse en el tiempo, tomó cuerpo con la promulgación del Acuerdo Ministerial de 1997 que estableció la creación de 22 CMF adicionales y, en el Artículo 4, determinó que “los recursos necesarios para el funcionamiento de las Comisaría de la Mujer y la Familia, deberán constar en la respectiva proforma del Ministerio de Gobierno”, requisito indispensable para concretar una política de Estado.

Luego de que fuera aprobada la Constitución de 1998, en la que se dispuso que todas las instancias de administración de justicia que dependían del Ejecutivo pasen a la Función Judicial⁵⁰, se discutió y consensuó un nuevo modelo que fue denominado *Modelo de CMF en transición al poder judicial*⁵¹, el cual fue posteriormente aprobado por el Consejo Nacional de Gobernadores⁵² en noviembre de 1999. Aunque la transición prevista no se concretó, dicho modelo es el que rige el quehacer de las comisarías hasta hoy. Ese documento amplió la concepción o razón de ser de las CMF, poniendo especial énfasis en la necesidad de asegurar el ejercicio de derechos y el acceso a la justicia de las mujeres maltratadas, como lo expresa la misión formulada para ellas:

Garantizar la administración de justicia con equidad de género; facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres; prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar y reparar los daños a través de la aplicación de la legislación nacional e internacional, en el ámbito de su competencia. (Camacho, 1999: 15)

En concordancia con lo anterior, se definieron también los objetivos que guiarían el accionar de dichas instancias: proporcionar un recurso sencillo, rápido y eficaz para reparar los derechos conculcados; fortalecer el ejercicio de los derechos y la ciudadanía de las mujeres; y, garantizar el debido proceso, un trato humano a las usuarias, equidad en la administración de justicia y transparencia de procedimientos.

⁵⁰ Este mandato se encontraba en las Disposiciones Transitorias de dicha Constitución.

⁵¹ El modelo se acordó en el Tercer Encuentro de Intercambio de Experiencias de las CMF, efectuado en agosto de 1999, en la ciudad de Baños.

⁵² Los Gobernadores son los máximos representantes del Ejecutivo en las provincias.

Forma parte del proceso de institucionalización de esta política, la creación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia (2000) al interior del Ministerio de Gobierno, que luego se convirtió en la Dirección Nacional de Género, DINAGE⁵³; instancias que han asumido y desarrollado acciones y normativas encaminadas a regular, dar seguimiento y evaluar a las CMF, unificar su actuación y mejorar su desempeño, aunque, en el caso de la DINAGE, entre sus mandatos se incluye la formulación y ejecución de políticas de género, en el ámbito de competencia del Ministerio de Gobierno.

A partir de 2002 se inicia otra etapa en la vida de las CMF, cuando las ONG dejan de participar en ellas, por múltiples factores: falta de recursos económicos, conflicto entre su rol de veedoras y la gestión compartida, pérdida del apoyo de la cooperación internacional, falta de capacidad técnica especializada en algunos lugares. Reflejando esta realidad, el *Reglamento de Comisarías de la Mujer y la Familia* de diciembre de 2002⁵⁴, deja de exigir la presencia de una organización no gubernamental como requisito para la creación de una de estas instancias, y establece que éstas podrán ser dirigidas tanto por hombres como por mujeres, y que su designación se hará mediante concurso público, de acuerdo al perfil técnico requerido. Otro cambio significativo de este modelo fue con respecto al papel del CONAMU, pues dejará de participar de forma directa en las CMF, y se circunscribirá a brindar asistencia técnica, a vigilar el respeto de los derechos de las mujeres en situación de violencia, y a calificar la terna de la Directora de la DINAGE, como una forma de garantizar la gestión de las Comisarías.

En este caminar, no siempre lineal ni sencillo, la legislación se fue modificando y las comisarías especializadas para atender la violencia contra la mujer se fueron consolidando, siendo estos los ejes de la respuesta estatal para enfrentar la violencia acaecida al interior del hogar y, en particular, la ejercida en contra la mujer por parte de su pareja.

⁵³ Acuerdo Ministerial 0244-A, Registro Oficial 645, 21 de agosto de 2002

⁵⁴ Acuerdo Ministerial N° 0341, publicado en el Registro Oficial N° 718 de 4 de diciembre del 2002.

Situación actual y perspectivas de las CMF y políticas públicas frente a la violencia

En los últimos años, las políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres se han ampliado; ya que en el contexto del gobierno de la “Revolución ciudadana”⁵⁵, están ocurriendo profundos cambios en la normativa, en la estructura y en la gestión del Estado, en el enfoque y en el alcance de las políticas en general y, en particular, en las relacionadas con los derechos humanos y con el derecho a una vida libre de violencia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, presentado en agosto de 2007, se propone fomentar el acceso a la justicia (Objetivo 9), incluyendo una política para “disminuir la violencia de género y el maltrato infantil (y que) se debe erradicar, perseguir y sancionar a quienes maltraten o abusen física o psicológicamente de las mujeres, adolescentes, niños y niñas” para lo cual se definen una serie de estrategias (Política 9.5). Sin duda, se trata de un avance positivo en términos de asumir este problema con un asunto de interés nacional, por lo cual el Estado amplía las acciones para combatir la violencia doméstica.

En esa misma línea, en septiembre de 2007 se emite el Decreto Ejecutivo⁵⁶ por el cual la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres se constituye en una política de Estado, para cuya implementación se asignaron importantes recursos, se elaboró un Plan Nacional y se constituyó una Secretaría Técnica responsable de su ejecución. El Plan propone un enfoque intersectorial y multidisciplinario para enfrentar el problema, de manera que involucra a varias entidades del Estado, como son los Ministerios de Gobierno y Policía, de Inclusión Económica y Social, de Salud Pública, de Educación, los Consejos Nacionales de Niñez y Adolescencia, el de las Mujeres, y el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia.

⁵⁵ Se trata de la presidencia de Rafael Correa Delgado, iniciada en enero de 2007 y que debido a su reciente reelección se prolongará hasta agosto de 2013. Este gobierno ha propuesto e impulsado una renovación del Estado e implementado políticas para lograr una sociedad más equitativa y con mayores oportunidades para los sectores menos favorecidos de la población.

⁵⁶ Es el Decreto Ejecutivo N° 620.

Los ejes de trabajo del mencionado Plan son cuatro: 1) Transformación de patrones socioculturales, 2) Sistema de protección integral, 3) Acceso a la justicia, y 4) Sistema de registro. Con respecto a los temas que nos ocupan en este estudio, vale destacar los objetivos propuestos en torno a la protección y al acceso a la justicia, los mismos que rezan así:

Eje 2: Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección y, presupuestos estables, permanentes y oportunos.

Eje 3: Reducir la impunidad a través de garantizar a las víctimas de la violencia de género, el acceso a la justicia con gratuidad, celeridad e intermediación; procesos de investigación no revictimizantes; y, la sanción de los delitos, garantizando que la administración de justicia incorpore en su quehacer la comprensión del derecho a una vida libre de violencia como fundamental (Ecuador, Plan Nacional de erradicación de la violencia de género).

En lo que respecta a las comisarías de la mujer y la familia, en particular, el Plan contempla varias acciones importantes, como son el mejoramiento de estas instancias, la capacitación y la formación de los operadores de justicia, el fortalecimiento de centros especializados de atención integral y de las redes locales, y la puesta en marcha de un sistema de registro e información sobre la violencia de género. En el caso de Cuenca, como de otras localidades, el Ministerio de Inclusión Económica y Social está ejecutando el proyecto de “Fortalecimiento de los centros de atención y protección a niña/os, adolescentes y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual y explotación sexual en el Ecuador” con el objetivo de posibilitar a las víctimas el acceso a este tipo de servicios y de ir “estableciendo modelos de atención que garanticen la restitución de sus derechos mediante una atención especializada integral, con enfoque de género y derechos humanos” (MIES, sf).

En su primera fase, en 2008, el proyecto desarrolló un proceso de capacitación y sensibilización sobre los enfoques, abordajes y metodologías de atención integral a los equipos técnicos multidisciplinarios de 29 centros de atención y protección

a víctimas de VIF y sexual, En la segunda, implementada a partir de 2009, está apoyando técnica y financieramente para el funcionamiento de 11 centros, uno de ellos de la ciudad de Cuenca. Para ello ha contratado a un equipo de cinco profesionales especializadas en género y derechos humanos (dos abogadas, dos psicólogas y dos trabajadoras sociales) de la Corporación Mujer a Mujer, ONG que ha apoyado el trabajo de las CMF desde su inicio. Sin duda este auspicio, al permitir que se brinde una atención gratuita e integral, contribuirá a mejorar la protección y la reparación de los derechos de las mujeres violentadas, como también su acceso a la justicia.

Otro cambio importante en el país es la reciente aprobación, en marzo de 2009, del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, el cual tiene como uno de sus principios la unidad jurisdiccional y elimina todas las instancias policiales que hasta hoy dependían del Ejecutivo (intendencias, comisarías nacionales de policía, comisarías de la mujer y la familia, tenencias políticas). Gracias al accionar de las organizaciones de mujeres, se evitó que en el nuevo Código dejen de existir instancias especializadas para conocer la violencia y se logró que, en la nueva organización del sistema judicial, se incluyan los Juzgados contra la violencia a la mujer y la familia⁵⁷. Dichos juzgados funcionarán a nivel distrital y, como estipula el Art. 232, se crearán “tomando en cuenta criterios de densidad poblacional, prevalencia y gravedad de la violencia, habrá el número de juezas y jueces de violencia contra la mujer y la familia que establezca el Consejo de la Judicatura”, quienes se encargarán de conocer los hechos y actos de violencia y las contravenciones de policía cuando se trate de los casos previstos en la Ley 103.

Es necesario anotar que, buscando no perder el espíritu y el modelo de atención con que se crearon las CMF, el propio Código Orgánico de la Función Judicial señala que “el Consejo de la Judicatura podrá disponer la creación de oficinas técnicas con profesionales en medicina, psicología, trabajo social; para garantizar la intervención integral” (Art. 232). Por otro lado, en las Disposiciones Transitorias establece que las CMF seguirán actuando hasta que los nuevos juzgados se encuentren en funcionamiento, asegurando de esa forma que las mujeres en situación de violencia no queden desprotegidas o dejen de contar con un espacio especializado de

⁵⁷ Al igual que aconteció con la Ley 103 y la creación de las CMF, no fue posible que estos juzgados sean orientados de forma exclusiva a atender la violencia contra las mujeres en la pareja; puesto que integrantes, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, insistieron en la inclusión de la familia, a pesar de que el Plan de gobierno habla de erradicar la violencia de género.

justicia donde presentar sus demandas o denuncias. Además se dispone que el número de juzgados de esta índole, no podrá ser inferior al de las CMF que existen al momento de la promulgación del Código, y que quienes quieran desempeñarse como jueces o juezas de violencia contra la mujer y la familia, deberán “acreditar conocimiento especializado o experiencia en esta materia” (Disposición Transitoria 15a del mencionado Código).

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, vemos que el Ecuador se encuentra en un proceso de reforma institucional y en una fase de transición en lo que respecta al sistema judicial y, particularmente, a las comisarías de la mujer y la familia; sin embargo consideramos que al dejar de existir las CMF y crearse los juzgados especializados con un estatus más alto dentro del sistema de administración de justicia, en los términos señalados, su puesta en marcha puede ser una oportunidad para ofrecer un mejor servicio y un mayor acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia.

La violencia contra la mujer en el Cantón Cuenca

En Cuenca, de forma muy similar a lo que acontece en el resto del país, la violencia contra la mujer es un problema de importantes dimensiones, el cual requiere de la acción del Estado y de la sociedad civil organizada, para prevenirlo, atenderlo y sancionar a los responsables. Un indicador de la magnitud de este problema, son las 6.580 denuncias presentadas por las mujeres contra su pareja en las CMF, entre los años 2005 y 2007. A nivel del Estado central, la política que se emprendió para encarar este tipo de violencia, fue la misma que se dio en todo el país, la puesta en marcha de las comisarías de la mujer y la familia.

La CMF 1a de Cuenca, inició sus labores en 1994, pues fue una de las cinco primeras que funcionaron en el país, de manera que durante varios años funcionó con el apoyo de la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), que era la ONG contraparte de la misma. Este hecho también supuso que esta comisaría reciba mucho apoyo y asistencia técnica, tanto de la COMAM, como del Consejo Nacional de las Mujeres. Posteriormente, en 2004, se crea la CMF 2a en la misma ciudad, buscando ampliar este servicio y responder de mejor manera a las numerosas usuarias que acudían a denunciar violencia. Hay que señalar que, a pesar que se cambió el modelo de gestión y la COMAM ya no podía actuar como contraparte, esta organización

mantuvo abierto el servicio legal y psicológico de apoyo a las mujeres. Si bien no siempre pudo ofrecer asesoría y apoyo de forma gratuita, su presencia ha sido de gran relevancia para las mujeres y para el accionar de las comisarías.

Acciones emprendidas desde la sociedad civil

En este caminar de las CMF y de procurar ofrecer una atención integral a las mujeres en situación de violencia, una iniciativa que ha aportado a que se discuta sobre las formas de prevenir y hacer frente al tema de la violencia de género, es la Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP - VIF). Dicha red se conformó en 1999 y está integrada por 32 organizaciones de diversos sectores⁵⁸ como son salud, educación, asesoría legal, etc. El eje articulador de la red ha sido la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), una organización de gran trayectoria en Cuenca, por su trabajo y experiencia en la lucha por los derechos de las mujeres y, particularmente, por la erradicación de la violencia. La RIAP-VIF realiza reuniones bimensuales, con el fin de establecer las acciones específicas de incidencia y difusión que desarrollarán. Las organizaciones que conforman la RIAP-VIF trabajan coordinadamente a través de un sistema de referencia y contrareferencia de los casos de violencia intrafamiliar que son detectados, con lo que procuran brindar servicios integrales “de calidad y calidez”, según mencionan sus integrantes.

Por otro lado y, así mismo, buscando mantener acciones coordinadas entre las organizaciones de mujeres del cantón para conseguir un mayor posicionamiento

⁵⁸ Las organizaciones que integran la red son:

Servicios de salud: Centro de Salud Municipal, Fundación Pablo Jaramillo, Consejo de Salud de Cuenca, Dirección Provincial de Salud del Azuay, APROFE, Fundación DONUM, Unidad de reproducción asistida “NACER”, Centros de Salud No. 1, 2 y 4.

Servicios legales: Corporación Mujer a Mujer, Centro de apoyo a la Mujer y la Familia “Las Marías” (Gualaceo), Instituto de Criminología y medicina legal de la Universidad de Cuenca, Dra. Nube Pillaga y Asociadas, Policía Judicial del Azuay “ODMU”, Consultorios jurídicos gratuitos de la Universidad de Cuenca y de la Universidad del Azuay, Comisaría de la Mujer, Sistema Red de Atención y Prevención al Niño Maltratado “SIREPANM”, Comisión de Derechos Humanos.

Servicios de acogida y salud mental: Casa de acogida “María Amor”, Centro de reposo y adicciones “CRA”, Centro de Salud Mental Buena Esperanza, Corporación Mujer a Mujer, Centro de apoyo a la Mujer y la Familia “Las Marías” (Gualaceo), Fundación de intervención para adolescentes y jóvenes “FIAJ”, Fundación Corazones Fraternos “CORFRA”. Servicios informativos y de prevención: Corporación Mujer a Mujer, Colegio de enfermeras, Informa-T, Ayuda-T, INFA, CONADIS, Fundación SENDAS, Departamento de Pastoral Familiar, Grupo de apoyo al Movimiento de Mujeres del Azuay (GAMMA), SELA, Posada San Francisco

político, se promovió el surgimiento de una instancia de participación ciudadana denominada “Cabildo por las mujeres”, cuya función es plantear propuestas y estrategias para lograr la equidad de género.

Acciones emprendidas desde el Municipio de Cuenca

Por su parte, desde el Municipio de la ciudad de Cuenca se han emprendido también varias acciones encaminadas a prevenir y detener la violencia contra la mujer y la familia. En enero del 2001 se firmó el Acuerdo por la Igualdad, a través del cual se asumió públicamente el compromiso de impulsar políticas que favorezcan la equidad para toda la población del cantón. A partir de esta directriz, en abril del mismo año, se aprobó la Ordenanza No. 138 mediante la cual se creó el Consejo de Seguridad Ciudadana, con el fin de planificar y coordinar políticas y acciones en ese ámbito, incluyendo a la violencia doméstica como un factor de inseguridad que debía ser abordado en dicho espacio .

En marzo del 2002, se presentó el primer Plan para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (PIO), en el cual se articulan las políticas a favor de la equidad de género que debían impulsarse en el Cantón. Siguiendo lo estipulado en el Plan, meses más tarde (noviembre 2002), se aprueba la Ordenanza⁵⁹ que establece las políticas cantonales para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar.

Es importante mencionar también, que se emitió una ordenanza para la modificación del Reglamento de la estructura funcional de la Municipalidad, a través de la cual se creó el Departamento de planificación y gestión por la equidad social y de género, como parte de la Secretaría General de Planificación; con el objetivo de articular las acciones del gobierno local con las demandas de la sociedad civil.

Fue el abordaje de la violencia contra la mujer como un tema de interés público, y las acciones emprendidas por el Municipio en favor de su erradicación, lo que le hizo merecedor del primer premio, en el año 2003, del concurso “Acciones afirmativas promotoras de la participación de las mujeres en el poder local”, organizado por

⁵⁹ La Ordenanza No.169 establece el marco normativo para promover políticas locales a favor de la erradicación de a violencia intrafamiliar.

UN-HABITAT y el Programa de gestión urbana de las Naciones Unidas, UNIFEM y la Federación de mujeres municipalistas de América Lata y El Caribe.

Manteniendo la línea de trabajo del Municipio, y con el objetivo de fomentar valores como el respeto, la equidad y la justicia, se estableció en la ciudad de Cuenca el Observatorio Ciudadano de la Comunicación (OCC), un foro en el que las personas participen para promover la difusión de mensajes que aporten al desarrollo de una sociedad equitativa, a través de los medios de comunicación.

En la misma línea, procurando comprometer a las instituciones locales públicas y privadas en el desarrollo de acciones a favor de la equidad de género y la no violencia contra la mujer, se elaboró el Plan Cantonal para el fortalecimiento del derecho a una vida libre de violencia 2004 – 2007. Este plan forma parte del PIO y aglutina la experiencia de varios años de trabajo de la Comisaría de la Mujer, la COMAM, la RIAP – VIF, la Municipalidad, y de diversas instancias de la sociedad civil, cuyos objetivos han permanecido cercanos al tema de la erradicación de la violencia intrafamiliar. En un esfuerzo por dar continuidad al trabajo que se había realizado para avanzar hacia la igualdad de género e intensificar la ejecución de políticas públicas locales a favor de la equidad entre hombres y mujeres a largo plazo, se desarrolla el segundo PIO, en el año 2006. Este nuevo Plan fue el resultado de un proceso participativo en el que intervinieron varias organizaciones del cantón, cuya responsabilidad fue recoger las necesidades, demandas y propuestas de los diversos grupos sociales. Algunas de las organizaciones de mujeres que tuvieron parte en este diálogo fueron: la Confederación de Mujeres ecuatorianas por el Cambio (CONFEMEC), la Coordinadora Política de Mujeres del Azuay (CPMA), el Foro de la Mujer, la Red de Mujeres del Azuay, el Movimiento de Mujeres por la Vida y el Frente Organizado de Mujeres del Azuay (FOMA).

La vigencia de este instrumento es hasta el año 2020, y está estructurado por dos ejes articuladores: el primero es el combate a la pobreza, cuyas áreas de intervención son trabajo, vivienda, empleo y generación de ingresos; y el segundo, procura la erradicación de las brechas de inequidad de género, siendo sus áreas de intervención la participación política y organización social, educación, salud, seguridad ciudadana, cultura y ambiente. Teniendo en cuenta que la pobreza es un agravante de las situaciones de violencia contra las mujeres al interior del hogar, el PIO actual ha priorizado algunas acciones con miras a mejorar su calidad de vida, tales como el impulso de emprendimientos productivos liderados por mujeres, el

desarrollo de procesos de capacitación técnica y organizacional, y la constitución de una bolsa de empleo para mujeres y jóvenes.

Este es el contexto en que las comisarías de la mujer y la familia realizan su trabajo y brindan atención a las mujeres en situación de violencia, lo que de una u otra manera ha marcado su experiencia.

Teniendo en mente esta rápida caracterización del territorio cantonal donde realizamos nuestro estudio de caso, así como del contexto nacional y local en que surgen las Comisarías de la Mujer y la Familia, en los próximos capítulos nos internaremos en las experiencias y percepciones que tienen las mujeres en situación de violencia, respecto de esta problemática, de los derechos, así como del accionar de las CMF y sus aportes en garantizarles su acceso a la justicia. Iniciaremos la reflexión con un análisis detenido sobre las diversas concepciones que circulan entre los distintos actores locales (mujeres usuarias y funcionarios/as de las CMF de Cuenca, organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil y otros servicios relacionados) sobre la violencia en contra de la mujer dentro de la relación de pareja, y, sobre el acceso a la justicia.

CAPÍTULO II

Violencia doméstica, derechos y acceso a la justicia

¿Cuál es el significado que tiene el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho a una vida sin violencia para las mujeres y los diferentes actores involucrados con las Comisarías de la Mujer y la Familia? Ésta es la pregunta central que motiva la reflexión del presente capítulo y en torno a la cual desarrollamos nuestro análisis, apoyadas en los planteamientos teóricos de la “justicia de género” –que, entre otros aspectos, concibe a las mujeres como sujetos de derechos– y de la “ciudadanía plena, activa e incluyente” en relación al tema de la violencia doméstica. Nuestro argumento central gira en torno a la diversidad de concepciones que sobre el acceso a la justicia, para mujeres en situación de violencia doméstica, circularían entre distintos actores/as involucrados con las Comisarías de la Mujer y la Familia, incluidas las mujeres usuarias; las concepciones de éstas últimas no siempre coinciden con las nociones formales, institucionales y/o de los movimientos feministas de “hacer justicia”, ni se refieren, necesariamente, a la aplicación de la sanción penal, como vía única y exclusiva para salir de la violencia. Iniciamos el capítulo con un breve debate sobre el significado del “acceso a la justicia” y su relación con el tema de los derechos, la ciudadanía y la violencia en contra de las mujeres, luego hacemos un acercamiento panorámico a los principales avances que se han realizado en el Ecuador en relación a la lucha en contra de la violencia doméstica, para detenernos, finalmente, en nuestro tema central, cual es “ el acceso

a la justicia y el derecho a una vida libre de violencia: Percepciones de diversos actores del Cantón Cuenca, Ecuador”.

Acceso a la justicia y derechos humanos

A lo largo del siglo veinte, con la crisis del Estado Liberal⁶⁰, el tema de la justicia y de los derechos fundamentales de las personas como simple declaración de principios es puesto en cuestión en varias latitudes, entre ellas, en los países latinoamericanos. Desde diversos sectores se plantea que la mera consagración formal de los derechos no garantiza su plena realización, de allí que promuevan, como una necesidad inaplazable, el avanzar hacia la promoción y garantía plenas del ejercicio de tales derechos, como responsabilidades directas del Estado⁶¹. Es en este contexto que surge una preocupación central en torno al tema del acceso a la justicia (Casal, 2006; Reyna Roche, 2006), cuyo objetivo fundamental es “. . . realmente garantizar y no solo proclamar los derechos de todos” (Reyna de Roche, 2006:90).

Pero ¿qué es el acceso a la justicia?, ¿cómo entenderlo?, ¿cuál es su relación con el tema de los derechos, de la ciudadanía plena para todas y todos?

⁶⁰ El Estado Liberal, o Estado de Derecho, nace en el S. XIX de la mano del capitalismo y de la burguesía emergente. Apoyado en la ideología del liberalismo, defiende la idea de los derechos universales para todas las personas, planteamiento que, a primera vista, tiene un profundo potencial emancipador. Sin embargo, ha sido esta misma visión “universalista” la que ha constituido un límite para que todas las personas tengan garantizados sus derechos, pues desde el Estado Liberal no se reconocen las diferencias de género, raza, clase, pertenencia étnico-cultural, etc., y menos aún las inequidades y desigualdades sociales que se han creado sobre la base de tales diferencias. Esta ha sido, justamente, una de las principales críticas que desde diversos movimientos sociales, como los feministas, se ha planteado a la concepción liberal de los derechos, y por tanto de la ciudadanía. Más aún, las feministas han demostrado cómo dicha noción, aunque se muestra neutral, en realidad ha sido construida con y desde “la élite masculina y en una determinada sociedad concebida como la norma a seguir” (Mukhopadhyay, 2007:270), hecho que sin duda lejos de promover la igualdad, abona a consolidar las inequidades sociales y la exclusión de las y los considerados los “otros/as” (mujeres, indígenas, afrodescendientes, pobres, etc.).

⁶¹ Estos cambios se dan en el contexto de la definición del Estado de Derecho y, de manera muy especial, por los avances que se experimenta a nivel internacional en el tema de protección de los derechos humanos (Casal, 2006). Recordemos, que el Estado de Derecho surge, justamente, asentado sobre el principio de que los Estados son los responsables de proteger y asegurar, por igual y mediante su acción directa, el goce de los derechos a todos sus ciudadanos; a diferencia de lo que sucedía con la concepción liberal del Estado, desde la cual la función de éste se limitaba a únicamente a la consagración formal de los mismos en distintos cuerpos legales (constituciones, leyes, etc.), según lo anota Reyna de Roche (2006).

Tal como manifiestan varios autores/as⁶², éste es un tema en torno al cual el debate continúa abierto, pues, si bien se ha adelantado una serie de aproximaciones a dicho concepto, aún no se ha logrado construir un solo significado o definición del mismo. No obstante de ello, todas las acepciones que circulan en torno a éste presentan un denominador común, cual es entender al acceso a la justicia como un derecho, en tanto se apoyan en el principio de que la justicia, en sí misma, es o debe ser la expresión de un conjunto de derechos humanos. Así pues, en palabras de Casal, el acceso a la justicia debe ser entendido como:

... un derecho consistente en la disponibilidad real de instrumentos judiciales o de otra índole previstos por el ordenamiento jurídico que permitan la protección de derechos o intereses o la resolución de conflictos, lo cual implica la posibilidad cierta de acudir ante las instancias facultadas para cumplir esta función y de hallar en éstas, mediante el procedimiento debido, una solución jurídica a la situación planteada (Casal, 2006:27).

En este sentido, dentro de los sistemas modernos de igualdad legal, donde el Estado tiene la función de impartir justicia, tener acceso a la justicia significaría que todas las personas tendrían las posibilidades reales de defender sus derechos, acudiendo a los órganos del poder judicial; por lo cual, el acceso a la justicia sería, además, un requisito para la auténtica garantía jurídica de los mismos, a la vez que una expresión de la ciudadanía de todo individuo (Casal, 2006:18 y 21). Vista así, el acceso a la justicia se constituye, desde mediados del siglo anterior, en un derecho fundamental consagrado en diversos instrumentos internacionales y legislaciones nacionales (Constituciones, leyes, etc.) de varios países latinoamericanos, entre ellos en el Ecuador.

Sin embargo, diversos sectores y movimientos sociales a lo largo y ancho del mundo han puesto en evidencia cómo el derecho del acceso a la justicia no es igual para todas las personas, sobre todo en aquellos Estados donde perviven profundas desigualdades sociales, como sucede en Latinoamérica. Esto se debe a que los sistemas de justicia han sido diseñados bajo la falsa premisa de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y de la universalidad de los derechos, sin tomar en cuenta la gran diversidad social y cultural que caracteriza a nuestros países (Balbuena, 2006), y peor aún las relaciones asimétricas de poder -por razones de

⁶² Balbuena Patricia, 2006; Boueiri Sonia, 2006; Casal Jesús M, 2006; Reyna de Roche Carmen, 2006; Pinto Mónica, 2006, entre otros/as.

clase, raza, pertenencia étnica, preferencia sexual, género, etc.- sobre las que se han estructurado estas sociedades, excluyendo así a grandes sectores sociales, como sucede con la población femenina, más aún cuando se trata de mujeres de sectores populares, indígenas y afrodescendientes.

De esta manera, se llama la atención sobre la necesidad de repensar la justicia y el acceso a ella trascendiendo su dimensión jurídica formal, así como la noción hegemónica en la que se ha sustentado su definición⁶³; y, en su lugar, entenderlas en términos de justicia social. Esto supone, entonces, pensar ambos factores estrechamente ligados al tema de la equidad dentro de la diversidad, como alternativa para la construcción de ciudadanías plenas e igualitarias, basadas en el principio de la no discriminación. Ello no implica homogeneizar a todos los seres humanos, al contrario, demanda un verdadero respeto a la diferencia como principio básico para garantizar el igual derecho de todas las personas a ser reales titulares de derechos (Balbuena, 2006; Bunch, 2000; Casal, 2006; Molyneux, 2007; Mukhopadhyay, 2007; Pinto, 2006; Reyna de Roche, 2006), y que el Estado, lejos de actuar de manera neutral bajo el supuesto de que todos/as tenemos las mismas oportunidades de acceso a la justicia (lo que ha conllevado a profundizar las desigualdades sociales), tome en cuenta la distinta posición que ocupan los diferentes sujetos sociales dentro de la estructura social a la hora de actuar.

Esta voz de alarma cobró fuerza a lo largo de la década de los años 1990, teniendo como uno de sus principales protagonistas, a nivel internacional, a los movimientos feministas⁶⁴, quienes plantean que no habrá verdaderos derechos humanos sin derechos de las mujeres, ni existirá justicia social sin justicia de género.

Apoyadas en Goetz (2007) y Molyneux (2007), entendemos la justicia de género como el fin de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, las mismas que han dado lugar a la subordinación de las aquellas respecto de estos últimos y las han colocado en una situación de desventaja y de vulnerabilidad. En tal sentido,

⁶³ La noción formal de justicia, en los países occidentales, se ha construido teniendo como único referente de lo "humano" al sector masculino; y más específicamente a los hombres blanco-mestizos de sectores acomodados.

⁶⁴ En el Ecuador, otro importante movimiento social que en la época también puso en cuestión el tema de la homogeneización de los derechos, de la justicia, de la ciudadanía, etc. fue el indígena; y, más recientemente las organizaciones de los pueblos afrodescendientes. Estos levantan como principal bandera de lucha el tema étnico, desde su dimensión no solo cultural sino política, y retan al Estado al reconocimiento y respeto de la multiculturalidad que caracteriza a nuestro país, como principio básico para construir democracia y justicia social.

la construcción de la justicia de género implica, por un lado, una responsabilidad directa por parte del Estado para garantizar, mediante sus instituciones, planes y programas, la provisión de compensaciones orientadas a superar tales desigualdades, así como la restitución de derechos. Y, por el otro, el empoderamiento de las mujeres y su consolidación como sujetos sociales y políticos (agency) con plena capacidad para ejercer sus derechos.

La violencia contra las mujeres: una violación a los derechos humanos

El contexto internacional

Efectivamente, los años noventa constituyeron un importante período para el avance en materia de los derechos de las mujeres en muchas regiones del mundo, como resultado de la lucha y el esfuerzo coordinado de los movimientos feministas por cambiar, desde el propio marco de los derechos humanos, la teoría y la práctica de los mismos, a la luz de las experiencias y perspectivas de las mujeres (Bunch et. al, 2000; Hinojosa, 2000).

Debemos señalar que fue en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Viena, en 1993, en donde se cristaliza gran parte de las demandas, reflexiones y planteamientos levantados por las mujeres organizadas, a nivel internacional, en relación al tema de la violencia⁶⁵ y de los derechos humanos de las mujeres. En esta conferencia, activistas y teóricas feministas del mundo levantan su voz de forma unánime para cuestionar los prejuicios de género que encierran las concepciones tradicionales de los derechos⁶⁶, así como la estrechez del sistema internacional de derechos humanos.

⁶⁵ Esta problemática fue sacada a luz por primera vez, en el concierto internacional, en La Conferencia de Copenhague (1980) con el inicio de la Década de la Mujer, con lo cual se abre el debate y la preocupación internacional respecto del tema, y se experimenta una importante evolución en su concepción y tratamiento. Así, originalmente este tipo de violencia perpetrada en el ámbito familiar es definida como un atentado a la dignidad humana (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Ginebra 1982); concepción a la cual, años más tarde, se la complementa al señalar que la violencia en contra de la mujer constituye un obstáculo para la paz (Conferencia de la Mujer de Nairobi, 1985). Más adelante, se la define como una grave violación de los derechos de la mujer (resolución del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Ginebra 1986). Todo este proceso incide para que en 1992, el Comité para la eliminación de la discriminación en contra de la mujer, comine a los gobiernos a trabajar para erradicar este tipo de violencia (Camacho y Jácome, 2008)

⁶⁶ Desde el movimiento internacional por los derechos de las mujeres se señala que la noción tradicional de los

En efecto, una de las principales críticas que hicieran a este último dice relación, por un lado, a su exclusiva centralidad en las violaciones de los derechos civiles y políticos perpetrados por el Estado, y, por consiguiente, a su focalización en la esfera pública. Y, por el otro, al hecho de que tal sistema ha ignorado e invisibilizado las continuas violaciones a los derechos de las mujeres, las mismas que se producen no solo en el ámbito público, sino y sobre todo en el privado, ya sea por parte del Estado y/o de otros actores (Reilly, 2000; Bunch, 2000). Todo ello supuso dejar en la indefensión total a las poblaciones femeninas, puesto que desde aquel enfoque se marcó, como señala Molyneux (2007), una clara división entre lo público y lo privado en materia de la jurisdicción legal, dejando a lo “privado”, es decir a la esfera de la familia, fuera de la justicia. No es casual, entonces, que la violencia en contra de las mujeres haya sido tratada, hasta hace poco como un problema privado, y en tanto tal, como un asunto fuera del ámbito de los derechos humanos y de la atención por parte del Estado.

A partir de tales críticas y apoyadas en el lema de que *los derechos de las mujeres son también derechos humanos*, estos movimientos logran que en la Declaración y en el Programa de acción de Viena, los derechos de las mujeres y de las niñas sean reconocidos como parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, y con ello, que la violencia de género sea reconocida como una agresión en contra de los derechos humanos (Morrison, 2005). De esta manera se da un salto cualitativo y se inicia un importante proceso de expansión, desde el enfoque de género, del marco tradicional de los derechos humanos, el mismo que irá cobrando cuerpo con los debates posicionados por los movimientos de mujeres en años posteriores, tanto en el ámbito internacional⁶⁷ como regional⁶⁸ y nacional.

derechos humanos está permeada por una ideología sexista que reproduce y refuerza las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres y que "... favorecen la perpetuación de las tradiciones culturales familiares y religiosas masculinas, con frecuencia a costa de los derechos humanos de las mujeres" (Bunch, 2000:26-7)

⁶⁷ El debate internacional, respecto de los derechos de las mujeres como parte integrante de los derechos humanos, continúa a lo largo de la década, entre otras, en el marco de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Cairo, 1994), de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), según lo refiere Bunch et. al (2006)

⁶⁸ Para el caso de Latinoamérica, cabe resaltar la promulgación, en 1994, de la Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, impulsada por la Comisión Interamericana de Mujeres y varias redes a nivel regional.

En este contexto, se insta a los gobiernos a desplegar todos sus esfuerzos y tomar acciones inmediatas tendientes a promover y proteger los derechos de las mujeres, entre ellos, el derecho fundamental a una vida libre de violencia en todos los ámbitos. De esta manera, se compromete al Estado a asumir de forma urgente y directa la tarea de regular las relaciones y actuaciones “privadas” que atentan contra los derechos de las personas, y de las mujeres en particular, bajo la comprensión de que si bien “... el Estado puede no ser responsable de ciertos actos privados, sí es responsable de la falta de medidas para prevenir, controlar, corregir o castigar dichos actos a través de sus órganos ejecutivo, legislativo o judicial...” (Reilly, 2000:211-12).

Reformas y avances en el Ecuador

Ecuador, entre otros países latinoamericanos suscriptores de tales tratados, inicia así un período de cambios significativos en materia de derechos de las mujeres; proceso en el cual jugaron un papel fundamental no solo los avances realizados en el marco internacional sino también la actuación y presión social de las organizaciones de mujeres, quienes colocan el tema de la violencia y los derechos de las mujeres en la arena pública a la vez que exigen al Estado su intervención en la promoción y protección de tales derechos⁶⁹.

Tal como sucedió a lo largo de la región, como lo reporta Molyneux (2007:62-63), en nuestro país los mayores esfuerzos y logros, a nivel de reformas, se centraron en tres áreas generales: a) Cambios en los cuerpos legales a fin de eliminar los postulados patriarcales y privilegios masculinos, sobre todo a nivel de los códigos civil, penal y de procedimiento penal. b) Reformas dentro del propio sistema de justicia que asimilaba a la mujer a la norma masculina, ignorando las necesidades y realidades particulares de aquellas⁷⁰. Esto implicó un claro desafío a la noción misma de justicia, al defender el fomento de la equidad bajo el principio del

⁶⁹ Para detalles sobre este tema remitirse a documento *Mapeo de las Comisarias de la Mujer y la Familia en el Ecuador* (Camacho y Jácome, 2008).

⁷⁰ En este contexto se promueven políticas y reformas legales orientadas al fomento de la equidad de género, como la promulgación de la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia (Ley No. 000. RO/ Suplemento del Registro Oficial No. 523 del 9 de septiembre de 1994), cambios en leyes de elecciones estableciendo cuotas para garantizar la participación efectiva de las mujeres en el ámbito político, entre otras.

reconocimiento y respeto a la diversidad. Y, c) Reformas a nivel de leyes y procesos judiciales, sobre todo en relación a la violencia doméstica y a la violencia sexual, ante la total ausencia de leyes y de instancias judiciales que protegieran a las mujeres víctimas de estas situaciones.

Entre otras iniciativas, este último aspecto se concretó, por un lado, en la creación en 1994 de las *Comisarías de la Mujer y la Familia (CMFs)*. La puesta en marcha de dichas comisarías fue, hasta hace poco, la principal política pública implementada en el Ecuador en relación al tema que aquí nos ocupa⁷¹, y constituyó, sin duda, un avance muy significativo en materia de los derechos de las mujeres ya que, por primera vez en el país, se contó con instancias especializadas para atender y sancionar la violencia doméstica. Como bien lo señala una funcionaria del Departamento de Equidad Social del Municipio de Cuenca:

Pienso que esa es una de las políticas más importantes que ha hecho el Estado para atender el tema de la violencia, porque fue un hito para sancionar la violencia doméstica. Generó rechazo en algunas poblaciones y mucha aceptación en otras porque en algún momento tuvieron que lidiar con las concepciones tradicionales, con toda una cultura, y fue en todo este proceso de lucha, que se fortalecieron las comisarías de la mujer, la Ley y las mujeres también (entrevista personal, noviembre 2008).

Y, por otra parte, en la promulgación de la *Ley contra la violencia a la mujer y la familia* en 1995, conocida como la Ley 103, y cuya elaboración tuvo como principal antecedente inmediato la Convención de *Belém do Pará* ratificada por el Ecuador el 30 de junio de 1995 (Camacho y Jácome, 2008). Recordemos que este instrumento internacional define la violencia en contra de la mujer como:

Art. 1: ... cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (Art. 1).

⁷¹ Como detallaremos en siguientes capítulos, en febrero del año en curso en el Ecuador inicia un proceso de reformas integrales a nivel de la función judicial, muchas de las cuales están directamente relacionadas con el tema de la violencia en contra de las mujeres pues plantean cambios sustanciales a nivel de las instancias especializadas de atención de esta problemática. Uno de ellos es la desaparición de las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia (CMFs) y, en su lugar, la constitución de Juzgados Especializados en esta materia, con jurisdicción distrital, así como otros juzgados habilitados para conocer situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar en aquellos lugares en donde no actúen los primeros.

Art. 2: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b)..., y c) Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (OEA, 1994).

La lucha y negociaciones de las organizaciones de mujeres ecuatorianas por consolidar estos avances se cristalizan, años más tarde, en nuevos logros. Resaltamos tres que a nuestro juicio son muy relevantes: El primero se refiere al reconocimiento que se hace, dentro de la Constitución Ecuatoriana de 1998, de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar como una violación a los derechos humanos, rompiendo así la tradicional escisión entre lo público y privado en materia de protección del derecho y actuación jurídica, y, elevando a responsabilidad Estatal tanto la lucha en contra de este tipo de violencia como la promoción/protección del derecho de las mujeres a una vida libre de malos tratos. El segundo logro, tiene que ver con la reciente declaración de la erradicación de la violencia de género como política de Estado (Decreto Ejecutivo 620, de Septiembre del 2007), hecho histórico en nuestro país, pues es la primera vez que se dicta una política de Estado en esta materia y que se asigna un presupuesto específico para poner en marcha el plan de erradicación de esta problemática a nivel nacional⁷². Y, el tercero y más reciente, la incorporación dentro de la nueva Carta Constitucional de la República del Ecuador (2008)⁷³, de una serie de disposiciones orientadas a garantizar la protección de los derechos humanos en igualdad de condiciones, particularmente en el caso de los grupos y colectivos sociales que se encuentren en situación de desigualdad, como sucede con las mujeres. En este texto se hace clara mención a la obligatoriedad del Estado de tomar las “medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas...” (Cap. VI, Art. 66, num.3).

Como podemos apreciar luego de este brevísimo recuento, a lo largo de los años 1990 y lo que va del siglo XXI, en el Ecuador se han hecho importantes adelantos en materia de los derechos humanos de las mujeres, y de manera particular

⁷² Para mayores detalles sobre este tema, consultar capítulo I.

⁷³ Ratificada en Referéndum popular en Septiembre del 2008.

respecto de los temas de violencia de género y acceso a la justicia. Empero, aún quedan muchos retos pendientes así como caminos que andar para traducir estos reconocimientos formales en acciones y prácticas cotidianas que garanticen el respeto y protección de los derechos de todas las mujeres ecuatorianas y su acceso a la justicia. Es necesario, para ello, reconocer que la población femenina ecuatoriana es muy diversa social, económica y culturalmente hablando, y que, por consiguiente, estas diferentes mujeres requieren de tratamientos particulares que recojan y sean acordes a su realidad, a sus demandas e intereses específicos y a sus percepciones sobre los distintos temas, como ya ha sido planteado, en diversas ocasiones, por varias organizaciones de mujeres indígenas, afroecuatorianas y de sectores populares. Lo dicho bien puede resumirse en la siguiente reflexión que hace Mukhopadhyay (2007:278-9), quien señala que:

... las mujeres no son un grupo homogéneo con intereses articulados (Mukhopadhyay, 2007:269) [por lo cual, continúa la autora] ... el enfoque de derechos debe interrelacionar diferentes dimensiones. Debe diferenciar entre los diversos grupos de mujeres, sus diferentes historias, así como el contexto y las formas específicas en las que ellas conciben y luchan por sus derechos”.⁷⁴

Conscientes de este reto, dentro de nuestro estudio sobre el acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia, asumimos la tarea de indagar las percepciones que circulan y que tienen diversos actores (funcionarios/as y usuarias de las CMFs de Cuenca, y, otras instancias/servicios locales relacionados con el tema) sobre el acceso a la justicia y al derecho a una vida libre de violencia. En este tema nos detendremos en las siguientes páginas.

Acceso a la justicia y derecho a una vida libre de violencia: Percepciones de diversos actores del Cantón Cuenca, Ecuador

¿Qué percepciones tienen las diversas mujeres del cantón Cuenca respecto del acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencia?, ¿Cuáles son las concepciones que manejan las y los funcionarios de las Comisaría de la Mujer

⁷⁴ Traducción propia. Texto original en inglés: “Women are not a homogeneous group with articulated interests”. “The focus on rights has a number of interrelated dimensions. It should differentiate between different groups of women, their different histories, and the context-specific way in which women’s rights are framed and fought for”.

y la Familia que funcionan en este cantón y cuáles aquellas que circulan entre los demás actores y servicios locales que prestan atención a las mujeres en situación de violencia?, ¿Coinciden estas percepciones con las nociones institucionales y formales contempladas en los principales instrumentos legales del país respecto del tema? Éstas son algunas de las preguntas que nos planteáramos a lo largo de la investigación y que a continuación trataremos de responder. Entender cuáles son las diversas representaciones y discursividades que circulan en la práctica cotidiana en torno a esta temática es importante, pues nos dará pautas para entender hasta qué punto las CMF constituyen o no una puerta de entrada a la justicia para las diversas mujeres en situación de violencia, donde radican sus fortalezas y cuáles son los principales obstáculos que requieren ser superados en esta lucha para garantizar a la población femenina la protección y defensa de sus derechos.

Percepciones sobre derechos y violencia en contra de las mujeres

- Desde la legislación nacional:

Al revisar los principales instrumentos y normativa nacional con relación al tema de nuestro interés, evidenciamos que dentro de la legislación ecuatoriana, al menos a nivel formal, los derechos de las mujeres son cada vez más reconocidos como parte integrante e indisoluble de los derechos humanos, y que la violencia en contra de las mujeres es concebida como una violación a los derechos humanos, por lo que se promulga el compromiso estatal de promover y proteger el derecho a una vida libre de violencia es mediante diversos mecanismos.

Uno de ellos y el principal es la *Carta Magna de la República del Ecuador*, recientemente aprobada. En ella se establece como uno de sus principios y responsabilidades fundamentales del Estado Ecuatoriano el reconocimiento de la igualdad de todas las personas ante la ley, y de su derecho a gozar de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Para garantizarlo, señala que “el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” (Cap. II, art. 1.2), como sucede con las mujeres, muchas de las cuales son excluidas además por su pertenencia étnico-cultural, por su situación económica, por su edad, por su preferencia sexual, etc. Con el fin de corregir estas desigualdades que excluyen a las grandes mayorías –hombres y mujeres de nuestro país– pero que afecta de manera

más aguda a las mujeres por su condición de género, en el texto constitucional se declara que “nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural. . . , orientación sexual. . .” y que para salvaguardar tal derecho “la ley sancionará todo tipo de discriminación” (Cap. II, Art. 11, numeral 2). Cabe resaltar que entre los principales derechos reconocidos y protegidos en la Constitución está el “el derecho a la integridad personal”, que contempla, entre otros, el derecho a la “integridad física, psíquica, moral y sexual” y a “una vida libre de violencia en el ámbito público y privado”, haciendo especial referencia a la violencia ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes (Cap. VI, art. 66, num. 3).

En el mismo tenor se sitúa la *Ley contra la violencia a la mujer y la familia* (Ley 103), cuya finalidad es “. . . proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia” (Art. 1). Define a este tipo de violencia como “. . . toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar⁷⁵” (Art. 2). Nótese cómo, pese a que no lo dice de forma directa, en este texto (Art. 1) la violencia intrafamiliar es concebida como una violación a los derechos de las personas integrantes del núcleo familiar, entre ellas los de las mujeres. Hace énfasis en ello cuando señala luego que “los derechos que se consagran en [dicha] Ley son irrenunciables” (Art. 4) y que “las normas relativas a la prevención y sanción de la violencia en contra de la mujer y la familia contenidas en instrumentos internacionales, ratificados por el Ecuador, tienen fuerza de Ley” (Art. 6). Si bien esta ley resalta y se apega a un enfoque de derechos, y, a través de ella propone la protección de las mujeres en situación de violencia, vemos también cómo ella desplaza o descoloca a las mujeres como sujetos centrales de atención, acaba invisibilizando las relaciones desiguales de poder que se entretienen al interior de las unidades familiares, y con ello, postergando cualquier posicionamiento y lucha real por fomentar, garantizar y proteger la plena ciudadanía de las mujeres en situación de violencia y su pleno derecho de acceso a la justicia.

⁷⁵ Considera “miembros del núcleo familiar a los cónyuges, descendientes, ascendientes, hermanos y sus parientes hasta el segundo grado de afinidad” y “será extensiva a los ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, a las personas con quienes se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja, así como a quienes comparten el hogar del agresor o el agredido (Art. 3).

¿Cómo se traduce esta concepción formal a nivel de la microesfera social? ¿Coinciden con las representaciones que tienen diversos actores sociales⁷⁶, entre ellos la población femenina en general y las mujeres usuarias de las CMF, en particular?

- De entidades públicas y privadas⁷⁷

Dentro de la dinámica de la microesfera social, en lo que respecta a nuestro caso de estudio (cantón Cuenca), efectivamente una de las percepciones que circulan respecto del tema de la violencia en contra de las mujeres, es que se trata de *una violación a sus derechos*. Por lo general, son las organizaciones de mujeres quienes con mayor fuerza defienden y se apoyan en este enfoque para sus actuaciones; de allí que conciben que las comisarías especializadas⁷⁸ son “... un primer paso en la reivindicación, es una pauta para saber que una vida libre de violencia sí es posible...” (Directora y abogada Casa de acogida María Amor). Para estas organizaciones la violencia que viven las mujeres, como la violencia doméstica, es claramente resultado de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, que, como dice (Rico, 1996) perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino; por ello las mujeres —concebidas desde esta perspectiva como sujetos de derechos— son el centro de preocupación y de acción, y el Estado uno de los principales responsables de salvaguardar sus derechos.

⁷⁶ Nos referimos a las y los funcionarios de las CMF de Cuenca (de manera particular a aquellos/as de la Comisaría Segunda), a funcionarios/as y profesionales de otras instancias públicas y privadas que atienden y prestan servicio a mujeres en situación de violencia (peritos/as legales, centros de salud pública, clínicas privadas, consultorios jurídicos gratuitos de distintas universidades, Municipalidad; organizaciones de mujeres y casas de acogida), y que forman parte de la Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (RIAP-VIF) del cantón Cuenca; a la población femenina en general, y, a las mujeres usuarias de las CMF en particular. Ver Anexos 2 y 3, donde se listan las instituciones/organizaciones y sus funcionarios/profesionales con quienes conversamos, así como las mujeres usuarias entrevistadas.

⁷⁷ Utilizamos la idea de “entidades privadas” para referirnos a todas aquellas organizaciones e instituciones que son de la sociedad civil (como ONGs, movimientos sociales, organizaciones locales, etc.), es decir, que no pertenecen al sector público (Estado o Gobierno).

⁷⁸ Comisarías especializadas: Entiéndase Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF). Cuando dentro de los testimonios se hable de “comisarías”, entiéndase, CMF; en caso de que las y los informantes se estuvieran refiriendo a otro tipo de Comisarías, haremos las aclaraciones pertinentes.

Recordemos que en el Ecuador fueron las organizaciones y el movimiento de mujeres quienes –en concordancia y apoyadas en los debates internacionales– pusieron en cuestión la noción tradicional de derechos humanos, a la vez que articularon acciones colectivas en defensa de los derechos de las mujeres, entre otros, el derecho a una vida sin violencia. Estas acciones redundaron en cambios legislativos sustantivos, como ha sido referido, a nivel nacional y local⁷⁹, pero también en lo que respecta a la sociedad civil, desmontando la idea tan arraigada de que la violencia de género era algo connatural a las relaciones de pareja y un asunto privado. Hoy en día podemos decir que, al menos a nivel del discurso, más sectores de la sociedad sancionan este tipo de violencia al concebirla como un hecho que atenta contra la dignidad, la vida y los derechos de las mujeres.

También coinciden, en términos generales, con esta concepción ciertas instituciones privadas que prestan sus servicios legales gratuitos, al igual que algunas instancias públicas, como el Municipio de Cuenca y más específicamente su Departamento de Equidad. Son entidades que han optado por una política de trabajo orientado a prestar servicios a sectores de bajos recursos económicos y a otros grupos en situación de desventaja como son las mujeres en situación de violencia, tal como expone el director del Consultorio Jurídico gratuito de la Universidad Católica:

Nosotros tenemos una política interna que se reduce básicamente a no prestar asesoría legal a quienes están siendo denunciados como agresores. Con esto no queremos decir que no creemos en la presunción de inocencia de esa persona, sino que queremos dar prioridad en nuestro servicio a los grupos vulnerables... Básicamente nuestro trabajo es ser el medio para que los derechos de estas personas sean respetados...

O se trata de instituciones que, como el Municipio de Cuenca, han realizado un proceso sostenido de reflexión, capacitación y trabajo que ha resultado en la institucionalización de una política de género y que comprenden que la erradicación de la violencia demanda una actuación multisectorial e interinstitucional, según manifiestan algunas de sus funcionarias: “la violencia es un tema multisectorial, social y cultural por lo que frente a este tema deben actuar muchos actores... solo así se logrará la defensa de los derechos de las mujeres... y acabar con esto que es

⁷⁹ Para el caso del Cantón Cuenca hay que resaltar el “Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” que el Municipio aprobó de forma pionera en marzo 2002; así como la posterior promulgación, por parte de este mismo ente, del Primer Plan cantonal para el fortalecimiento del derecho a una vida libre de violencia intrafamiliar 2004-2007.

un atentado a sus derechos...” (Representantes Departamento de Equidad Social, Municipio de Cuenca).

En ambos casos se trata de posicionamientos y políticas institucionales que orientan su quehacer y que seguramente es compartida por buena parte de quienes colaboran allí, mas pecaríamos de “idealistas” al pensar que es una concepción generalizada entre todos sus miembros y funcionarios/as, pues desmontar las representaciones que han naturalizado por siglos la violencia en contra de la mujer y que se han arraigado en la subjetividad de las personas demanda procesos largos, sostenidos y el concurso de una multiplicidad de factores⁸⁰ y voluntades; de allí que estamos seguras que al interior de estos espacios interactúan y conviven más de una forma de percibir a los derechos y la violencia.

Esto se ve de forma bastante clara al interior de la Comisaría analizada, en donde más allá de una visión estipulada en la normativa formal que guía su actuación (Ley 103), circula entre sus funcionarios una diversidad de concepciones sobre la violencia en contra de las mujeres. Por un lado, quienes a más de haber pasado por procesos de sensibilización y capacitación sobre el tema, han hecho un proceso interno de cambio y han asumido que su cargo –más allá de su responsabilidad laboral– implica una responsabilidad social, se alinean con la noción de que *la violencia doméstica es una violación a los derechos de las mujeres*, por lo que señalan que su trabajo como funcionarios públicos, a más de lo que dicta la norma, es “...que ellas [mujeres usuarias de las CMF] realmente entiendan de que tienen un derecho y que hay que reivindicar ese derecho a través de los actores de justicia”, pues por lo general, dicen, “...ellas no tienen una percepción de que hay una violación de sus derechos...” (Comisario encargado, CMF 2a).

En el otro extremo están quienes piensan que “... la violencia es un círculo y [que] eso se seguirá dando toda la vida...”, posicionamiento que les lleva, sin duda, a re-individualizar el problema, cómo también la solución del mismo más allá de la existencia de instancias especializadas para el efecto. Aquí *la violencia es vista como un problema individual*, de allí que no sea raro escuchar entre algunos funcionarios que “las CMF han ayudado a la mujer pero se seguirá dando violencia

⁸⁰ Por ejemplo, demanda un cambio y reajuste de los pensum de estudio en las carreras de Derecho, de donde proviene la gran mayoría de personas que trabajan en los consultorios jurídicos gratuitos. La formación de aula de estas personas poca o ninguna oportunidad les brinda de acercarse a enfoques alternativos sobre el Derecho y la Justicia, como los derechos de las mujeres, la justicia de género, la justicia indígena, etc.

porque es un círculo... ellas vienen, denuncian y después ya vuelven con el marido..." (Amanuense, CMF 2a). Esta forma de concebir la violencia en contra de las mujeres, como veremos en capítulos posteriores, incidirá en el tipo de atención y servicios que se preste desde la CMF a las mujeres, y se sumará a la ya larga lista de obstáculos o barreras que ellas tienen para acceder a la justicia.

Pero también encontramos que la *violencia* en contra de las mujeres suele ser *entendida desde un enfoque familista*. En efecto, muchos de los actores que colaboraron con el proceso investigativo, aunque sancionan esta violencia como un atentado contra la integridad de las mujeres y contra su derecho a vivir de forma digna, también conciben que esa violencia, es una violencia que se sufre a nivel familiar. A continuación recogemos algunos testimonios que dan cuenta de lo dicho:

... esta violencia que viven las mujeres afecta no solamente a la persona a la que se le pegó, sino a todas las demás personas de la familia (Directora Departamento de Gestión Social, Área de Salud No. 2, Cuenca).

Al inicio era red en contra de la violencia a la mujer, pero hubo tal presión de las instituciones [vinculadas] que decían que no, porque es la familia la que vive violencia, entonces se decidió que sea red de violencia intrafamiliar... [aunque] la red nació para trabajar con las mujeres que viven situaciones de violencia (Coordinadora RIAP-VIF).

... a mi hija y al marido les mandó la Comisaria a hacer un tratamiento psicológico, seis meses, ... pero no juntos, cada uno por su lado... 'Este tratamiento mando porque el acto de violencia sucedido es un acto contra la familia y las dos partes necesitan hacer un proceso psicológico' dijo el que nos atendió (Jacinta, 60 años, área urbana)⁸¹.

Se trata de planteamientos expuestos tanto por funcionarias/os de instituciones públicas y privadas de salud vinculadas a la Red (RIAP-VIF), de reflexiones autocríticas hechas por alguna organización de mujeres vinculada a dicha Red, o de posiciones de funcionarios/as de las CMF referidos por mujeres usuarias a quienes entrevistamos.

⁸¹ Jacinta (nombre ficticio de la informante) es madre de una mujer que vive violencia por parte de su esposo, y es quien se acercó a la CMF a poner la denuncia de esta situación.

Encontramos que este enfoque familista, presente a nivel de la sociedad e institucionalidad cuencana, también se encuentra dentro de la legislación nacional; particularmente en la Ley 103. Si bien esta ley, en su versión original, se orientaba a proteger a las mujeres de la violencia vivida dentro de la relación de pareja, entendiendo a ésta como una violencia de género, es decir producto de las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres; en su proceso de negociación, aprobación e implementación se definió como eje de atención de esta Ley la *violencia “intrafamiliar”* (Torres, 2006). Este cambio innegablemente supuso un debilitamiento del concepto original de violencia puesto que, si bien se visibilizan los diversos tipos de violencia que pueden sufrir los distintos miembros del hogar, se ignoran u ocultan las relaciones de poder que subyacen a la violencia en contra de las mujeres dentro del hogar. En tal sentido, lo que se privilegia desde este enfoque es “. . .la institución familiar sobre la vulneración de los derechos y libertades de las víctimas. . . la mujer no es asumida como sujeto individual de derechos, [sino que] se la reduce al rol de cuidadora, responsable de la unidad familiar y se le exige una ética del cuidado al otro a costa de sí misma y su postergación como sujeto de derechos y libertades” (Londoño, 2001:26).

Creemos necesario puntualizar, en este momento, que los enfoques o formas de concebir la violencia contra las mujeres, hasta aquí revisados, no se presentan de forma aislada ni autónoma; al contrario, la mayoría de veces estas se entretajan, se superponen, en fin, conviven al interior de las instituciones y en la subjetividad de las personas, en un juego de contradicciones, identificaciones, tensiones que estarían entorpeciendo las prácticas institucionales en detrimento de los derechos de las mujeres.

- De la población femenina y de las mujeres usuarias

Según los resultados de la encuesta aplicada a la población femenina del cantón Cuenca, y, de las entrevistas a profundidad con mujeres usuarias de la CMF, evidenciamos que entre ellas también circulan más de una forma de concebir la violencia, en particular la violencia doméstica. Sus percepciones se mueven, principalmente, entre dos aguas que no son excluyentes, sino que se entrecruzan continuamente generando una serie de matices en el tiempo.

Una de estas formas está estrechamente vinculada a la visión familística, como en los casos anteriores. Es una manera de percibir la violencia doméstica bastante

extendida, más allá del grado de conocimiento que ellas tengan de sus derechos. Así, si bien gran parte de las mujeres encuestadas (77,3%), hayan o no recibido capacitación sobre sus derechos⁸², afirmaron que una mujer que sufre violencia debe acudir a las comisarías especializadas a denunciar el hecho, apenas el 20,4% proponen la separación conyugal como alternativa para salir de la violencia. No encontramos grandes diferencias en estos planteamientos entre la población femenina del campo y de la ciudad, ni entre los diferentes grupos de edad; aunque lo curioso es que las mujeres que más han recibido capacitación sobre sus derechos, son las que en menor porcentaje (7,9%) sugieren la separación conyugal como salida a la violencia, frente al 22,4% de las que nunca han asistido a capacitaciones (Camacho y Hernández, 2008).

Confirmamos esta prevalencia a priorizar la unidad familiar, al examinar las respuestas dadas por las mujeres encuestadas, al pedirles su opinión sobre que es más importante: ¿una vida libre de maltrato? o ¿la unión familiar? Más de la mitad (54%) respondió que “la unión familiar” era lo principal; el 34,7% priorizó una vida libre de violencia, mientras que el 9,5% señaló que “ambos son igual de importantes”, sin que en estas opiniones encontráramos diferencias marcadas entre los distintos grupos étnicos. Otro dato que nos ayuda a confirmar esta fuerte noción familista, que circula entre la población femenina del Cantón Cuenca, es cuando casi el 70% de ellas, independientemente de su edad, considera que las CMF deben tratar de que la pareja se reconcilie en casos de maltrato conyugal. Cabe anotar que si bien es una opinión bastante generalizada entre las mujeres de la localidad, es entre las del área rural que esta percepción tiene mayor peso. Precisamente, al comparar las respuestas dadas por área de residencia, apreciamos que el 74,6% de la población femenina del campo considera que se debe buscar la reconciliación familiar, frente al 63,1% de mujeres del área urbana que comparten esta posición. Como ya dijéramos en un documento anterior:

Quizás esto se explique, entre otros factores, por las diferentes concepciones culturales en torno al concepto de familia vigentes en nuestro país. En el Ecuador, particularmente entre la población indígena

⁸² Según los resultados de la encuesta, solo el 23,3% de mujeres consultadas dicen haber recibido capacitación sobre el tema (alguna vez: 17,5%, varias veces: 5,8%), sin marcadas diferencias entre el campo y la ciudad, ni entre mujeres de distintas edades. No hacemos mención al tema étnico, pues apenas el 2% del total de encuestadas se autoidentificaron como indígenas (1,4%) o afrodescendientes (0,6%). (Encuesta Acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia. Cantón Cuenca – Ecuador, septiembre, 2008).

y campesina, la noción que predomina es la de la familia ampliada como espacio de producción y reproducción social, económica y cultural, frente a la idea de familia nuclear, más propia de la dinámica urbana; lo cual de alguna manera podría estar marcando en la población campesina/indígena una disyuntiva entre la defensa de los derechos individuales y/o aquellos más colectivos... (Camacho y Hernández, 2008:14).

Esto en modo alguno quiere decir que las mujeres del área rural del cantón (mestizas o indígenas) justifiquen o acepten la violencia⁸³; como erróneamente bastantes años atrás afirmara algún académico en un estudio sobre la violencia doméstica entre poblaciones indígenas del Ecuador (Sánchez-Parga, 1999). Nada más lejos que eso. Esto significa que en la construcción simbólica que los individuos y colectivos sociales hacen de la realidad, así como en sus prácticas cotidianas, intervienen múltiples factores de orden personal, social, cultural, de interacción con los “otros”, etc. Estos son aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de analizar las dinámicas y problemáticas sociales, como la violencia doméstica, a fin de evitar lecturas parcializadas y lineales, de por sí riesgosas pues tienden a reproducir las desigualdades y la exclusión. Michele Bograd llama acertadamente la atención sobre esto cuando dice: “... la violencia doméstica no es un fenómeno monolítico. Las interseccionalidades [entre género, raza, clase, cultura, orientación sexual y otras] colorean el significado y la naturaleza de la violencia doméstica; cómo la vive (la experimenta) cada persona y cómo responden a ella los demás; cómo están representadas en ella las consecuencias personales y sociales, y, como y donde se puede escapar de ella y obtener seguridad” (Bograd, s/f:26-7).⁸⁴

Retomando el tema de las percepciones frente a la violencia, debemos señalar que esta concepción familista de la que venimos hablando, está también presente entre varias de las mujeres que han vivido y/o siguen viviendo situaciones de violencia doméstica, como se refleja en las reflexiones de aquellas que han acudido a las CMF en busca de apoyo (mujeres usuarias) y que gentilmente compartieron con nosotras sus difíciles experiencias:

⁸³ Kristine Anne-Stolen, en su trabajo: *A media voz. Relaciones de género en la sierra ecuatoriana* analiza ampliamente este tema, a partir de un estudio de caso entre población indígena del Ecuador. Trabajo publicado en 1987, por CEPLAES, Quito-Ecuador.

⁸⁴ Traducción propia. Versión original en Inglés: “... domestic violence is not a monolithic phenomenon. Intersectionalities color the meaning and nature of domestic violence, how it is experienced by self and responded to by others, how personal and social consequences are represented, and how and whether escape and safety can be obtained”.

De lo que vivimos juntos con él ya van a ser cinco años, pero nos casamos recién, va a ser un año en enero... A los dos años ya me empezó a agredirme... Me agredía físicamente y todo mismo, él venía con los golpes... Yo estaba indecisa de irme [a la CMF], estaba indecisa de hacer eso por m' hijo... pero llegó todo tanto a su límite [relata que un día el esposo llegó borracho con un arma y empezó a disparar] que yo ya no soporté más y me fui a ver allá [CMF] como era. Yo tengo sólo un hijito de 5 años 7 meses y a él le afectó bastante esto de la separación que es recién hace dos meses... Si él [esposo] cambia ahí yo si regresaría... (Nancy, 23 años, área urbana).

Yo era, deje ver en el 2001 me fui la primera vez [a la CMF] que así mismo me trataba demasiado mal mi esposo... saqué la boleta de auxilio... había que renovarle cada mes... y así pasaba el tiempo... él venía a buenas, con mis otros familiares me hacían dentrar [reconciliarse], él decía que no va a ser malo, entonces si le creía a él, entonces yo decía porque a lo mejor él es mi esposo tengo que confiar en él... si ha de cambiar, soy casada ante Dios, para no cometer ese pecado, como ante Dios me he casado, no me separé... imagínese son 19 años que he venido soportando, tantas cosas que me ha hecho, tanto daño me hizo...⁸⁵ (Yazmín, 38 años, área urbana).

... los primeros dos años fue maravillosa [la relación], ya cuando nació la bebé todo fue cambiando... ya no era el mismo... Empecé a hablar con él, le hacía entender que la vida era dificultosa, que la bebé era importante, que tenía que hacerse responsable más que todo para poder vivir tranquilos... no cambió, no cambió por más que yo hablé con él, que lloraba, que le rogaba y todo, no cambió nunca... (Manuela, 27 años, área urbana).

Se trata de testimonios de mujeres cuyas edades fluctúan entre los 22 y 50 años, la mayoría se autoidentifica como mestiza y reside en el área urbana, tienen en general entre uno y tres hijos, se encuentran casadas o en unión de hecho, y sus niveles de instrucción van desde primaria incompleta hasta superior incompleta; salvo una de ellas que es de situación económica acomodada, el resto pertenece a sectores populares (clase medio-baja y baja). Es decir, se trata de mujeres diversas;

⁸⁵ Después del último episodio de violencia la señora está separada. Cuando sucedía la violencia la hermana de la señora llegó y la auxilió, llamó a la policía y pidió ayuda a los vecinos. Él huyó de la casa y desde allí no le ha vuelto a ver al sujeto; la señora luego del hecho fue, una vez más a la CMF, a denunciar, esta vez tuvo el apoyo de una abogada y una psicóloga de la Corporación Mujer a Mujer (COMAM) y según dice ella: "ahora ya no tengo pena, antes tenía pena, pero ahora no...".

la mayoría ha sufrido muchos años de violencia por parte de sus esposos⁸⁶, por lo general desde que iniciaron la relación de pareja, y que en un momento dado deciden acudir a la CMF buscando, principalmente, que sus maridos recapaciten, que cambien de actitud y de comportamiento, que dejen de golpearlas, principalmente, “por el bien de los hijos y del hogar”, aunque también por el bienestar de ellas.

Nosotros nos casamos bien casados, somos casados civil y eclesiástico. De los 17 años que estamos sí nos hemos separado de vez en cuando. Desde que nos casamos siempre me golpeaba pero yo nada, ahí mismo ahí mismo continuaba, hasta mayo, fue el 19 de mayo de este año que me decidí [a acudir a la CMF por segunda vez]... Yo esperaba que él cambie, que él cambie, que él deje de maltratarme, que deje su manera de ser porque deja un tiempo, deja un tiempo y vuelve... hace 3 años fue la primera vez que le denuncié... (Norma, 38 años, área urbana).

... al principio era muy bonito entonces era bastante cariñoso pero luego cambió porque él me fue infiel, varias veces me ha sido infiel, muchas veces me ha engañado, ya no se ni cuantas veces le he perdonado, he perdonado, he esperado que él cambie pero no, no ha ocurrido eso... (Azucena, 29 años, área urbana).

Como veremos en el siguiente capítulo, la comisaría no es la única “puerta” que tocan estas mujeres, ni lo hacen por una sola vez; ellas desencadenan una serie de estrategias buscando, principalmente, cómo hacer que la violencia cese y que la relación mejore. Así recurren a otros lugares a pedir apoyo, se separan temporalmente, conversan con sus esposos con la esperanza de que reflexionen, cuentan a algún familiar o persona conocida, en fin, agotan diferentes vías y opciones antes de plantearse una separación definitiva.

Mas, como ya hemos planteado antes, las percepciones que tienen estas mujeres sobre la violencia, ni son únicas (es decir no solo tienen una forma de ver la violencia), ni son estáticas. Los testimonios y relatos de las mujeres usuarias nos dejan ver que en muchos casos, a medida que pasa el tiempo y debido a múltiples factores, ellas –a la vez que tratan de mantener la unión familiar– también empiezan a repensar “la familia”, a cuestionarse críticamente sobre la relación, sobre la

⁸⁶ De las 25 mujeres entrevistadas: 10 han vivido violencia entre 10 años y 20 años (tienen más de 30 años de edad); 9 han sido maltratadas por su pareja entre 5 y 8 años; 4 de ellas un año o menos, siendo las que han acudido a la CMF ante el primer episodio de violencia. Una de las señoras ha sido maltratada por su esposo por 30 años.

situación de violencia, en fin, a percibir que no hay derecho a que se las maltrate, que “... no porque una es mujer, le van a agredir como ellos quieran...” (Nancy, 23 años, área urbana).

En este sentido, circula entre algunas de estas mujeres también una *noción de que la violencia ejercida por sus esposos va en contra de un derecho* que les asiste y al cual ellas no tienen por qué renunciar⁸⁷. En palabras de una de las mujeres entrevistadas, quien se encuentra ya dos años separada, luego de 21 de matrimonio y agresión, de haber solicitado apoyo y “consejo” a varias personas, y, de haber ido a la comisaría de la mujer por algunas ocasiones:

... al final me decidí, dije ‘ya basta’, ‘ya basta de tanta bumillación’ ‘este es mi basta a la vida que yo creí que tuve’, porque yo decía ‘él me adora, él me quiere’ pero él nunca me quiso, nunca me respetó, nunca me valoró... él ahora me tiene miedo [silencio], no, no miedo, ahora él me RESPETA... antes pasaba [por la calle, por delante de la casa] y me insultaba... y yo agachaba [la cabeza]... ahora pasa, me grita y yo no tengo reparo en llamar a la policía... vivo en un barrio donde hay mucha gente, mucho tráfico, mucho movimiento, no me importa... estoy defendiendo mis derechos, MIS DERECHOS, estoy haciéndome respetar yo.... (Bárbara, 46 años, área urbana).

Si bien no es una percepción generalizada, ésta circula de manera principal entre aquellas mujeres del área urbana que han estado viviendo situación de violencia doméstica por largo tiempo y que han logrado detenerla. Son mujeres que habían tocado diferentes puertas –incluida la comisaría, no por una sino por varias ocasiones- buscando un cambio de sus esposos, un cambio que nunca llegó, por lo que decidieron tomar otras medidas para poner fin a la violencia. Pero, se encuentra también entre algunas de las mujeres más jóvenes, con pocos años de estar emparejadas y que han acudido a la CMF enseguida del primer episodio de violencia; lo que podría significar que ahora el tema de los derechos de las mujeres está, de alguna manera, más interiorizado entre la población y más posicionado en

⁸⁷ En el capítulo siguiente analizaremos con más detalle cómo algunas de estas mujeres, a lo largo del tiempo y motivadas por múltiples factores, van haciendo esta transición y poco a poco empiezan a concebir a la violencia como una violación a sus derechos, lo cual las lleva a tomar otras acciones para poner fin a tal situación.

la opinión pública, se ha difundido a nivel de los medios, en fin, es un discurso más presente dentro de la sociedad ecuatoriana⁸⁸.

En efecto, los resultados de la encuesta aplicada a la población femenina del cantón Cuenca nos muestran que un buen porcentaje de mujeres conoce o ha oído hablar de algunos de los derechos específicos de las mujeres. Así, el 42% de las mujeres consultadas señalaron, sin diferencias ni por edad ni por área de residencia, que uno de sus principales derechos es o debería ser una vida libre de violencia. De igual modo, hicieron referencia, aunque en menor proporción, al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres (40%), aunque en este caso si encontramos una significativa diferencia según el área de residencia: la noción del derecho a la igualdad está más extendida entre la población femenina urbana (43%), que entre las mujeres del campo (33%).

Pese a la diferencia, estas cifras nos muestran que ha habido un significativo avance, por parte de la población femenina local, en el conocimiento de algunos de sus derechos; en esto han incidido, sin duda, las diversas acciones y movilizaciones impulsadas por el movimiento y organizaciones de mujeres a nivel nacional y local, principalmente durante los años noventa, y que se orientaron a difundir, sensibilizar y posicionar el tema de los derechos de las mujeres en el debate público, así como a informar y capacitar a las mujeres sobre sus derechos (Camacho y Hernández, 2008). De hecho, el 47,7% de las mujeres que manifestaron haber recibido varias veces capacitación son las que más mencionaron el derecho a la igualdad, frente al 40,4% y 31,3% de aquellas que han sido capacitadas alguna vez o nunca, respectivamente. Esto explica el que un alto porcentaje (77,3%) de las personas encuestadas señalen que, ante una situación de violencia por parte de sus esposos, las mujeres deberían denunciarlo.

Es, sin duda, un planteamiento que hoy en día está bastante extendido, al menos a nivel del discurso, no sólo entre las mujeres sino también en la sociedad en general; aspecto muy relevante si pensamos que hasta hace solo dos décadas atrás la violencia doméstica era totalmente naturalizada y socialmente justificada. Mas, al adentrarnos en la experiencia de las mujeres que han vivido violencia y que

⁸⁸ Sería importante poder trazar ciertas tendencias, de manera más clara y precisa, en relación a las percepciones que circulan según el perfil de las mujeres; mas para ello requeriríamos ampliar nuestra información cualitativa, con base en procedimientos metodológicos y analíticos complementarios. Realizar esa tarea rebasa los objetivos de este estudio, sin embargo dejamos planteado el tema para futuras investigaciones.

han decidido ir a la CMF, vemos que “poner en práctica” esos discursos —en otras palabras, actuar acorde a las discursividades— resulta siempre más complejo. No es suficiente que las mujeres conozcamos nuestros derechos para defenderlos y poder demandar que, desde las instancias pertinentes, efectivamente los protejan y los defiendan. Para lograr aquello es necesario que las mujeres nos sintamos y nos sepamos Sujetos de Derechos en el ámbito público y privado, lo cual de suyo es bastante complejo toda vez que las mujeres hemos sido concebidas, históricamente, como las “otras” dentro de sociedades que, como la ecuatoriana, se ha estructurado sobre la base de una ideología sexista; y, en el caso de las mujeres pobres, indígenas y afrodescendientes, como las “últimas otras”, debido a las ideologías clasista y racista que se entrelazan con las primeras (Hernández, 2005). Lo propio sucede con las mujeres cuya opción sexual difiere de la normativa heterosexual, la misma que ha sido erigida social y culturalmente como el deber ser.

En este contexto, para las mujeres que viven violencia doméstica se torna aún más difícil concebirse y posicionarse como Sujetos de Derechos, como ciudadanas plenas y activas, pues, como bien señalan varias autoras (Molyneux, 2007; Mukhopadhyay, 2007 y otras), la ciudadanía implica no solo el reconocimiento legal y formal de los derechos, por parte del Estado, sino y sobre todo implica una relación que promueva la participación y la agencia (*agency*) por parte de las y los individuos. En otras palabras, constituirse como ciudadanos/as plenos/as, ejercer los derechos y actuar para demandar tales derechos, requiere, como paso previo, por parte de las y los individuos saber que se tiene derecho de tener derechos. Esto es un tema crítico para las mujeres de los grupos marginados, señala Mukhopadhyay (2007), como sería el caso de las mujeres en situación de violencia, en tanto ellas a menudo no son consideradas ni se auto-conciben como sujetos dignos de tener derechos. En efecto, los maltratos, las agresiones físicas, psicológicas, sexuales ejercidas contra las mujeres por parte de sus parejas se vuelven una experiencia difícil de sortear, en tanto menoscaban hasta el último rincón de su dignidad y de su autoestima; así lo expresa la señora Bárbara, una de nuestras colaboradoras:

... yo era un guñapo que nadie me reconocía, me enflaquecí, no me arreglaba, pasaba metida aquí [se refiere a la casa]... pasaba aquí solo para servirle a él... metida en la casa con pantalón calentador viejo, con los zapatos deportivos rotos y viejos, todo desgredada yo, porque así pasaba... no me importaba nada... peor que el trapo con que se limpia la cocina me sentía yo... Ahora no, ahora uno se empieza a preocupar por uno, ya no quiere que le vean así hecho un horror... (Bárbara, 46 años, área urbana).

Ir consolidando una visión y un sentirse Sujeto de Derechos y ciudadanas plenas, para estas mujeres es una tarea larga, compleja y que demanda de la confluencia de múltiples elementos, que incluye, entre otros, la propia agencia de las mujeres, pero también de la performance de otros actores que, con su acción directa y comprometida, den soporte a estas mujeres, pongan en cuestión los imaginarios tradicionales sobre masculinidad y feminidad, sobre la violencia, sobre la familia, y, que las respeten como seres humanos y las apoyen/ acompañen en su proceso de empoderamiento, de reconstituirse y reconocerse como sujetos con derecho a tener derechos⁸⁹.

Justamente, eso es lo que se desprende del presente estudio. De las largas conversaciones con las mujeres usuarias vemos que, el haber tenido una experiencia positiva en la CMF y/o con otros servicios de apoyo (ayuda de profesionales comprometidas en la defensa de los derechos de las mujeres; consejos por parte de funcionarios, médicos legistas, y otros), el haber logrado incursionar en un sistema (sistema de justicia) percibido comúnmente como lejano y ajeno, el sentir que no están solas en la lucha, etc., las ha fortalecido. Ahora ellas se plantean con mayor certeza que, de darse un nuevo episodio de violencia, acudirían a las comisarías especializadas “pero esta vez a hacer todo el proceso”, “a que se vaya preso”. Así lo expresan estas mujeres:

... ahora sé que no me tengo que dejar que nadie me agreda ni nada por el estilo, fue algo que pasó y que ojala nunca más se vuelva a repetir... no va a pasar otra vez, porque tampoco voy a dejar que suceda... (Liliana, 21 años, zona urbana).

...por parte de la familia de él ya cuando se enteraron de que yo estaba en los trámites [en la comisaría] quisieron que arreglemos con él, que hablemos los dos, que nos demos otra oportunidad, pero ya no, yo ya vi que las cosas no iban... yo estaba decidida a hacerlo [seguir el trámite] y con la ayuda de las psicólogas, entonces ellas me ayudaron y me orientaron para que todas las cosas salgan como debe ser... (Ángela, 25 años, área urbana).

⁸⁹ Es lo que Molyneux (2007) llama “la responsabilidad social” para promover una ciudadanía real y no solo formal; una ciudadanía que fomente y garantice una verdadera participación, inclusión y respeto de las y los diversos. En este sentido, señala la autora, la ciudadanía activa e inclusiva debe ser entendida como un conjunto de prácticas sociales y culturales y como un proceso que exige la superación de la exclusión social en su multidimensionalidad (social, económica, política, cultural, etc.).

... si todas las mujeres tendríamos más oportunidad de conocer nuestros derechos, si desde la escuela nos enseñaran a conocer o mas bien desde nuestro hogar para que nosotras mismas podamos decir no... sabiendo que ya ahora hay donde ir, gente que nos ayuda... (Renata, 29 años, área urbana).

Como hemos analizado, entre las mujeres circulan al menos dos tipos de percepciones sobre la violencia y los derechos; son formas que, lejos de estar aisladas unas de otras y ser compartimentos estanco, se entrecruzan, unas veces se oponen, otras se funden, al igual que sucede con las concepciones que se manejan desde otros actores públicos y privados, como hemos visto antes. En definitiva, son percepciones que se entretujan pintando de distintos matices sus imaginarios sobre el tema, así como sus formas de actuar ante la violencia doméstica; lo cual, sin duda, incidirá en las representaciones que estas mujeres se hacen en torno al acceso a la justicia, como lo veremos a continuación.

Percepciones sobre el acceso a la justicia

“Las mujeres ecuatorianas tenemos derecho a acceder a la justicia, y existe un marco legal que lo protege” (UNIFEM, 2008). Ciertamente, al igual que en muchos otros países latinoamericanos y del mundo, en el Ecuador el derecho al acceso a la justicia por parte de las mujeres está amparado tanto por una legislación internacional como nacional.

- Nociones dentro de la legislación internacional y nacional

Entre los principales instrumentos internacionales sobre acceso a la justicia -que además incluyen protección especial a mujeres víctimas de violencia de género- y que han sido ratificados por el Ecuador, están: La declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 8), la Recomendación General No. 19 del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 25), y la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, Art. 7). Esta última es, quizás, uno de los mecanismos internacionales más representativos para la defensa de los derechos de las mujeres latinoamericanas –entre ellos el derecho al acceso a la justicia– y en particular para

las mujeres en situación de violencia doméstica ya que contempla de forma directa esta problemática.

En términos generales, todos estos instrumentos proclaman los derechos de las personas, sin distinción alguna, a contar con recursos efectivos ante los tribunales competentes que las amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales (Declaración Universal de DDHH y Convención Americana de DDHH), a la vez que instan a los Estados a proveer de procedimientos eficaces de denuncia, reparación e indemnización, y adoptar todas las medidas y acciones necesarias para proteger (CEDAW) así como para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres (Convención de Belém do Pará). De manera específica, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará colocan a las mujeres en el centro de atención, como sujeto social con derechos propios y no ligados o subordinados a la familia, el esposo, etc., como suele ser concebida la población femenina desde enfoques familísticos, y conciben a la violencia en contra de ellas como un “asunto social que amerita tratamiento público y político y la formulación de políticas públicas” (Londoño, 2001:31). Desde este posicionamiento, y desde una visión crítica de la condición y posición social de las mujeres y de su experiencia personal y colectiva de subordinación (enfoque feminista), la Convención de Belém do Pará, en su artículo 7, exhorta a los Estados a llevar a cabo, sin dilaciones, las siguientes acciones para garantizar a las mujeres su derecho al acceso a la justicia:

Actuar, con la debida diligencia, para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer (Art. 7, literal b); adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer, de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad (literal d); establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia (lit. f); establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer, objeto de violencia, tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño y otros medio de compensación justos y eficaces (lit. g); y, adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención (OEA, 1994. Art. 7).

El derecho de las mujeres al acceso a la justicia también está consagrado en la legislación nacional, entre los principales están⁹⁰: La Constitución Política del

⁹⁰ En este documento nos referimos de forma exclusiva a la normativa nacional relacionada con el tema de violencia doméstica, concebida en estos instrumentos como “violencia intrafamiliar”.

Ecuador (2008) que, como hemos señalado en páginas anteriores, establece que el Estado Ecuatoriano reconoce y garantiza a las personas, entre otros, “el derecho a la integridad personal” (Art. 66, numeral 3), que incluye el derecho a “una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. [Y que para el efecto] El Estado adoptará las medidas necesarias para *prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, las niñas/os y adolescentes...*” (Art. 66, numeral 3, literal b.). Asimismo, estipula que “las víctimas de violencia doméstica y sexual” recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Art. 35); que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, . . . , en ningún caso quedará en indefensión. . . .” (Art. 75); y que “en todo proceso. . . se asegurará el derecho al debido proceso (Art. 76)⁹¹. Cabe señalar, además, que la Constitución garantiza a las mujeres la potestad de “declarar en juicio penal contra su cónyuge, pareja o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad [en caso de] violencia intrafamiliar, sexual y de género” (Art. 77, numeral 8).

Otro instrumento clave que defiende el derecho de las mujeres al acceso a la justicia —en particular para las mujeres en situación de violencia dentro de la relación de pareja— es la Ley 103, antes referida. Este cuerpo legal incluye, a más de la sanción a los responsables de los actos de violencia en contra de las mujeres y otros miembros de la familia, la obligatoriedad de las autoridades judiciales de dar protección inmediata a la persona agredida, mediante la aplicación de las medidas de amparo contempladas en ella (Camacho y Jácome, 2008). Recordemos que la promulgación de dicha ley, así como la creación de las comisarías especializadas⁹², tuvo como referente inmediato la Convención de Belém do Pará, que promulga la protección, defensa y restitución de los derechos de las mujeres en situación de violencia, desde un enfoque feminista y de derechos. Mas, este enfoque (el feminista) que — pese a haber sustentado inicialmente la definición de la Ley 103 impulsada por el movimiento de mujeres del Ecuador— durante el proceso de

⁹¹ Éste incluye, como garantías básicas: contar gratuitamente con una o un traductor o intérprete, en caso de requerirlo (art. 76, num.7, lit.f.), y, ser asistido por una o un abogado de su elección o por defensor/a público/a (Art. 76, num. 7, lit. f.).

⁹² Que tienen como misión “Garantizar la administración de justicia con equidad de género; facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres; prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar y reparar los daños a través de la aplicación de la legislación nacional e internacional, en el ámbito de su competencia”. En el capítulo tres y cuatro nos centraremos en las Comisarías de la Mujer y la Familia, en particular en aquella que constituyó nuestro estudio de caso; allí ahondaremos sobre sus funciones, objetivos, etc.; por ahora solo lo dejamos enunciado en tanto es el principal mecanismo existente, hasta ahora, orientado a garantizar el acceso a la justicia a estas mujeres.

debate, negociación, y aprobación fue reemplazado por una perspectiva más bien familística, aunque no se abandona el enfoque de derechos humanos en general. En este sentido, en su postulado se desconoce la existencia de relaciones asimétricas de poder al interior de la familia, así como la mayor situación de vulnerabilidad que, en este espacio, viven las mujeres, por su condición de género, y, en el caso de niñas y adolescentes, también por razones de edad.

En síntesis, los principales enfoque de acceso a la justicia contenidos a nivel de la legislación oscilan entre posiciones unas de corte más feminista (CEDAW, Convención Belém do Pará), de defensa de derechos humanos (todos) y otros con una visión que, sin abandonar el enfoque de derechos, prioriza también una entrada más familística (legislación nacional), aunque en el caso de los instrumentos nacionales se evidencia, en muchas oportunidades, una mezcla —a veces contradictoria— de visiones. Empero estas particularidades, todos estos instrumentos hacen énfasis, de una u otra manera, en la protección de las personas en situación de violencia, en la reparación de los daños, así como en la sanción de los agresores, enfatizando tanto en la necesidad de brindar una atención integral, como en asegurar el debido proceso y la disponibilidad de recursos sencillos, eficaces, rápidos y transparentes para que las personas en situación de violencia puedan acceder a la justicia (Torres, 2006, Camacho y Jácome, 2008).

Cabe señalar, entonces, que pese a la persistencia de una noción familística, dentro de la normativa nacional, es innegable que en ella se ha producido un avance significativo en cuanto a su alcance y a su enfoque, puesto que hoy incluyen, unas más otras menos, las nociones de ejercicio de derechos y de ciudadanía, a la vez que explicitan la obligación de aplicar la legislación internacional referida a la protección a las “víctimas de violencia” (Ibid).

¿Tienen resonancia estas nociones formales de acceso a la justicia con las percepciones que manejan las mujeres en situación de violencia? ¿Qué significa para ellas acceder a la justicia, o como algunas se refieren al tema: “*que se me haga justicia*”?

- Percepciones de las mujeres sobre acceso a la justicia

Antes de adentrarnos en el tema, queremos recordar una vez más que, cuando hablamos de las mujeres (usuarias de la CMF o población femenina encuestada), nos estamos refiriendo a un colectivo diverso, tanto por razones etáreas, como

por pertenencia étnico-cultural, situación socio-económica, nivel de instrucción, experiencia personal, y otros. Todos éstos son factores que, sin duda, incidirán en las formas en que dichas mujeres conciben, piensan y se imaginan “la” justicia y, en específico, el acceso a la justicia. No olvidemos que las percepciones son construcciones sociales –individuales y colectivas– que se suceden dentro de contextos y momentos particulares, que se alimentan de experiencias del pasado y del presente, y que en su formación intervienen agentes endógenos a la vez que exógenos; en tanto tal, son dinámicas, varían en el tiempo, se reconfiguran y resignifican en un proceso permanente de interacción dialéctica entre lo “personal” y lo “social”, entre el “yo/nosotros” y los “otros” (Hernández, 2005).

Teniendo presente esta puntualización y conscientes de que al interior de este colectivo de mujeres con quienes hemos trabajado puede existir un abanico de representaciones sobre el tema en cuestión, los resultados del estudio nos muestran que, en términos generales, las concepciones de la mayoría de “mujeres usuarias” no coinciden con la noción formal de acceso a la justicia contenida en los diferentes cuerpos legales. En términos amplios, la noción que manejan estos últimos gira en torno a la tríada “protección-reparación-sanción”, dando muchas veces prioridad, casi de forma exclusiva, al tema de la sanción; mientras que las mujeres que denuncian violencia por parte de su pareja, tienen otras expectativas y comprensiones de justicia.

Según se desprende de los testimonios y reflexiones de gran parte de las mujeres que acuden a la CMF, sobre todo para aquellas de escasos recursos y/o que viven en la zona rural, *tener acceso a la justicia no significa, necesariamente, “que le metan preso” al agresor*. Es decir, dentro de su imaginario, la sanción penal no constituye la forma prioritaria de que se les haga justicia, como suele ser concebido desde la lógica formal.

Más bien este tipo de sanción (prisión del agresor) es vista por dichas mujeres como contraproducente para ellas y su prole, pues acarrea el riesgo de que el esposo/pareja pierda el trabajo y, con ello, que los ingresos familiares se vean directamente afectados, o que sea un pretexto utilizado por los hombres agresores para restringir sus aportaciones económicas o simplemente desentenderse por completo de su responsabilidad paterna.

Por otro lado, a más del temor fundamentado de estas mujeres por el tema económico, la sanción penal es percibida, por algunas, como una medida

“demasiado drástica” y que supone entrar en un proceso de confrontación directa con el agresor. Varias de estas mujeres no siempre están dispuestas a transitar por ese camino. Unas porque conciben que la confrontación lejos de ayudar a solucionar el problema, podría agravarlo generando nuevas y peores represalias por parte de su pareja, de allí que no es casual que expongan que “no me gusta estar en peleas” y que prefieren buscar arreglar las cosas “de a buenas”; es decir, por medio del diálogo, del consejo, de la orientación a fin de que los agresores tomen conciencia de que lo que han hecho está mal y logren cambiar. Otras, en cambio, no están de acuerdo con la confrontación directa (“mandarles presos”) porque ello les genera conflicto con terceras personas (suegro/a, cuñado/as, propios familiares), pero sobre todo consigo mismas. A la vez que sienten que no tienen porqué vivir así, en medio de la violencia, surge en ellas un sentimiento de culpa, de pena porque aún sienten que “le quieren”, de remordimiento, que se mezcla con el miedo, la incertidumbre, la inseguridad, así como con su percepción de que la confrontación, la pelea, en definitiva, hacer que su pareja y padre de sus hijos se vaya preso es un comportamiento reñido con el de una “esposa”, una “buena madre”, una “buena mujer”; es decir, reñido con el “deber ser” construido y levantado desde el discurso hegemónico, el mismo que promueve y defiende concepciones familistas.

A mí me daba pena d’ él, cómo le iba a mandar siendo mi esposo... Y yo por mis hijos no le iba a meter preso... (Magdalena, 41 años, área rural).

... él nunca antes se había portado así, ... me alzó la mano, me alzó la mano y en eso mi familia como vio todo, llamó a la policía. A él le detuvieron y yo presenté la denuncia... fue un poco para que él vea que no estaba bien lo que hizo, tal vez viendo él ya iba a darse cuenta de lo que hizo y hacerle recapacitar... *pero tal vez fue un capricho que yo le mandé así preso, no sé...* (Belén, 23 años, área rural).

Según arrojan las entrevistas con mujeres usuarias, estos “sentimientos encontrados” y contradictorios, por lo general, lo expresan más quienes por primera vez van a la CMF (luego de haber intentado otros caminos, o, ante el primer episodio de violencia y los agresores son encontrados *infraganti*), así como quienes han explorado por una o dos ocasiones apoyarse en estas instancias pero solo para solicitar boletas de auxilio (como forma de amedrentar al hombre), pero que ante una situación más grave (amenazas, violencia con armas, etc.) deciden hacer uso efectivo de la boleta, pero luego les sobreviene el arrepentimiento. En los múltiples

testimonios de estas mujeres, de los cuales hemos referido solo algunos a manera de ejemplo, es clara la fuerza que tienen los imaginarios sociales construidos tradicionalmente, en torno al deber ser femenino (comprensiva, “inteligente” para llevar su hogar, conciliadora, etc.); éstos se han filtrado en el tiempo, se han impregnado en el subconsciente colectivo e individual, y, pese a los avances que se han hecho, constituyen aún una de los principales barreras para poner fin a la violencia.

Los resultados de la encuesta aplicada a la población femenina del cantón Cuenca confirman que la principal noción de acceso a la justicia no está relacionada, de manera directa, con la sanción penal. Así, al preguntarles sobre la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, apenas el 8,1% señaló que ésta sirve para “castigar a los hombres”; mientras que la mayoría (70%) la concibe sobre todo como un mecanismo de protección para las mujeres⁹³ (Camacho y Hernández, 2008); otras respuestas importantes fueron: “para ayudar a las mujeres” y “para prevenir la violencia”, sin que en ellas se encuentren diferencias significativas entre las mujeres del campo y la ciudad, ni por grupos de edad.

En efecto, esta *idea de que el acceso a la justicia implica más bien que las mujeres cuenten con protección*, antes que se dicte prisión para los agresores, es la más generalizada entre las mujeres cuencanas que acuden a la CMF, independientemente de su edad, de su nivel de instrucción, de si provienen del campo o la ciudad, e incluso de su experiencia particular de violencia.

Ellas conciben que acceden a la justicia (o como ellas dicen: “que si se me hizo justicia”) cuando sienten que ya no están solas, que existen profesionales que las defienden, que asumen su causa como propia y que las acompañan durante el proceso que están viviendo⁹⁴, además de que cuentan con una instancia especializada que las ayuda a frenar la violencia (aún si es de manera parcial) y que les brinda protección. De esta manera, las boletas de auxilio, la orden de salida del agresor del hogar y la prohibición de acercamiento a la víctima⁹⁵, son para estas mujeres uno de los principales apoyos que reciben, sobre todo cuando éstos han

⁹³ Fue una respuesta más generalizada entre las del área urbana que las del campo: 80% y 59%, respectivamente.

⁹⁴ No solo se refieren al proceso dentro de la comisaría, sino también a un acompañamiento más allá de lo legal: apoyo psicológico, acogida en casas especializadas.

⁹⁵ Tres de las ocho medidas de amparo otorgadas por las CMF.

sido ordenados de manera expedita y ellas han encontrado respuesta efectiva por parte de entes policiales ante su requerimiento. Así lo expresan algunas de estas mujeres:

... mediante las boletas y todo uno ya está tranquila por esa parte, sé que estoy tranquila por que sé que tengo algo con que defenderme, y porque él por ese mismo papel tiene temor, esa es una ayuda que realmente tengo en ese aspecto (Fernanda, 25 años, área urbana).

... para mí fue una gran ayuda, inclusive después de eso [de ir a la CMF], por medio de eso, me mandó el doctor [Comisario] a seguir un tratamiento psicológico, me recomendó la fundación María Amor, allí de igual forma estupendo, grandioso, luego ya pude llevarles a mis hijos, yo estoy muy agradecida... Me ayudaron a confiar en mí misma, a saber que no era malo lo que había hecho... yo me asusté cuando el doctor [Comisario] me da la hoja y me dice ahí está, él no puede seguir ni un día más en la casa, vaya y haga esto, lo otro. Y yo digo: ¿Qué? ¿En verdad? Yo tanto tiempo que quise, que busqué ayuda y nadie nunca me ayudó. Y en verdad, no creía, no creía... La doctora [abogada que tomó su caso] daba mucha confianza, mucha seguridad, entonces yo me sentía así, en esa confianza.... Me indicaron que él no puede regresar a la casa, que no va a regresar nunca más... Que sacara una copia de la boleta de auxilio [la definitiva], que tuviera bien guardado y con eso, así pasen años, eso está vigente. Para mí fue una gran cosa, una gran cosa. Que él no va a poder acercarse a la casa... Y que a la menor situación que yo piense que necesito ayuda, llame, acuda... siento que ya no estoy sola... (Florencia, 38 años, área urbana).

Pero para muchas de estas mujeres, acceder a la justicia también significa que alguien con autoridad les “preste oídos”, las escuche sin juzgarlas, que crean en lo que ellas dicen –y no en las palabras del agresor– y, sobre todo, que les ayuden a ver que ellas no son culpables de lo que está pasando y que tienen razón en defenderse. En otras palabras, estas mujeres están haciendo un llamado, también, al tema de la “calidad de la atención” por parte de las autoridades competentes e instancias especializadas⁹⁶:

⁹⁶ En el capítulo 4 analizaremos con más detenimiento el tema de calidad de la atención de las CMF.

...quería que por lo menos me entendieran un poco. Yo me fui no sabía qué mismo iba a pedir pero sí quería es que me ayudaran, que me protegieran (Azucena, 29 años, área urbana).

... realmente la multa es una situación simbólica. Bueno, para mí se hizo justicia, por lo menos porque que se probó que él tuvo la culpa, que yo estuve en mi derecho de buscar ayuda y de recibir ayuda. Entonces un tanto como que me dio tranquilidad, paz de quitarme el peso de encima de que yo voy a ser culpable toda la vida de todas las cosas... (Glenda, 42 años, zona urbana).

... traté de buscar algo porque una a veces está sola y dije cómo hago si encima él [esposo] miente y tergiversa las cosas, cambia las cosas a favor de él y una lo que quiere es que salga la verdad, así que acudí a la comisaría de la mujer... (Clara, 40 años, área urbana).

De hecho, un par de mujeres que habían acudido, en ocasiones anteriores a la CMF, anotaron que “en mi caso no se me hizo justicia...” pues le dieron más crédito al agresor que a la denunciante. Las observaciones realizadas en la CMF, efectivamente, dieron cuenta de que entre algunos funcionarios prevalece una serie de representaciones e ideas sobre la familia, el deber ser femenino, los roles de género que, como lo reportan otros estudios sobre las CMF en Quito (Torres, 2006) incide de manera negativa en la forma de actuar ante las denuncias presentadas por las mujeres víctimas de violencia, en tanto anteponen, desde una visión acrítica, el supuesto bienestar familiar y el de los hijos/as, a los derechos de las mujeres. Esto de suyo constituye un fuerte obstáculo para que las mujeres accedan a la justicia, pues como señalan Jubb, et. al., citando a Batres (1999), “. . . la CM u otro ente estatal no puede servir de instrumento para eliminar la violencia si no vence a los mitos creídos por sus agentes y reproducidos a través de políticas institucionales, leyes y la forma en que los y las operadores/as de las CM tratan a mujeres en situación de violencia” (Jubb et. al., 2008:15).

Retomando el tema de las percepciones, cabe señalar que otra forma que tienen de entender las mujeres usuarias de la CMF el *acceso a la justicia* dice relación a cierta *reparación del daño causado*. En tal sentido, algunas argumentan que “se hace justicia” –léase acceden a la justicia– cuando obligan al agresor a “que me pague todos los daños que me hizo”, y, cuando se las protege también económicamente a ellas y a su prole, aunque ellos no reciban otro tipo de sanción como podría

corresponder. Esto es un elemento clave para estas mujeres pues son ellas quienes, en el común de los casos, se quedan a cargo de los y las hijas, de la manutención de la casa, del pago de las deudas, lo cual, en estricto sentido, constituye otra forma de violencia y es visto y vivido como uno de los mayores obstáculos para poder salir de la situación, como lo expresa la señora Bárbara:

La CM me dio el lugar en donde vivir. Si mañana tengo que tomar una sopa de hierbas, tomo la sopa de hierbas pero tengo un lugar donde vivir, un lugar que me dio la CM. La CM me posesionó a mí de la casa... Póngase usted, este rato si yo no tendría esto [la casa], andar pidiendo posada a mis hermanas... Saber que tengo la casa, para mí es un mundo, porque sino este rato, le prometo, que si no tengo donde vivir, ya estaría otra vez con él. Pero ahora ya son 2 años que estoy separada de él... (Bárbara, 46 años, área urbana).

De lo expuesto hasta aquí, y a partir del análisis de ciertos testimonios recogidos a manera de ejemplo, así como de los resultados de la encuesta con la población femenina, vemos que las concepciones que generalmente circulan en torno al acceso a la justicia están más cercanas a una noción de protección/ ayuda para frenar la violencia —y en ciertos casos, de restitución o reparación del daño— más que vinculada a una idea de sanción penal para el agresor, que es la noción formal que se maneja u orienta el quehacer institucional.

Sin embargo, como señaláramos anteriormente, las percepciones no son estáticas, cambian con el tiempo, se matizan y/o se complementan con otras formas de entender la realidad o un hecho específico, como el acceso a la justicia, tal como sucede con ciertas mujeres usuarias que colaboraron en el estudio. En efecto, entre ellas encontramos también que hay quienes *conciben* que *acceden a la justicia en tanto se sanciona al agresor*:

Yo entiendo de la justicia que dicen que, cómo puedo decir, que le den algún castigo a los hombres, eso lo que yo digo que es justicia... Que hagan tener miedo siquiera digo porque viendo que hay justicia, que digan que le van a mandar adentro, ellos sí tienen miedo de ir adentro, eso es lo que yo digo que es un castigo para ellos, para mí ser me parece así no, no sé para los demás como será... (Miriam, 44 años, área rural).

Ésta es, empero, de las representaciones menos comunes. En particular, son pocas las mujeres que plantean de manera categórica este pensamiento, se trata, por lo

general, de aquellas que sienten que se han fortalecidas gracias al apoyo recibido por alguna organización de mujeres, por algún/a profesional que “me hizo ver que yo tengo derechos”⁹⁷, por el apoyo de personas muy cercanas a ella, entre otros factores. Estas mujeres, en cierta medida, y después de pasar por procesos de arrepentimiento, pero también de lucha, han interiorizado no solo que tienen derechos, sino que tienen el derecho a luchar por sus derechos.

Después de lo que le mandé sacando [al marido de la casa], después de que vino la policía... yo me arrepentí, yo me arrepentí, yo lloraba, decía *‘porqué hice esto, porqué yo le hice esto al [nombre del agresor] si él es mi marido’*... Pero después de un tiempo le metí preso y después también le volví a meter preso porque él entró acá a la casa, es que para él no hay Dios, no hay Ley,... Después de eso dos veces más creo que le he mandado preso, y lo puedo seguir haciendo, ya no me importa. Y no tengo vergüenza... si a la final yo estoy defendiéndome, defendiendo mis derechos (Bárbara, 46 años, área urbana).

O son también mujeres que, de darse una nueva situación de violencia, están dispuestas a terminar con la relación, ya que ahora saben con mayor certeza que “... Si mi esposo me volvería a agredir yo le vuelvo a denunciar, llamo a la policía y le mando preso, ahí sí yo le mando porque no estaría para estar aguantando ya ninguna agresión de él. Ahí pongo ya fin a todo...” (Nancy, 23 años, área urbana).

Si bien no podemos afirmar de manera categórica⁹⁸, el perfil de las mujeres que vinculan de una manera más directa ‘acceso a la justicia y sanción para el agresor’ oscila entre dos extremos. Por un lado son mujeres adultas (más de 45 años) que han vivido largos años en situación de violencia, que han ensayado por mucho tiempo distintas opciones para detener la agresión y el maltrato (incluyendo las

⁹⁷ Varias de las mujeres entrevistadas resaltaron lo importante que fue el apoyo y los consejos recibidos también por el médico legista que las atendió, así como por parte del mismo Comisario, ya que ellos las aconsejaron, les hablaron de sus derechos, “*me dieron mucho ánimo*”, “*me dijo que yo valgo mucho*”, “*me hizo ver que nadie tiene porqué estarme pegando*”. Esto evidencia que también entre los funcionarios de la CMF, así como entre otros actores vinculados a la atención de las mujeres en situación de violencia, circula una diversidad de concepciones, desde visiones más familísticas hasta enfoques más centrados en derechos.

⁹⁸ Si bien hemos recogido el testimonio de veinte y cinco (25) mujeres usuarias de las CMF, mediante entrevistas a profundidad, consideramos que para poder marcar tendencias, de manera más sustentada, requeriríamos de nueva y mayor información, así como de la aplicación de nuevas metodologías de recolección y análisis. Es una tarea que rebaza los objetivos de este estudio, más podría ser considerado para futuras investigaciones. De cualquier modo, creemos que el testimonio gentilmente proporcionado por las 25 mujeres usuarias nos dan importantes pautas para ensayar estos perfiles.

CMF a donde han acudido por varias ocasiones buscando protección), que pese a sus esfuerzos no han visto el cambio en sus parejas, que han tenido el apoyo decidido de familiares y/o de profesionales (en el campo legal y psicológico), lo cual las ha fortalecido y ha hecho que pierdan el miedo, la vergüenza, el sentimiento de culpa, de soledad, y que se sientan, en alguna medida, sujetos de derechos. Y, por el otro, se trata de mujeres más bien jóvenes, y que han acudido a la CMF ante los primeros episodios de violencia, ya sea motivadas por sus familiares más cercanos (madre, padre, hermanos/as), por algún amigo/a, o por iniciativa propia pues “yo no he estado acostumbrada a eso”, y que, además, tienen cierta independencia económica.

Lo expuesto no quiere decir, en modo alguno, que todas las mujeres que tienen uno u otro perfil, esbozado aquí brevemente, compartan la misma forma de entender el acceso a la justicia, ni que quienes conciben que se logra justicia en tanto el agresor es sancionado no piensen también en la protección y/o reparación del daño como otra forma de acceder a la justicia. O que quienes priorizan la idea de la protección/apoyo ante la sanción, no se planteen, en algún momento la posibilidad de que el agresor vaya a prisión y frenar así la violencia. Estas diversas formas de percibir el acceso a la justicia muchas veces se superponen, a momentos entran en conflicto, otras se entrelazan marcando matices propios al interior del imaginario de cada mujer. Mas, dentro de esta diversidad, algo que se hace evidente es que, para la mayoría de la población femenina del cantón Cuenca (mujeres usuarias y encuestadas), la lucha en contra de la violencia hacia las mujeres y la defensa de la unión familiar no son o no deberían ser, necesariamente, dos aspectos opuestos, de allí que ellas desearían conciliar una alternativa de mantención de la familia con la eliminación de las prácticas agresivas.

En fin, como se ha analizado a lo largo de estas páginas, las y los sujetos sociales tienen y construyen su propia visión sobre la norma y sobre los diferentes hechos sociales, como la violencia doméstica, por ejemplo, o los derechos y el acceso a la justicia. El análisis realizado en estas páginas nos muestra cómo las concepciones que circulan en torno a estos temas muchas veces difieren entre los distintos actores (mujeres usuarias, funcionaris/as de las CMF, otros prestadores de servicios vinculados, organizaciones gubernamentales, etc.), pero también varían al interior de cada grupo, en tal sentido, si bien la noción familista está más extendida entre los funcionarios de la CMF, no todos la comparten, incluso hay quienes las cuestionan desde posiciones que defienden más el derecho de las mujeres a vivir sin violencia.

Lo propio sucede entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales relacionadas con el tema que aquí nos ocupa, varias de las cuales comparten concepciones familistas o mixtas sobre la violencia, los derechos y el acceso a la justicia; no así las organizaciones de mujeres (COMAM, Casa de acogida María Amor), las mismas que se posicionan y actúan apegadas a los enfoques feministas de justicia, como lo hacen también muchas profesionales que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres. Se trata de instancias y profesionales que constituyen importantes referentes y lugares de apoyo para las mujeres en situación de violencia, pese a que las concepciones que aquellas manejan (feministas) no siempre coinciden con las expectativas, realidades y percepciones de gran parte de las mujeres usuarias⁹⁹. Entre estas últimas circula y, otras veces, convive, una diversidad de nociones, por lo general más apegadas a visiones familistas, aunque también haya quienes empiezan a cuestionar el maltrato y consideren que el Estado y la sociedad en su conjunto deben actuar para protegerlas, o quienes se acerquen más al enfoque de derechos. Sea como fuere, hemos de recalcar que estas nociones, ni son estáticas ni constituyen “compartimentos estanco”; estas conviven, se entrecruzan, se mezclan entre sí, e inciden, sin duda, en las conductas, las decisiones y acciones que tomen estas mujeres en diferentes momentos de sus vidas. En definitiva, estas concepciones que circulan entre los diversos actores, en cuya construcción intervienen una serie de factores culturales, sociales, personales, económicos, religiosos, etc., marcarán la praxis de estas personas ante la violencia y ante su derecho al acceso a la justicia, como veremos en capítulos posteriores; y, actuarán como motivadores o inhibidores para que las mujeres en situación de violencia acudan a la CMF y/o, de haberlo hecho, continúen con el proceso hasta el final.

⁹⁹ Este aparente o real desencuentro entre las concepciones manejadas por los movimientos feministas/organizaciones de mujeres y las expectativas, realidades y percepciones de las mujeres usuarias de las CMF es un tema que consideramos calve tener en cuenta para futuros debates y reflexiones académicas y políticas.

CAPÍTULO III

Los caminos recorridos por las mujeres para frenar la violencia

La lucha por los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas y por erradicar los diferentes tipos de violencia que se ejerce en contra de ellas, en especial la violencia doméstica, ha sido ardua e incesante, sobre todo, desde las dos últimas décadas, en sintonía con lo acaecido en el ámbito internacional, como hemos anotado anteriormente. Éstas han redundado, sin duda, en importantes avances dentro de la sociedad civil, así como en materia de política pública, de legislación y de planes y programas de protección, atención y sanción, a nivel nacional y local; mas, el problema persiste y demanda de mayor y continua atención.

En el caso particular que aquí nos ocupa, la violencia doméstica (en sus distintas formas) dentro del cantón Cuenca sigue siendo una de las más comunes y extendidas formas de violar los derechos de la población femenina de esa localidad. Las cifras reseñadas en capítulos iniciales, pero sobre todo los testimonios de muchas mujeres recogidos durante el proceso investigativo, nos evidencian esta situación. Se trata, como hemos dicho antes, de mujeres diversas -por su edad, por su pertenencia étnica, por su nivel de instrucción, por el sector socioeconómico del que proceden, por su experiencia personal y familiar, y por otros tantos factores-

que viven esta realidad y que se baten día a día y de distintas maneras, intentando frenar la violencia, buscando vivir una vida digna. Por infortunio, es una lucha que todavía no ha sido ni visibilizada ni reconocida suficientemente, lo cual alimenta la aún extendida opinión social de que las mujeres son víctimas pasivas y hasta “cómplices¹⁰⁰” de la violencia, ignorando tanto la capacidad de acción (*agency*) de las mujeres dentro de contextos de violencia (Bograd, s/f), así como los múltiples factores que entran en juego y que inhiben o impulsan a estas mujeres a tomar una determinada decisión/acción para hacer frente a estas agresiones y abusos (Rico, 1996).

Aquí queremos, justamente, detenernos en este aspecto. Analizar cuáles son los caminos que toman las mujeres ante tales situaciones, porqué y cuándo deciden transitar en una, otra o varias direcciones, cuáles son sus expectativas, qué factores influyen (obstaculizan/facilitan) en su accionar y en su lucha por frenar la violencia, con qué recursos¹⁰¹ y oportunidades cuentan para ello, etc. Consideramos que éstos son parte de los elementos claves a tomar en cuenta si queremos avanzar en la defensa y garantía del derecho al acceso a la justicia para las diversas mujeres en situación de violencia, y hacia la consecución de una justicia de género. Ello implica, entre otros aspectos, garantizar a estas mujeres el acceso a y control sobre los recursos, y, fortalecer su “agencia” (Goetz, 2007), respetando y respondiendo a su heterogeneidad y bajo un principio de pluralidad.

Los distintos caminos que toman las mujeres en su lucha por frenar la violencia

La violencia doméstica es una problemática que afecta a varias mujeres del cantón Cuenca, la forma cómo ellas la viven, la experimentan y la perciben difiere entre unas y otras, debido a la interacción de múltiples factores, como hemos analizado en el capítulo anterior. Esta heterogeneidad de experiencias y modos que ellas

¹⁰⁰ Desgraciadamente no es raro aún escuchar en diversos ámbitos, incluidas las instancias especializadas, responsables de velar por los derechos de las personas, y/o más sensibilizadas, que las mujeres “son masoquistas”, que “ellas mismas no quieren salir de eso”, que “ellas mismas les perdonan a los maridos”, que “cuando se le manda preso, ella viene a estar rogando que le saquen”

¹⁰¹ Entiéndase “recursos” en el más amplio sentido de la palabra: recursos económicos, redes sociales y familiares, fortalezas personales, manejo de información clave, conocimiento de sus derechos, etc.

tienen de entender dicha violencia, también da forma y define las “vías de escape”, como llama Bograd (s/f), que ellas toman frente a la agresión y abusos de sus parejas.

En efecto, los resultados de esta investigación nos sugieren que, a lo largo de los años de vivir en esta situación, las mujeres transitan por diferentes caminos, a la vez que despliegan, consciente o inconscientemente, una serie de estrategias para enfrentar y frenar la violencia doméstica. Las “elecciones” y decisiones que hacen en uno u otro momento dependen, como veremos en breve, de muchos aspectos y circunstancias, que incluyen la peligrosidad de la violencia, las ayudas y oportunidades que tienen a su alcance, sus expectativas frente a la relación, su percepción respecto del sistema de justicia y el acceso a la misma, las barreras y obstáculos que deben sortear, su concepción sobre la violencia, sobre sus derechos, sobre la familia, la información que manejan, etc.

Buscando que cambie, “pero de a buenas”

Sin perjuicio de lo dicho y con algunas excepciones, una constante que arrojan los testimonios de las mujeres entrevistadas –hoy usuarias de la CMF– es que ante los primeros actos de violencia o “*al principio*”, como ellas dicen, la gran mayoría (22 de las 25) no acudió a presentar ningún tipo de denuncia en las comisarías generales de policía¹⁰² ni en las comisarías especializadas para atender violencia intrafamiliar, cuando éstas ya fueron creadas.

En general, señalan que se trató de un período en el que vivieron en silencio y solas esta situación; en que no contaron nada a nadie, o comentaron muy poco a personas muy allegadas, diciendo apenas “que tenía algunos problemas”,

¹⁰² Queremos recordar que las comisarías de la mujer y la familia del cantón Cuenca entraron en funcionamiento apenas en el año 1994 la primera, y en 2004 la segunda. Antes de ello, las mujeres en situación de violencia solo tenían la opción de presentar su denuncia en las comisarías nacionales de policía, en donde poco o nada se hacía para defender los derechos de las mujeres y protegerlas de los malos tratos. Y, previo a la tipificación de la violencia intrafamiliar en la legislación ecuatoriana (1995), solo podían acudir a tales instancias a presentar “exposiciones sobre los malos tratos recibidos y solicitar se convoque a audiencia al agresor (su pareja) para suscribir un acta de mutuo respeto (Camacho y Jácome, 2008:15). Varias de las mujeres –hoy usuarias de las CMF– que participaron en este proceso investigativo, para aquellas épocas ya estaban emparejadas y viviendo violencia doméstica (7 de ellas tienen hoy en día más de 15 años de relación. 3 entre 10 y 15 años. 8 más de 5 años. 6 entre 1 y 5 años).

básicamente “para no preocupar a la familia”, “por miedo a él”, “porque me daba vergüenza”, “porque yo veía que mi mami también se quedaba callada”. Y, aunque estas mujeres señalen, unas más otras menos, que “al principio no hice nada”, de sus testimonios se desprende que todas reaccionaron ante la violencia, desplegando algunas acciones y tomando ciertas medidas con la esperanza de que “él cambie” y así cese la violencia.

Al principio no hacía nada ni decía nada a pesar de que tenía, como ya le dije, una familia que siempre estamos apoyándonos, pero yo no quería preocuparles a mis papás yo no dije ni hice nada. Después le comenté a una hermana mía y ella me ayudó y me dijo que no que no me debía dejar... así, igual hablé con él, él me dijo que las cosas iban a cambiar y me quedé embarazada nuevamente, entonces ya fue un poco más... como que ya se dio cuenta él, fue más tierno más amoroso, pero después de que di a luz a mi segunda bebé comenzó a ser el mismo de antes... (Ángela, 25 años, área urbana)

Con el objetivo de que él cambie, e intuyendo que ese podía ser el camino para frenar la violencia, estas mujeres ensayan algunas acciones: hablan con sus parejas para que recapaciten; pasan por alto, no hacen caso, en definitiva, “creía que era mejor hacerme la loca” ante las agresiones para evitar más peleas; otras veces y no sin temor, se animan a reclamarles por su actitud; o, en su defecto, deciden cambiar su propio comportamiento y “tratar de ser mejor”, es decir, evitar hacer o decir cosas que molestasen a su pareja, o intentar ser más cariñosas. Y, cuando la “cruz” se volvía muy pesada, “refugiarme en Dios porque soy creyente”, autoconvencerse de que la pareja no es responsable ni consciente de lo que hace, o comentar muy superficialmente con alguna persona muy cercana que está teniendo problemas (en general sin mencionar que existe violencia); y, en contados casos, como refieren dos de las mujeres entrevistadas, hasta “pensé en suicidarme”, “en quitarme la vida”¹⁰³.

¹⁰³ Contrariamente a lo que se suele creer, este pensamiento de quitarse la vida surge no solo entre las mujeres que han vivido en situación de violencia por largos años; así lo sugieren los testimonios de las dos personas que se refirieron al tema como una “salida” al problema: La una señora ha vivido violencia doméstica por 17 años, y cuando ella se refiere “al principio”, está hablando de por lo menos 7 u 8 años. Para la otra señora, ese “al principio” tiene un significado de alrededor los dos primeros años luego del primer episodio de violencia física; esta señora estuvo casada por 17 años (hoy divorciada), y su esposo empezó a agredirla física y psicológicamente al séptimo año de matrimonio.

Desde, prácticamente, la luna de miel, empezó su maltrato... Yo soy muy apegada a mi papá, entonces yo le comentaba a mi papá: 'papá, paso mal con él,..., me insulta por simples cosas, una pregunta que le hago, me grita,... Yo me siento mal, yo no quiero seguir casada...'. Y él me decía: 'Mijita, el matrimonio es así, Jesús dijo: coge tu cruz, y sigue. Imagínate, son dos mundos diferentes, pertenecientes a diferentes familias, no le conoces nada, y de la noche a la mañana, tener que vivir juntos, en la mañana, en la tarde, en la noche, o sea no va a haber esa comprensión, pero es así mismo, es difícil. Pero al paso del año, ya uno se va conociendo poco a poco'. 'Está bien papá, sigo sus consejos'. Y así seguía con él [esposo]. Seguía él con sus cosas, me hacía la loca, me hacía la que no escuchaba, no le daba pie para seguir discutiendo. Mis momentos de soledad, lloraba, jamás le decía a mi mamá, esto me dijo o lo otro, después a mi papá ya tampoco. A los dos años vuelta volví donde mi papá: 'papá no puedo, no puedo, no me trata bien, sufro mucho', pero no le decía que me pegaba. 'Mijita, unos años recién han pasado, es muy poco, ten paciencia, pídele a Dios, trata de ver qué es lo que le molesta y trata de no hacer; si llega bravo, molesto, mejor no le digas nada'. 'Está bien papá'le contestaba [para entonces ya había nacido su primera hija]. 'Piensa en tú hija, los cinco primeros años son difíciles, me decía... Pasaba el tiempo y así mismo seguía él, nació mi segundo hijo [a los cuatro años de la primera] y de ahí vuelta fue mi excusa,... el magisterio no da para vivir, no me daba [ella es profesora en un colegio]... Pasaba toditos los días con dolor de cabeza, se me empezó a amortiguar el brazo, aquí en el cuello me tocaba y era como corriente eléctrica... Hubo muchas veces que yo traté de quitarme la vida, o sea vino a mi pensamiento, yo dije de aquí me voy... pero para eso también tiene que ser uno valiente, y no pude. Pensaba muchas cosas [formas para quitarse la vida] y siempre le decía a Dios: dame la oportunidad por favor... (Florencia, 38 años, área urbana).

Este testimonio resume, en términos generales, lo que la mayoría de mujeres entrevistadas expusieron de lo que, inicialmente, hacían ante la violencia ejercida por sus parejas (salvo lo de pensar en el suicidio). Así, el silencio casi total, el cambio de actitud propia, el limitarse a escuchar y evitar hacer cosas que podrían disgustar a su pareja, el tratar de ignorar la situación, el conversar con él para que reflexione, etc., parecen ser las principales acciones en este momento, y el objetivo central, lograr que su pareja cambie y que la violencia cese¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Es importante señalar que de las veinte y cinco mujeres entrevistadas, solo tres pusieron denuncia en la CMF luego del primer acto de violencia física (después analizaremos estos casos).

Ahora bien, en este punto es necesario hacer algunas puntualizaciones: Primero, aunque muchas de las acciones realizadas por estas mujeres ante la violencia de sus parejas en ese “momento inicial” coincidan, cabe señalar que en cada caso la situación de violencia se vivió de forma particular, de allí que las estrategias utilizadas por ellas estuviesen también matizadas por estas experiencias específicas. Segundo, este momento que ellas llaman “al principio” no tiene un tiempo establecido ni es el mismo para todas las mujeres; en unos casos se tratará de unos meses, en otros de un par de años, o de cinco o de tres o de ocho... Sea cual fuere el lapso, para cada mujer ese período tiene un significado temporal particular y está marcado, básicamente, por el tiempo que transcurre entre el primer acto de violencia¹⁰⁵ y los subsiguientes que son vividos “en solitario” y casi en total silencio, hasta que deciden romper ese mutismo y buscar ayuda entre su red familiar o de amistades, y/o en otros lugares. Tercero, las acciones y medidas que toman no son excluyentes entre sí; por lo general estas mujeres hacen varias cosas de manera simultánea, en un ejercicio de “prueba y error”; a momentos priorizan ciertas acciones y no otras, en nuevas ocasiones cambian de “estrategia”, todo con la expectativa de encontrar la “fórmula” que ponga fin a la violencia, sin que ello implique romper con su pareja. De hecho, en este período “inicial” casi nadie (salvo una) se planteó la posibilidad de poner fin a la relación como forma de terminar con la violencia, incluso entre aquellas (muy pocas) que en contadas ocasiones buscaron refugio pasajero donde algún familiar.

Esto último no es casual ni mera coincidencia; al contrario, ello tiene su asidero, como bien señala Rico en un orden ideológico-cultural que ha naturalizado la violencia en contra de las mujeres en el ámbito doméstico, que ha asimilado esta conducta como parte de la relación conyugal y que “debido al prejuicio que lleva a no inmiscuirse en la privacidad de la vida matrimonial y familiar, ha sido silenciada tanto por la sociedad como por las víctimas” (Rico, 1996:24). En efecto, la ruptura no fue para muchas mujeres una opción, al menos en aquel momento; entre otras razones porque social e individualmente se han internalizado los valores y normas sociales erigidos por la ideología sexista, una ideología que no solo marca diferencias entre el mundo femenino y masculino sino que los jerarquiza, justificando las relaciones desiguales de poder que ha resultado en la subordinación de las mujeres. Otro

¹⁰⁵ La mayoría de mujeres usuarias (13 de 25), con quienes nos entrevistamos, fueron maltratadas física y/o verbalmente desde el primer año de la relación de pareja. Del resto de mujeres: 6 vivieron esta situación por primera vez al segundo año de la relación, 3 a partir del tercer o cuarto año y 2 a partir del sexto o séptimo año.

factor que incide para que las mujeres no deseen la finalización de la relación es porque se tiende a idealizar y defender a la familia a costa de lo que sea; así como por las presiones familiares y sociales que inciden en las decisiones de estas personas, obligándolas a vivir según los mandatos culturales dominantes¹⁰⁶ (Ibid).

Dichas presiones se expresan, de manera más clara, cuando las mujeres en situación de violencia, como el caso de nuestras colaboradoras, deciden romper el silencio, al menos entre su círculo más cercano, y comienzan a buscar ayuda y orientación con ciertos profesionales y/o instituciones, incluidas las comisarías generales o especializadas, como veremos a continuación. Este momento y el transitar por estos nuevos caminos, es lo que ellas definen como el “después”.

Luego “me fui buscando ayuda”

Como decíamos en líneas anteriores, en la búsqueda de frenar la violencia ejercida por parte de sus parejas, y, viendo que las estrategias desplegadas “al principio” no surten efecto, las mujeres entrevistadas (salvo las tres que acuden directamente a la CMF) deciden transitar por nuevos caminos y ensayar otras salidas, que implican en todos los casos romper con el silencio e ir a buscar ayuda en diferentes lugares y con distintas personas.

De esta manera, cuatro de las mujeres hoy usuarias de las CMF¹⁰⁷ nos explicaron que, en un momento determinado y sin saber qué más hacer, deciden buscar apoyo con los sacerdotes o ciertas organizaciones de ayuda social. Así, la señora Lucrecia recuerda que, entre otras cosas, incluso intentó “...llevar[le] a un padre pero él no ha querido saber nada de nada; igual dice que no acepta consejos de nadie que él es una persona mayor, que él sabe lo que hace...” (Lucrecia, 37 años, área rural). Por su parte, la señora Florencia (38 años) rememora que fue a hacerse atender donde unos médicos extranjeros que habían llegado a la parroquia donde ella vive, pues mantienen convenio con la Junta Parroquial, y que al enterarse que dichos galenos pertenecen a un club denominado Club 700¹⁰⁸ decide acudir allá,

¹⁰⁶ En el último testimonio referido, correspondiente a la señora Florencia, se evidencia claramente lo expuesto.

¹⁰⁷ Se trata de tres mujeres más bien jóvenes (29, 37 y 38 años), dos de ellas del área urbana (una con instrucción secundaria y otra con primaria completa), y otra del área rural, con instrucción primaria. Todas tienen al menos un hijo/a.

¹⁰⁸ Club 700 era una agrupación dentro de la Misión Protestante que brindaba ayuda social y médica a la vez que ejercían

solicitarles que hablen y aconsejen a su esposo e incluso asistir a unas reuniones de pareja que organizaba este grupo; esfuerzo que tampoco dio ningún resultado ni generó cambio alguno en el comportamiento de su esposo. También hubo quien fue a un centro de drogadicción con el fin de que le orienten en relación a su esposo, pues ella asumía que la violencia que él ejercía en contra de ellas se debía a “*su vicio*”.

De forma paralela, algunas de dichas mujeres acudieron también a centros o a médicos particulares en busca de apoyo personal, como nos comparte una de ellas: “... al principio era llorar y llorar, hasta que pedí ayuda porque ya después con tantas cosas que seguían pasando ..., me sentía tan mal y busqué ayuda psicológica” (Clara, 40 años, área urbana).

De estos relatos y de muchos más que hemos recogido, evidenciamos nuevamente cómo estas mujeres despliegan diversos esfuerzos para que termine la violencia; éstos combinan la búsqueda de ayuda profesional y/o espiritual a nivel personal, pero también orientada a sus parejas, pues persiste su afán de ayudarlos “a que recapaciten”, “a que se den cuenta”, “a que cambien”. Se asume, así, que el problema de la violencia en contra de las mujeres, en este caso, la violencia doméstica es una problemática de conducta individual, que las incluye; de allí el empeño que ellas hacen para evitar modificar también sus comportamientos, como veíamos anteriormente.

Ninguna de las mujeres entrevistadas refirió haber ido, en este momento y por cuenta propia, a alguna organización local de ayuda especializada para mujeres en situación de violencia; básicamente porque poco o nada sabían de su existencia¹⁰⁹. El escaso conocimiento de este tipo de instituciones, a diferencia de lo que sucede con las CMF, se confirma al analizar los resultados de la encuesta aplicada en el marco de esta investigación, a la población femenina del cantón Cuenca. Así, mientras el 97,7% de las mujeres consultadas, tanto del campo como de la ciudad, dice conocer la existencia de las CMF, apenas el 41% y el 34%, tiene referencias de los Consultorios Jurídicos gratuitos de la Universidad de Cuenca o de la Universidad

su misión evangelizadora. Se trata de tres mujeres más bien jóvenes (29, 37 y 38 años), dos de ellas del área urbana (una con instrucción secundaria y otra con primaria completa), y otra del área rural, con instrucción primaria. Todas tienen al menos un hijo/a. Club 700 era una agrupación dentro de la Misión Protestante que brindaba ayuda social y médica a la vez que ejercían su misión evangelizadora.

¹⁰⁹ Como veremos en breve, ellas acuden a esas instancias por intervención y recomendación directa de otras personas.

Católica, respectivamente. Lo propio sucede con la Casa de Acogida María Amor, la cual apenas es conocida por el 16% de las mujeres encuestadas. En estos resultados no encontramos diferencias significativas ni por grupos de edad ni por áreas de residencia.

La búsqueda de apoyo por las vías expuestas en párrafos anteriores, no excluye otros caminos y recursos de los cuales también echaron mano las mujeres entrevistadas (usuarias), antes de decidirse a ir a la comisaría de la mujer y la familia. Muchas optaron por acudir, nuevamente o por primera vez, a solicitar apoyo a sus familiares directos (padre, madre, hermana/o, prima, etc.) o políticos (suegra, cuñada/o), a amistades, a comadres u otras personas allegadas; pero en esta ocasión haciendo ya mención directa a la violencia que vivían por parte de su pareja. Dicen haber hecho esto tanto por la necesidad de “desahogarme, es que ya no podía más”, o “porque mi amigo se dio cuenta que yo no andaba bien y ya no podía seguir como si nada”, o también con la expectativa de que estas personas las orienten, las ayuden, las protejan. Tal medida incluía también, entre algunas mujeres, abandonar su casa una o varias ocasiones e ir a refugiarse donde sus progenitores u otros familiares; es decir, ensayar separaciones temporales, con todas las complicaciones que ello les significaba (pues en esos traslados estaba incluida su descendencia) y los nuevos riesgos que podía acarrearles, como recuerda una de las señoras indígenas:

... fui un día con guaguas, todo, donde mi mamá, pero él fue a buscar, obligó a regresar... después, ese tiempo la señora [la empleadora en Cuenca] me dio una casita ahí en Tarqui. Allá me fui a vivir y llevé a toditos, pero ahí ha habido familia de él [del esposo]. A los 5 meses me descubren y dicen que van a llevar [a la casa, junto a su pareja], entonces mejor me fui vuelta a la Victoria. Ahí me fui así mismo mintiendo porque él se presentó... diciendo que yo había sido una mala mujer, que me había ido de la casa. Ahí yo dije que ellos no saben lo que pasa, que él me trata demasiado mal, todo lo que él me decía, yo les dije que [el esposo] sabe estar diciendo: `si no te reúnes de nuevo conmigo, le mato a tu papá, a tu familia` ... (Clemencia, 33 años, área rural).

Los resultados de estas acciones fueron diversos, a ratos contradictorios, confusos y contraproducentes para estas mujeres. En ciertos casos ellas se encontraron con actitudes hostiles y hasta con amenazas (sobre todo por parte de la familia política), y/o con “consejos” de su propia familia y amigos/as que, en lugar de ayudarlas a salir de esa situación, las empujaban a continuar, argumentando que

“ya ha de pasar, verás que ya va a cambiar”, ten paciencia, vos también trata de no hacerle tener iras”, “pero por qué no tratas más bien de entrar en amistad con él [léase volver con él]”, “no vale que se separen, por los guaguas”. Aunque por otro lado había también quienes las motivaron a actuar de forma más decidida; ya sea sugiriéndoles que “no te dejes pegar, trata de defenderte”, “coge un palo, lo que encuentres y vos también dale” (recomendación que en ciertas ocasiones y armándose de valor pusieron en práctica, mas ello les acarreó nuevos problemas –autocuestionamiento, críticas e inculpaciones de terceros, revictimizándolas¹¹⁰– y, a veces, más violencia por parte de su pareja). Otras veces, parientes y allegados actuaron tratando de defenderlas cuando están siendo agredidas (aunque esto lo reportan muy contados casos, entre otras razones porque por lo general los actos de violencia suelen suceder “dentro de las cuatro paredes” de la casa); o animándolas a buscar apoyo con autoridades locales (comisarías generales de policía, Teniente Político, sobre todo cuando aún no se habían creado las CMF) y, más recientemente, en servicios e instancias especializadas. Los siguientes relatos, de tres distintas mujeres, ejemplifican lo dicho:

... en la escuela [donde estudian sus hijos/as] me dan ‘escuela para padres’, ahí me ayudaron para que no le tuviera miedo y para que me defienda... [así] le iba perdiendo el miedo, me defendía y me decía [su pareja] que era una filática; para él no era mujer sino una empleada... la segunda vez me agredió frente a la escuela donde estudiaba mi hijo, ahí me vieron los doctores, me vio un doctor y dos padres de familia y trataron de salir en mi defensa y ellos también salieron afectados (Amanda, 34 años, área urbana).

Donde la señora [su empleadora] venía yo con los guaguas, yo tenía confianza, ahora no más es que no me fui allá. Ella me decía que vaya a retirar las cosas [de mi casa] y que vaya donde ella con los guaguas a

¹¹⁰ Michel Bograd señala en su artículo “Strengthening Domestic Violence Theories” (s/f) que las mujeres cuando tienden a reaccionar violentamente o a golpear a sus parejas lo hacen para defenderse de las agresiones de ellos, a diferencia de lo que sucede con los hombres golpeadores, quienes lo hacen con propósitos de dominación, coerción y control (acorde a los patrones culturales). Explica también que se juzga socialmente de manera distinta la violencia ejercida por el hombre y por la mujer; las mujeres que golpean, dice, se autojuzgan y son juzgadas por la gente, y puntualiza, además, que las mujeres golpeadoras podrían ser juzgadas por la sociedad de manera diferente si se trata de una mujer negra o blanca, pobre o de sectores acomodados, etc. En este mismo sentido se refirió el Sr. Comisario de la CMF Segunda del cantón Cuenca; pues en la entrevista que le realizáramos señaló que: “Cuando se trata de denuncias de agresión puestas por hombres, es porque comúnmente ella [la mujer] agrede más pronto que él para adelantarse, o sea defenderse porque ya sabe [que él la va a pegar], y después él se hace el víctima, y cuando después viene la señora [respondiendo a la citación], vemos que ha habido todo un lapso que la señora ha sido víctima de él” (Comisario encargado, CMF 2a.).

trabajar... pero igual él no me dejaba... Después de eso me fui con el Teniente [Teniente Político¹¹¹] a traer las cosas. Con Teniente y todo, él iba a verme donde mi mami [porque] yo mentí que me voy donde la señora a vivir pero me fui donde mi mami, pero él igual vino donde mi mami a querer llevarme a la casa otra vez. Yo no pude a él alejar de mi lado... Me acuerdo que vino teniente y dejó ahí [en la propia casa], vino toditos [los 9 hijos] y después ahí quedamos solos. Ahí también amenazó [el marido] con mi papi [creyendo que el padre fue quien acudió al Teniente Político]: ‘... ahora voy a traer un cuchillo y voy a matar’, decía él... (Clemencia, 33 años, área rural).

... yo tengo un amigo que casualmente lo conocí también en la universidad, es abogado, y él me dijo que existe una ley que ampara a las mujeres... me dijo él de la comisaría de la mujer y ya pues, yo acudí a la a la comisaría (Liliana, 21 años, área urbana).

Para quienes recibieron el apoyo decidido de sus familiares, amigos/as u otros, estas personas se constituyeron en pilares y apoyos fundamentales, lo que permitió a dichas mujeres tomar, más tarde o más temprano, otro tipo de decisiones, aunque ello no haya sido para nada fácil, por múltiples circunstancias. En efecto, entre las mujeres –hoy usuarias de las CMF– encontramos algunas que decidieron separarse de sus esposos/parejas, pero sin intervención de ninguna autoridad ni denuncia de los hechos de violencia. En algunos casos esta separación no supuso una salida del hogar ni del hombre ni de la mujer, sino más bien una separación de alcoba (las mujeres van a compartir dormitorio con sus hijas/os), lo cual se constituye, además y hasta cierto punto, en una forma de autoprotección, significa también evadir y no permitir ningún tipo de intimidad, evitar compartir una cotidianidad; situación que obligaba a las mujeres a adaptar sus horarios y movimientos a los del hombre con el fin de eludir cualquier tipo de contacto. Empero esta estrategia no suponía, en modo alguno, que ellas se desentendieran del trabajo dentro del hogar, incluyendo la preparación de alimentos para el hombre, el lavado y planchado de su ropa, etc., garantizando que “a él no le falte nada”.

También encontramos quienes, luego de “romper el silencio” y compartir su experiencia con terceras personas, se animaron a denunciar la violencia por

¹¹¹ El Teniente Político constituía la máxima autoridad en el área rural, antes del 2000, cuando en el Ecuador se crean las Juntas Parroquiales, y la máxima autoridad recae en quien ejerce la presidencia de dichas Juntas.

primera vez y, en ciertas ocasiones, luego de muchos años. Para lograrlo, contaron con el apoyo irrestricto, orientación y compañía de hermanas, amigas/os, madres, etc., que, en muchos casos, tenían conocimiento de las instancias policiales (antes de la creación de las CMF) o de las comisarías especializadas, de las cuales ellas mismas, en algún momento, habían sido —o seguían siendo— usuarias.

Coinciden estas experiencias relatadas por las mujeres usuarias de la CMF que colaboraron en este estudio, con los resultados arrojados por la encuesta aplicada a la población femenina del cantón. Un buen porcentaje de las encuestadas, al preguntárseles sobre cómo tuvieron conocimiento de las CMF, mencionaron que: por medio de una amiga (30,7%), de una persona de la familia (27,7%) y/o de una vecina (26,4%); sin que en sus respuestas existan diferencias importantes entre las mujeres del campo o de la ciudad, o entre los diferentes grupos de edad, o entre aquellas pertenecientes al nivel socioeconómico bajo, medio o alto. Esto nos sugiere que la concepción de violencia contra las mujeres dentro de la relación de pareja, como un problema público, y no como un asunto privado, ha ido ganando espacio, al menos a nivel del discurso, de allí que se tienda a hablar más abiertamente de ella¹¹² y que “corra de boca en boca” que hoy ya existe una instancia especializada en la cual las mujeres pueden acudir para detenerla¹¹³ (Camacho y Hernández, 2008). Es más, las mujeres consultadas, pertenecientes a los sectores bajo y medio, anotan en un 59% y en un 41%, respectivamente, que se enteraron de la CMF al acompañar a una amiga que acudió a dichas instancias, cosa que no sucede con aquellas del sector alto, ya que ninguna de ellas menciona haber estado en esta situación¹¹⁴. Esto, como dijéramos en un documento anterior (Ibid.), probablemente indica que estas mujeres poco acuden a las comisarías especializadas como un mecanismo para resolver la violencia, o que, si lo hacen, prefieren mantenerlo en silencio¹¹⁵.

¹¹² Eso no significa que este pensamiento sea generalizado, ni que no existan y prevalezcan aún un sinnúmero de barreras que obstaculizan y muchas veces impiden a las mujeres poder salir de esta situación.

¹¹³ Efectivamente, un buen número de las mujeres entrevistadas, durante las conversaciones con ellas, señalaron de forma categórica que ellas, hoy en día, cada vez que tienen la oportunidad cuentan a otras mujeres de la existencia de las comisarías especializadas y las animan a acudir a ellas.

¹¹⁴ De acuerdo a los resultados de la mencionada encuesta, los medios de comunicación en general, constituyen otra importante vía a través de la cual casi la mitad de las mujeres encuestadas (45%) tuvo conocimiento de las CMF.

¹¹⁵ En el proceso de selección de las mujeres usuarias de CMF, para la realización de las entrevistas a profundidad, de hecho solo pudimos identificar a una mujer perteneciente a sectores acomodados de la ciudad de Cuenca. Según su testimonio, las veces que ella acudió a la Comisaría de la Mujer siempre lo hizo sola pues “*no quería involucrar a otras personas en esto, aunque mis amigas sí sabían que iba allá*”, además relata que cuando ella sugiere a una amiga o fa-

Retornando a las experiencias de las mujeres usuarias, los relatos obtenidos por medio de las entrevistas a profundidad nos sugieren que para la mayoría de estas mujeres la decisión de separarse y/o de presentar una denuncia no fue fácil en ningún caso. Al contrario, les generó conflicto interno, dudas de estar haciendo lo correcto, temor a represalias de sus parejas, inseguridad pues ello podría acarrear una separación definitiva (cosa que en varios casos no se desea pues siguen albergando la esperanza de que ellos cambien), vergüenza de acudir a dichos lugares y que la gente las vea, no querer contrariar a sus progenitores cuando no han recibido su apoyo y, más bien, han sido aconsejadas por ellos de que “trate de ser paciente, que la situación ya ha de cambiar”, el temor a la crítica y rechazo por parte de la familia política y del entorno en general, etc. Todos estos aspectos se constituyeron para dichas mujeres, veces más – veces menos, en elementos que postergaban la acción, o, como dice Rico (1996), en “motivos inhibidores” para continuar con el proceso, entre muchos otros existentes. Tener presente las múltiples barreras y obstáculos a los cuales estas mujeres se enfrentan a la hora de tomar cualquier decisión, es fundamental, pues si no se trabaja en ello, si no se las enfrenta desde diversos niveles y sectores, difícilmente se garantizará a estas mujeres un real derecho al acceso a la justicia. Comparten esta postura, diversas/os profesionales con quienes nos entrevistamos, y que forman parte de la RIAP-VIF:

... hay muchas limitaciones que tenemos que superar. La falta de conocimiento de que existen instituciones o personas que pueden apoyar para que... puedan defenderse; la falta de conocimiento de que tengo derecho a una vida digna, sin violencia,..., la falta de apoyo no solamente de la familia, porque muchas veces la familia influye de manera negativa, la falta de agilidad en los trámites que permite [perpetúa] la inseguridad... (Directora Departamento de Gestión Social, Área de Salud No. 2).

... hay una presión social increíble con las mujeres. Nosotras vemos aquí como las redes familiares actúan tanto a favor de los hombres, que les terminan viendo como los pobrecitos... Toda la presión social y que les dicen que ya como se fueron de la casa ya es suficiente lección para los maridos... Entonces con esa presión es difícil que las mujeres se sostengan sin apoyos buenos, especializados y realmente comprometidos... (Directora y abogada, Casa de acogida María Amor).

Nuevamente queremos puntualizar que estos caminos no son excluyentes entre sí; las mujeres en diversas ocasiones transitan a la vez por varios de ellos, retoman ciertas “estrategias” de las desplegadas “al principio”, para volver a ensayar comunicar lo sucedido, buscar apoyos con terceras personas o instancias, en donde muchas veces encuentran posiciones contrapuestas que las confunde, pero que en un momento dado, también las puede catapultar a tomar nuevas acciones, como ilustra el siguiente testimonio:

... yo a mi mamita le contaba. Mi mamá decía mijita tienes que sufrir vos, para eso te has casado, ya no tienes más qué hacer, vos tienes que sufrir por tus hijos, y como cuando mi primera hija estaba de cinco años se murió, son 24 años, 25 años es muerta mi mamá... más antes así yo pasaba donde el padre, donde el párroco, el párroco también decía, que el también no puede hacer nada que yo vaya, más antes no había así las comisarias de la mujer, no había, decía que vaya donde las autoridades, a la Tenencia (Política)... también como aquí es el PAI (policía de atención inmediata) yo le pregunté a los policías, señora dijo, vaya a poner una denuncia en la Comisaría de la Mujer, usted cómo va a estar sufriendo, y así, más antes no había nada, no había... (Miriam, 45 años, área rural).

Esto nos devela que los caminos recorridos, ni lo que podríamos llamar los “momentos” marcados por estas mujeres (al principio, luego – después) son lineales, excluyentes, unidireccionales, más bien se entrelazan permanentemente, se superponen, marcan un “ir y venir” y un caminar en diversas direcciones, aunque siempre con una misma expectativa, y, un mismo objetivo de frenar la violencia. Tampoco son caminos/momentos comunes a todas las mujeres; ni éstos son recorridos de la misma manera por todas ellas, como han dejado ver los testimonios referidos a manera de ejemplo. Mas, lo que en este momento (“el después”) sí coincide entre todas las mujeres (salvo las pocas que acudieron a la CMF después del primer evento de violencia), es que todas, de una u otra manera, rompieron el silencio; es decir “sacaron” el problema a la luz pública, aunque con reservas y temores.

Una vez más debemos señalar que estas acciones/caminos emprendidos por las mujeres entrevistadas (buscar apoyo con terceras personas o instancias) coinciden con lo manifiesto por la población femenina que participó en la encuesta de opinión. El 41% de las mujeres consultadas señaló que solicitarían ayuda a su madre u otro familiar propio, aunque también mencionaron, pero muy por debajo (14,3%), que lo harían con la familia política, sobre todo en el área rural. Este último aspecto

hace referencia a la importancia que tiene la familia ampliada entre la población del campo, tal como dijéramos en capítulos anteriores, así como otras instancias de resolución de conflictos propias de estos sectores poblacionales, en particular entre la población indígena. El director de los consultorios jurídicos gratuitos de la Universidad Católica de Cuenca, que ha colaborado por muchos años con comunidades indígenas, manifestó que entre esta población se suele acudir primero a instituciones “no formales” (padrinos/madrinas; líderes reconocidos localmente, etc.) para hacer frente a este tipo de problemáticas, lo que explicaría, dijo, las pocas denuncias existentes en las comisarías de la mujer y la familia correspondientes a estos grupos¹¹⁶. Del mismo modo, entre las respuestas dadas por las mujeres encuestadas encontramos que el 9,3% enunció que pediría apoyo a alguna amistad, y un 5,8% dijo que acudiría al párroco/pastor, ésta última alternativa fue expuesta básicamente por mujeres del campo (Camacho y Hernández, 2008).

Dentro de esta lógica de “romper el silencio”, acudir a instancias policiales (comisaría nacional de policía), y años más tarde a la CMF, forma parte de ese abanico de caminos por los que dicen haber transitado las mujeres en situación de violencia, durante ese período identificado por ellas como “luego” o “después”. Un período, que al igual que se expuso con el momento identificado por estas mujeres como “al principio”, no tiene un lapso de tiempo específico ni común a todas ellas. Como bien dice la Directora de la Casa de Acogida María Amor (entrevista personal, nov. 2008), los procesos vividos por cada mujer son distintos, cada una tiene su propio ritmo y estos ritmos es necesario respetar.

Las incursiones en la comisaría de la mujer y la familia¹¹⁷

Como hemos dicho, las CMF no son, precisamente, el primer lugar a donde acuden las mujeres ante la agresión y violencia por parte de su pareja. Por lo general llegan

¹¹⁶ Recordemos que en el cantón Cuenca la población indígena es muy reducida, pues de acuerdo con el Censo de población y vivienda de 2001, sólo el 3,9% se autoidentifica como tal.

¹¹⁷ Como hemos dicho, acudir las primeras veces a la CMF forma parte de los múltiples caminos que recorren las mujeres una vez que han decidido contar sobre su situación. Van allá generalmente motivadas y acompañadas por terceras personas, quienes les aseguran que en esos espacios pueden encontrar ayuda y protección. En este sentido, esto que hemos denominado “incursiones a las CMF”, en modo alguno implica que sea “otro momento”, y menos aún, que se trate de un recorrido lineal (paso 1, paso 2, paso 3, etc.). Hacemos estas divisiones –algo arbitrarias, incluso– solo por razones metodológicas y para facilitar la exposición y el análisis. Llamamos a las y los lectores tener presente esta aclaración a la hora de adentrarse en el documento.

allá luego de haber intentado diversas opciones con el objetivo de frenar los malos tratos; de allí que no sea casual que entre las veinte y cinco mujeres entrevistadas –hoy usuarias de las CMF– apenas dos se acercaran a estas instancias especializadas inmediatamente después del primer acto de violencia física¹¹⁸. Estas experiencias y acciones concretas de usuarias de las Comisarías de la Mujer, nos evidencian la gran distancia que aún existe entre el discurso y la práctica, pues al remitirnos a los resultados de la encuesta poblacional, vemos que el 92,4% de las mujeres consultadas respondió que, ante una posible situación de violencia doméstica, irían a la CMF, sin que haya mayor diferencia por área de residencia ni de edad. De hecho, esta fue una respuesta generalizada tanto entre aquellas que participan en grupos u organizaciones sociales de cualquier tipo (incluidas las de defensa de los derechos de las mujeres), como entre quienes no lo hacen¹¹⁹ (Camacho y Hernández, 2008). Sin embargo, los relatos de las experiencias vividas por las mujeres –hoy usuarias de las CMF– nos muestran otra realidad.

Varias serían las razones por las cuales las mujeres en situación de violencia postergan esta acción; entre otras cosas, porque ellas prefieren buscar la vía “no jurídica” (no penal) para frenar la violencia, pues la expectativa inicial es que, por medio de sus esfuerzos y acciones, su pareja cambie, “tome conciencia”, “se dé cuenta de que está haciendo mal”, y, que de esta manera se ponga punto final a la violencia, mas no a la relación¹²⁰. Es un elemento referido de forma permanente por la gran mayoría de entrevistadas, como lo hemos analizado en páginas anteriores; y que ha sido expuesto también en otros estudios relacionados (Torres, 2006; Camacho, 1996; León, 1995).

¹¹⁸ Volveremos sobre estas dos experiencias en breve, para analizar los elementos que intervinieron en esta decisión inmediata. Puntualizamos, además, el tema de la violencia física, pues en sus testimonios ellas relatan cómo también vivían violencia psicológica (celos, control de su tiempo y de sus movimientos, insultos, etc.), pero que “asumían” como parte de los problemas de la pareja y no como un tema de violencia.

¹¹⁹ En este punto es importante que señalemos una variante importante que dice relación al gran peso que aún tiene la religión y el sector de la Iglesia en la reproducción y primacía de la visión familística, pues apenas el 12% del total de mujeres que participan en algún grupo religioso afirmaron que irían a la CMF ante un eventual caso de violencia doméstica.

¹²⁰ En esta expectativa de mantener la relación intervienen múltiples factores relacionados con aspectos tanto de orden personal-individual, como familiar y los socio-ideológico culturales. Es decir, no solo interviene el tema de los afectos, de las posibles dificultades económicas, de las presiones familiares, del tratar de garantizar un “hogar” para sus hijos/as, etc., sino también “. . . las cadenas internas que fueron cimentadas a lo largo de su vida. La identidad femenina. . . construida como un ‘ser-para-otros’, cobra vigencia y se concreta cuando las mujeres sienten que no son protagonistas de su destino, que ellas son y valen a través de otro (marido o compañero), por lo tanto, . . . se postergan a favor de otros. . . Aquí estaría una importante clave para entender por qué las mujeres golpeadas continúan aferradas a relaciones en las que sufren violencia” (Camacho, 1996:110).

Pero, el no acudir de inicio a estas instancias que forman parte del sistema de justicia (comisarías nacionales de policía, antes; o CMF hoy que ya existen) se debe, sin duda y como hemos venido analizando, a muchos otros factores. Entre ellos, la desconfianza que estas mujeres dicen tener respecto de dichas instituciones y del propio sistema de justicia; una desconfianza que, sin ser privativa, se agudiza entre las campesinas, las indígenas y aquellas que pertenecen a sectores populares del cantón Cuenca. Esto se debe, por un lado, a que dentro de las lógicas y códigos culturales de la población indígena y campesina, la justicia no está necesariamente regulada por códigos o instancias formales¹²¹, como ya lo referimos en páginas anteriores. Y, por el otro, a la percepción generalizada —que en nuestro país no está reñida con la realidad— de que la Justicia “solo es para los de corbata”, es decir para quienes tienen una posición social acomodada, que gozan de una buena situación económica y que pertenecen a los grupos hegemónicos (blanco-mestizo); más específicamente, para la población masculina de estas características. Las reflexiones hechas por algunas de las mujeres entrevistadas son muy elocuentes:

... uno se calla y a veces no tiene la valentía de venir, uno dice no, no me van apoyar... como digo por mi situación económica, no se, pensé que no mismo me hubieran ayudado,... es que no nos hacen mucho caso... (Amanda, 34 años, área urbana).

... yo trabajaba aquí en el mercado, de allí me decía, vaya hija, yo decía no, de allí decía como le digo, hay que tener valor... porque uno es muy aparte, será porque uno no se pone terno, será porque uno se ve sencilla por eso no nos dan oído a nosotros, es poca importancia, pero ya cuando están de terno allí le toman atención... (Yazmín, 38 años, área urbana).

Es una realidad que, lamentablemente, parece estar presente en varios países latinoamericanos, y que las percepciones de esta naturaleza actúan como fuertes inhibidores dentro de los sectores empobrecidos, particularmente entre las mujeres, para acercarse a los órganos de administración de Justicia. En palabras de Reyna de Roche:

¹²¹ Así lo demuestra Esteva (citado por Molina) al referirse a los Triqui, un grupo indígena de la zona de Oaxaca, México (Molina, 2006:130), como muchos otros autores/as que han profundizado en el análisis sobre la Justicia Indígena en diversos países de América Latina. Para el caso que aquí nos ocupa, debemos señalar que durante nuestro proceso investigativo evidenciamos que muy pocas mujeres indígenas acuden a las CMF; sería fundamental profundizar en el tema a través de estudios específicos con mujeres indígenas, y también afrodescendientes, para comprender de mejor manera sus dinámicas y especificidades, a fin de construir propuestas verdaderamente plurialistas.

Para muchos de los ciudadanos/as de los países latinoamericanos, especialmente para quienes se encuentran en situación de desventaja social, el Derecho está al servicio de quienes tienen dinero, prestigio y poder. Esta percepción, que muchas veces está ajustada a la realidad, aleja a estos individuos del Derecho y de los órganos de administración de justicia, aún más de lo que lo hacen las dificultades objetivas que pueden encontrar para el acceso... (2006: 86).

A lo expuesto, se suma el que estos órganos de administración de justicia por lo general son vistos como “ajenos” para las mujeres, en razón de su condición de género, por lo que poco o nada ellas tienen que hacer en esos espacios, y, esas instancias poco o nada pueden hacer por ellas. Esta última concepción está muy presente sobre todo entre aquellas mujeres de más edad que, ante la violencia vivida, decidieron en un momento dado acudir a las Comisarías Nacionales de Policía (cuando aún no había las CMF), o al Teniente Político u otra autoridad, y no recibieron ningún tipo de respuesta, peor de protección. Con ello, dicha desconfianza se agudizó, con justa razón.

Ahora bien, no solo las mujeres en “situación de desventaja social” desconfían de estas instancias; también lo hacen las mujeres de sectores medios y acomodados; aunque las razones expuestas entre estas últimas son diferentes. Se relacionan con el temor de que “los funcionarios se vendan, porque con la plata se hace lo que se sea”; o de que no actúen objetivamente porque, en estos casos, el hombre agresor tiene muchos contactos en diversos espacios; o de que funcionarios y/o profesionales (abogados/as) dejen los procesos a medias, justamente por las influencias que pueden interceder a favor del agresor. Esta experiencia la vivieron “en carne propia” dos de las mujeres entrevistadas; a manera de ejemplo recogemos uno de los testimonios:

Bueno yo fui a la comisaría, el señor comisario me dijo vaya a la Universidad Católica a que me hagan un escrito y la señora, la doctora, me hizo; la cual [ella] al siguiente día no quiso irse [a la CMF acompañando a su cliente] porque según mi marido decía que él tiene amigas ahí y que va a decir que no se vayan, que va a ver lo que me pasa, que ya ha venido incluso hablando con el señor comisario, que no tengo nada que ir hacer allá, pero yo igual fui al siguiente día por que yo estaba bien dolida de lo que mi marido me había pegado... [los abogados] no llegaron,..., incluso yo regresé a preguntarle, la doctora me dijo que no me podían ayudar más que darme un psicólogo, pero que ella no puede ayudarme en nada más y nunca fue... (Isaura, 34 años, área urbana).

Vemos que los obstáculos y barreras a las que estas mujeres se ven abocadas son múltiples, tanto al tratar de frenar la violencia por vías no judiciales, cuanto al enfrentarse a la disyuntiva de acudir o no a los órganos formales de justicia. Entonces ¿cuándo, por qué y para qué decide la mayoría de estas mujeres hacer las primeras incursiones a las Comisarías de la Mujer y la Familia?

De acuerdo a los testimonios y experiencia de gran parte de las mujeres entrevistadas, ellas acuden las primeras veces a estas instancias especializadas, luego de haber roto el silencio y cuando alguna persona allegada, a quién confió su situación, le habla de la comisaría (u otros servicios, por lo general de los consultorios jurídicos gratuitos) y le aconseja buscar ayuda allí¹²². Varias mujeres señalaron que, de entrada, ellas se negaron a esta posibilidad, argumentando que “allí no han de hacer nada”, que han oído que “más lo que se pasa el tiempo” o por cuestiones económicas, temores, etc. Sin embargo, acaban animándose pues la persona que le sugirió esta opción le asegura que ella misma ha ido al lugar, o que conoce a alguien que lo ha hecho y sabe, por tanto, que “sí funciona”, que “ya no es como antes”¹²³.

Durante este “encuentro primario con la justicia”, como lo llama Torres (2006), las mujeres experimentan nuevas dificultades y temores, entre ellos, “... el desconocimiento de la ley, que hace que [ellas] sientan, al momento de poner la denuncia, que se van a meter en más problemas de los que ya tienen, por lo que empiezan a temer las represalias del agresor y las consecuencias de la denuncia” (Ibid.:20). Estas situaciones en algo se alivianan cuando son acompañadas por terceras personas, sobre todo, por familiares o amigas que ya conocen como es el proceso, pues ellas las orientarán, con más confianza, sobre qué hacer, a dónde

¹²² Obviamente, no todas las mujeres acaban decidiendo ir a la CMF frente a esos consejos; algunas de las mujeres entrevistadas nos comentaron que escuchaban los consejos, se planteaban la posibilidad, pero postergaron actuar en esta dirección y continuar con sus “propias” estrategias no judiciales (por ejemplo vivir separados bajo el mismo techo), hasta que la violencia alcanzó altos niveles de peligrosidad. Como hemos dicho reiteradamente, en estas decisiones están implicadas un sinnúmero de factores y circunstancias, tanto de orden personal, como ideológico-cultural, de contexto y presión social y familiar, etc., que son necesarios tener presentes y no caer en el gravísimo error de culpabilizar, juzgar, responsabilizar y, por tanto, revictimizar a estas mujeres.

¹²³ Con el “antes” se refieren a las comisarías generales de policía, donde, efectivamente, poco o nada hacían, tanto por las concepciones ideológico-culturales de que la violencia doméstica es un asunto íntimo y privado, cuanto porque no habían recursos legales que posibilitasen proteger a estas mujeres. Recordemos que las CMF se crean apenas en 1994, a nivel nacional, y la Ley 103, en 1995; y que en el Cantón Cuenca tales comisarías entran en funcionamiento en 1994, la primera, y en 2004 la segunda.

acudir, cómo abaratar costos, en especial, durante los primeros pasos¹²⁴. Para quienes no cuenten con ese apoyo inicial, la situación en varios casos se dificultará, ahondando los temores de estas mujeres, como veremos en el siguiente capítulo, al analizar los procesos y respuestas de la CMF.

De cualquier modo, una vez que estas mujeres en situación de violencia lograron atravesar las primeras barreras internas y en relación al sistema de justicia, y presentaron la denuncia por malos tratos, en la mayoría de los casos continúan con el proceso solo hasta obtener alguna o algunas de las medidas de amparo; por lo general y la más solicitada, es la boleta de auxilio. Desde su percepción, ésta se constituye para ellas en uno de sus principales “escudos” para defenderse de posibles próximos episodios de violencia; tienen la expectativa de que con su actuación y al saber que ellas tienen esa boleta, sus parejas cogerán escarmiento y finalmente cambiarán su comportamiento agresivo, pudiendo así continuar con la relación en un ambiente armonioso y de paz, como en algún momento fue el deseo de todas estas mujeres, y para algunas continúa siendo, de allí que señalen que “bonito sería vivir sin violencia, tranquilos con él...”.

Aferradas a esta expectativa, dichas mujeres interrumpen el proceso dentro de la comisaría, entre otras cosas, porque no desean que el agresor sea sancionado con prisión, sino que lo que buscaban en estas primeras incursiones era, en definitiva, protección y apoyo para salir de la situación de violencia; así pues “perdonan” a sus parejas y continúan con la relación. Otros estudios realizados en el Ecuador (León, 1995; Torres, 2006) y a nivel latinoamericano (por ejemplo, Rico, 1996) refieren esta misma situación.

Empero estas expectativas casi nunca se cumplen, el “escudo”, si bien en ciertas ocasiones logra atenuar (espaciar) las agresiones, no las frena; es más, en algunos casos las mujeres reportan que la violencia ha tomado otro cariz, por lo general, de mayor gravedad. Frente a ello, estas mujeres cuentan que hicieron uso de la boleta

¹²⁴ Si bien el servicio que prestan las CMF debería ser gratuito y la denuncia debería ser receptada directamente por las y los funcionarios de tales instancias, en la práctica esto no sucede, por varias razones que se analizarán en el próximo capítulo. Las mujeres deben buscar el auspicio de un abogado/a para presentar la denuncia (que debe ser por escrito) y para que la represente/acompañe en las siguientes fases del proceso (sobre todo en las audiencias, en la recepción de correspondencia, etc.).

de auxilio una y otra vez, incluso hay quienes decidieron enviar a su pareja a prisión (aunque luego algunas se arrepintieran y hasta pidieran la libertad anticipada), y/o solicitaron nuevas medidas, por lo general la orden de alejamiento del agresor. Estos retornos a las comisarías, por parte de las mujeres en situación de violencia, no siempre son entendidos por algunos/as funcionarios de las CMF del cantón Cuenca o del Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional (DEVIF) que actúa en apoyo a aquellas¹²⁵. Es más, se suele escuchar en estos espacios expresiones que culpabilizan a las mujeres de querer continuar viviendo violencia, que las responsabiliza de no frenar estas situaciones, e incluso, que ponen en duda el testimonio de ellas, cuando acuden a denunciar nuevos actos de violencia. Así lo reportan varias de las mujeres usuarias con quienes conversamos, también lo hacen profesionales vinculadas/os a otros servicios de apoyo, y nosotras, durante nuestro proceso investigativo, fuimos también testigos de tal situación, algunas veces durante las entrevistas, otras mientras realizábamos visitas de observación.

Sin embargo, hay que señalar que así como ciertos funcionarios/as reproducen la ideología sexista, reforzando los sistemas de género y las inequidades que de ellos resultan, hay otros/as que defienden comprometidamente los derechos de estas mujeres, son conscientes de la situación, entienden o tratan de entender sus procesos y les brindan el apoyo legal que está a su alcance, en respuesta a lo solicitado por estas mujeres, aprovechando también para aconsejarlas y orientarlas en relación a sus derechos. Esto también es reconocido por parte de varias de las mujeres usuarias que colaboraron en este estudio, y para quienes, la comisaría empezó a constituirse, de algún modo, en su “boya de salvación”, en el espacio donde encontraron cierta protección y ayuda.

En efecto, también varias de las mujeres que, en un momento determinado y ante la persistencia de la violencia, deciden solicitar la orden de alejamiento del agresor, suelen impulsar el proceso hasta que dicha orden se efectivice, sin proseguir hacia la demanda y la consiguiente sanción penal, pues como una de las señoras decía: “ya lo más importante se logró, que ya no haya más violencia, que él no se me pueda acercar”. Para entonces ya tienen más claro que ante nuevos intentos de violencia, o ante transgresiones de la orden de alejamiento, ellas inmediatamente

¹²⁵ Dicho departamento se encarga de hacer las citaciones, de hacer cumplir las órdenes de alejamiento del hogar, o de cualquier otra medida de amparo extendida a la mujer agredida. En el siguiente capítulo, al analizar la ruta crítica, se verá con mayor detalle y claridad el rol de esta instancia.

deberán usar las boletas de auxilio y recurrir nuevamente, como de hecho lo hicieron, a estas instancias especializadas, pese a los ruegos o presión por parte de su familia política, pese al desacuerdo y disgusto de su propia familia, pese a la sanción social, . . . Sin embargo, es interesante hacer notar que no sucede lo mismo cuando se ha ordenado reparación del daño material; muy pocas son las que de hecho persiguen la causa buscando que se les pague, la mayoría desistieron de hacerlo pues percibían o sabían (por experiencia de terceros) que ello solo sería “perder más tiempo y dinero”.¹²⁶

Aquí se ve claramente cómo la concepción sobre el acceso a la justicia como sinónimo de protección está claramente presente. Conseguidas las “boletas” y logrado el apoyo y protección, deciden terminar, al menos por lo pronto, el proceso judicial. Prefieren no continuar por otras vías legales para que se les repare el daño, ni denunciarles nuevamente por desacato a la autoridad si no pagan lo que fueron mandados a pagar, es decir, prefieren, como ya se dijo antes, evitar la confrontación. Su objetivo final era frenar de cualquier manera la violencia, tener ayuda y tener protección, por lo que también hacen todos los esfuerzos posibles para acudir a las sesiones de apoyo psicológico, cuando se las remite allá desde la CMF o cuando alguien le sugiere hacerlo, llevando incluso a su prole.

Como nos relataron varias de las mujeres entrevistadas, luego del contacto inicial con las comisarías especializadas y de haber conseguido algo de protección, se concentraron en “tratar de salir adelante”, “de estar con mis hijos, estar en paz”, “seguir con mi trabajo para que no les falte nada a mis hijos”. En algunos casos, incluso, seguían planteándose la posibilidad de que si su pareja cambiara, quizás podrían regresar, pero que en esos momentos prefirieron no hablar con él, salvo lo estrictamente necesario por cuestiones relacionadas con los hijos/as, o cuando por “fuerza mayor” tuvieron que atenderlo ante alguna enfermedad grave, cumpliendo con su rol de esposa, pese a estar separados y contar con una orden de alejamiento; lo que nos revela el gran peso que aún tienen las concepciones familistas en la dinámica social del Ecuador y del Cantón Cuenca, a más de la dependencia emocional y de los sentimientos contradictorios que tienen estas mujeres, así

¹²⁶ En efecto, uno de los grandes vacíos dentro de la Ley y de las CMF es que no hay mecanismos claramente definidos que obliguen al agresor a pagar o restaurar los daños materiales causados o no se los aplica correctamente, dejando a las mujeres desprotegidas y también frustradas, en aquellos casos que deciden demandar este derecho. Estos y otros obstáculos serán analizados con más profundidad en el capítulo 3, en que reflexionaremos en torno a las respuestas dadas por las CMF y su rol en tanto puerta de entrada a la justicia.

como por responder a los pedidos que les hacen sus hijos/as de no alejarse del padre. El testimonio de la señora Norma es un ejemplo de lo expuesto:

Ayer tuve una desagradable con él porque casi se me va a la tumba mi esposo, porque le dio un derrame. A pesar de que estamos separados cada cual por su lado, yo estuve con él para todo porque soy la esposa. Él se quedó aquí para recuperarse y fue un desagradable para mí porque de la familia de él nadie le atendió. Yo como soy la esposa, hablé con la mamá, le dije que se iba a quedar aquí y como yo paso en la casa le estoy atendiendo. Ahí me tocó dejarle aquí solito a mi guagua para estar con mi marido en el Seguro [hospital] acompañándole porque la familia de él estuvo un ratito y allá. Hoy día se fue ya a trabajar porque al trabajo no puede faltar. Estos dos meses que estamos separados yo vivía aquí sola con mi hijo, él venía y comida no nos ha hecho faltar, nos ha traído todo. ... Se ha puesto responsable porque era bien irresponsable... (Norma, 23 años, área urbana).

Reiteramos, las experiencias, las acciones, los caminos, los procesos vividos por cada una de las mujeres en situación de violencia, no son idénticos, no responden a iguales períodos de tiempo, ni son recorridos de manera similar. Lo que hasta aquí se ha expuesto son tendencias generales encontradas luego del análisis de los testimonios facilitados por estas mujeres, y que nos demuestran que los procesos internos y externos no pasan por fases definidas, ni siguen una secuencia lineal. Los procesos y los caminos son múltiples, se superponen, a ratos se entrelazan, otras corren paralelos, a veces se muestran contradictorios. Es una realidad y una dinámica que se repite también una vez que las mujeres han franqueado por primera vez las “puertas” de las instancias de administración de justicia y transitan por éstas una, otra y cuantas veces ellas crean necesario, como lo hemos analizado en párrafos anteriores.

En estas circunstancias, hablar de que sus caminos terminan en un momento o punto determinado, en relación a los procesos de acceso a la justicia, consideramos que es aún muy aventurado. Quizás podemos decir que hay “paradas” o pausas definidas por cada mujer y debido a las más variadas circunstancias. Unas pausas que se romperán, principalmente, ante nuevos actos de violencia (agresiones, amenazas, persecuciones, etc.), haciendo que los procesos tomen nuevos matices y direcciones, sobre todo cuando la violencia cobra rasgos de mayor peligrosidad.

... ya no quería saber nada de él... Ahora estoy defendiendo mis derechos

Una de cada cuatro mujeres usuarias de las CMF que participaron en este proceso investigativo, nos relataron que volvieron una vez más a la comisaría porque sintieron que estaban en peligro. Casi todas estas mujeres habían acudido allá en ocasiones anteriores, contaban con boletas de auxilio y habían hecho uso de ellas en otros momentos, y *"basta le mandé preso, pero por los guaguas me dio pena"*, solicitaron que le dejen libre y continuaron con la relación. Mas esta vez, dicen, ya están decididas a no tolerar las agresiones.

De esta manera, el grado de mayor peligrosidad que va adquiriendo la violencia se constituye, en un momento dado, en otro de los detonantes para que estas mujeres se acerquen a la CMF y denuncien el hecho; tanto entre aquellas que ya habían incursionado antes por allí, con la expectativa de buscar protección, cuanto entre las que postergaron la decisión de tomar ese camino pese a la insistencia, en algunos casos, de sus amistades, o de algún/a familiar.

... el seis de noviembre cumplimos ya siete años de casados, y para ... esa fecha... ya venía agredíendome, agredíendome [desde el segundo año de matrimonio inició la violencia]... unas semanas anteriores me acuerdo que la cosa empezó a agravarse más... , él tenía me acuerdo un amigo, tiene hasta ahora un amigo que está en prisión, que le asesinó a la mujer por problemas de celos, y llevado de eso me decía 'si tú no eres mía no vas a ser de nadie, yo no te voy a dejar que tú seas feliz, si te vas de mi lado tu vas a correr, decía, la misma suerte que la Nube' (la mujer del amigo), ... entonces yo creí que solo era por atemorizarme [pero] sus palabras se transformaron en algo real, porque ... una ocasión empezó ya a cogerme y a agarrarme del cuello, a quererme asfixiar y todo eso; y ya fue algo que me empezó a frustrarme porque decía realmente él va a cumplir con lo que realmente me decía, me atemorizaba por esa parte, yo tenía miedo por mis hijos, al mismo tiempo que decía de repente Diosito te vas, tenía aún más miedo, temor de separarme porque mi hija se iba a ir con él, él me amenazaba que como no es hija [es solo hija de él, pero ella la crió], que ella se iría con él, y eso decía tal vez era una de las causas por las cuales me arriesgaba a estar igual, seguir igual, pero digo, todas esas amenazas se iban como transformando ya realmente... me acosté y fue cuando nuevamente volvió a agredirme y me cogió nuevamente del cuello y con una almohada nuevamente quería asfixiarme y yo no sabía qué hacer, mis hijos estaban

durmiendo, sin saber qué hacer trataba de forcejear con él hasta que me dejó marcado el brazo, intenté levantarme de la cama, quise levantarme a prender la luz y él no me dejaba, justo mi mami -no sé la suerte- ella me llama al celular y yo avanzo a contestar porque no me dejó y ella me dice ¿qué te pasa?, yo lloraba, decía ‘nada, me pegó’, mi mami dice ‘ya subo a verte que te está pasando’, y él oye eso y dice ‘¡no! yo no le estoy pegando, yo no le estoy haciendo nada’ decía así... después me dijo ‘sabes que esta noche te vas a acordar de mí, te he de dejar un recuerdo si es que me voy, después que ya me deja pegando, me cachetea, me deja marcado el cuello, yo llena de miedo me trataba de defender y en el oscuro trataba de que yo no me defendiera y a pegarme, y me alcanza a dar una patada, él me deja marcando la pierna, el brazo y hasta que mi mamá justamente en un dos por tres mi mami sube a la casa [venía con un patrullero], él oyó que mi mamá subía y él se va, dos minutos máximo demoró y ya se fue... al siguiente día mi mami dice ‘ya basta, déjate de tanta cosa mija’, dice, ‘vos le quieres todo, pero no para que te haga todo eso, ¿por qué no le demandas?, vamos para que le pongas en la comisaría’ dice, ‘para que él ya no te vuelva a tocar’ y ahí es donde me voy y le pongo [la denuncia] (Fernanda, 25 años, áres urbana).

Así como la señora Fernanda, otras tantas deciden ir a la CMF luego de varios años de haber vivido situación de violencia y una vez que intentaran hasta “lo imposible” para que el hombre “cambie”; también lo hacen cuando ven que sus hijos/as están en peligro por la situación de violencia, o cuando constatan que su pareja también agrede a su prole. Pero también lo hacen, como hemos dicho, cuando ellas mismas están en una situación límite, y ven que su vida corre peligro; en estos casos ya no intentan solo con la boleta de auxilio, también solicitan la orden de alejamiento del agresor, solicitud que la hacen orientadas por sus abogadas/os o por personas allegadas, o simplemente esta orden es dictada por la autoridad ante la gravedad del hecho.

Quando ya la agresión era tan grande, yo estaba a punto de perder la vida, me acuerdo que casi me mató con los golpes que recibí... ahí me fui, me fui a que me den la boleta de auxilio, que no me agrede más mi conviviente, pedí que no se me acerque más (Renata, 29 años, área urbana).

A los dos años de lo que vivimos juntos él me agredió y yo no hice nada... Luego como a los cuatro años así mismo me volvió a agredir. Ahí sí le dije que se vaya de la casa, que yo me quería separar y que no se preocupara por mijo porque yo igual trabajo para él. Él dijo que se iba a ir, era en diciembre,

pero mejor llega un día, viene borracho a la casa y tenía un arma. Cogió el arma y empezó a disparar, entonces yo tuve que esconderme cogida de mi hijo porque era terrible con los disparos, porque podía salir herida yo o mi hijo. Ahí llamé a la policía y le mandé preso esa vez. Antes ya habían habido episodios con la pistola pero no para llegar a ese exceso, y como esa vez ya llegó a su límite entonces dije no, yo ya así no más. Esa fue la primera vez que reaccioné y llamé a la policía. Estuve un mes separada de él. Cuando pasó eso esa vez, yo rogué a la dueña de casa que dé llamando a la policía para que vengan a llevarle... yo cogí a mi hijo y salí corriendo a esconderme donde los vecinos, él me estaba buscando... ahí llamó la dueña de casa. No tardó nada, ha de haber sido unos 15 minutos y ya llegó la policía y le llevaron. Estuvo preso viernes, sábado, domingo y el lunes a medio día ya salió. A mí me dieron una boleta de auxilio, entonces yo estaba ya preparada. Esa vez sólo le llevaron, yo no puse la denuncia porque cuando yo iba a poner, la familia de él me dijeron que no haga eso porque por tener el revólver le podían mandar más años preso, y vuelta perdía el trabajo, y mi hijo que está creciendo, entonces ya no hice nada. Mejor dije que salga, que trabaje y que haga la vida de él, que yo igual ya no quería saber nada... Esa vez saqué sólo boleta de auxilio, ahora sí tengo el alejamiento del hogar... (Norma, 23 años, área urbana).

Como se desprende de estos testimonios, varios años han pasado y varios caminos han recorrido estas mujeres, incluidas las CMF, antes de plantearse la posibilidad de terminar con la relación, de separarse, de que el hombre se aleje y de continuar su vida solas con sus hijos/as. En este sentido, con la orden de alejamiento del agresor, sienten haber conseguido lo que buscaban, y plantean, en varios casos, estar dispuestas a solicitar ayuda cuantas veces sean necesarias. Ello no significa, estrictamente, que se planteen la prisión para el agresor como la alternativa más viable, pues como decíamos a inicios de este capítulo, muchas veces ello constituye una alternativa contraproducente, pues el hombre corre el riesgo de perder el trabajo y, por consiguiente, “dejar de dar para el guagua”, situación que tiene graves efectos, pues generalmente la manutención de la familia y de los hijos/as ha dependido en gran medida de los ingresos de ambos.

Otras mujeres que también han transitado por la comisaría en ocasiones anteriores, y/o luego de haber tenido —o seguir con— algún tipo de apoyo psicológico que las ha fortalecido, han decidido no quedarse en la denuncia, sino continuar con la defensa de sus derechos y la de sus hijos/as en otras instancias de justicia. Del grupo que entrevistamos, son pocas las mujeres que han emprendido el proceso de

divorcio, o han iniciado juicios de alimentos, u otro tipo de juicios para recuperar lo que por derecho propio les corresponde, como nos decía una de estas mujeres.

En estos casos, el “obligado” acercamiento a la CMF¹²⁷, como último recurso ante la peligrosidad de la violencia que viven, de alguna manera las impulsa a acercarse a otras instancias judiciales (juzgado de menores, juzgados de lo civil) respecto de las cuales antes se sentían muy alejadas. En ese sentido, el incursionar en las comisarías de la mujer y la familia, y a través de ellas haber conocido algo de ese sistema de justicia formal que les era totalmente desconocido y lo percibían incluso como un lugar inaccesible, dio cierto empujón a estas mujeres para “atreverse” a transitar por otras dependencias, pese a los múltiples obstáculos y dificultades, y pese, también, a los temores que persisten. Así pues, vemos cómo en estos casos, las mujeres han interiorizado, en mayor o menor medida, su calidad de ser y concebirse como sujetas de derecho, y empiezan a plantearse de manera más decidida la defensa de sus propios derechos y la de su prole, por sobre la defensa de la supuesta unidad familiar. En tal sentido, para estas mujeres, el acceso a la justicia adquiere otros significados: a la noción de protección se suman la de la sanción, la de la reparación del daño y, quizás, la de la restitución de derechos. Por ello señalan que:

... tal vez si todas las mujeres tendríamos más oportunidad de conocer nuestros derechos, si desde la escuela nos enseñaran a conocer o más bien desde nuestro hogar, para que nosotras mismas podamos decir NO... no más maltrato... (Renata, 29 años, área urbana).

Lo expuesto hasta aquí nos evidencia que las mujeres no son víctimas pasivas ante la violencia doméstica; al contrario, son actoras que están en permanente resistencia, búsqueda, lucha por tratar de frenar estas situaciones. Una lucha que, además, les supone remontar múltiples obstáculos, contradicciones y barreras de todo tipo, aunque hoy en día también cuenten, unas más y otras menos, con ciertos apoyos que constituyen pilares fundamentales para estas mujeres.

¹²⁷ En este capítulo presentamos un breve “recorrido” de los múltiples caminos transitados por las mujeres en situación de violencia, incluyendo su llegada a las CMF, instancias en donde tienen que hacer una serie de acciones y recorrer una ruta que, muchas veces, se les presenta larga, difícil y costosa. Sobre este tema y otros más específicos en relación a los servicios prestados por las CMF y las percepciones de las mujeres sobre la calidad de la atención, hablaremos en el capítulo cuarto.

Factores que influyen para que las mujeres frenen la violencia y/o accedan a la justicia

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, múltiples son los factores que inciden para que las mujeres logren o no frenar la violencia y ejercer su derecho al acceso a la justicia.

Aunque no nos vamos a detener en estos aspectos, pues los hemos ido analizando durante todo el capítulo¹²⁸, consideramos necesario señalar, en términos generales, que los factores o elementos que obstaculizan y dificultan la lucha en contra de la violencia, por parte de estas mujeres, así como el acceso a la justicia son de distinto orden. Por un lado están aquellos relacionados con los aspectos socio-económicos, por los costos que implica la denuncia y demás acciones del proceso (pago de abogados/as, movilización y traslados, tiempo no trabajado para dedicarlo a los trámites, etc.), por el temor a no tener cómo vivir y sostener a su prole en caso de darse la ruptura, pese a que muchas de estas mujeres son quienes en efecto mantienen el hogar, entre otras razones. Por otro, encontramos las barreras de carácter cultural, social e ideológico, que se asocian por ejemplo con concepciones de justicia que no implican transitar por órganos formales de justicia, visiones familísticas, presión social y familiar que obliga a estas mujeres a postergarse como persona, priorizando su rol de esposa y madre a costa incluso de su bienestar, desconocimiento de la ley, desconfianza del sistema de justicia, etc. También están las barreras institucionales, que van desde la deficiencia en la atención, dilación de los procesos, respuesta no siempre efectiva por ejemplo de la policía, prácticas institucionales y de sus funcionarios/as que reproducen la discriminación y el maltrato, formalismos que predominan por sobre la defensa del derecho, necesidad en algunas circunstancias de presentar testigos que hayan presenciado o escuchado la violencia, lo cual en sí mismo es un absurdo. Y, finalmente, las barreras de orden personal o internas, resultantes de las concepciones de género prevalecientes y de la propia situación de violencia, nos referimos, por ejemplo al temor, la baja autoestima, la inseguridad en sí misma y en el entorno, la vergüenza, el aislamiento, el sentimiento de culpa que siempre ronda a estas mujeres, entre los principales.

¹²⁸ Los factores inhibidores o facilitadores referidos más directamente a las CMF los analizaremos en detalle en el siguiente capítulo, pues están directamente relacionados con el tipo de respuesta que brindan estas instancias, con la calidad del servicio, etc.

Todos estos aspectos son los que "... ponen a la mujer en situación de indefensión, la que podemos definir como la imposibilidad de lograr en el sistema formal no formal de justicia la protección de los derechos y las libertades de los que se es titular" (Balbuena, 2006:239).

Pero, las experiencias de estas mujeres usuarias de las CMF en el cantón Cuenca, los resultados de la encuesta a la población femenina, así como las entrevistas con "otros actores", nos dejan ver que, afortunadamente, poco a poco también se ha ido extendiendo la idea y comprensión de que la violencia en contra de ellas, y en particular la violencia doméstica, no es un asunto privado que debe resolverse exclusivamente en la intimidad del hogar. Ésta es percibida cada vez en más sectores como un problema social, como un asunto público que requiere de la atención inmediata del Estado, en tanto es su responsabilidad proteger los derechos de sus ciudadanos/as, en este caso el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Varios de los elementos "facilitadores" que han posibilitado y sostenido a estas mujeres en sus resistencias, enfrentamientos y luchas por frenar la violencia, han sido también referidos y analizados en estas páginas. Entre los principales estarían las redes familiares y sociales de apoyo con que contarían estas mujeres, según ellas mismas lo expresan: "mi amigo me dijo que vaya a la comisaría", "mi hermana me llevó a los Consultorios jurídicos", "mi familia me apoyó bastante cuando decidí separarme", "mis amigas me decían que ya no aguante más, que denuncie", mi familia llamó a la policía", "mi prima me acompañó a la comisaría", "el médico de mis hijos me informó de la COMAM y me animó de que vaya allá"; "las vecinas tocaron la sirena", "mi comadre fue la que me acompañó a la comisaría"; aunque, como hemos analizado hasta aquí, muchas veces son estas mismas redes personales las que también constituyen un obstáculo para salir de la violencia. Otros elementos facilitadores se ubican, igualmente, a nivel institucional, pues pese a los obstáculos también han encontrado apoyos importantes dentro de la CMF y de otros servicios y organizaciones vinculadas; varias mujeres se expresaron al respecto en los siguientes términos: "el comisario me aconsejó que así no vale seguir", "el médico [legista] me animó diciendo que nadie tiene el derecho de pegarme", las abogadas de la COMAM me dieron confianza, me defendieron siempre", "la psicóloga a donde me mandó el comisario me ayudó a quitarme las 'gafas negras' que yo tenía y no me dejaban ver nada, "el comisario para mí fue un ángel, más que mis propios papás", "la policía esta vez sí vino enseguida, dijeron que les llame nomás, que están prestos a ayudarme". Y, otros tantos también resultan de los propios

procesos hechos y vividos por las mujeres, que les ha permitido fortalecerse y actuar en defensa de sus derechos.

De lo expuesto hasta aquí, entonces, apreciamos que garantizar el acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia, así como el poner fin a la violencia, implica contar con un sistema de justicia plural, que responda a las expectativas y necesidades de las mujeres, a la vez que con una red de organizaciones públicas, privadas y personales que trabajen de manera coordinada y comprometida y garanticen a estas mujeres una real defensa de sus derechos. En este sentido, si bien las CMF son un elemento muy importante, no es el único (Torres, 2006) que hay que reforzar ni en torno al cual haya que trabajar. A ello se suma la necesidad de comprender y tener presente, desde los distintos actores y funcionarios/as de las CMF, que estos procesos no son fáciles para las mujeres, ellas viven muchas contradicciones, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, enfrentan múltiples dificultades tanto formales como familiares y personales. Del mismo modo, es nodal que desde esas diversas instancias se reconozca y potencie las múltiples estrategias desplegadas por estas mujeres para detener la violencia, como son la búsqueda de diversas opciones y el transitar por distintos caminos antes de emprender procesos dentro del sistema judicial.

CAPÍTULO IV

Respuestas de las comisarías de la mujer y de otros actores frente a la violencia contra las mujeres

En el Ecuador, al igual que en los demás países de la región, la violencia contra la mujer dentro del hogar no era considerada una infracción o un delito sino un problema privado que debía resolverse en el ámbito doméstico, donde el Estado y el aparato de justicia no tenían injerencia ni debían intervenir. Sin embargo, como se analizó en el capítulo primero, esta concepción fue modificándose y en 1994 comenzaron a operar las primeras comisarías de la mujer y la familia con el mandato de prevenir, juzgar y sancionar esta práctica.

En este capítulo analizaremos la respuesta institucional y particularmente la dada por las CMF, en términos de responder a las expectativas de las mujeres; de contribuir a la defensa de sus derechos, y de facilitar el acceso a la justicia a quienes acuden a estas instancias. Iniciaremos con una breve explicación sobre el funcionamiento y competencias de las CMF, y luego nos centraremos en la respuesta institucional, en términos de prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y de facilitar el acceso a la justicia a quienes la denuncian. Para ello,

confrontaremos las expectativas de las mujeres (ayuda, protección, sanción) con lo que encuentran u obtienen en su contacto con las comisarías especializadas y los demás actores; mirando cuáles son las concepciones que prevalecen en su actuación; como también identificando y analizando los aciertos, los obstáculos y la calidad de dichas respuestas. Al hacerlo, veremos en qué medida se cumple o no la hipótesis de que las respuestas de las CMF y de algunos de los actores relacionados están influenciados por concepciones tradicionales de género y de familia, las cuales no necesariamente coinciden con las expectativas de las mujeres, ni garantizan la terminación de la violencia y el acceso a la justicia.

Funcionamiento y competencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia

Al inicio de este libro se detallaron las principales características de las CMF y dijimos que en el Ecuador estas dependencias no son policiales, sino que se ubican en el sistema de administración de justicia del Poder Ejecutivo que, hasta hoy, es el que atiende faltas o infracciones menores. Por tanto, las comisarías especializadas conocen, juzgan y sancionan las contravenciones por violencia al interior de la familia, no así los casos en que la gravedad de la agresión la convierte en delito, como tampoco la violencia sexual; los cuales se ventilan en los juzgados penales del Poder Judicial. Señalamos, también, que las CMF no conocen las denuncias de maltrato hacia menores de edad, aún en los casos en que las agresiones hacia ellos, formen parte del hecho violento denunciado por una mujer. Si se presentan este tipo de casos, se los remite a los Juzgados de la Niñez y Adolescencia.

Para juzgar los casos de violencia al interior de la familia entre personas adultas, las CMF llevan adelante dos tipos de trámites: el contravencional especificado en la legislación penal, y el de tipo civil, determinado por la Ley 103. Mientras en el primer caso, el trámite termina con una sentencia, en el segundo concluye con una resolución. Hay que subrayar, además, que “solo dentro del ámbito penal se puede sancionar con penas de prisión de máximo 7 días; en tanto que en el ámbito civil, las sanciones son únicamente pecuniarias” (Jácome 2003: s/p). Las sanciones pueden ser: indemnización por daños y perjuicios (de 1 a 15 salarios mínimos vitales), reposición en numerario o en especie de los bienes perdidos o destruidos, o la realización de trabajo comunitario, en los casos en que el agresor no dispone de recursos económicos. Finalmente, como pudimos confirmar en la investigación, la violencia psicológica sólo ha sido juzgada mediante el procedimiento civil, debido

a que ésta no se encuentra tipificada en el Código Penal como tal, aunque algunos hechos de violencia psicológica si lo están y pueden ser penalizados¹²⁹.

El actual Comisario de la CMF 2a de Cuenca, en funciones desde febrero del 2009¹³⁰, explica así el procedimiento que se sigue en cada uno de los casos:

En caso de que se presenten golpes, agresiones físicas, se extiende una orden para que se haga un examen médico para valoración de las lesiones, y ese caso se sigue como contravencional... puede ser sancionado incluso con pena de prisión y se tramita en la vía penal. Mientras que insultos, agresiones psicológicas, si alguien denuncia que el marido le encierra, que no le da para la comida, que continuamente le amenaza, etc., si viene así la demanda, es un trámite especial por la vía civil. El resto sigue en los mismos términos para ambos casos: señalamiento de la audiencia, se da un término de prueba, y al final del proceso, en caso de trámite especial se da resolución, y en el caso de trámite contravencional se da una sentencia.

Como veremos más adelante, seguir todos los pasos necesarios para llegar a una sentencia o resolución en las CMF, no es una tarea fácil para las mujeres e incide para que muchas de ellas se inhiban de continuar con todo el proceso.

Las comisarías de la mujer y la familia en general y las del cantón Cuenca en particular, mantienen una serie de relaciones con diversos actores institucionales, de la sociedad civil o del movimiento de mujeres, como una estrategia para viabilizar la atención integral a las mujeres usuarias; puesto que no tienen las condiciones de hacerlo por sí mismas, sobre todo desde que dejaron de contar con el apoyo técnico de la ONG contraparte la que, en el modelo inicial de las CMF, brindaba asistencia legal y psicológica a las usuarias; y apoyaba el trabajo de las comisarías.

Actores relacionados con las CMF: El caso de Cuenca

La razón de ser y el modelo de CMF que se propuso para su funcionamiento, respondió a la comprensión de que la violencia contra la mujer tiene múltiples

¹²⁹ En el Art. 10 de Reglamento de la Ley 103 se indica el procedimiento para ello.

¹³⁰ Este funcionario fue designado como Comisario en febrero de 2009, cuando estábamos finalizando el trabajo de campo, sin embargo fue entrevistado en mayo de 2009 para conocer sus opiniones sobre el primer trimestre de trabajo al frente de la CMF.

efectos en quienes la han vivido, por lo tanto, requieren recibir una atención integral (asesoría legal, apoyo psicológico, social, atención médica, albergue). De ahí que, desde distintas iniciativas, se haya procurado el establecimiento de redes y de coordinaciones con diversos servicios y actores de cada localidad.

Un primer actor con el cual las CMF deben coordinar es con la *Policía*. Al inicio lo hacían con la ODMU¹³¹, instancia especializada para atender y defender los derechos de la mujer dentro de la institución policial, la misma que empezó sus labores en mayo de 1994, casi simultáneamente con las CMF. En 2007, estas oficinas cambiaron su denominación a Departamentos de Violencia Intrafamiliar¹³² –DEVIF- y de acuerdo a su mandato debían estar conformadas por una psicóloga, una trabajadora social, elementos policiales y una mujer oficial que lo dirija. Desgraciadamente nunca se concretó la presencia de todo el personal previsto; por ejemplo, en el DEVIF de Cuenca solamente laboran dos policías y la suboficial a cargo de este Departamento, cuya función es “colaborar con las dos comisarías en temas de citaciones, notificaciones, allanamientos a domicilio, recuperación de menores, reintegración de la agredida al hogar, recuperación de bienes del hogar” (Encargada del Departamento de violencia intrafamiliar del Azuay). En sus objetivos iniciales estaba previsto que estas instancias realicen investigaciones policiales o sociales, que asesoren a las personas que han sufrido violencia al interior y del hogar, y que las apoyen en la presentación de la denuncia en las CMF, pero en los hechos su actuación se restringe, de forma casi exclusiva, a realizar las citaciones y notificaciones a los agresores y a la ejecución de las medidas de amparo correspondientes.

Otros actores relevantes en la problemática de la violencia contra la mujer son los *médicos legistas* que intervienen en los procesos para determinar, a través del reconocimiento médico-legal, la gravedad de los daños causados por la agresión, lo que se constituye en prueba en los procesos contravencionales. Además, como afirma el Comisario de la CMF 2a: “en los procesos en que existe agresión física, dentro de nuestra ley, es requisito sine qua non la cuestión del examen médico”. En este aspecto hay una gran falencia, pues en la mayoría del país, al igual de lo

¹³¹ En el primer momento se denominó Oficina de Defensa de la Mujer Maltratada, y luego, a los pocos meses se definió como Oficina de Defensa de los Derechos de las Mujeres.

¹³² El cambio de nombre refleja el abandono del mandato específico de defensa de los derechos para las mujeres, por la atención de la violencia intrafamiliar, dando énfasis a un enfoque más familista, tal como ocurrió con las propias CMF y con la Ley 103, tema analizado en el capítulo primero.

que ocurre en Cuenca, no se cuenta con ninguna institución u organización que dé este servicio de forma gratuita¹³³. Por ello, al menos en el caso estudiado, se tienen acuerdos informales con profesionales particulares que ofrecen ese servicio a bajo costo, y tienen cierta sensibilidad por la cual no cobran por el examen a quienes no cuentan con recursos para solventarlo. Al respecto, el médico legista que más atiende a las mujeres que acuden a la CMF, señala lo siguiente:

Yo trabajo aquí particularmente, desde el 2003 hasta la fecha, con la comisaría de la mujer. No tenemos ningún convenio, pero ellos me remiten algunos casos para hacerles el examen médico. El costo que tiene el examen médico es de 10 dólares; pero hay muchas personas indigentes que vienen y no se les cobra. Yo no tengo ningún compromiso, ni recibo ninguna remuneración de las comisarías, lo hago simplemente porque a mí me dan trabajo y las personas que vienen son de escasos recursos (Médico legista).

Un actor de suma importancia en la vida de las CMF han sido las *ONG de mujeres*, sea que actuaron como contraparte en el modelo inicial de estas instancias, o porque tenían servicios especializados de atención a donde podían ser remitidas las usuarias que requerían de asistencia legal o de apoyo psicosocial. En Cuenca, este rol lo ha cumplido la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), organización que actuó como contraparte de la CMF desde 1994 en que abrió sus puertas la CMF 1a, hasta que se modificó el modelo de cogestión Estado – sociedad civil en 2002. Luego esta ONG pasó a ofrecer sus servicios de forma autónoma, aunque manteniendo una oficina en el mismo inmueble donde funcionan las dos CMF del cantón. Debido a las políticas institucionales de la Corporación, las abogadas no patrocinan hombres cuando son casos de violencia porque ellos pueden ser o haber sido agresores. En sus propias palabras:

Vienen familiares del detenido y nos dicen: ‘doctorita, ayúdenos por favor a pasar a una audiencia’, y nosotros decimos: ‘¿a favor de quién?’ ‘Ah, es que mi hijo, la esposa le ha detenido y él no está, necesitamos un abogado’. Entonces ahí nosotros les aclaramos que nosotros pertenecemos a Mujer a Mujer, que ocupamos este espacio físico, que no somos empleadas del gobierno, y que nuestra prioridad es la atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia. Jamás nosotros podemos patrocinar al

¹³³ Hace unos años el Departamento de Criminología de la Universidad de Cuenca ofrecía este servicio, pero dejó de hacerlo.

agresor, jamás, jamás, estaríamos en unos conflictos terribles, en contra de nuestra misión y nuestra visión institucional” (Abogada COMAM).

El servicio de asesoría legal y apoyo psicológico ofrecido por la Corporación ha sido gratuito en algunos períodos; y, en otros, cobrando de forma moderada a las usuarias, ya que para hacerlo en una u otra modalidad ha dependido del apoyo financiero de otras fuentes. En los últimos años han laborado en las dos modalidades, ya que contaban con un auspicio parcial del Municipio de Cuenca, que no permitía cubrir toda la demanda que tenían. En el momento actual, a partir de marzo de 2009, la COMAM está dando atención legal y psicológica gratuita a todas las mujeres que requieren, y ha ampliado su servicio al trabajo social, puesto que están recibiendo financiamiento estatal a través del proyecto reseñado más arriba. Entre las tareas que están cumpliendo, está la elaboración de los informes psicológicos y sociales solicitados por las comisarías de la mujer y la familia.

La relevancia de la presencia de esta ONG se evidenció en las entrevistas de salida con usuarias de la CMF —realizadas antes de que amplíen su trabajo con la ayuda del proyecto mencionado—, pues al preguntarles qué servicio utilizaron en esa ocasión, el 50% indicó que el de la COMAM, mientras el 40% dijo que la denuncia fue hecha con su apoyo. Asimismo, algunas de las mujeres con las que conversamos sobre su proceso, manifestaron que el apoyo de sus personeras fue clave para fortalecerse, continuar el proceso judicial y obtener los resultados que esperaban.

Aunque no es un servicio especializado en el tema, tienen un papel relevante los consultorios jurídicos de la Universidad Católica y de la Universidad de Cuenca; puesto que éstos constituyen la opción para las mujeres de menos recursos, en tanto se trata de un servicio gratuito. Sin embargo, el hecho de que quienes atienden son estudiantes practicantes, sin capacitación en género y en violencia, no siempre dan un servicio adecuado y suelen cometer errores en sus escritos. De todas maneras, contar con la posibilidad de una atención legal gratuita ha permitido que las mujeres más pobres puedan hacer los trámites pertinentes. Prueba de ello es que el 36% de las usuarias, consultadas a la salida de las CMF, señalaron que la denuncia la hicieron en uno de dichos consultorios¹³⁴.

¹³⁴ También en el capítulo II, que analiza los diversos “caminos” que toman las mujeres frente a la situación de violencia intrafamiliar se evidenció la importancia tanto de las organizaciones sociales especializadas en la defensa de los derechos de las mujeres (ONGs, Casa de Acogida, etc.), como de los servicios jurídicos gratuitos que mantienen ciertas universidades de Cuenca.

Es apenas en 2004 que se crea la primera casa de acogida para mujeres que viven situaciones de violencia, la denominada “Casa María Amor”, respondiendo a una necesidad sentida por las mujeres e identificada por la Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP-VIF) al hacer el Plan Cantonal para el ejercicio de una vida libre de violencia. La casa es una instancia de la Pastoral Social de la Iglesia Católica que, para su funcionamiento, cuenta con el apoyo de la Municipalidad de Cuenca y de la cooperación internacional. En este lugar, además de acoger a las mujeres con sus hijos/as, se les brinda un apoyo integral, para lo cual cuentan con un equipo multidisciplinario conformado por una psicóloga, una trabajadora social, una educadora y una abogada, quien da asesoría legal, hace el acompañamiento de los procesos y se encarga del trabajo con las comisarías de la mujer. Vale indicar que la perspectiva que rige su actuación es la defensa de los derechos de las mujeres y el impulso de su empoderamiento y autonomía. Por su parte, la CMF remite a la casa de acogida a mujeres que presentan una denuncia y requieren de ese servicio.

En muchos de los lugares donde operan las CMF se ha trabajado por la constitución de *redes de apoyo* con el fin de articular el trabajo del Estado con el de la sociedad civil para enfrentar la violencia contra las mujeres y para apoyar a las comisarías especializadas a cumplir con el objetivo de ofrecer una atención integral, en tanto estas dependencias no cuentan con recursos humanos ni financieros para cubrir todas las necesidades que demanda el proceso judicial, menos aún las que tienen las usuarias y sus familias.

En Cuenca, la COMAM impulsó la conformación de la “Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar” (RIAP - VIF), la cual empezó a funcionar en 1999 con la participación de cuatro organizaciones y, actualmente, está conformada por 32 organizaciones: instituciones estatales, universidades, municipio, y organizaciones no gubernamentales y/o privadas que trabajan en salud, educación, asesoría legal, psicológica, comunicación, etc. Al decir de la actual coordinadora de la Red, “la idea era unificar la forma de atender, decíamos que atender a las mujeres que viven violencia es diferente que atender a las otras personas que vienen a los servicios, entonces nos capacitábamos y nos formábamos... El fin era capacitarnos, hablar sobre género, sobre violencia, sobre derechos, sobre la intervención en crisis”, pues no es sólo una red temática sino que es una red de atención (Coordinadora RIAP-VIF). Hasta hoy, la Red se reúne bimensualmente, con el fin de compartir información, reflexionar, organizar actividades o impulsar

cualquier iniciativa. De esa manera, se ha ido consolidando la Red y se ha logrado que los distintos actores comprendan la complejidad de la violencia de género, que ofrezcan una atención específica, asuman un mayor compromiso con las mujeres agredidas y contribuyan a defender sus derechos.

Con esos propósitos, desde su inicio, la Red ha buscado articular sus acciones con las comisarías de la mujer, en tanto es la principal receptora de mujeres en situación de violencia, y la instancia que requiere del apoyo de los demás servicios, tanto para aligerar su trabajo como para poder cumplir con su mandato de brindar una atención integral a las usuarias. Un mecanismo para ello, fue el diseño de un sistema de referencia y contra referencia que, mediante fichas con la información básica de las mujeres, facilita la remisión de uno a otro servicio. Si bien esto ha contribuido a alivianar en algo la ruta de las mujeres y a mejorar la calidad de la atención, este sistema no ha funcionado a cabalidad, pues ha sido difícil dar seguimiento de los casos; puesto que no se dispone con personal ni con recursos para hacerlo. La RIAP-VIF además de dar atención, procura prevenir y disminuir la incidencia de este problema, para lo cual realiza actividades orientadas a concientizar a la comunidad sobre el derecho de las mujeres a vivir sin violencia, sobre la necesidad de modificar los patrones de género que la sustentan.

Sin duda, el funcionamiento de esta Red ha permitido que se brinde una mejor o más articulada atención a las usuarias de las CMF y que en su actuación se enfatice más en los derechos de las mujeres que en el “bienestar familiar”, como veremos más adelante al detallar y analizar el rol fundamental que juegan varios de los actores que integran la Red. Empero, una limitación de la RIAP-VIF es que estos compromisos suelen ser más personales que institucionales, puesto que sólo una o dos personas de cada institución son las que se han sensibilizado y capacitado, lo cual no significa que el tema y el enfoque con que se trata el problema se han institucionalizado. Sin negar la posibilidad de que las personas que participan en la Red puedan influir en sus respectivos servicios, esta incidencia es aún limitada; puesto que se requerirían más recursos para replicar la experiencia y llegar a un mayor número de operadores y profesionales de las distintas organizaciones.

Como se ha mencionado en varias partes de este trabajo, la Municipalidad de Cuenca fue pionera en la institucionalización de una política de género en el país, pues elaboró el primer Plan de igualdad de oportunidades del cantón en 2001, hizo un segundo Plan en 2006 que abarca hasta el 2020, y cuenta con el Departamento de equidad social y de género, el cual trabaja tanto a nivel de la planificación como

de la ejecución, con el fin de reducir las asimetrías de género. Como señalan las personeras de dicha dependencia:

El tema de la violencia intrafamiliar ha sido siempre un eje fundamental, porque previo al primer plan de igualdad de oportunidades, hubo todo un diagnóstico sobre la situación de inequidades en el cantón... y una de las situaciones más problemáticas fue el tema de la violencia intrafamiliar (Funcionarias Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y Género, Municipio de Cuenca).

El trabajo en torno a la violencia no lo han realizado de forma directa con las CMF, sino que en un primer momento lo hicieron en coordinación con las organizaciones que trabajaban este tema; y, luego, participando, apoyando y ejecutando acciones con la RIAP-VIF. Por ejemplo, “en lo que es materiales de difusión, en la planificación de los eventos, e incluso apoyando financieramente a las instituciones para que den una atención técnica especializada con profesionales” (Funcionarias Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y Género, Municipio de Cuenca). Esas asignaciones las han recibido tanto la COMAM como la Casa María Amor, lo que sin duda ha apoyado a su labor y les ha permitido mantener el servicio, aunque dichos recursos no han sido suficientes para cubrir toda la demanda. Por ello, en el caso de la Corporación se han visto obligadas a cobrar por la atención, aunque sea una cantidad mínima, a buena parte de las usuarias.

Como se puede apreciar, en el cantón Cuenca existen diversos actores vinculados de una u otra manera en temas de violencia intrafamiliar o contra la mujer, y que constituyen importantes apoyos para las CMF y sobre todo para las mujeres. A continuación analizaremos las respuestas que dan las comisarias y los demás actores, mirando en qué medida responden a las expectativas de las mujeres, cuáles son las concepciones que prevalecen en su actuación; como también identificando y analizando los aciertos, los obstáculos y la calidad de dichas respuestas, en términos de detener la violencia o de asegurar el acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia.

Expectativas de las mujeres y respuesta institucional

En los capítulos anteriores mostramos la diversidad de percepciones que tienen, tanto las mujeres como los distintos actores estatales y de la sociedad civil, con

respecto a la violencia a la mujer por parte de su pareja, a los derechos femeninos, al conocimiento de las comisarías de la mujer, al concepto de justicia o sobre lo que significa acceder a la justicia. Además, constatamos cómo estas concepciones en ocasiones son ambiguas o contradictorias, que unas no son excluyentes de las otras, que más bien se entrecruzan y conviven al interior de cada persona y de cada funcionario/a, organización o servicio.

Por otro lado, vimos que la gran mayoría de mujeres que viven violencia van a las CMF luego de largos años de malos tratos, de haber intentado distintos caminos para detener las agresiones, cuando familiares y allegados han intervenido ante los hechos violentos, o cuando las agresiones han alcanzado una alta peligrosidad para la vida e integridad de las mujeres. No resulta difícil concluir que esa multiplicidad de ideas y concepciones presentes en la subjetividad de las mujeres en situación de violencia, los caminos y experiencias previas en búsqueda de solución al problema o la gravedad de los hechos vividos, son factores que están delineando sus expectativas al acudir a las comisarías de la mujer y la familia. Así también, es inevitable que las concepciones que tienen los distintos actores relacionados con el problema, particularmente quienes atienden a las mujeres en las CMF y en otros servicios, estén permeando su actuación e incidirá en el tipo y en la calidad de las respuestas que ofrecen.

Aunque las motivaciones y expectativas de las mujeres que se acercan a las CMF son diversas en cuanto a las respuestas que buscan o a los efectos que esperan se produzcan al presentar una denuncia o demanda por haber sido víctima de violencia, encontramos que todas ellas lo hacen con el fin de buscar protección, de detener las agresiones o los maltratos por parte de sus parejas, y esperando alcanzar cierta paz o tranquilidad en sus vidas.

Buscando ayuda y protección

Con base en las entrevistas de salida y en las conversaciones más detenidas que tuvimos con las usuarias de las CMF, constatamos que una de las principales demandas de las mujeres al acudir a estas instancias, es ser escuchadas, recibir ayuda y protección para poner fin a la violencia por parte de su pareja (marido, novio, conviviente) y no necesariamente una sanción. Esta expectativa se encuentra estrechamente relacionada con las concepciones de justicia que circulan entre las mujeres, tal como se analizó en el primer capítulo:

Que me ayuden a detener la agresión, que él se vaya para que ya no haya más agresiones que era lo que más me dolía, porque él me trataba mal, me veía de mala manera (Norma, 23 años, área urbana).

Lo que yo esperaba es que me ayudaran para que esta persona no venga a agredirme acá, que ya estaba cansada porque ya no me hacía caso (Cristina, 29 años, área urbana).

Si bien es comprensible que la reacción y el sentimiento de las mujeres frente a la agresión sea buscar algún tipo de amparo, es significativo que muchas de ellas vean a las CMF no como un espacio para ejercer sus derechos, sino como una instancia que “ayuda” a las mujeres, casi como a una organización de beneficencia o como un lugar para ser escuchadas, comprendidas y consoladas. Así, cuando al salir de las comisarías se preguntó a las mujeres sobre lo que en esa ocasión esperaban de su visita a esta instancia, el 33%¹³⁵ expresó que buscaba que “me ayuden a resolver el problema” —léase detener violencia—, y sólo el 17% señaló que procuraba que se les “haga justicia”. El resto de respuestas también dan cuenta de la percepción de las CMF como un lugar que ofrece ayuda, pues el 60% de las mujeres mencionaron que habían ido a buscar algún tipo de ayuda o protección: 37% para garantizar su integridad (Este porcentaje se desagrega así: 23% quería una boleta de auxilio, el 10% simplemente dijo que buscaban que les protejan, y el 4% que habían ido a recibir apoyo psicológico); mientras el 23% manifestó que requería apoyo para resolver algunas situaciones relacionadas con la denuncia y sus consecuencias: “que me ayuden para que mi esposo pase para la comida de los guaguas”, “que me ayuden para ir a sacar las cosas de la casa”, o que le ayuden para separarse del esposo¹³⁶.

Las medidas de amparo: significados, usos y efectos

En las entrevistas en profundidad que hicimos con las usuarias, muchas de ellas manifestaron que fueron a las CMF con el objetivo de buscar protección ante

¹³⁵ Algunas mujeres entrevistadas dieron más de una respuesta, por tanto se está hablando del porcentaje de mujeres que mencionaron una de dichas respuestas.

¹³⁶ Cabe indicar que, como las dos CMF y el servicio de la COMAM funcionan en la misma casa, muchas mujeres son usuarias de ambas instancias y tienden a confundirlas. De ahí que, por ejemplo, aunque las comisarías no tramitan separaciones conyugales, ese trámite puede estar haciéndola la COMAM, como una acción paralela que emprendió la mujer luego de denunciarla, o como consecuencia de ese proceso.

nuevas agresiones que pudieran darse y, más concretamente, a obtener una boleta de auxilio, que es una medida de amparo que la Autoridad debe otorgar de forma inmediata a las denunciadas de violencia. Esta medida permite que las mujeres pidan la intervención de la policía si están siendo amenazadas o agredidas, o si los agresores están incumpliendo otras medidas de amparo, como son la de no acercarse a la víctima. En cualquiera de dichas situaciones la policía tiene la obligación de acudir de forma inmediata y detener al agresor para llevarlo a comparecer ante la autoridad que emitió la boleta, la cual debe proceder a su juzgamiento. A más de las boletas de auxilio, un alto porcentaje de mujeres solicitan otras medidas, como es la prohibición de que el agresor se acerque al domicilio o a al lugar de trabajo de la mujer, o que él o terceras personas persigan a la víctima, tal como contempla el artículo 8 de la Ley 103. Los siguientes testimonios ilustran este tipo de expectativas que tienen las usuarias de las comisarías:

Quería que me den la boleta de auxilio, que no me agreda más mi conviviente, que no se me acerque... Quería la boleta de auxilio, yo necesitaba que alguien me ayude y sí me ayudaron (Renata, 29 años, área urbana).

Lo que yo quería era ponerle la demanda para que él no se acerque, y ahí fue que me dieron la boleta de auxilio. Primero me dieron una provisional que era para cinco días y de ahí me dieron otra que es indefinida y que ando a cargar aquí en mi cartera. Yo no quería que le metan preso ni nada, sólo quería la boleta porque yo lo que tenía miedo era de que otra vez me tumbe, así, como esa vez (Susana, 22 años, área urbana).

Las percepciones de los distintos actores que interactúan con las usuarias de las CMF de Cuenca, señalan también que la principal motivación de estas mujeres es encontrar acogida y amparo, sobre todo obteniendo la boleta de auxilio para protegerse ante nuevas agresiones. De hecho, como muestran las estadísticas que reporta la DINAGE, en todas las CMF y las de Cuenca en particular, la medida de amparo que más otorgan estas instancias es la boleta de auxilio, seguida por aquella que prohíbe o restringe el acceso del agresor a la víctima. A nivel del país encontramos que el 79% de las personas que han presentado una denuncia —entre 2005 y 2007— han obtenido la boleta de auxilio y el 45% han sido protegidas con la medida que prohíbe el acercamiento a la víctima. En el caso de las CMF de Cuenca vemos que, en los mismos años, la cifra de otorgamiento de medidas de amparo es más alta que el promedio nacional; pues en ambas dependencias el 87% de denunciadas

obtuvieron una boleta de auxilio, y al 57% de agresores se les prohibió acercarse a las mujeres violentadas. Otra medida que se dicta con frecuencia, tanto en el país (60%) como en Cuenca (67%), es aquella que busca evitar que el agresor o terceros realicen actos de persecución a las víctimas. Creemos que el porcentaje más alto de medidas de amparo que se otorgan en Cuenca, obedece en gran parte a la orientación legal que reciben las usuarias de distintos servicios, pero sobre todo de la COMAM, a diferencia de lo que ocurre en otras localidades donde no cuentan con servicios especializados que ofrezcan apoyo e información a las mujeres. Sin duda, depende también de la Autoridad, pues independientemente de que las mujeres soliciten una u otra protección, ésta debe otorgarlas si considera conveniente.

En el mapeo de las CMF del Ecuador, realizado por Camacho y Jácome (2008), se sostiene que el elevado porcentaje de boletas de auxilio que se otorgan se explicaría porque es la medida más conocida y porque las mujeres la solicitan como un recurso disuasivo, como un mecanismo para “asustar” al agresor y lograr que cambie su conducta; aunque también porque saben que esta medida, de algún modo las protege. Como se analizó en el capítulo anterior, la obtención de las medidas de amparo suele responder a ambas razones, aunque en unas ocasiones se ponga más énfasis en una o en otra, dependiendo de los resultados que esperan lograr de su paso por las comisarías.

La gran mayoría de actores relacionados, percibe que si bien las mujeres buscan frenar la violencia mediante la denuncia y la obtención de las medidas de amparo, ellas no quieren hacerlo a través de la sanción, sino que utilizan estas medidas como una advertencia fuerte a los agresores, que les llevaría a controlar su actuación, so pena de ser detenidos y sancionados por la Autoridad. Veamos directamente cuáles son sus puntos de vista.

Creo que no van tanto a buscar justicia, van por la correa que necesitan los hombres, van a que les disciplinen a los hombres, a que les hablen, que hagan las veces de papá, o de cura, o de algo, que el comisario le empiece a molestar a él, que alguien le diga que no tiene que pegar, pero no por justicia (Coordinadora RIAP-VIF).

Yo creo que de algún modo las mujeres se aprovechan de las CM para denunciar, incluso cuando no han sido maltratadas realmente. Por eso le digo que muchas veces, aquí las medidas de amparo toman como una manera de decirle al marido “verás yo tengo esto [la boleta de auxilio],

así que cuidado conmigo”. Entonces por cualquier situación, pase o no pase, yo no podría decirle; como las mujeres tienen esto, ellas piensan que frenan pero yo creo que no es así (Amanuense, CMF 2a).

A partir de las citas anteriores, queda claro que el personal de los servicios coincide en que muchas mujeres quieren provocar temor al agresor para que cambie su comportamiento violento; pero que hacen distintas lecturas de ello. Así, mientras el Comisario intenta “empoderar” a las mujeres, informándoles sobre “lo que significa la comisaría, la Ley 103, es decir una especie de explicación de cuáles son los objetivos y los derechos que ella tiene al acceder acá... para tratar de que ella mismo impulse el proceso, que se obtengan procesos culminados y que la respuesta sea efectiva” (Comisario encargado de la CMF 2a), vemos que otro funcionario de la misma dependencia, pone en duda la veracidad de las usuarias y hasta afirma que se “aprovechan” de ese espacio y de las medidas de amparo que obtienen (Amanuense, CMF 2a). Evidentemente, sus percepciones se traducirán en actitudes y actuaciones que incidirán para que las mujeres continúen con la defensa de sus derechos o, el efecto contrario, abandonen la causa. En el análisis que hacemos más adelante, se puede ver cómo las usuarias valoran enormemente la actuación y las palabras del Comisario y cómo éstas les ayudaron a no desfallecer y seguir en el proceso, como también vimos una actitud crítica y de rechazo a ciertas actitudes que tuvieron algunos funcionarios.

En cuanto a la efectividad de las medidas de amparo (boletas de auxilio, prohibición de acercamiento o persecución) como mecanismo para detener la violencia, las experiencias son muy diversas, y dependen de múltiples factores. Si bien, para muchas las medidas son muy valoradas, sienten que las protegen e, incluso, que han posibilitado sus objetivos (por ejemplo, conseguir que el agresor salga del hogar o que no vuelva a acercarse); para otras, éstas no han cumplido su cometido. Así, nos encontramos con mujeres a las que estas medidas no les sirvieron, en unos casos porque tenerlas fue contraproducente o porque no fueron acatadas por los agresores; y, en otros, porque no fueron atendidas por la policía que tenía la obligación de hacerlo, como ejemplifica el testimonio de una de las mujeres que entrevistamos.

Yo ya había hecho la denuncia dos veces anteriores... la una vez dejé la papeleta de auxilio en mi cajón, en la casa, supuestamente para tener a mano, para pedir ayuda, y total él había roto, yo no me había enterado...

después, por él mismo me entero: ‘si vos piensas mandarme preso estás equivocada, no se puede robar los huevos al águila, si vos estás de ida, yo estoy de regreso, mi hermano tiene, ni pienses’. Después de un tiempo saqué otra boleta de auxilio, y esa ya la tenía más escondida, entre mis libros, mis cuadernos él no va a buscar. Y de igual forma, él sabía ya que yo tenía las boletas de auxilio, entonces sabía ya que cualquier momento que él me volvía a pegar, yo le mandaba preso... Sí le frenó, sí le frenó, porque durante el tiempo que yo estuve, que me separé, no me volvió a pegar, hasta ese día que... en estas dos ocasiones que quiso abusar (Florencia, 38 años, área urbana).

A pesar que muchas mujeres manifiestan que se sienten más seguras con las medidas de amparo otorgadas, con frecuencia, contar con ellas no ha sido suficiente para cambiar la situación de violencia de la pareja; aunque algunas veces —según reportan las usuarias— éstas sirvieron “al menos” para disminuir las agresiones. Las experiencias de varias de las mujeres entrevistadas, testimonian sobre esta realidad.

...no hacía caso, entonces yo me retiraba, pero mostrando la boleta de auxilio a mi esposo, como que sí un poquito, sí tenía miedo, entonces ya no me trataba mal... Después cogió un tema de pegarme y separarse, pero yo ya nuevamente me fui, era en el 2004, como ya me trataba mal me fui, les dije que me dieran la boleta de auxilio, les mostraba; pero igual los policías para nada, era lo mismo que haber un simple papel, no me auxiliaban nada... y así pasábamos y así vivíamos. Ahora, recientemente, así mismo me cogió, me pego bien, como él decía que ‘la comisaría de la mujer no te hace favor, yo no tengo miedo a esas leyes’, entonces yo le dije de que ‘bueno, ya no me de ir nada para allá’ (Yazmín, 38 años, área urbana).

Me dieron una boleta, pero no servía porque allá en el campo no hay policía ni nada... Mi marido no me hizo caso ni nada... A mi comadre le gritó, le insultó por haberme traído a la comisaría... Él me siguió pegando, siempre me pegaba hasta hacerme gritar... Ya cuando vine a vivir a Cuenca, él me dejó de pegar porque tenía miedo de la comisaría de la mujer, de que le lleven preso. (Magdalena, 41 años, área rural).

Yo ya había hecho la denuncia dos veces anteriores, sino antes era ese gran problema que uno se hacía la denuncia, y había que ir a actualizarla cada mes, entonces yo salía de mi trabajo a las dos y media, y ese momento estar

esperando para que me actualicen, para que me den la papeleta, llegaba a almorzar a las cinco de la tarde, entonces no me iba a actualizar (Yazmín, 38 años, área urbana).

A partir de los textos anteriores, podemos afirmar que las limitaciones de las boletas de auxilio son de distinto orden: no siempre las emiten como indefinidas y muchas mujeres no las renuevan, lo que las deja desprotegidas ante nuevas agresiones. De acuerdo con el Manual de procedimientos, la boleta de auxilio no caduca y no requiere renovarse, y sólo puede ser revocada por la autoridad. Sin embargo, la y el Comisario de Cuenca han dejado de emitir boletas indefinidas desde el momento de la denuncia, buscando evitar problemas que podrían surgir si éstas se aplican sin que los agresores hayan sido notificados.

También se han conocido casos en que los maridos han ignorado las medidas de amparo e, incluso, han hecho de ellas causa de burlas y nuevas agresiones, con el consecuente sentimiento de desaliento y desconfianza entre las agredidas; y, en algunas ocasiones, los elementos policiales no han cumplido con su obligación de detener al agresor. A lo dicho hay que añadir, la escasa o nula efectividad que tienen las boletas para las mujeres del sector rural, puesto que allí el acceso a la policía es prácticamente nulo, tornando casi imposible su aplicación, tal como lo analizáramos en capítulos anteriores. En ese mismo sentido se expresaron las personeras de la casa de acogida María Amor: “Hay mujeres que cuentan que el mismo marido les ha roto la boleta en la cara, entonces no creen que ese documento les pueda servir de algo. Hubo un caso de una señora que ni si quiera llegó a hacer la citación porque tuvo problemas con la DEVIF, ellos [los policías] se escondieron para que [la señora no pueda citarlo] y no siga el proceso porque el esposo era militar” (Directora y abogada Casa de acogida María Amor).

Por otra parte, vemos que en algunos casos las medidas de amparo han cumplido su cometido, tanto para que las mujeres se sientan más protegidas, como para detener la violencia e, incluso, para que los agresores sean sancionados. Al analizar la información recogida hemos encontrado que para obtener resultados positivos se requiere una oportuna y eficiente respuesta institucional; que las mujeres tengan respaldo de sus allegados, pero sobre todo, un acompañamiento especializado y comprometido a lo largo de todo el proceso. Hemos visto también que juega un papel primordial la actuación de las propias mujeres, dependiendo de la motivación que hayan tenido al solicitar las medidas; del grado de decisión en cuanto a seguir el proceso de denuncia y obtener una sanción; y, de sus expectativas con respecto

a continuar o terminar la relación de pareja. Los testimonios que transcribimos a continuación, dan cuenta de los múltiples factores que intervienen para que las medidas de amparo otorgadas por las CMF tengan efectos positivos, en términos de ofrecer cierta protección y seguridad a las mujeres, pero también para poner fin a las agresiones y posibilitar la defensa de sus derechos.

Dos veces, acá afuera [de la casa] me quiso pegar... y le metí un juicio penal, tengo otro en la fiscalía, porque ya la CMF llega un punto en que ya no puede hacer nada, o sea me protege, me ha protegido dándome la boleta, dándome la estadía en la casa, impidiendo el acercamiento, porque él no puede acercarse... Ahora él me respeta... porque él ha de decir 'de dónde sacó fuerzas esta mujer'... porque él sabe que yo tengo mi boleta de auxilio. Mi boleta de auxilio es más que mi cédula; y si él me molesta, yo no tengo miedo, yo siempre ando con la boleta, y si el señor me molesta, yo llamo a la policía y le llevan preso (Bárbara, 46 años, área urbana).

...después ya saqué más pronto una boleta de auxilio. Será unos seis años atrás... ya un tiempo me dejó ya de maltratar, pero igual siempre me insultaba; pero yo ya no me dejaba que me pegue, pero últimamente me abofeteó, entonces ahí también actué con la policía... él no sabía, igual yo ya tuve esa boleta, por eso cuando él me abofeteó yo llamé a la policía, le mostré esa boleta y le mandé preso. [Y concluye] Yo creo que el papel que ellos nos dan ya nos ayuda, ellos tienen un poco de miedo a irse presos, igual a tener un papel que nos defienda tanto a mí como a mis hijos (Lucrecia, 37 años, área rural).

Yo escuché en la radio una vez que ahí ayudan a personas a sacar la boleta de auxilio, entonces ahí acudí yo la primera vez a la Comisaría y saqué la boleta. Viví con la protección con la boleta que ya me dieron, él como que ya no venía mucho acá, se alejó un poco... Yo sí utilicé la boleta, inclusive se fue preso. Él vino acá mismo y justo se entró adentro, entonces yo lo que hice fue que me eché llave por todo lado, entonces de ahí llamé a la policía y le llamé a mi hermana. Lo que pasa es que él abusaba de mí porque sabe que yo no le tengo a mi familia aquí, solo le tengo a mi hermana, entonces le eché llave, él inclusive gritaba que le saquen, que le saquen, y yo no le saqué hasta que llegó la policía. Ahí le presenté la boleta y le llevaron preso (Cristina, 29 años, área urbana).

Cabe subrayar que en los tres casos citados, se trata de mujeres que se han separado de sus parejas, luego de una larga trayectoria de violencia y de reiterados intentos

fallidos por revertirla, incluyendo varias visitas y acciones previas en las CMF. Una tendencia que hemos observado es que las mujeres utilizan más decididamente las boletas de auxilio, cuando las estrategias más conciliatorias han fracasado, y cuando ya no tienen interés en arreglar o mantener la relación de pareja. Asimismo hemos visto que la usan cuando enfrentan situaciones extremas de violencia y de riesgo. En algunos casos, encontramos que la detención del agresor las conduce u obliga a denunciar, a procurar sanción, o a poner fin a la relación, aunque inicialmente ese no haya sido su propósito. Ejemplifica esta situación el testimonio de una mujer campesina, quien al momento de la entrevista estaba viviendo con siete de sus nueve hijos, en la casa de acogida de Cuenca.

Bajé en un carro hasta Shucay y vi que han estado los policías ahí parados, entonces pensé en llamar la atención a policías, rogar, decir que cómo puedo hacer. Ahí los policías me vieron y me dijeron: ‘¿tuyos serán todos esos guagüitos¹³⁷ que tienes alrededor?, ¿tantos hijos, y así te sales?’. Y nosotros ahí estábamos con arroz crudo, imagínese, no teníamos dónde cocinar. ‘Sí, me voy donde mi mami, pero ayúdanos por favor’, le dije, ‘ayúdame porque en la casa a mí no me dejan llegar’. Él [el esposo] sí no avanzaba con mano no más, cogía piedra o palo o alguna cosa así y me zumbaba, así era y yo corría... Ahí me voy entonces con los policías y el uno me dice que ahí va a ir dejando una reta¹³⁸, yo pensé que iba a dar algún consejo o va a venir hablando. De ahí entonces llegamos... y enseguida los policías le vinieron trayendo acá [Cuenca]. Yo no pensé que él va a traer acá, entonces yo ese rato me quedé sorprendida y dije ¿ahora qué hago?, ¿cómo hago? porque él va a salir y va a venir así peor, en venganza. Entonces nada ya, el policía dice ‘ya rapidito anda abajo a denunciarle en la comisaría’, y esa misma tarde vine... En ese mismo rato que fueron llevando los policías yo me arrepentí de lo que había hecho, pero ahí me dijo la policía ‘tú te arrepientes, ¿cómo a vos te hace eso y vos tienes pena?’, pero yo tenía miedo de dónde voy a vivir, de cómo voy a hacer, de qué me hará después que sale. Así con más susto, cogí a mis guaguas y nos fuimos a ver un carro. Ahí fue que llegué aquí [a la Casa María Amor]. [Una vez allí y después de haber recibido apoyo] yo les dije que quería denunciarle, que ya no quería vivir con él y que quería mandarle sacando de la casa... Pedí esa denuncia para que él salga de la casa, nada más (Clemencia, 33 años, área rural).

¹³⁷ Guagüitos: Diminutivo de “guagua”, palabra kichwa para designar a niños y niñas.

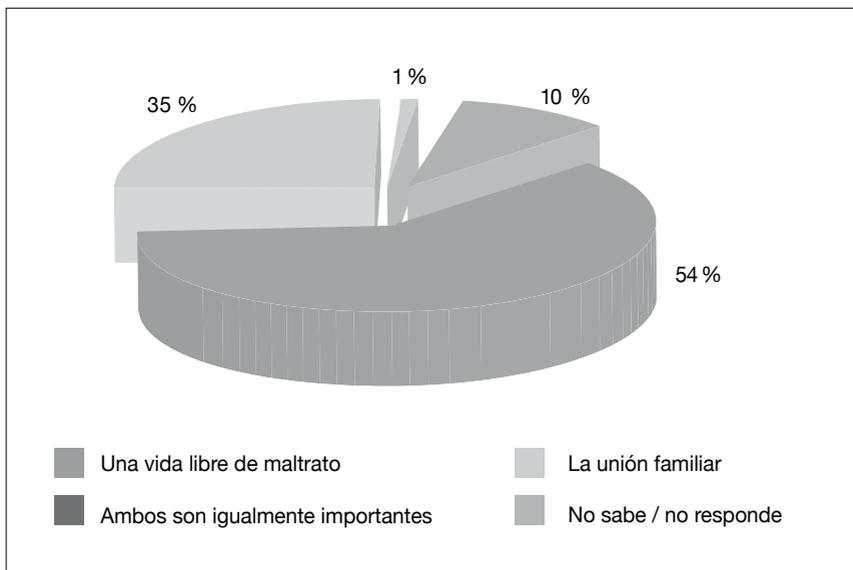
¹³⁸ “Reta” se refiere a un llamado de atención, una advertencia.

El relato que acabamos de presentar, muestra el mosaico de temores, contradicciones, sentimientos ambivalentes y dificultades que enfrentan las mujeres para defender sus derechos, exigir justicia y sanción para sus agresores. No es de extrañar, entonces, que muchas mujeres se arrepientan de haber denunciado a su pareja, tanto porque sienten culpa, miedo, pena, vergüenza; como por su preocupación por la sobrevivencia y el futuro familiar. Todo ello incide para que gran parte de las mujeres abandonen los procesos, cambien de parecer y retrocedan en sus decisiones. Esta actuación femenina es poco comprendida por la mayor parte de las personas que atienden en los servicios, lo que suele incidir en una desmotivación en la realización del trabajo, y, lo más grave, en un deterioro de la atención que revictimiza a la agredida.

Esta actitud de ciertos funcionarios/as, ciertamente no contribuye a que las mujeres avancen en sus intentos por romper el círculo de la violencia, comiencen a defender sus derechos y a procurar que se haga justicia.

Familia versus protección y derechos de las mujeres

El imaginario de la familia como un espacio de afecto y armonía para todos sus integrantes, en cuyo nombre las mujeres deben postergar su bienestar y renunciar a sus derechos, es sumamente fuerte en la sociedad ecuatoriana, tal como pudimos constatar a lo largo de esta investigación. Así, en la encuesta que realizamos con la población femenina del cantón Cuenca, a la pregunta sobre qué consideraban más importante: ¿una vida libre de maltrato? o ¿la unión familiar?, más de la mitad de ellas (54%) respondió a favor de la unidad familiar, en detrimento del derecho a una vida sin violencia (Gráfico No. 1), siendo esta tendencia más acentuada entre las mujeres del área rural.

Gráfico No. 1**¿Qué es más importante, una vida libre de maltrato o la unión familiar?**

Fuente: Encuesta acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia, Cantón Cuenca – Ecuador. CEPLAES, 2008. Respuesta Inducida y única.

En concordancia con la visión familista y la débil importancia a una visión de derechos y ciudadanía, las dos terceras partes de las encuestadas (67%) respondieron afirmativamente cuando se les preguntó si consideran que las comisarías de la mujer y la familia deben tratar de que la pareja se reconcilie en casos de maltrato conyugal. También la investigación cualitativa dio cuenta de esta realidad, pues en gran parte de los discursos de las usuarias de las CMF entrevistadas, como también del personal de los servicios, la familia ocupa un papel preponderante que, con certeza, atraviesa y marca sus actuaciones. Junto a esa noción dominante, encontramos las ideas del amor romántico, de la maternidad, y las construcciones de género que convocan al sacrificio y a la postergación de los derechos femeninos. Ilustra bien esta situación, el testimonio de una de las usuarias de las CMF que, por este tipo de consideraciones, desistió de ejecutar la medida de amparo que ordenaba la salida del agresor del hogar.

Yo tenía la boleta de auxilio, pero también esa vez me mandaron que querían que a él le saquen de la casa, o sea que ellos me decían que usted que aguanta ya tanto de él, que le mande sacando, o sea que le saque inmediatamente... Yo iba a hacer, pero mi familia llegó que “cómo vas a hacer eso, que piensa en tus hijos, dale un tiempo, que reaccione, que él piense en todo esto” y bueno, como que me detuvieron, como que yo decía igual “Dios mío, ojalá que él cambie, ojalá ya mejor se tranquilice él también, tome conciencia de lo que está haciendo; pero no, igual pasó todo esto. Ya no saqué, pero igual tenía las esperanzas de que él cambie, y aún no sé, digo “mi Dios que esta esperanza no se ha muerto, que él cambie, reaccione, tal vez ver todo el sufrimiento de los hijos” (Lucrecia, 37 años, área rural).

El caso reseñado coincide con las percepciones que, desde su experiencia diaria, tienen las funcionarias que acompañan a las mujeres violentadas, pues son testigos de las presiones y los obstáculos que viven cuando se deciden a defender sus derechos o a poner un alto a la violencia. Comprender las dificultades que enfrentan las mujeres violentadas es fundamental, pues solo así se evitará afectar su ya lastimada autoestima para, más bien, tratar de acompañarla, ya no sólo en el proceso legal, sino en el proceso interno que viven las mujeres en esas circunstancias.

Desgraciadamente, la prevalencia de la visión familista, tal como se mostró en los capítulos anteriores, no sólo está presente en las mujeres, sino en todo su entorno y en buena parte de los y las funcionarias de las CMF y de algunos de los servicios a los que acuden cuando sufren violencia; incidiendo en una atención que no siempre prioriza los derechos de las mujeres. Esto se expresa, por ejemplo, en cuáles medidas de amparo se dictan y cuáles no, tal como se afirma en un estudio sobre la calidad de la atención de las CMF de varias cinco ciudades del país: “los funcionarios/as de las comisarías de la mujer y la familia tienen la concepción que dictar las medidas de amparo 2 ó 6, referidas a la salida del agresor y al reintegro de la víctima, es destruir el núcleo familiar, con lo cual están en desacuerdo y por tanto no la aplican” (CEPAM 2005: 23). Por ello suele ocurrir que, al momento del análisis del caso, prevalece esta concepción por sobre la evaluación del riesgo que corren las denunciadas y el nivel de peligrosidad de los agresores.

Según los datos de la DINAGE, entre 2005 y 2007, en el país se ordenó la salida del agresor del hogar sólo en el 11% de los casos denunciados; mientras en Cuenca se

lo hizo en el 15,6%¹³⁹, quizás porque las usuarias solicitan más esta medida, gracias al apoyo y orientación que reciben de parte de organizaciones especializadas en la defensa de los derechos de las mujeres (COMAM o Casa de acogida María Amor), por la presencia de la Red RIAP-VIF que ha contribuido a que los servicios asuman más la perspectiva de los derechos de las usuarias, o porque existe una mayor preocupación de la Autoridad por proteger a las víctimas, sin esperar que ellas soliciten esa medida para dictarla. Así lo refiere el Comisario encargado de la CMF 2a:

En base a esta indagación [entrevista inicial con la denunciante], más o menos uno aplica la medida, lógicamente acorde a la necesidad. Por ejemplo, si la señora está afuera de la casa, reintegrarle; si la señora dice: 'no, no vuelvo porque él está ahí', entonces ya le vamos a sacar a él de ahí y se le insta de que continúe con el proceso, que es fundamental... [Y añade] aunque muchas personas se resisten a eso: 'no, yo no pedí eso doctor, yo no quiero que él salga de la casa', ahí le tengo que explicar a la señora que si yo le doy una boleta de auxilio y sigo un proceso, y le mantengo a él ahí mismo, no es lógico ni racional.

La cita precedente muestra, una vez más, que buena parte de las mujeres que denuncian violencia, no desean medidas drásticas ni poner fin a la relación, sino contar con un cierto “escudo” para tratar poner un alto las agresiones de su pareja. Asimismo, refleja cómo un buen nivel profesional y una actuación apegada a la ley, junto con una mayor conciencia y disponibilidad para atender a las mujeres que acuden a las CMF, son determinantes para darles una protección adecuada e, incluso, para motivarlas a no quedarse en la denuncia de los hechos violentos, sino a defender sus derechos y a procurar obtener una sentencia y una sanción, tal como lo hace el Comisario de la CMF 2a. Varios testimonios de las mujeres refieren consejos y orientaciones que contribuyeron a fortalecerlas y a irse asumiendo como personas “con derecho a tener derechos” y a ejercerlos.

El doctor Guaraca es una buena persona. Él sí que se paró duro cuando fui a poner la denuncia, él me sabía decir que estudie, que me ponga bien, que yo tengo derechos, me decía: 'haga saber que usted tiene alguien que le defiende'. Eso a una le ayuda porque una se siente encerrada, no sabe qué hacer ni a dónde ir, a una le alienta ver que tiene ayuda de otros lados (Dolores, 43 años, área urbana).

¹³⁹ De acuerdo con la misma fuente, en la CMF 1a se dictó esta medida en el 18% de los casos, mientras en la CMF 2a se lo hizo en el 13%.

Me dijeron que la agresión que me hacía no estaba bien y que por eso era mejor que me separe. Como yo puse ahí en la denuncia todo lo que él me decía y todo, entonces me dijo el señor [el secretario] que más que por la traición, por la agresión no vale. De ahí me dieron la boleta de desalojo y ya tengo boleta para toda mi vida (Norma, 23 años, área urbana).

En cuanto a las medidas de amparo, vemos que si bien algunos relatos de usuarias de las CMF dan cuenta de que las mujeres se quedaron en la vivienda familiar, luego de que los hombres fueron obligados a salir, llama la atención las bajas cifras de órdenes de reintegro de la mujer al hogar (4,4% a nivel nacional y 2,3% en Cuenca), pues esta medida debe dictarse conjuntamente con la orden de salida del agresor y, de acuerdo con la ley, deben ejecutarse de forma simultánea. Este hecho podría obedecer a una falta de conocimiento de la ley, o a que algunas autoridades no consideran necesaria esta medida; lo que podría estar limitando el derecho de las mujeres a retornar a su hogar con todas las garantías necesarias. A medida que hemos ido recogiendo información y entrevistando a las mujeres y demás actores, hemos constatado que el papel que juega la Autoridad es fundamental, pues su actuación será decisiva para proteger o dejar sin protección a las mujeres, para motivarlas o desalentarlas a seguir el proceso, y para que haya impunidad o se administre justicia. Esclarece nuestra afirmación, el testimonio de una usuaria.

Lo último que me dijeron, en la Comisaría de la Mujer Primera, es que mejor salga de la casa con mis cosas y nada más. En cambio, en la otra comisaría [CMF 2^a], el doctor me dijo que el hombre es el que tiene que salir de la casa por lo que hizo, que yo tengo derecho de quedarme ahí con mis hijas... En esa comisaría sí es bueno como le atienden y no es demorado (Dolores, 43 años, área urbana).

Vale la pena señalar, además, que la CMF 1a era dirigida por una mujer mientras la CMF 2a lo era por un hombre; lo que nos permite afirmar que el sexo de los y las funcionarias o de la Autoridad, no es determinante a la hora de ofrecer una atención de calidad o de facilitar el acceso a la justicia a las mujeres, sino que ello depende de su calidad profesional y humana, de la conciencia y sensibilidad en el tema, y de la rectitud y firmeza para aplicar la ley. Insistimos, entonces, en la importancia de que en las CMF trabaje personal sensible y especializado para ofrecer la atención que demandan las mujeres violentadas, pues este aspecto se torna clave a la hora de proteger a las víctimas y sancionar a los agresores.

A manera de síntesis, podemos decir que la expectativa de protección que tienen las usuarias de las CMF se cumple parcialmente; puesto que, como hemos visto, una parte de ellas no han podido exigir su cumplimiento, obtener una respuesta institucional adecuada, ni detener las agresiones; en cambio, otras han logrado disminuir los malos tratos, acabar con la violencia física o con toda forma de violencia, lo que casi siempre ha significado poner fin a la relación de pareja. En el análisis anterior vemos que, en unos casos, esto ha obedecido al temor masculino de ir a prisión si repiten las agresiones; mientras, en otros, porque la policía ha respondido al llamado de las mujeres y han detenido al agresor. Aunque no se cuenta con datos o información exacta que permita evaluar en qué medida las CMF respondieron a las expectativas de protección de las mujeres, ni la efectividad de las medidas de amparo, hay un indicador que muestra un avance en este aspecto y es el aumento de casos de detenidos por no acatar las medidas o por incurrir en nuevos actos de violencia. Las estadísticas nacionales muestran que el porcentaje de este tipo de casos en el 2006 fue el 8% del total de denuncias en las CMF, y que en el 2007 subió al 12%. En el caso de las comisarías de Cuenca, las cifras son más altas que la media del país, pues pasaron del 12% al 16% en los mismos años. Este incremento obedecería, por un lado, a que las mujeres tienen un mayor conocimiento de sus derechos, del alcance de las medidas de amparo y disposición a exigir su cumplimiento; y, por el otro, a que la policía conoce mejor esa normativa, existe más conciencia de su rol al respecto, a la vez que existe una mayor exigencia de que actúen apegados a la ley. En el caso de Cuenca, no habría que despreciar la influencia del trabajo de la Red RIAP-VIF, para lograr mejores resultados.

Sanción: ¿hasta qué punto?

En los capítulos precedentes vimos que gran parte de las mujeres que acuden a las CMF, sobre todo las primeras veces, tienen como motivación principal encontrar mecanismos o alternativas para detener la violencia y poder crear un nuevo equilibrio familiar o de pareja. En ese sentido, no acuden en calidad de ciudadanas que exigen derechos, y entre sus principales expectativas no está el acceso a la justicia formal, al menos en términos de llevar adelante procesos que concluyan con una sanción para el agresor. Por este motivo y por los múltiples obstáculos que encuentran en el camino, el número de procesos que van más allá de la denuncia es bajo y, más bajo aún, los que culminan con una sentencia o resolución. Al decir del Director del Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad Católica de Cuenca:

“la gran mayoría de las personas violentadas lo que hacen es presentar la denuncia, logran que el agresor llegue a una reflexión y luego se olvidan del caso”.

Estudios hechos en otros países muestran que, de forma similar a lo que ocurre en el Ecuador, existe una enorme desproporción entre la gran cantidad de casos atendidos (denuncias) y el número de casos que siguen el proceso judicial. En ocasiones, esto es percibido como una falta de decisión o como un comportamiento contradictorio de las mujeres, lo que ha dado paso a discursos peyorativos hacia las usuarias de las comisarías, poniendo en duda la intencionalidad de su actuación. Sin embargo, como se señala en el estudio realizado en Brasil (Grin Debert, Gregori y Piscitelli, 2006), es importante tomar en cuenta que este hecho no ocurre solo en las comisarías de la mujer, pues los datos son similares en las dependencias generales. En ese sentido, el desistir de seguir con el caso no debe ser visto sólo como una característica de las mujeres que acuden a estas dependencias y evitar este tipo de discursos que tienden a estigmatizar a las mujeres; lo cual podría ser utilizado como un justificativo para no dar toda la importancia y atención que requieren las denuncias de agresiones por parte de la pareja, que presentan las usuarias.

Ocurre también que para algunas mujeres y para las y los funcionarios de las CMF, la emisión de las medidas de amparo, se concibe como una sanción para el inculpado y como un acto de justicia con la denunciante; principalmente cuando se les prohíbe acercarse a la persona agredida o se ordena su salida del hogar (CEPAM 2005: 11), más aún cuando se ordena una pensión de subsistencia para la mujer agredida y su prole, como estipula la Ley 103 en los casos que se dicten las medidas mencionadas. Estas percepciones tergiversan el sentido de estas disposiciones que tienen un carácter preventivo y su finalidad es proteger a la mujer de posibles episodios de violencia en el futuro, a la vez que obligar al agresor a que cumpla con sus obligaciones en la manutención del hogar.

No obstante, como se analizó en el capítulo primero, aunque se trata de un grupo reducido de usuarias, hay quienes van a las CMF buscando sanción y justicia. Las mujeres que expresaron este deseo fueron aquellas que luego de varias reincidencias y de haber agotado todos los medios para que sus parejas cambien su comportamiento, buscan la sanción como un último mecanismo para lograrlo, o lo hacen cuando definitivamente se ha roto el vínculo afectivo, y dan paso a una

acción legal más firme¹⁴⁰. Esta situación es referida por algunas personas de los servicios:

La reincidencia a veces se da y es ahí que vuelven y dicen que, si bien continuaron [con la pareja] tiempo atrás, ahora sí quieren presentar una nueva denuncia porque las cosas han cambiado (Director Consultorios Jurídico Gratuitos, Universidad de Cuenca).

La boleta es como el primer paso, no más porque después ya tienen miedo, evitan llevar el proceso hasta que le metan a la cárcel, porque de todas maneras es el marido. Pero, si mismo no cambia la situación, continúan el proceso para enviarles a la cárcel (Directora Departamento de Trabajo Social, Área de Salud No. 2 de Cuenca).

También los testimonios de algunas de ellas dan cuenta de esta realidad, como el que citamos a continuación.

Yo le aguantaba y le aguantaba, ya dejaba pasar, me decía que ya va a cambiar, pero ya después ya me cansé dije 'no, tú no cambias, sigues lo mismo porque nunca te hago nada, yo siempre me aguanto pero esta vez no va a ser así', y ahí fue cuando entré a la Comisaría a sacarle la boleta... Después fui para que me ayudaran para que esta persona no venga más a agredirme acá, que me dejara tranquila, ya estaba cansada; pero con esto, como ya fue preso una vez, la última vez ya salió sentenciado, entonces hasta ahí nomás, ya nunca más. Ahora por mis hijos él llama, les viene a ver pero de ahí no más, tiene hasta miedo de meterse hasta más adentro (Cristina, 29 años, área urbana).

A pesar que hay casos en que se logra una sanción y se detienen las agresiones, estos son muy escasos; pues de acuerdo con la DINAGE, el abandono de las causas es muy alto, mientras el porcentaje de sentencias en relación con el número de denuncias es muy bajo. Así encontramos que, del total de denuncias presentadas (188.058) en las CMF del país, entre 2005 y 2007, sólo en el 59% de los casos se llega a hacer la citación a audiencia al agresor, es decir, hay una deserción del 41% de las causas, sin dar el paso siguiente del proceso judicial. En este aspecto, los indicadores de Cuenca son algo mejores, pues en el 68% de casos se han realizado las citaciones respectivas. Como analizamos en el acápite anterior, hay múltiples

¹⁴⁰ Un análisis más detenido sobre el tema se hace en capítulo III.

razones de índole personal que inciden para que las mujeres no vayan más allá de la denuncia o de la obtención de las medidas de amparo. En ese sentido, veamos la opinión de una funcionaria de un servicio de salud de la Red RIAP – VIF:

Dejan los trámites a medias por miedo, yo digo es sólo como la amenaza que van a la comisaría, pero el rato que entienden que eso implica un juicio, que implica la posibilidad de que el marido sea condenado a prisión, ahí queda todo. No creo que asumen eso. Es más, nosotros hemos tenido casos de personas que, después de que le han mandado preso por violencia, por lo que sea, ellas son las primeras en visitarle y cuando sale el marido, corren a la casa con él, como que nada (Funcionaria Área de Trabajo Social, Clínica Humanitaria de la Fundación “Pablo Jaramillo”).

Sin desconocer que estos casos pueden darse debido a la complejidad que supone para una mujer romper las dependencias aprehendidas, los determinantes de género e imaginarios respecto a la maternidad y a la familia; junto a las limitaciones y desventajas objetivas que debe afrontar una mujer sola a cargo de su prole, no por ello, podemos dejar de preocuparnos por los deficientes resultados que presentan las CMF con respecto a garantizar el acceso a la justicia –al menos a la formal– a las mujeres en situación de violencia, como reflejan los indicadores con respecto a los casos que culminan con una sentencia (proceso penal) o con una resolución (proceso civil). A nivel del país, encontramos que apenas el 2,3% de los casos han concluido con una resolución, y que sólo el 8,4% de los casos denunciados ha tenido una sentencia condenatoria, de ellos, en el 6,9% se ha ordenado prisión y en el 1,5% se ha dispuesto pagar una multa. Por otro lado, el porcentaje de sentencias absolutorias es del 0,9% a nivel nacional. En el caso de las CMF de Cuenca, encontramos que su desempeño en este aspecto deja mucho que desear, ya que apenas el 2,4% de sus sentencias son condenatorias y sólo en el 1,8% se ha dictaminado prisión; cifra casi idéntica al 1,6% de sentencias absolutorias. Estos datos contradicen el mejor desempeño que habíamos señalado en cuanto al dictamen de medidas de amparo en las CMF de ese cantón. Cabría preguntarse si ello responde a la concepción de que con ellas se ha sancionado en cierta forma al agresor, o si son otros los factores que estarían incidiendo en dichos resultados, entre ellos, la extendida noción familista que circula entre los distintos actores locales, incluyendo a las mujeres usuarias y los funcionarios de las CMF.

Por otra parte, si consideramos que la prisión máxima que se puede dictar en las comisarías de la mujer y la familia es de 7 días, y que las multas que se imponen

en estas instancias no superan los 28 dólares¹⁴¹, estamos hablando de sanciones “blandas” con respecto a la gravedad de la violencia vivida por muchas de las usuarias de las CMF, tal como hemos presentado en este trabajo. Este hecho, sin duda, es un motivo adicional para desalentar a las mujeres a continuar con el proceso, sobre todo si ya han logrado eliminar la violencia con la salida del agresor del hogar o porque han puesto fin al matrimonio o convivencia.

Sin desconocer la importancia de la “agencia” de las mujeres para defender sus derechos y seguir con los procesos hasta lograr una sanción, no podemos dejar de mencionar que el abandono de la causa también responde a la tortuosa ruta y a la serie de obstáculos que deben sortear para obtener una sentencia o una resolución. Tampoco podemos dejar de mencionar que la pobreza o la precaria situación económica de la mayoría de usuarias de las CMF, es un factor adicional que limita su acceso a la justicia, como veremos al analizar las múltiples barreras que deben superar para alcanzar sus objetivos. Compartimos con Andreina Torres su afirmación de que, en el Ecuador, “los espacios de la justicia se han convertido en reproductores de las desigualdades sociales al reflejar, en sus prácticas, los prejuicios y trabas que deben enfrentar las mujeres de escasos recursos no sólo en su cotidianidad sino también en sus contactos con lo ‘público’...” (2007: 1).

En el acápite siguiente, trataremos de reconstruir los principales pasos de la ruta y los obstáculos que enfrentan las mujeres que acuden a las CMF en busca de justicia, cualquiera sea la concepción que de ella tengan.

Ruta y obstáculos para acceder a la justicia

En varias oportunidades hemos dicho que las mujeres que se deciden a ir a las CMF, lo hacen luego de haber recorrido diversos caminos, de haber fracasado en múltiples esfuerzos por acabar con la violencia, o por circunstancias de “fuerza mayor”, como la alta peligrosidad de la última agresión o la detención de la pareja por intervención de la policía. En ese sentido y por los efectos devastadores que produce la violencia en las mujeres (pérdida de la autoestima, falta de seguridad en sí mismas, desconfianza del entorno, sentimientos de vergüenza, miedo y culpa, entre otros), ellas inician este nuevo recorrido en condiciones de vulnerabilidad,

¹⁴¹ En el Ecuador, 28 US dólares representan apenas un séptimo de un salario mínimo vital.

con desconocimiento o poca información sobre lo que estas instancias ofrecen, sin tener certeza sobre lo que van a buscar, con escasos o ningún recurso económico, con temor a retaliaciones, a nuevas agresiones, o a desenlaces no siempre deseados (separación de la pareja, dejar de contar con recursos para la subsistencia familiar, rechazo de la familia, prisión del marido o conviviente, etc.). En fin, son mujeres que requieren una atención oportuna, ágil y especializada, que ofrezca opciones y respuestas a sus expectativas. Lamentablemente, como veremos en la ruta y en los obstáculos que presentamos más adelante, la respuesta institucional dista mucho de cumplir esos requerimientos.

En el gráfico de la ruta que deben seguir las mujeres que acuden a las CMF de Cuenca¹⁴² desde el momento en que llegan a estas dependencias, hasta que logran culminar el proceso. Como presentaremos más adelante, hay innumerables pasos que realizar, los mismos que suponen tiempo, dinero, trámites, desplazamientos, costos emocionales, riesgos y mucha perseverancia para sortear los múltiples obstáculos o las pocas facilidades que encuentran en el camino.

1) *Ubicar la Comisaría de la Mujer*

El primer paso que deben cumplir las mujeres que se deciden a poner una denuncia en la CMF, es ubicar dónde éstas se encuentran. En la ciudad de Cuenca funcionan actualmente dos de ellas y atienden a toda la población del cantón. Ambas funcionan en las dependencias de la Intendencia de Policía del Azuay, ubicada en Centro histórico de la urbe. El hecho de que las dos CMF funcionen en el mismo local junto a la Intendencia, habla ya de una primera dificultad, pues da lugar a confusiones y no facilita el acceso a las mujeres, como podría hacerse si cada una se ubicaría en otro lugar de la ciudad de Cuenca o, inclusive, en una zona rural con alta densidad poblacional. Cabe indicar que ello no ha sido posible porque las CMF de Cuenca, como ha ocurrido con casi todo el país, no han sido creadas *ad hoc*, sino que fueron comisarías de policía a las que se les asignó para convertirse en comisarías de la mujer y la familia.

¹⁴² Aunque existen procedimientos legales estandarizados para todas las CMF, la forma cómo aplican y hacen su trabajo es particular a cada comisaría, lo que no significa que la ruta que siguen las usuarias difiera mucho entre unas y otras.

A ello se suma la falta de información o el desconocimiento, por parte de las mujeres, sobre el lugar exacto en que funcionan estas instancias; de manera que su primer esfuerzo es para ubicarlas:

Me fui preguntando, preguntando hasta que me dieron la dirección, es que no sabía donde quedaba (Yazmín, 38 años, área urbana).

Yo estuve ahí en la Casa de la Mujer que dice, ahí he llegado yo porque no sabía. Ahí estaba escrito `Casa de la Mujer` y ahí fui con mis siete guaguas [hijos pequeños]. Pero después me doy cuenta y parece que es en otra parte la comisaría, no sé, pero después las señoritas que saben estar ahí cosiendo me dijeron que como era sábado la comisaría estaba cerrada y me pusieron en un taxi y me mandaron acá [a la casa de acogida] (Clemencia, 33 años, área rural).

Como vemos, la falta de información demanda más tiempo, más gastos y crea dificultades a las mujeres, quienes además no conocen qué días estas instancias atienden, menos aún los horarios en que lo hacen¹⁴³. Si bien las comisarías nacionales, que hacen turnos los feriados y fines de semana, podrían receptar la denuncia en casos como éste, las mujeres no saben que existe esa posibilidad, lo que las obliga a regresar el lunes. Si nos detenemos en el caso de Clemencia, vemos que si ella no se encontraba con las personas que conocían la casa de acogida, no hubiera tenido a dónde ir ni hubiera concretado la denuncia, quedando desprotegida y en situación de riesgo; pues su marido había sido arrestado por agredirla, y ella temía que el lunes saliera y la golpeará más aún.

2) *Conseguir un abogado/a o un servicio para la redacción de la denuncia*

Según la Ley 103, presentar una denuncia en la CMF es un trámite gratuito y para hacerlo sólo hace falta presentar la cédula de identidad, de manera que las comisarías deberían receptar, redactar y dar trámite a las denuncias que desean hacer las usuarias. Sin embargo, en el caso estudiado esto no ocurre, pues de acuerdo con los funcionarios de ambas instancias, la carga procesal les impide hacerlo, de manera que “son muy contadas las veces que una de las comisarías,

¹⁴³ Las CMF atienden de lunes a viernes, en horario de oficina, es decir, de 8 am a 12 am y de 2 pm a 6 pm.

recibe la denuncia directamente” (Abogada COMAM). Según el Comisario de la CMF 2^a, en esa dependencia se receptan directamente alrededor del 10% de las denuncias que allí se presentan. Por tanto, las mujeres que desean iniciar un proceso o solicitar medidas de amparo, deben encargarse de conseguir un abogado/a para que les redacte la denuncia¹⁴⁴. Así lo testimonian las usuarias:

Yo me fui averiguando, averiguando y me mandaron, pero ahí era muy diferente hacer la denuncia [la primera vez que acudí a la CMF]; pero ahora ya ha sido otro, como ser, como puedo decir, ya ha cambiado, porque ahora ha sabido ser de hacer pagando un abogado hacer la solicitud para hacer la denuncia (Miriam, 44 años, área rural).

Nos fuimos a la comisaría segunda, donde el mismo teniente [Comisario] que da las boletas y le preguntamos porque igual no teníamos ni idea de cómo realizar el trámite, el proceso ni nada, entonces nos manda donde un abogado de los jurídicos de la Universidad Católica, decía que allá teníamos que tramitar con un abogado que no nos iba a costar nada, igual como yo me quedé sin un centavo porque no me había dejado, entonces a mí me favoreció eso, me fui para allá, el abogado me ayudó, me envió donde otra persona sus estudiantes, igual me colaboraron bastante (Fernanda, 25 años, área urbana).

Fui a la comisaría de la mujer y conversé con la señoras que pasan ahí, con las abogadas [COMAM], me preguntaron que si tengo la cédula y me dijeron que costaba cinco dólares, entonces yo les dije que no importa, que yo necesito que me ayuden a sacar una boleta, entonces me dieron sacando rapidito (Cristina, 29 años, área urbana).

Los tres casos citados dan cuenta de las distintas opciones que tienen las mujeres para sortear este segundo obstáculo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos que tengan, y a si son informadas de otros posibles servicios, lo que no siempre ocurre. En unos casos contratan a un *abogado/a particular* que conocen o van a uno de los muchos que tienen sus oficinas en las cercanías¹⁴⁵ y pagan entre 15 y 20 dólares por este trámite. A quienes no disponen de ningún recurso económico,

¹⁴⁴ En las comisarías, sobre todo en la CMF 1a, no siempre les informa sobre servicios a los que podrían acudir. Por ejemplo, una de las entrevistadas relató que sin saber a dónde ir se puso a conversar con otra usuaria en el patio de la comisaría, y fue ella la que le habló de la COMAM, donde consiguió ser atendida gratuitamente.

¹⁴⁵ Sólo en la cuadra donde funcionan las CMF, identificamos más de 20 oficinas de abogados.

se les remite a los *consultorios jurídicos de las universidades*, los cuales ofrecen asesoría legal gratuita; pero como se encuentran alejados, hay que gastar en la movilización de ida y vuelta. En estos consultorios la atención no es ágil, pues como son los estudiantes los que redactan la denuncia, requieren que alguno de los profesores la revise, luego la tienen que corregir, para recién allí pedirles que la firmen como abogados patrocinadores. Si bien estos consultorios son una opción para las mujeres, en algunas ocasiones se cometen errores, justamente, porque están hechos por practicantes que no siempre tienen la experticia suficiente para hacerlo.

La tercera y más frecuente opción es acudir a la *COMAM*, tanto por la facilidad que ofrece al atender en la misma casa donde funcionan las CMF, cuanto porque algunas usuarias han ido allá recomendadas porque se conoce que defienden los derechos de las mujeres. Hasta marzo de 2009, en este servicio se cobraba 5 dólares por la redacción de la denuncia y la orientación sobre los pasos a seguir; pero si se trataba de mujeres muy pobres, lo hacían de forma gratuita. Al momento actual, ya no cobran por la asesoría legal, ni por el servicio psicológico y de asistencia social; ya que cuentan con fondos estatales, al menos por un año, en el marco del proyecto implementado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Es evidente el fuerte incremento en la afluencia de gente a los servicios de la Corporación Mujer a Mujer, si comparamos con lo observado en nuestro trabajo de campo previo. Por ello, no siempre pueden dar una atención inmediata, pero lo hacen lo más pronto posible, respetando el orden de llegada de las usuarias. En casos de emergencia o cuando las mujeres llegan alteradas, las psicólogas de la COMAM realizan intervención en crisis y, una vez que hayan retomado la calma, se les consulta si realmente quieren poner la denuncia y seguir el proceso. Si su respuesta es afirmativa se procede a la entrevista, orientación legal y a la redacción de la denuncia; lo que constituye un avance en cuanto a ofrecer atención integral y de calidad a las usuarias de las CMF; a la vez que contribuye a paliar las dificultades que suelen enfrentar las mujeres en sus encuentros primarios con los espacios de justicia. Se muestra así cómo la posibilidad de ofrecer un servicio integral, desde las CMF y otros actores, dependen mucho del acceso a recursos; en tal sentido, es fundamental que el Estado desarrolle estrategias para garantizar tales recursos, en forma permanente.

3) *Sorteo en la Intendencia*

Una vez lista la denuncia, las mujeres tienen que ir a la Intendencia (que se encuentra en el segundo piso de la casa), y esperar un turno “de acuerdo a la cantidad de gente y al genio de quien atiende”, para que hagan el sorteo de su caso para ver en cuál de las dos CMF se llevará el proceso y hacer una distribución equitativa de los mismos. La modalidad del sorteo se implementó el año anterior, debido a que una abogada planteó que las mujeres sólo iban a la comisaría segunda, lo que efectivamente ocurría debido a que el Comisario que la presidía daba una buena atención a las usuarias, según los relatos de varias de ellas¹⁴⁶. De esa manera se quitó a las mujeres la posibilidad de escoger a cuál dependencia acudir, lo que, a decir del Comisario en cuestión, “nos hicieron a nosotros un favor y no a las señoras, porque la carga procesal un poco se aminoró” (Comisario encargado de la CMF 2a).

El funcionario encargado del sorteo, también despacha otros asuntos de la Intendencia, y suele pedir a las mujeres que esperen a que termine dichos trámites para luego atenderlas. Las abogadas de la COMAM nos manifestaron que con frecuencia ellas suben para solicitar a este funcionario que dé prioridad a las señoras, cuyo trámite debería ser rápido y sencillo. También las personeras de la casa de acogida nos manifestaron que la atención que allí se ofrece es deficiente, puesto que esta persona se pone a revisar la denuncia sin que le competa, atentando contra el carácter confidencial de la denuncia, quien además suele tener una actitud desagradable, pues “no tiene ni la amabilidad de recibir de forma cortés una simple carpeta, ni de pedir un documento de una forma educada”.

Para este trámite se pide la presentación de la cédula de identidad, exigencia que podría obviarse, puesto que en la CMF que le asignen verificarán que la víctima tenga dicho documento. Lamentablemente, no siempre las mujeres tienen la cédula, por lo que necesitan volver a su casa a buscarla, sino que tienen que traer su partida de nacimiento, o sacar un nuevo documento para poder continuar con el trámite; lo que supone tiempo y dinero. Ello fácilmente puede demandar un día entero, lapso en que la víctima queda desprotegida, puede sufrir nuevas agresiones o desalentarse a seguir con la denuncia.

¹⁴⁶ Antes las usuarias escogían la comisaría en la cual pondrían su denuncia.

4) *Denuncia en la CMF*

Luego del sorteo, las mujeres deben acercarse a la comisaría que le corresponda y presentar allí la denuncia, pero antes deben haber sacado copias de la denuncia, haber comprado una carpeta y 10 hojas de papel Bond, para que la recepcionen, pues al decir de los funcionarios de las CMF, los materiales que reciben de la Gobernación no son suficientes para realizar su trabajo, por lo que se transfiere ese costo a las mujeres. Si los Comisarios/as están disponibles, reciben y leen la denuncia, entrevistan a las mujeres, determinan las medidas de amparo que se les otorgará, fijan una fecha para la audiencia, solicitan informes (médico, psicológico o social), y les mandan donde el secretario para que registre la denuncia, elabore la citación y, si es del caso, emitan las medidas de amparo. Pero ahí no terminan las gestiones que deben cumplir las mujeres, pues “después del trajín con el secretario le mandan con la carpeta para que firme el comisario, luego vuelve otra vez a la secretaría para que ahí le firmen, lo cual no tiene ni siquiera lógica; luego le mandan a sacar las copias y regresa nuevamente” (Abogada Casa de acogida María Amor).

La actuación en lo que respecta a las medidas de amparo difiere entre las dos CMF; pues conocimos que la Comisaria Primera¹⁴⁷ no entrega la boleta de auxilio ni otras medidas, mientras la mujer no realice la citación; contrariando a la disposición legal de dictar estas medidas cautelares de forma inmediata y vulnerando de esa manera los derechos de la víctima¹⁴⁸. En cambio, en la CMF 2^a, si bien se emiten las medidas al momento de la denuncia, sólo se dan de forma provisional, hasta que ellas hagan la citación. La justificación para ello es que, si las mujeres usan la boleta de auxilio y hacen detener al agresor sin haber sido notificado, él puede plantear un juicio contra la autoridad que expidió la medida, como sucedió en alguna ocasión. En cualquiera de los casos, esto significa que las mujeres deben volver a la CMF para lograr este tipo de protección. En ocasiones, estas exigencias hacen que las mujeres, por una u otra razón, desistan de hacerlo y queden en la indefensión, como se aprecia en el relato de una mujer campesina.

¹⁴⁷ Nos referimos a la Comisaria que estuvo al frente de esta dependencia hasta el primer trimestre del 2009, quien atendió a las usuarias de esta CMF que entrevistamos.

¹⁴⁸ Una de las abogadas que apoyan a las mujeres relata un cuestionamiento que hizo a la Comisaria Primera cuando, bajo el argumento de que no puede actuar bajo una “apreciación subjetiva”, no dio la medida de amparo a una señora que tenía cortes y suturas en ambos labios.

Me dieron la boleta y me dijeron que vuelva después de 15 días, entonces yo ya no puedo volver porque ya me encuentro ocupada, y ya no puedo irme. Por eso estaba diciendo hoy día a mi hija: ‘hay que cambiar la boleta’; pero ella decía: ‘para qué mamá, ya no está como antes’ [el marido agresor] (Miriam, 44 años, área rural).

Por lo dicho, el proceso de la denuncia no es ágil y demanda algunas horas¹⁴⁹, por lo que las abogadas de los servicios afirmaron que si la persona que denuncia no se presenta por la mañana —si es en la Comisaría Primera— ya no alcanza a sacar ese día la boleta de auxilio y tiene que regresar al día siguiente. Esta falta de agilidad deviene en una traba más para las mujeres, en tanto demandan nuevos trámites, tiempo y dinero que generalmente no disponen. Por otro lado, si es el caso de una mujer que pidió ayuda a la policía y el agresor está preso, el hecho de que no pueda poner la denuncia hará que el agresor salga libre sin ser sancionado. En ambos casos, nuevamente se deja a las mujeres desamparadas y se las expone al riesgo de sufrir nuevas agresiones. Sin duda, esta situación es un factor más para desalentar la denuncia de las mujeres, y para crear resistencias y temores frente a la CMF.

5) *Citación con la DEVIF*

Una vez puesta la denuncia, las mujeres reciben la orden de citación para que el acusado se presente a la audiencia y sea notificado de las medidas de amparo que se han dictado, documento con el que deben ir al Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía (DEVIF), para concertar una hora para con ellos proceder a la citación, la cual tiene que hacerse en un plazo máximo de un mes. Si bien esta dependencia se encuentra en el segundo piso del inmueble donde funcionan las CMF, muchas veces ésta se encuentra cerrada, debido a que los policías salen a hacer otras citaciones o diligencias, lo que las obliga a esperar o a regresar otro día, lo que incide para que algunas usuarias dejen de cumplir con este requisito. Cuando les encuentran deben presentar la orden y salir con ellos a hacer la citación, pues deben indicar a los policías quién es el agresor y el lugar donde trabaja o reside, situación delicada y difícil para ellas. Las profesionales que acompañan en esta gestión a las mujeres que se encuentran en la casa de acogida, describen así su vivencia:

¹⁴⁹ En ocasiones incluso más de un día, cuando la víctima vive en el área rural y no ha llevado consigo, por ejemplo, la cédula de identidad y/o el dinero, y debe obligadamente ir a recogerlos.

Las mujeres tienen miedo de ir a la citación, creo que ese es el momento más complicado, tanto que hay mujeres que hasta se han disfrazado para ir. En casos muy peligrosos, ellas se quedan en el carro tapadas y le indican desde ahí quién es para que le hagan la citación. En otros casos sí toca bajarse y ahí es el momento crítico en el que es súper importante el acompañamiento; pero eso sólo nosotros lo hacemos (Directora y abogada Casa de acogida María Amor).

Aunque no es frecuente que las mujeres deban encontrarse cara a cara con el agresor, no deja de sorprender este procedimiento, en tanto expone a las mujeres a situaciones desagradables y contrarias a los estándares de atención que se deben ofrecer a quienes han sufrido violencia. De ahí que resulta fácil explicar el porqué del elevado porcentaje de casos (40%), en que no se realizan las citaciones. Si tomamos en cuenta que, en una de las comisarías estudiadas, no se entregan las medidas de amparo mientras las mujeres no hagan la citación, el desamparo en que quedan muchas mujeres es alarmante.

Pero, además de tener que acompañar a la citación del denunciado, las mujeres tienen que cubrir los costos de movilización del personal policial, para lo cual debe contratar un taxi que los lleve hasta el lugar de la citación y luego llevarle de regreso a la DEVIF¹⁵⁰; puesto que este Departamento no cuenta con un patrullero para realizar su trabajo. En caso de que no se encuentre al agresor, se le dejará la citación con un familiar o una persona conocida que esté en el lugar de la citación, y se reportará esto en el informe que deben entregar los policías de la DEVIF a las comisarías respectivas¹⁵¹.

Cuando los agresores viven en el sector rural, los obstáculos son aún más grandes; pues las mujeres tendrán que buscar al Teniente Político de la parroquia para solicitarle que proceda a realizar la citación, lo que supone que “la señora tiene

¹⁵⁰ Afuera de la CM se pueden ver taxis parqueados esperando para llevar a las usuarias a realizar la citación u otros trámites.

¹⁵¹ Según nos comentó una abogada de un servicio de apoyo a las mujeres, en la CM se entrega a las denunciadas la boleta de auxilio engrampada a la orden de citación que deben entregar en el DEVIF, en donde sólo se debe dejar la orden de citación. Por desconocimiento mutuo, algunas mujeres dejan en el DEVIF ambas hojas (la orden de citación y la boleta de auxilio) y así quedan sin ningún documento de respaldo que puedan usar en su defensa. En estos casos algunas mujeres se acercan a la CM a pedir una nueva boleta, que se les da sin problemas, pero en otros, las mujeres no saben que pueden hacerlo y se quedan sin boleta hasta el día de la audiencia.

que ir donde él, ver cuándo tiene tiempo, esperarle y tener el taxi listo para el rato que él pueda. No es un costo de ese momento, sino de todo el día porque generalmente ahí no hay taxis, y tiene que ir con uno desde aquí [Cuenca] a ver si el teniente político tiene tiempo” (Abogada Casa de acogida María Amor).

Además, hacer la citación y concluir el proceso se torna difícil porque cuando las mujeres dejan la citación en la DEVIF, ellas son llamadas al día siguiente para que acompañen a la entrega de la misma al agresor, y si no regresan en el lapso de 48 horas, esa citación se devuelve a la CMF que la emitió, junto con un informe por parte de la DEVIF. Si eso ocurre, el proceso queda trunco, pues no hay una acción “de oficio” por parte de las CMF, sino que los procesos continúan sólo en los casos en que las personas denunciantes los empujan.

6) *Audiencia de conciliación y juzgamiento*

Este es el siguiente paso del proceso, al que sólo llega una quinta parte de los casos denunciados, tanto a nivel del país (21%) como en el cantón Cuenca (22%)¹⁵², lo que significa que sólo se realizan audiencias en 1 de cada 3 casos en los que se hizo la citación; puesto que aquí la detención del proceso ya no sólo responde a la voluntad de las mujeres, sino que depende de que los inculpados se presenten o no a la audiencia. Así, cuando le preguntamos al Comisario de la CMF 2a si la mayoría de hombres citados acuden a las audiencias, respondió: “no, hay un porcentaje muy alto que no, lo que no permite una correcta administración de justicia, y que los niveles de impunidad sigan incrementándose”; afirmación que hace porque sabe que aunque en los casos de violencia física (contravencional - penal) se puede ordenar el arresto por rebeldía, éste no suele concretarse.

He aquí un nuevo y difícil obstáculo para que las mujeres accedan a la justicia, pues para lograr que se efectivice el arresto para que comparezca el inculpadado, tendrían que ir a solicitar que la Policía Judicial¹⁵³ cumpla con la orden de captura, si acceden a intentarlo, pagar a los policías para la movilización y hasta acompañarles

¹⁵² Los datos a nivel del país corresponden a los años 2005 a 2007; mientras que los de Cuenca sólo al 2006 y 2007.

¹⁵³ Esta nos es competencia del DEVIF.

a buscarlo, arrestarlo y conducirlo a la CMF. Evidentemente, se trata de una barrera muy grande que casi ninguna mujer puede traspasar; pues precisarían contar con recursos y tiempo, estar bien informadas y asesoradas de los pasos que deben seguir, tener mucha decisión y estar dispuestas a hacer todos estos esfuerzos para que, en el mejor de los casos, el agresor reciba una insignificante sanción. Al decir de una de las abogadas que apoya a las mujeres: “esto no se hace nunca de los nunca, es imposible lograr encontrar al señor y que un policía le acompañe a la comisaría para el juzgamiento. Por lo general ahí mueren también los procesos” (Abogada Casa de acogida María Amor), aunque de acuerdo con la ley, si luego de 3 citaciones el denunciado no se presenta ni es arrestado para que comparezca, se debería juzgarlo en rebeldía y seguir con el proceso. Sin embargo, en la práctica de las CMF de Cuenca, poco o nada esto ocurre. Lo más grave es que cada vez más hombres saben que la mejor forma de escabullirse de la justicia es no presentarse a las audiencias, por lo que se esconden durante el mes que dura la citación, burlando así lo dispuesto por la autoridad. Por tanto, si esta situación no se corrige, las CMF tendrían cada vez menos credibilidad y la impunidad crecería de forma constante.

En cambio, si se trata de un caso de violencia psicológica (especial - penal) y el acusado no se presenta a la audiencia, se declara en rebeldía al sujeto, se solicita a la mujer que presente pruebas para luego continuar el proceso y llegar a una resolución que, a lo sumo, será la imposición de una multa y la ratificación de las medidas de amparo. Sin embargo, aunque sea a nivel simbólico, muchas mujeres valoran haber obtenido una resolución favorable para ellas. Por otro lado, esto le servirá como prueba si ella quisiera tramitar un divorcio, o en el caso de volver a ser agredida, ya se trataría de un delito que debe ser conocido por la Fiscalía.

Hay un motivo más por el que las audiencias no se realizan y es que si el acusado se presenta sin un abogado y/o sin un documento de identidad, ésta no puede ejecutarse por falta de garantías de acuerdo al debido proceso. Dicha situación es conocida por algunos hombres o recomendada por sus abogados, lo que les permite evadir a la justicia. Si por una u otra razón la audiencia se truncó, lo que hace la Autoridad se reduce a señalar una nueva fecha para la misma, sin que ello asegure que ésta se realice; sea porque los hombres no se presenten, o porque las mujeres se desanimen a seguir con el proceso, tanto porque significa más trámites, tiempo y dinero, como por los altos costos emocionales que suponen dichas situaciones.

Por el contrario, las mujeres no tienen la obligación de presentarse a las audiencias acompañadas de abogada/o; pero procuran hacerlo —aunque les cuesta dinero¹⁵⁴— porque se trata de un momento muy difícil para ellas, ya que se ven obligadas a encontrarse con el agresor, es decir, a confrontarse con la persona que ha ejercido poder hacia ellas; aunque con la denuncia estén, de alguna manera, tratando de revertir esa relación e iniciar un proceso de defensa o de afirmación de sus derechos. De cualquier forma, se trata de una situación que las atemoriza, pues casi siempre no sólo significa revivir los hechos de violencia, sino escuchar la negación de las agresiones, y/o una serie de acusaciones o descalificaciones hacia ellas. En esos casos, se procede a abrir un período de prueba.

Cuando se realizan las audiencias, las parejas ya no están conviviendo —sea porque ella salió, él fue desalojado o porque ya estaban separados— por lo que se suele aprovechar de ese espacio para establecer acuerdos sobre visitas a los hijos/as, la pensión de alimentos o subsistencia y ese tipo de cuestiones, las cuales quedan sentadas en el acta. Hasta donde pudimos conocer y de acuerdo con todos los actores consultados, en las CMF de Cuenca no se hacen conciliaciones, en términos de procurar arreglos de pareja o la reagrupación familiar¹⁵⁵. Sea con base a acuerdos o por señalamiento de la Autoridad, se disponen pensiones de subsistencia en el 10% de las audiencias, lo que significa el 2% del total de denuncias en el país. En Cuenca los datos muestran un mejor desempeño en este aspecto, pues se han determinado pensiones de subsistencia en el 40% de las audiencias, es decir, en el 7% del total de denuncias, lo que guarda relación con el porcentaje de órdenes de salida del agresor y la reinstalación de la mujer en el hogar, pues la pensión de subsistencia se dicta únicamente cuando se han dictado estas medidas de amparo. El problema en ambos casos es que desde las CMF no existen mecanismos de exigibilidad efectivos para obligar al cumplimiento de estas disposiciones. De ahí que las mujeres deban acudir a los juzgados de la niñez y adolescencia, e iniciar un nuevo proceso legal, para obtener la pensión de alimentos para su prole.

¹⁵⁴ En caso de abogados/as particulares se paga alrededor de 20 dólares por ello y, hasta hace poco, en la COMAM se pagaba 10 dólares. Si tienen el patrocinio de los consultorios jurídicos de las universidades, tienen que pagarles al menos el traslado hasta la CMF y su regreso.

¹⁵⁵ Si bien en los inicios de las CMF del país habían casos en que se conciliaba, en general se ha abandonado esta práctica, pues la normativa prohíbe la mediación en los casos de violencia contra la mujer. Sin embargo, una afirmación definitiva sólo podría hacerse a partir de una investigación a nivel nacional.

De todas formas, hay audiencias en las que los acusados reconocen las agresiones, en cuyo caso no hace falta la presentación de pruebas, por lo que se debe sentenciarlo y el responsable tiene que ir inmediatamente detenido. Pero, hasta en esas circunstancias, hay ocasiones en que no se ejecuta la sanción, como en un caso en el que fuimos testigos presenciales de esta situación. Recogemos a continuación parte de lo registrado en nuestro informe de observación:

Se instala la audiencia con la presencia de una mujer indígena —con evidentes huellas de estrangulamiento y golpes en el cuello y en el rostro— quien contaba con un informe médico legal que corroboraba la denuncia que había presentado contra su marido. Frente a las evidencias, el acusado reconoció los hechos justificando sus actos por el abuso de alcohol, por lo que éste fue sentenciado a prisión. Concluida la audiencia, los involucrados con sus respectivos abogados, fueron a la oficina del secretario para que proceda a dar fe de la sentencia y haga los trámites para que el agresor quede detenido. Sin embargo, el secretario suspendió el procedimiento porque el agresor manifestó que ‘se había olvidado’ de llevar la cédula de identidad, por lo que no podía verificarla. Frente a ello, la señora aclaró que sabiendo que ese documento era necesario para el trámite, ella le había entregado cuando su esposo fue desalojado de la casa. Pese a esta aclaración y a la insistencia de la abogada de la mujer, quien sostenía que no se podían dejar así las cosas, el secretario canceló el trámite y el Comisario (actual¹⁵⁶) se limitó a citar al denunciado para que se presente al siguiente día, sin ni siquiera registrar al agresor para asegurarse de que era cierto lo que él decía, menos aún, tomar alguna medida para obligarlo a presentarse.

El relato anterior pone al desnudo el limitado acceso a la justicia que tienen las mujeres en situación de violencia, y deja mucho que desear sobre la actuación de los funcionarios, quienes no apelaron al principio de administración de justicia que señala que, en este tipo de situaciones, no se puede sacrificar la justicia por la omisión de formalidades, en este caso la presentación de la cédula. Como era de esperarse, el agresor no volvió al día siguiente, violando las disposiciones legales, y la mujer quedó totalmente desamparada y hasta burlada.

¹⁵⁶ En funciones desde febrero 2009

7) *Obtención de pruebas*

Luego de la audiencia, si no ha habido sentencia o resolución, se abre un período de prueba de 6 días¹⁵⁷ en el que, dependiendo del caso, pueden ser: testimonios de testigos, exámenes médicos, valoraciones psicológicas, informes socioeconómicos y/o psicosociales, y todo lo que la usuaria tenga en cuanto a prueba documental para establecer la responsabilidad del agresor. Si es que hay destrucción de bienes en el inmueble, se pide una inspección para que un perito establezca los daños causados. Los exámenes, valoraciones, informes e inspecciones son solicitados por la Autoridad, generalmente cuando conoce la denuncia o, puede hacerlo cuando se realiza la audiencia.

Tanto para las valoraciones psicológicas, como para los peritajes psicosociales¹⁵⁸ y socioeconómicos, los comisarios pueden asignar de oficio a un perito en particular; pero las mujeres pueden impugnar para que se cambie si lo desean, petición que generalmente suele ser aceptada. Estos informes los realizan trabajadores/as sociales y psicólogos/as, principalmente del Instituto de Criminología, que es a donde se remite la mayoría de los casos; pues ahí no cobran por el servicio, aunque las usuarias deben pagar la movilización para ir a hacer las visitas y entrevistas. Para conseguir la información, los especialistas visitan el hogar, entrevistan a las mujeres, al agresor y a otros familiares o personas relacionadas. Lamentablemente, la preocupación no se centra en las mujeres agredidas, en sus derechos sino que prevalece la noción del “bienestar familiar”, tal como nos manifestó una personera de dicho Instituto:

...nos referimos a todo el medio en el que se desenvuelve la señora, su casa, el trabajo, el ambiente que le rodea con su familia, muchas veces con vecinos, la escuela, se completa se hace la investigación. Entonces eso nos da parámetros para poder nosotros definir o informar las acciones a tomar, pero le digo que nosotros en cuestiones de violencia familiar, siempre tratamos de salvar a la familia, o sea siempre tratamos de que el enfoque sea familiar, sistémico, y lo hacemos de esa manera (Doctora Instituto de Criminología, Universidad de Cuenca).

¹⁵⁷ En cada una de las comisarías de Cuenca difiere en cuanto al período de prueba, pues mientras en la CMF 2a se basan en la Ley 103, y se da 6 días hábiles para la presentación de pruebas; en la CM 1ª se sigue lo estipulado en el Código de Procedimiento Penal, y se dan 6 días contando feriados y fines de semana.

¹⁵⁸ Pedir un informe psicosocial es potestad del comisario o puede ser solicitado por el abogado del agresor, lo cual es bastante frecuente.

Las mujeres pueden pedir la investigación en otro lugar, si así lo prefieren; pero deben hacerlo con especialistas que se encuentran acreditados y los costos oscilan entre 20 y 30 dólares. En el caso de las mujeres que están albergadas en la casa de acogida “María Amor”, los informes son hechos por sus propias profesionales, de forma gratuita. Como se señaló previamente, en los últimos meses este servicio lo está ofreciendo también sin costo la COMAM, lo que contribuye a allanar parte de los obstáculos que en esta etapa enfrentan las usuarias de las CMF.

En casos de violencia física, el examen médico legal es obligatorio y suele ser la prueba más contundente. Por ello, cuando una mujer denuncia violencia, inmediatamente la autoridad solicita este examen. Como ya se ha señalado, si al evaluar los efectos de la agresión, en el informe médico se determinan más de tres días de inhabilidad para el trabajo, ésta constituye un delito. Lo paradójico es que aunque las lesiones sean graves, muchas mujeres piden que en el informe no se ponga más días de incapacidad, con el fin de que el proceso continúe en la CMF; puesto que saben que en la Fiscalía el trámite por delitos es mucho más largo, difícil y costoso, e implica inevitablemente prisión para el agresor, lo que muchas de ellas no desean, tal como hemos reseñado en este trabajo.

El examen médico puede ser realizado por un perito sugerido por la CMF o por uno particular; siempre y cuando esté acreditado como tal, caso contrario, su informe no servirá como prueba¹⁵⁹. Así, si una mujer ha concurrido a un centro de salud o un hospital para atenderse una lesión, dicho reporte médico no es válido para el proceso y deberá someterse a un nuevo examen con un perito, el cual usualmente cuesta entre 15 y 20 dólares. Anteriormente se explicó que en Cuenca no existe ninguna organización que haga este examen de forma gratuita, de manera que –al menos en la Comisaría Segunda– han hecho una suerte de acuerdos informales con algunos profesionales para remitirlos a las mujeres, y que les cobren 10 dólares; y, en los casos más críticos, pedirles que no cobren por su trabajo. En unos casos estos acuerdos han funcionado mejor que en otros, pues conocimos que una perito mujer, que antes había en Cuenca, empezó a no dar una buena atención a las víctimas, sobre todo en los casos en que se le solicitaba que no se le cobre a la usuaria.

¹⁵⁹ Cuando las mujeres acuden a los centros de salud, casi nunca dicen que las lesiones son por agresión, y depende de las y los funcionarios de esos centros el interesarse y “descubrir” el origen de las mismas. En el Área de Salud No. 2, que forma parte de la Red RIAP-VIF, tienen un servicio social a donde van las mujeres y allí se les pregunta y se trata de ver si es la causa es por violencia, de ser así se las transfiere a la CMF, si ellas quieren.

Pasar por el examen médico legal es un obstáculo serio que las mujeres deben sortear, no solo porque cuesta y deben pedir cita en un consultorio particular, sino que están aún en la fase post-traumática y aún muy vulnerables. Además, al hacerlo tienen que volver a narrar los hechos, mostrar las lesiones o daños que presenta su cuerpo, quienes lo hacen no siempre dan una atención adecuada a estos casos, y porque ser valoradas por un médico hombre es difícil para muchas de ellas. En el caso de Cuenca, actualmente no existe ninguna mujer acreditada como médica legista.

Con respecto a la presentación de testigos en este tipo de casos, como señala el Comisario de la CMF 2^a de Cuenca: “Nuestro código habla de que los testigos pueden ser una parte dentro de una prueba, pero no exclusivamente. Por ejemplo, acá incluso he sentenciado sin la necesidad de testigos. Es que es lógico, dentro del límite familiar es imposible que usted tenga testigos, son imprevisto, acontecimientos en donde la víctima no puede pronosticar¹⁶⁰. Solo hay que atar este nexo causal, y con eso ya”. Sin embargo, testigos pueden ser también aquellas personas que aunque no estuvieron presentes en el momento mismo en el que se dio la agresión, tienen alguna cercanía con una de las partes, y conocen sobre la relación de pareja y la existencia de este tipo de problemas (amigos, vecinos, familiares, profesores de los hijos, etc.).

No obstante, como los agresores con frecuencia presentan falsos testigos (a veces pagados) que contradicen lo denunciado por las mujeres, para ellas es muy importante llevar testigos que la ayuden a corroborar sus declaraciones y que la respalden de alguna manera. Pero, conseguir testigos no es una tarea fácil para ellas, puesto que muchas personas no quieren atestiguar por miedo o desconocimiento, porque piensan que van a meterse en líos y no desean involucrarse en asuntos judiciales, o porque creen que el problema debe arreglarse de otra manera o en otro ámbito.

Por todo lo expuesto, seguir con el proceso se va tornando una carga muy pesada para las mujeres, y como asegura la abogada de la casa de acogida: “cuando las mujeres escuchan que deben presentar una prueba, muchas veces dejan el caso

¹⁶⁰ Según comentan las abogadas de la COMAM, en algunos casos –extremos por lo general, porque resulta una decisión muy difícil– se puede llamar a los hijos a testificar sobre la situación que se vive al interior del hogar y la relación que de sus padres.

porque no saben cómo hacerlo”, y añade: “Inclusive hubo un caso en el que había toda una comunidad que había sido testigo de la violencia, pero nadie quería testificar por temor a que el tipo haga algo en su contra. La gente tiene mucho la concepción de que se van a meter en problemas por testificar”. (Abogada Casa de acogida María Amor). En ese contexto, contar con testigos es difícil, mucho más lograr que comparezcan a una audiencia judicial.

8) *Presentación de las pruebas y estudio del caso*

Como parte del debido proceso debe señalarse un día y una hora en la que se receptorán los testimonios en la CMF, de modo que se pueda notificar a la otra parte qué personas irán a testificar. El día acordado para escuchar a los testigos, puede estar presente el acusado o la demandante, según el caso, para asegurarse de que se hagan repreguntas. Los testigos no son citados a través de la CMF ni con apoyo de la DEVIF, sino que las personas que deseen que sus testimonios sirvan como prueba para el caso, deben arreglarse con ellos de forma particular (encargarse de ubicarlos, acordar si les pagarán la movilización o no, etc.) y conseguir su comparecencia.

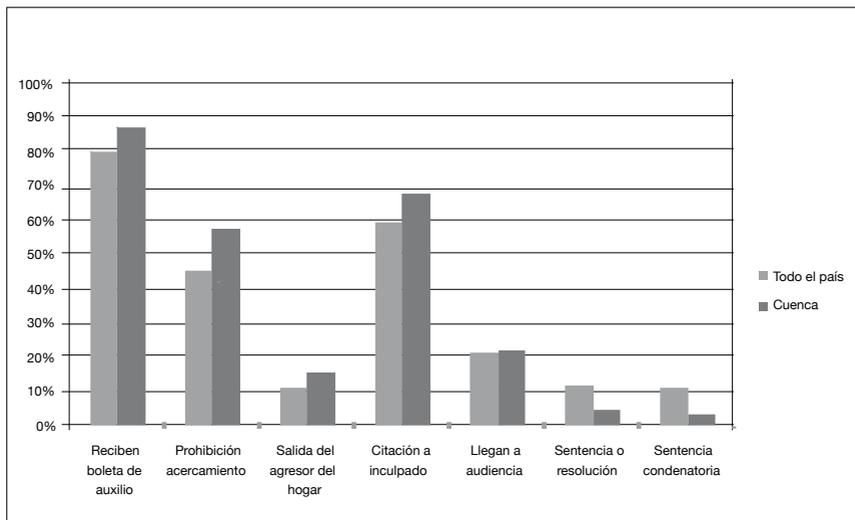
El período de estudio de una causa dura entre 3 y 4 semanas, pues de acuerdo con la norma, en los casos contravencionales hay que dar una respuesta antes de los 30 días de la última diligencia, de lo contrario la causa prescribe. En los casos especiales (violencia psicológica) el tiempo para dictar una resolución puede ser mayor. Con respecto al tiempo que requiere el juicio, según lo reportado por varios de los actores involucrados con el quehacer de las CMF, los procesos por contravención (penales), si el caso no presenta mayores complicaciones, dura alrededor de un mes; pero si se trata de procesos especiales (civiles), éste puede alargarse hasta dos o tres meses.

Para dictar y dar a conocer la resolución o sentencia, no se llama nuevamente a audiencia, sólo se notifica a las partes para que se presenten para el juzgamiento, en el día y hora determinadas por la Autoridad. Por otro lado, muchas usuarias reportaron que la citación para dictar sentencia demoraba, o no se les informaba bien cuánto tiempo tomaría para que esto se produzca, por lo que las mujeres acudían una y otra vez a informarse del estado del proceso, con los costos que ello tiene en muchos sentidos.

9) *Conocer la sentencia*

En la fecha señalada, se instala una reunión en la secretaría de la CMF, en la que participan la o el Comisario, la denunciante y el inculpado, con sus respectivos abogados. Allí, la Autoridad da a conocer la sentencia o resolución que ha determinado, y el secretario procede a dar fe de la misma, trámite para el cual las dos personas involucradas deben presentar su documento de identidad¹⁶¹. A este punto del proceso, apenas llegan el 11,6% del total de causas abiertas en las CMF a nivel del país (9,3% son sentencias y 2,3% son resoluciones). En las comisarías de Cuenca, la cifra es aún más desalentadora, ya que apenas alcanza el 4,9% (4,5% sentencias y 0,4% resoluciones). El gráfico No. 2 ilustra que si bien que hay una respuesta razonable en cuanto al otorgamiento de medidas de protección; pero que la “ley del embudo” ha funcionado a lo largo de la ruta que siguen las mujeres denunciantes, pues de forma constante se ha ido disminuyendo el porcentaje de juicios que se siguen, de manera que a nivel nacional sólo 1 de 10, y en Cuenca sólo 1 de 20 denuncias llegan a término, sea que el juzgamiento y la sentencia se realice durante la primera audiencia, o luego del proceso de prueba y estudio del caso que se realiza cuando el agresor niega los cargos en dicha audiencia.

¹⁶¹ En caso de que no lo tuviera en ese momento, o se le acompaña a recoger el documento con un policía, o se le pide que regrese al día siguiente a primera hora (sin forma de asegurarse de que así sea).

Gráfico N° 2**Actuación de las CMF del país y de Cuenca ante las denuncias de violencia: 2005 - 2007**

Fuente: DINAGE, Ecuador.

En los casos contravencionales (violencia física) de acuerdo a la ley, se le condenará con hasta siete días de prisión, y con una multa de hasta 28 dólares. Lastimosamente, como opinó el Comisario encargado de la CMF 2a: “si es que se llega ya a probar la responsabilidad penal, no cabe una sanción pecuniaria”. Y a continuación añade: “A nivel del Ecuador hay comisarios o comisarias que ponen multa, imagínese, es ilógico poner 28 dólares cuando ya tiene la convicción el juez de que [el acusado] le golpeó a la señora”.

En el trámite especial (por violencia psicológica), más que sanción lo que se emite es una resolución y se dispone la reparación. Aquí, si la Autoridad considera necesario, puede ordenar una indemnización por los daños causados, ya sea reponiendo enseres o bienes dañados, o pagando las sesiones de tratamiento psicológico de la persona afectada; mientras que en los procesos contravencionales, solo se aplicarán indemnizaciones, cuando la agredida haya presentado una acusación particular, para que se haga una reparación, lo cual implica haber realizado otro juicio por separado, con todo lo que ello significa.

Un problema adicional es que el monto máximo por indemnización es 60 dólares, debido a que cuando se hizo la ley el Ecuador tenía otra moneda (el sucre), que al transferirla a dólares su valor ha quedado reducido. Si bien la ley habla también de 15 salarios mínimos vitales, en las CMF no los asumen de acuerdo a los actuales salarios en dólares, sino que siguen funcionando con los valores que éstos tenían cuando se expidió la ley. Sea por la razón que fuere, 60 dólares de indemnización por los daños causados a los bienes, es una cifra que resulta irrisoria, por tanto, injusta, y muchas veces representará bastante menos de lo que la víctima tuvo que gastar en todo el proceso de la denuncia.

En los casos en que el agresor ha sido detenido por la policía, éste debe ser presentado a la Autoridad para su juzgamiento. En la medida que los policías intervinieron ante una agresión flagrante o ante el incumplimiento de una de las medidas de amparo por parte del denunciado, la sentencia debe darse de forma inmediata. Si bien hay un porcentaje un tanto mayor de sentencias cuando los casos ingresan con un parte policial, sucede con cierta frecuencia que los agresores salen en libertad porque se cumplió el plazo de 24 horas para ser juzgados, sin que se hayan cumplido todas las diligencias previas para poder hacerlo. Entre otras razones esto sucede porque la mayor parte de detenciones se producen en la noche o en los fines de semana, lo que no da tiempo a que el policía haga el parte, lo entregue a su superior para que éste a su vez le haga conocer a la autoridad competente (cualquiera de los dos comisarios de las CMF), quien debe llamar al agresor para juzgarle antes de que se cumpla el plazo estipulado. Por ello, si la detención ha sido el viernes, sale ya libre el lunes a primera hora. Pero también ocurre que hay desinformación y que la atención a las usuarias de los servicios es deficiente, como relata una usuaria:

A las ocho y media de la mañana, le llevan preso... me decían que en 24 horas podía salir, y que tenía que averiguar, el doctor [abogado de los consultorios jurídicos gratuitos] me dice que vaya a averiguar si han pasado el parte los policías y yo me fui al Comando de Policía, y me dicen que eso demoraba. Decía el abogado que para que él saliera debía firmar un convenio por los niños, que hable con él para que le pase algo para los guaguas. Me voy a las 11 de la mañana que tenían entrada las visitas, él [esposo] me dice que está bien, yo te voy a dar 60 semanal... A las 2 de la tarde cuando llego a la comisaría, averiguo en la secretaría y me dicen que no habían partes, voy otra vez y me preguntan cuál es el nombre del señor, le digo y me dice: "mi señora, sabe que el señor ahorita fue declarando".

Digo: ‘pero cómo fue eso, pero si recién averiguo y me dicen que el parte no debían haber pasado, que demoraba’. Ahí me dice: ‘yo mismo ya le entregue la boleta de libertad, usted no estuvo, fue negando todo y ya está libre’. De ahí el comisario me dio renovando [la boleta de auxilio] y me dijo: ‘para que no vuelva a suceder esto, a las dos horas que le cojan, venga y dé su declaración para que ya no tengamos ese problema y el señor no pueda salir libre’ (Fernanda, 25 años, área urbana).

Con respecto a la actuación de las CMF de Cuenca en caso de detenciones de los agresores, fuimos informadas que ésta difiere entre una y otra; puesto que en la Comisaría Primera no se juzga de oficio, sino que se exige que exista una denuncia para hacerlo, de manera que la mujer tendría que presentar su denuncia de forma inmediata, lo que no es fácil tal como hemos explicado al inicio de la ruta. En cambio, en la Comisaría segunda sí juzgan de oficio, lo que de alguna forma contribuye a que los agresores arrestados cumplan una sanción.

10) Procurar la ejecución de la sentencia

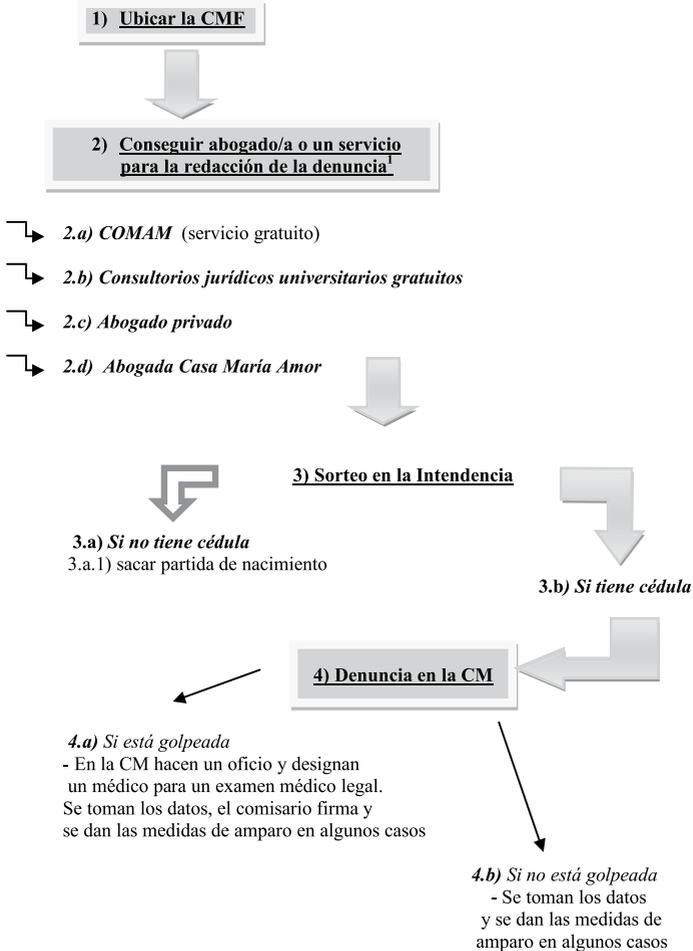
La ruta de las mujeres no siempre termina con la sentencia o resolución; puesto que solamente se ejecutan con certeza en los casos en que los agresores están presentes en las audiencias, sobre todo cuando reconocen su responsabilidad y no se requiere de todo el proceso de pruebas y es juzgado de forma inmediata. Pero, como esto sólo ocurre en pocas ocasiones, en la mayoría de casos las mujeres tendrán que apersonarse y gestionar ante la policía para que se cumpla la resolución o se efectivice la sentencia, como relata una de las usuarias entrevistadas:

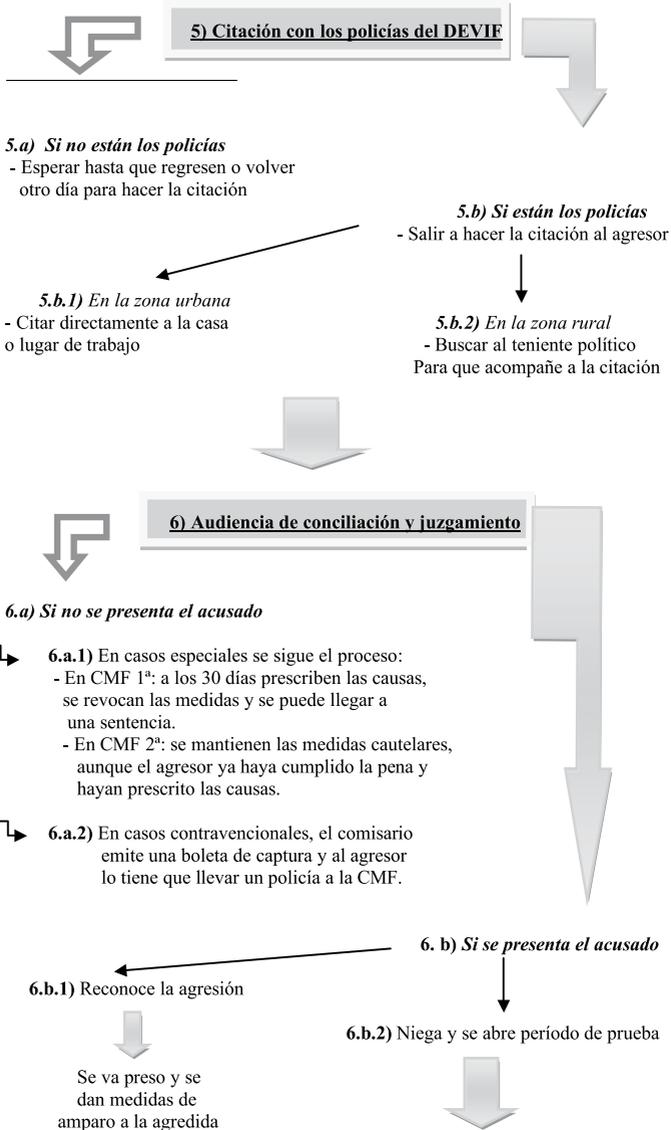
Le salió una sentencia que tenía que pasar cinco días de cárcel y cancelarme el dinero por las cosas que rompió aquí... Hasta para que se ejecute la sentencia yo mismo tenía que estar ahí, inclusive a veces tenía que pagar taxis, tenía que irme con el policía. Era una pasadera de tiempo, gastaba mucho tiempo... Tantas veces que le hemos buscado con la policía, yo, qué no hice, pero se había ido a Guayaquil. Yo le estaba buscando para que me cancele lo que me hizo. Me tenía que pagar como 120 dólares, pero no, no me pagó esa plata y no hubo forma de exigirle (Cristina, 29 años, área urbana).

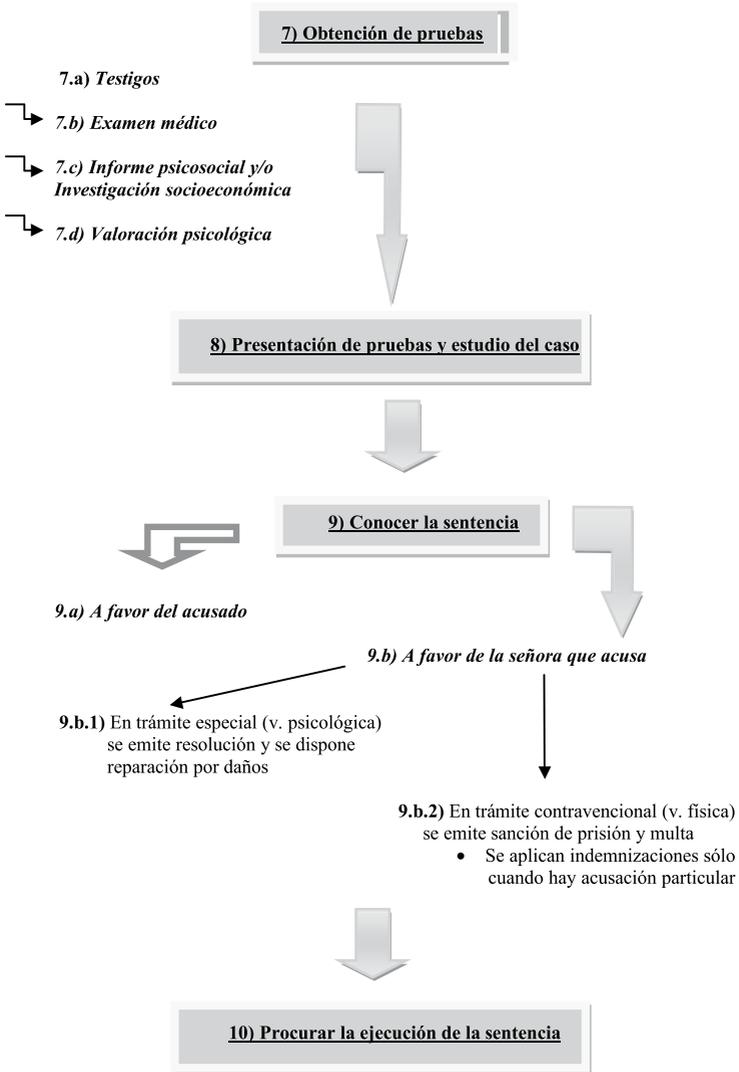
Tal como se narra en el testimonio anterior, la policía por sí misma no busca a los sancionados para arrestarles y obligarles a que cumplan la sanción de prisión, y como las sentencias de las comisarías prescriben en 30 días, la impunidad campea para la gran mayoría de los agresores de las mujeres. Un problema adicional es que no se dispone mecanismos efectivos para exigir el pago de las indemnizaciones o de las multas impuestas en las CMF; debido a que no existe el apremio personal (prisión por incumplimiento), sino solamente el apremio real, es decir, la posibilidad de embargar los bienes del agresor. No obstante, este trámite usualmente no se sigue, pues los montos de las indemnizaciones son tan bajos, que no se justifica la realización de un nuevo proceso legal, con los gastos, molestias y tiempo que éste implica.

La ruta que hemos reconstruido en este acápite, revela el “calvario” que deben seguir las mujeres que han sufrido violencia, si es que desean continuar con el proceso hasta obtener una sentencia y una sanción. Hemos mostrado cómo toda la carga tienen que asumirla las víctimas, por lo que llevar adelante su causa, exige a las mujeres un sinnúmero de esfuerzos, dedicar mucho tiempo, llenarse de paciencia y tener una enorme perseverancia para no desertar en su propósito.

Gráfico No. 3 Ruta seguida por las mujeres en la CM







Las CMF: ¿espacios amigables para las mujeres?

Conscientes que la calidad de la atención abarca todos los aspectos relacionados con la respuesta institucional que reciben las usuarias de las CMF hasta aquí analizados, en este acápite nos detendremos en cuestiones relacionadas con las condiciones materiales, el personal, el ambiente y el espacio en que se ofrece este servicio en las comisarías que funcionan en el cantón Cuenca.

Localización y acceso

El primer aspecto que llama la atención es que las dos CMF de Cuenca funcionan en el mismo inmueble, ubicado en el casco histórico de la ciudad, concentrando en un solo sector este servicio, en vez de hacerlo en dos lugares diferentes para facilitar el acceso a las usuarias de los distintos puntos de la urbe y sus alrededores. Un aspecto positivo para alivianar la ruta que recorren las usuarias de las CMF, es que en la misma casa tienen sus oficinas la DEVIF y la COMAM. Sin embargo, en el mismo local funciona la Intendencia de Policía del Azuay y una comisaría nacional de policía, lo que da origen a confusiones y crea un ambiente poco adecuado para el trabajo de las comisarías especializadas, lo que refleja la poca preocupación porque éstas funcionen en un espacio exclusivo y acogedor para las mujeres en situación de violencia.

En el siguiente croquis se grafica cómo están distribuidos los espacios que ocupan las distintas dependencias que comparten el mismo inmueble.

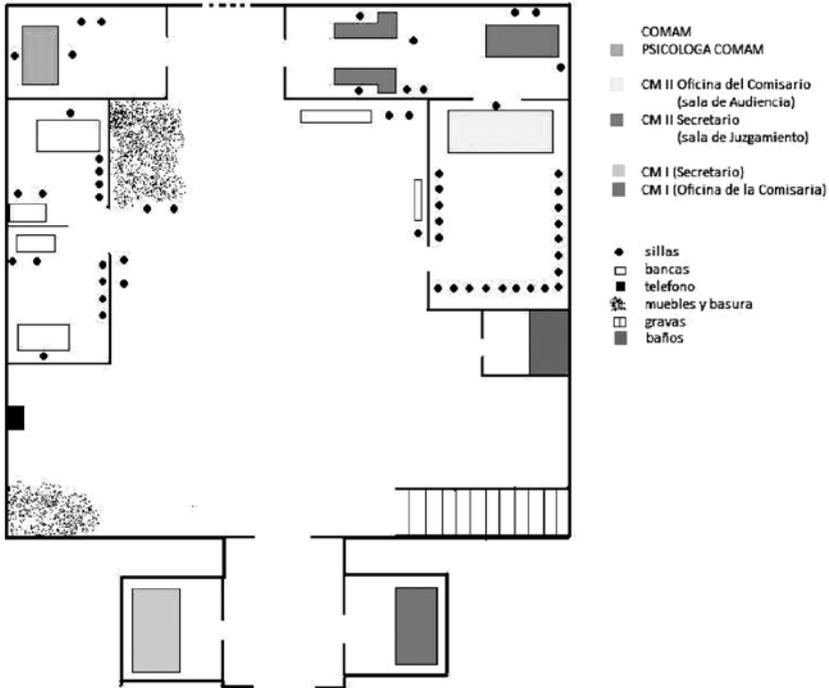
En la planta baja:

- La Comisaría de la Mujer y la Familia 2a (CMF 2) con la oficina del Comisario (donde se realizan las audiencias), y las oficinas de los secretarios¹⁶² y el amanuense, que sirven también de sala de juzgamiento.
- Las oficinas de la Corporación Mujer a Mujer (COMAM), donde se da asesoría jurídica, servicio de psicología y, actualmente, de trabajo social.

¹⁶² Actualmente comparten el mismo espacio el amanuense y el secretario de la CMF 2a con el secretario de la CMF 1a.

- La Comisaría de la Mujer y la Familia I (CMI), con la oficina de la Comisaria y la respectiva oficina del secretario y el amanuense.

Gráfico No. 4
Planta baja de inmueble donde funcionan las CMF - Cuenca



En el segundo piso:

- El departamento de violencia intrafamiliar de la policía (DEVIF), en donde se entrega la orden del comisario para hacer la citación a los agresores o para efectivizar medidas de amparo.

- La Intendencia, donde aparte de sus funciones específicas, se realiza el sorteo de las denuncias de violencia para asignarla a una de las dos CMF.

- La Comisaría de Nacional de Policía 1a.

Ambiente e instalaciones

La casa donde funcionan las CMF podría ser agradable, si su infraestructura no estuviera tan descuidada y deteriorada. Desde que se ingresa, se observa que es un lugar con muy poco mantenimiento y nada amigable para las usuarias. La casa tiene un patio interior en el centro de ella, el mismo que sirve de sala de espera para todas las personas que acuden a las distintas dependencias. Se trata de un lugar muy abierto, frío y sin privacidad, ya que no existe un espacio diferenciado para las víctimas de violencia. Las usuarias de la CMF se ven obligadas a esperar en el patio bajo la mirada de todos (usuarias/os de las otras comisarías y personal), lo que puede ser una situación embarazosa, sobre todo para aquellas mujeres que presentan lesiones físicas visibles. En conversaciones que suscitamos con las usuarias mientras esperaban ser atendidas fueron que: “aquí no hay sala de espera y hace mucho frío”, “el ambiente no es adecuado”, o “el equipamiento es insuficiente”.

Otra consecuencia de que no haya sala de espera es que las víctimas se encuentran frente a los agresores al momento de esperar para entrar a la audiencia, cosa que resulta muchas veces conflictiva. Mientras realizábamos la observación, fuimos testigo de estas situaciones, por ejemplo, la de una señora que estaba sola esperando una audiencia y tuvo que hacerlo junto a su esposo y sus abogados, en medio de una actitud agresiva y displicente de parte de éste, bajo la mirada de todos los presentes.

En cuanto a otras instalaciones, encontramos que las CMF no cuentan con baños públicos accesibles, pues solo algunas personas pueden hacer uso de ellos, previo a solicitar la llave en una de las oficinas. Tampoco existen teléfonos públicos, servicio que ayudaría a las usuarias para realizar algunas gestiones. Si bien en el patio hay un teléfono público éste ha permanecido descompuesto por largo tiempo. En el local tampoco se ofrecen servicios como fotocopiadoras, de manera que las mujeres deben salir para copiar los distintos documentos que la propia CMF debería proporcionarles, por ejemplo, copia de la denuncia, como también una carpeta y papel Bond. Como se dijo previamente, tampoco se dispone de patrullero para realizar las citaciones u otras diligencias, de manera que las usuarias deben proporcionar el vehículo al DEVIF para que éstas se realicen. En resumen, existen muchas carencias en las CMF, pero también un descuido y una escasa preocupación

por crear un ambiente adecuado para las usuarias y unas condiciones básicas para que ellas reciban un servicio de calidad.

Las oficinas de la COMAM no difieren mucho del resto del local, de manera que las mujeres que van a hacer una denuncia o a dar seguimiento a su caso, deben esperar en dicha oficina que no ofrece ninguna comodidad, menos aún privacidad, de manera que quienes esperan oyen todo el relato o los asuntos que están tratando las mujeres al ser atendidas por las abogadas. Además, como no existe una real división entre las dos oficinas que allí funcionan, se escucha fácilmente lo que acontece en una y otra. La puerta principal de la oficina está permanentemente abierta, por lo que suele haber ruido e interferencias, por ejemplo, ingresan abogados u otras personas e interrumpen la consulta, lo que afecta la calidad de la atención de este servicio.

Personal

Las dos comisarías de la mujer y la familia de Cuenca, como en el de la mayoría de estas dependencias del país, funcionan con el personal básico para la atención judicial. Su planta está constituida por la comisaria o el comisario, un secretario judicial y un amanuense; de manera que, como se explicó anteriormente, para intentar dar una atención integral a las mujeres en situación de violencia, recurren a otros actores (ONG, consultorios universitarios, centros de salud) que de una u otra manera hacen un trabajo articulado, y han asumido un enfoque de derechos en el marco de las capacitaciones y acciones de la Red RIAP-VIF.

Partiendo del hecho de que gran parte del personal de las CMF no han tenido formación en género, derechos humanos y que no tienen conocimientos específicos sobre cómo atender a las mujeres en situación de violencia, algunas instancias han procurado llenar este vacío, con el fin de mejorar su actuación. Así, el Consejo Nacional de las Mujeres, la Dirección Nacional de Género, y la Red RIAP-VIF realizaron algunas capacitaciones al personal de las comisarías; pero, en los últimos años, esta actividad ha decaído, lo que sumado a la rotación de personal, ha incidido para que gran parte del personal de las CMF no estén capacitadas ni brinden una atención adecuada a la realidad de las mujeres usuarias. Además, cambiar concepciones tradicionales y comprender la complejidad de la violencia a la mujer por parte de la pareja, supone procesos sostenidos de capacitación y

espacios de reflexión colectiva como los que lleva adelante la Red; pero en los cuales el personal de las comisarías —a excepción del comisario— no han participado.

Encontramos que la mayoría de las usuarias valoraban positivamente la actuación sensible y comprometida del comisario de la CMF 2a, que otras consideraban haber sido bien atendidas; pero también recogimos varios testimonios de que el resto del personal tenía una actitud poco amable y no adecuada para mujeres en situación de violencia. Creemos que en dicha actuación influyen diversos factores, como el hecho de que algunos funcionarios no están a gusto en las CMF y preferirían trabajar en otras dependencias; no han recibido una capacitación sostenida o suficiente; no conocen suficientemente las leyes y disposiciones que deben aplicar; el tema resulta agobiante y no cuentan con apoyo psicológico o espacios para poder manejarlo mejor; las condiciones de trabajo son deficientes; pero, también porque no hay un interés, motivación o sensibilidad personal frente al tema.

Información

Una deficiencia que encontramos, también, es que en la CMF no hay información disponible para las usuarias, apenas unos pocos afiches que escasamente contribuyen a orientar a las mujeres, pues se limitan a dar a conocer otros servicios relacionados. No existe material que informe sobre los requisitos para poner una denuncia, sobre las medidas de amparo, la Ley 103, los procedimientos y competencias de las comisarías especializadas; menos aún sobre sus derechos. En palabras de una de las usuarias que conversó con nosotras mientras esperaba ser atendida: “Falta la información para ubicarse, aquí tengo que buscar quién me indique a dónde ir”. Pero no sólo hace falta material informativo sino que no hay una persona que cumpla ese rol, tampoco es posible hacer consultas telefónicas o en Internet. A pesar que en la puerta principal siempre hay un policía, quien podría realizar esta función, no se ha implementado una iniciativa en este sentido.

Pero la falta de información o de material dirigido a las mujeres que acuden a las CMF, no sólo confunde o demora a las usuarias, sino que las obliga a buscarla en las distintas oficinas o entre las personas que se encuentran en el patio o sala de espera, lo que no asegura que ellas reciban la información necesaria, como observamos en

alguna ocasión. Con frecuencia las nuevas usuarias se dirigen a la COMAM porque es el lugar más accesible, sin embargo esto ocasiona permanentes interrupciones en su trabajo, lo que atenta contra las condiciones de privacidad y tranquilidad que requieren las usuarias que están buscando ayuda o intentando detener la violencia.

Tiempo y costos

El tema del tiempo y de los costos son dos aspectos fundamentales que pueden marcar la diferencia entre defender los derechos y buscar la justicia, o desistir de hacerlo, sobre todo entre las mujeres pobres para quienes ambos recursos son escasos. Como vimos al analizar la ruta que deben seguir las usuarias de las CMF para realizar todo el proceso y acceder a la justicia, el tiempo y los costos que ello demanda son excesivos y conducen a que muchas mujeres abandonen las causas y desistan de su propósito de que se haga justicia. En cada uno de los pasos de la ruta las mujeres requieren tiempo y dinero: para su propia movilización, para realizar los distintos trámites (citaciones, obtención de medidas de amparo indefinidas, de informes, solicitudes, etc.); para obtener las pruebas y pagar a los profesionales por sus servicios (abogados/as, médico legista, trabajadora social, psicóloga, según el caso); para acudir a las distintas diligencias (audiencias, notificaciones, denuncia en caso de detención del agresor, presentación de testigos, conocer sentencia, etc.); y, finalmente, para tratar de que se cumplan las sentencias o resoluciones dadas por la Autoridad.

Pero no sólo cuenta el tiempo que requieren para la movilización de un lugar a otro y para la realización de los múltiples trámites, sino para los extendidos períodos de espera o para que se cumplan los plazos entre una y otra diligencia, como manifestaron algunas usuarias: “de verdad es muy demoroso”, o: “tenía que ir cada quince días para averiguar, me decían que suba para que sepa todo lo que va pasando, eso duró, duró el trámite como tres meses hasta que den la sentencia”.

Un cálculo del tiempo mínimo que deben dedicar las usuarias de las CMF para la ejecución de todos los trámites que demanda un proceso completo, es de entre 42 y 45 horas, es decir, un tiempo mayor al de una semana laboral completa,

distribuida en un período de tiempo que en promedio oscila entre uno y dos meses. Si tomamos en cuenta la enorme carga de trabajo que tienen las mujeres, principalmente aquellas que cumplen una doble jornada de trabajo (productivo y reproductivo); como el escaso tiempo del que disponen para movilizarse con tranquilidad (cuando los hijos/as están en la escuela, el marido ha salido, cuando pueden postergar alguna de sus obligaciones, etc.), la demanda de tanto tiempo y esfuerzo, se convierte en una seria limitación para que las usuarias de estos servicios puedan continuar con el proceso judicial.

Aunque la Ley determina que la atención en las CMF debe ser gratuita y no se cobra por los trámites que en ella se realizan, en la práctica, estas instancias no cuentan con los recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad con ese mandato¹⁶³; condiciones que también sufren las demás comisariías de policía, poniendo en evidencia la poca importancia que se da a estas instancias y cómo la violencia contra las mujeres ha sido ubicada en los niveles más bajos o menos prestigiosos del sistema judicial. Este hecho reflejaría cómo no desaparece la concepción errada de que este tipo de violencia es un asunto doméstico, una infracción menor, o un problema de pobres; factor que se convierte en una traba adicional para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y que perpetúa su exclusión.

Lo cierto es que las mujeres deben incurrir en una serie de gastos cuando acuden a las CMF, sea para simplemente colocar la denuncia o conseguir una medida de amparo, o para seguir el proceso y obtener alguna sanción para el agresor. Resulta difícil calcular el monto al que ascienden los costos de todos los trámites, pues depende mucho del acceso que tengan las usuarias a los servicios gratuitos o a las instancias que auspician a las mujeres de escasos recursos económicos. De todas maneras, aún en esos casos, es casi imposible que una mujer gaste menos de 35 o 40 dólares entre transporte y la realización de algunos trámites ineludibles¹⁶⁴. Si a ello agregamos que, por denunciar la violencia, los hombres dejan de aportar para la manutención familiar, resulta innegable que la pobreza constituye un enorme

¹⁶³ Como se afirma en el Mapeo de las CMF del Ecuador: "Todas las comisariías del país se han caracterizado por ser espacios que reciben poca atención y recursos, de manera que sus empleados perciben muy bajos salarios, la infraestructura con la que cuentan es deficiente y suelen carecer de los materiales necesarios para cumplir con sus funciones" (Camacho y Jácome, 2008: 20).

¹⁶⁴ Solamente las mujeres que se refugian en la Casa de acogida María Amor, tienen un apoyo integral, en la medida que cuentan con un equipo de profesionales para ello, tienen alianza y apoyo de distintos actores locales, a la vez que reciben ayuda financiera de diversas fuentes nacionales e internacionales.

obstáculo para que las usuarias de las CMF defiendan sus derechos y accedan a la justicia. Es evidente la confluencia de múltiples discriminaciones que impide que este grupo poblacional acceda a la justicia: por ser mujeres (género), por ser pobres (clase social), por vivir en el campo (área de residencia) o, por ser indígenas o afrodescendientes (pertenencia étnica)¹⁶⁵.

En síntesis, en este capítulo hemos visto que las CMF y los servicios relacionados, están lejos de ser espacios acogedores para las mujeres, que brindan una atención integral y que facilitan el acceso a la justicia de forma ágil, oportuna y transparente. Las malas condiciones en que operan estas instancias, la ausencia o los escasos servicios complementarios gratuitos y comprometidos, la baja motivación y poca capacitación de la mayoría de funcionarios/as, la persistencia de concepciones tradicionales de género y de familia en algunos de ellos, se traducen en una deficiente respuesta institucional para las mujeres que viven violencia. No obstante, sin olvidar la compleja ruta y los innumerables obstáculos que las usuarias deben sortear, las CMF son referentes importantes para las mujeres y constituyen espacios que, en cierta medida, responden a sus expectativas de recibir ayuda, protección, de ser reconocidas como sujetos de derechos, de que se les haga justicia, en cualquiera de las percepciones que tengan de ello, aunque no se trate de la sanción formal. Asimismo, para algunas usuarias, su paso por las comisarías de la mujer, han contribuido a iniciar procesos de autovaloración y a mejorar su ejercicio de su ciudadanía. De ahí la importancia de no perder estos espacios especializados, pero también de repensarlos, de elevar su estatus y de dotarlos de los recursos y herramientas necesarias para cumplir su objetivo original: prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, y brindar una atención de calidez y calidad a sus usuarias.

¹⁶⁵ Si bien esta variable no ha sido analizada en nuestro estudio de caso (El cantón Cuenca casi no tiene población indígena o afrodescendiente), es posible afirmar que la pertenencia étnica es un factor decisivo en este aspecto, debido al elevado nivel de exclusión y discriminación que estos grupos han sufrido en nuestra sociedad. La investigación sobre el acceso a la justicia para las mujeres de dichos colectivos, es una tarea pendiente en el Ecuador.

CAPÍTULO V

Impactos de las comisarías de la mujer y la familia en las usuarias y en la sociedad

En este capítulo analizaremos los impactos de las comisarías de la mujer y la familia, siempre desde la experiencia del cantón Cuenca, centrándonos en los efectos que han tenido en la vida de las mujeres que han acudido a estas instancias y en el acceso a la justicia; pero también indagando en torno a los cambios que las CMF han producido en la población y en la sociedad en general. Para ello, nos basaremos en los resultados de la encuesta aplicada a la población femenina del cantón, y en la información recogida en las entrevistas en profundidad realizadas con las usuarias y funcionarios/as de estas comisarías, con el personal de la policía especializada, de servicios de apoyo a las mujeres y otros actores relacionados.

Nuestra aproximación la haremos guiadas por la hipótesis que nos hemos planteado para el estudio regional y de cada país, la misma que sostiene que las comisarías de la mujer han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible, que estas instancias ofrecen a las mujeres nuevas oportunidades para defender sus derechos; pero que no necesariamente contribuyen a eliminar o reducir la violencia, o a garantizar su acceso a la justicia.

Efectos de las CMF en la sociedad

A lo largo de este trabajo se ha referido que la lucha contra la violencia a la mujer ha sido un eje del accionar del movimiento feminista y de mujeres; y que, la respuesta estatal, al promulgar la Ley 103 y crear las comisarías de la mujer y la familia, han jugado un papel central para que este problema se visibilice y para que estas instancias sean ampliamente conocidas entre la población.

En la encuesta realizada entre la población femenina del cantón Cuenca, encontramos que el 98% de las mujeres, tanto del área urbana como de la rural, conocen la existencia de las CMF; y, de forma similar, el 86% sabe que existe una ley contra la violencia a la mujer. Es interesante que el 45% de las mujeres encuestadas señalen haber tenido noticias de las CMF a través de los medios de comunicación; puesto que ello habla del carácter público y destacado que éstas han tenido, debido sobre todo al trabajo de las ONG y del movimiento de mujeres para que estas instancias se conozcan y para que quienes sufren violencia de pareja rompan el silencio y defiendan sus derechos (Camacho y Hernández, 2009). Asimismo, es importante resaltar el papel jugado por otras mujeres en la divulgación de estos hechos, pues el 31% menciona que conocieron de las comisarías a través de amigas y el 27% dice que recibieron dicha información de sus vecinas, lo que habla de la importancia de las redes informales, pero también de que este problema es un tema de preocupación entre las mujeres.

Los datos presentados reflejan, no sólo que las CMF son ampliamente conocidas por la población, sino que el problema de la violencia hacia las mujeres ha pasado a concebirse como un asunto público y que debe ventilarse en el ámbito judicial, lo que mostraría que “se ha iniciado un proceso de desnaturalización por lo menos de la violencia física” (Arroyo y Herrera, 2007). Como se afirma en el *Mapeo de las comisarías de la mujer* que se hizo al inicio del proceso investigativo, y como hemos confirmado a medida que hemos avanzado en nuestro estudio, un punto en el que coinciden los distintos actores consultados es que “las CMF han contribuido a hacer visible la magnitud de la violencia contra las mujeres, a romper con la naturalización de esta práctica, a considerarla una violación de derechos y, sobre todo, a modificar la concepción de que es un asunto privado sobre el cual el Estado y la justicia no debían intervenir. Desde esa perspectiva, la violencia a las mujeres dentro de los hogares ha dejado de ser anónima y callada, se han puesto al descubierto las causas y las discriminaciones de género que la sustentan”

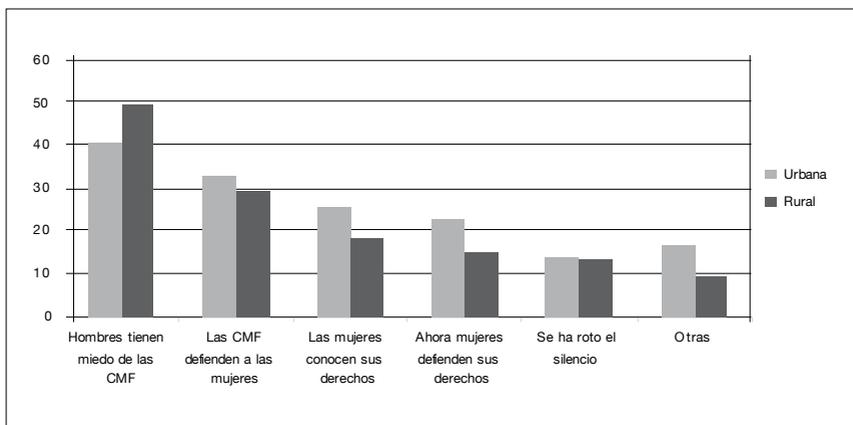
y han evidenciado que es un problema social “que demanda el trabajo de múltiples actores para solucionarlo” (Camacho y Jácome, 2008: 42).

Reducción o eliminación de la violencia

Si este balance lo hacemos en el nivel de las percepciones, encontramos que cuando hicimos la encuesta poblacional y se preguntó sobre los aportes que han hecho las CMF para enfrentar la violencia, cerca de las dos terceras partes de mujeres (63,5%) consideran que estas instancias han contribuido a disminuir el maltrato de pareja; mientras el 23,8% dicen desconocer si se ha producido o no ese efecto, y el 12,7% opinan que no han logrado reducir la violencia. En esa misma dirección, encontramos que el 88,6% de las mujeres del campo y de la ciudad, opina que las CMF son espacios que facilitan el acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia, obviamente, desde las distintas concepciones que van desde haber sido escuchadas, haber obtenido protección, conseguido la salida del agresor del hogar, hasta haber logrado una sentencia condenatoria para

El gráfico No. 5 que recoge las respuestas dadas por las encuestadas que consideran que las CMF han tenido un impacto positivo en términos de bajar la incidencia de la violencia, muestra que en su criterio esto ha ocurrido básicamente por dos factores: el temor de los agresores a ser denunciados o sancionados, y la posibilidad que en la actualidad tienen las mujeres de defender su derecho a una vida sin violencia en su hogar; situación impensable en el Ecuador de hace apenas 15 años. Como se sostiene en el documento de análisis de la encuesta hecha con la población femenina del cantón Cuenca:

Estas respuestas aluden a un cambio de las concepciones y actitudes tradicionales de las mujeres, pues ya no prevalecen los discursos de resignación callada, sino que la noción de la violencia de género como una violación de derechos va ganando terreno, como también la denuncia de estos hechos en las instancias especializadas. Sin desconocer la importancia de este cambio, aún hay un largo camino por recorrer para que la defensa y ejercicio de los derechos de las mujeres sean una práctica cotidiana, con la respectiva sanción a los agresores (Camacho y Hernández, 2009: 26).

Gráfico No. 5**Percepción sobre aporte de CMF para reducir la violencia**

Fuente: Encuesta acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia, Cantón Cuenca - Ecuador. Respuesta espontánea y múltiple.

Si nos detenemos a observar las diferencias entre las mujeres urbanas y rurales, vemos que las primeras ponen el énfasis en los derechos femeninos, el mayor conocimiento y conciencia que existe entre las mujeres y la existencia de un espacio especializado; en cambio, las mujeres campesinas creen que el principal efecto radica en el temor masculino a la intervención de la justicia; puesto que éstos se sienten más vulnerables ante las autoridades y, en general, tienen menos posibilidades de enfrentar una acción legal que los urbanos.

Aunque el porcentaje (12,7%) de encuestadas que señalan que las CMF no han contribuido a detener la violencia son pocas, vale la pena señalar que las razones que dan para sustentar su afirmación son que la atención y el proceso judicial demora demasiado y que no hay una orientación a las mujeres en torno a sus derechos; poniendo al descubierto las barreras y dificultades que enfrentan quienes se acercan a denunciar. Es fácil concluir que quienes así respondieron es

porque vivieron directamente dichas dificultades, o acompañaron algún caso en que la experiencia en las comisarías fue negativa y no se obtuvieron los resultados esperados. De ahí la importancia de estas opiniones.

Al consultar sobre si las CMF han aportado a reducir la violencia hacia la mujer, la opinión del personal que trabaja en los distintos servicios y en las propias comisarías, es diversa. Aunque todos comparten el criterio de que la existencia de esta instancia ha contribuido en la lucha para erradicar la violencia a las mujeres hay quienes tienen un balance más positivo. Conozcamos sus percepciones:

Yo creo que sí, dando la oportunidad de que, al menos, el caso sea denunciado y motivando la comparecencia, eso ha contribuido a frenar la situación con los esposos... como que los hombres tienen miedo de un documento legal, saben que les pueden llevar presos. Me parece que sí ha aportado con un poco más de seguridad para las mujeres (Directora Departamento de Trabajo Social, Área de Salud No. 2, Cuenca).

Yo pienso que definitivamente sí han aportado las CM a la gente, porque las mujeres ya sienten que hay alguien que les puede proteger. Hay alguna gente que ha venido y dice 'yo he ido a la comisaría y tengo la boleta de auxilio' y se sienten protegidas (Funcionaria del área de Trabajo Social, Clínica Humanitaria, Fundación "Pablo Jaramillo").

La creación de comisarías y de una ley, yo creo que sí ha hecho cambiar en algo la mentalidad de las mujeres. Las mujeres ya dicen 'no, hay una ley, ya no se puede pegar'... Uno escucha a las mamás y dicen: 'si yo hubiera sabido que había esto, qué me iba a dejar pegar tanto tiempo', entonces ahora muchas jóvenes recién casadas, ellas son las primeritas que van y sacan una boleta de auxilio porque no quieren que les peguen (Coordinadora Red RIAP-VIF).

Al parecer, si bien se valora la existencia de un espacio para la denuncia en una instancia legal especializada, el énfasis se centra más en la protección de las denunciantes y en la disuasión a los agresores, antes que en el acceso a la justicia. También una de las opiniones alude a un cierto cambio de actitud generacional, en cuanto las mujeres jóvenes ya no estarían concibiendo a la violencia como una "cruz" que deben cargar a nombre del matrimonio y la familia, lo que en cierta forma significaría una menor tolerancia a las agresiones y, por tanto, una mayor capacidad para frenar la violencia. En cambio, otras de las personas entrevistadas

no se animan a realizar una afirmación de ese tipo y relativizan los logros de las CMF, en cuanto a eliminar el comportamiento agresivo de los hombres, tal como se puede leer en los siguientes casos:

Parece que se detiene al comienzo y en algunos casos, cuando los hombres tienen miedo de que les lleven presos. Pero, cuando se dan cuenta de que el sistema no funciona, que la mujer llama a la policía y no llega, o de que el policía llega y los niños lloran, él también y no les llevan; los hombres ya no le tienen el mismo miedo ni el mismo respeto que al principio. Cuando se han ido presos sí le tienen un poco más de miedo (Directora, Casa de acogida María Amor).

Yo creo que sí han contribuido, que no solo la comisaría sino todas las instituciones que han ayudado a la publicitación, hacen que se incrementen los procesos. Disminuir la violencia, creo que no, la violencia creo que siempre estuvo, siempre estará. Lo que sí puede disminuir es los ciclos posteriores o ayudar a las señoras a que acudan o accedan a los servicios (Comisario encargado, CMF 2ª).

Ciertas personas sí han accedido a la justicia, pero que se hayan solucionado los hechos por los que se acudió, o que haya sido una instancia que ha permitido disminuir la violencia, tendría un poco de reservas, no podría decir a ciencia cierta que sí... (Funcionarias, Departamento Equidad Social, Municipio de Cuenca).

Ahora que ya hay un espacio que antes no había, muchas mujeres se deciden a denunciar, pero creo que el hecho no cambia la vida de las personas. La violencia es un círculo y eso se seguirá dando toda la vida (Amanuense, CMF 2ª).

A pesar de las percepciones un tanto pesimistas en términos de que con la acción de la justicia, más concretamente de las CMF, llegue a erradicar este problema en la sociedad o respecto a las mujeres que no continuaron con la causa, creemos que estas instancias han posibilitado que algunas mujeres—no todas—logren salir de una relación violenta, más allá de que hayan concluido el proceso legal o de que los agresores hayan sido sancionados, tal como se vio en el capítulo anterior. Sin desconocer las dificultades o ciertas limitaciones en la actuación de estas dependencias, una buena porción de usuarias valora el aporte de las comisarías no sólo para sí mismas, sino para las demás mujeres. Leamos lo que una de ellas nos decía:

Yo creo que la comisaría de la mujer sí ha aportado a la comunidad. Yo tengo algunas compañeras que han puesto también la boleta de auxilio, señoras adultas incluso, y creo que sí les ha servido. Verá, yo tengo una compañera que sí le ha servido, incluso a ella le habían ayudado porque el señor no quería salir de la casa, le ayudaron a que él se lleve sus cosas y ella se quede con la casa. No conozco ningún caso en el que no les hayan ayudado o que no les haya servido (Susana, 22 años, área urbana).

En los casos que conocimos, a través de las conversaciones con las usuarias de las CMF, vimos que con mucho esfuerzo, con dolor, en medio de contradicciones, de idas y de vueltas, hay mujeres que logran romper el círculo de la violencia; y que, en ese proceso, las comisarías especializadas y los servicios de apoyo jugaron un rol sumamente importante, sobre todo aquellos que tienen un compromiso específico con la defensa de los derechos de las mujeres, y donde las mujeres se sintieron comprendidas y respaldadas. Así lo podemos constatar en las palabras de algunas de ellas:

... tuve miedo de tomar la decisión y me aguanté un mes más. Al siguiente mes, después de una serie de problemas con el padre de mis hijos, volví a la CM, y el Dr. Favio [Comisario] me dijo: 'Doña Bárbara es la segunda vez que usted viene, y que usted tiene oportunidad, tome la decisión, la decisión que usted va a tomar es dura...'. Y él me ayudó, me ayudó tanto, me dio todas las facilidades. Vine a esta casa, le tuve que mandar sacando al padre de mis hijos, después de haber sufrido tanto físico, pero más fue el psicológico... el vivir en un eterno maltrato... es que es algo inexplicable lo que viví. Ahora estoy viviendo duro en lo económico, porque ser padre y madre es duro, pero no me importa... La Comisaría de la Mujer para mí es todo, es todo. Hasta ahora yo vivo refugiada en la CM (Bárbara, 46 años, área urbana).

Después de tanto problema me sentía bastante mal, pero gracias a Dios, con todos los papeles que yo hice, le logré ganar y, desde ahí, eso fue como un pare ya, ni mas, ni más. La comisaría me ha ayudado porque desde ahí nunca más me ha vuelto a decir nada, nada. Fue un cambio drástico porque siempre me llamaba, me encontraba en la calle, donde sea me insultaba, pero ahora ya no, ya no me está insultando nada (Cristina, 29 años, área urbana).

Sí, sí hubo un cambio. Yo sobreentendiendo que a él ya le hicieron llegar el escrito porque ya no ha venido... Cuando yo llegaba del trabajo, a

eso de la diez que sé llegar, él ya estaba parado detrás del poste de luz, esperándome; pero luego de que fui a la comisaría de la mujer, hasta la fecha no se ha asomado. Las llamadas sí siguieron constantes, pero esta última semana ya no ha llamado, para qué le voy a mentir (Susana, 22 años, área urbana).

Un aspecto que debemos señalar es que salir de una relación de pareja en la cual las mujeres han sido maltratadas, supone casi siempre la ruptura del matrimonio o el fin de la convivencia; pues como se vio en el capítulo tercero en el que analizamos los caminos recorridos por las víctimas de violencia, la mayor parte de ellas acuden a las CMF cuando la situación ha traspasado los límites de la tolerancia, se ha puesto en juego su integridad, la situación se ha tornado insostenible, y ya no existen condiciones para pensar en una reconciliación ni para compartir el mismo hogar. En efecto, esta investigación ha revelado que quienes logran poner fin a la violencia de forma definitiva, son aquellas que están dispuestas a terminar la relación de pareja, lo que generalmente ocurre luego de haber agotado todos los intentos y de haber acudido varias veces a las comisarías de la mujer.

Por el contrario, de acuerdo con el testimonio de varias funcionarias de los servicios de apoyo, hay mujeres que siguen con la relación luego de haber denunciado la violencia en las CMF y que, en algunos casos, vuelven a ser agredidas y se reproduce el ciclo de la violencia; mientras que en otros, ha cambiado el tipo de violencia que sufren. Por ejemplo, una señora —aunque contra la voluntad de la implicada—, denunció la violencia que su hija sufría por parte del marido, comenta:

Él ahora asustado está andando y después de lo que supo de la denuncia no le ha vuelto a pega, por eso la boleta y la denuncia sí ha valido un poco... Ahora ya no le pega a mi hija, pero destroza toda la casa, bota la comida por los aires, rompe los espejos, rompe las ventanas, rompe todo lo que puede (Jacinta, 60 años, área urbana).¹⁶⁶

En esa misma línea, Rocío Salgado, quien fuera Directora de la Corporación Mujer a Mujer durante más de 12 años, y tiene una amplia experiencia de trabajo con las comisarías de la mujer, nos manifestó que:

¹⁶⁶ Jacinta (nombre ficticio de la informante) es madre de una mujer que vive violencia por parte de su esposo, y es quien se acercó a la CMF a poner la denuncia de esta situación.

Hay algunos casos de reincidencia en los que he puesto mucho interés. Hay señoras que regresan y te hablan del insulto, la amenaza y de cómo ha parado la violencia física... los hombres se miden más y ya saben que eso no debe ser parte del comportamiento normal... [Y, añade:] Lo que es más limitado es el acceso a la justicia, pero también pasa por lo que las mujeres quieren (Ex directora COMAM).

En fin, desde las percepciones y desde la experiencia de algunas usuarias de las comisarías, como de diversos actores relacionados, las CMF constituyen una oportunidad o un camino para que las mujeres que han decidido poner un alto a la violencia, encuentren un mecanismo que contribuye a su propósito. En unos casos logran un pare definitivo, mientras en otros es un cambio parcial, en tanto consiguen detener o disminuir la violencia física, más no la psicológica; y, por supuesto, hay otros en que las agresiones persistirán por diversos factores. Muestra de ello es el número de usuarias de las CMF que han acudido a ellas más de una vez que, de acuerdo con la encuesta hecha por CEPAM (2005) sobre la calidad de la atención en las CMF de cinco ciudades del país (Quito, Guayaquil, Portoviejo, Cuenca, Esmeraldas) es, en promedio, del 37% y, en el caso de Cuenca, del 44%.

Desgraciadamente, si vamos más allá de las percepciones y de pocos estudios parciales, en el Ecuador no disponemos de información cuantitativa que posibilite la medición del impacto de las CMF, en lo relativo a detener o rebajar la incidencia de la violencia contra la mujer en la relación de pareja. Como bien se señala en algunos trabajos, resulta imposible conocer el impacto de las comisarías en términos de disminuir la incidencia de este tipo de violencia; puesto que no existe una línea de base que permita determinar si se han producido o no cambios a lo largo del tiempo, menos aún, conocer el papel jugado por las comisarías de la mujer para ello (Camacho y Jácome, 2008; Arroyo y Herrera, 2007; Reyes y Camacho, 2001). Este planteamiento también fue señalado por algunos/as informantes claves que consultamos en Cuenca: “No tenemos datos con qué medir, no sabemos qué tipo de lectura podemos dar al hecho de que las denuncias vayan aumentando, si es porque hay más violencia o mayor población, o porque la gente conoce más y se acerca a denunciar” (Funcionarias Departamento Equidad Social, Municipio de Cuenca).

Por otro lado, si bien el número de denuncias por violencia hacia la mujer es un indicador importante que, al mostrar su enorme magnitud, ha reafirmado el carácter

social de la misma, el incremento constante de un año a otro que se observa en las estadísticas de la DINAGE y en los registros de las comisarías de Cuenca, no significa que esta práctica haya aumentado; sino que podría responder a otras variables: una mayor conciencia de derechos y de búsqueda de justicia por parte de las mujeres, la existencia de servicios especializados que patrocinan la denuncia, una actuación adecuada de las CMF; o los resultados conseguidos por algunas usuarias de estas instancias. Tampoco el descenso del número de denuncias –si ocurriría– podría leerse como una tendencia hacia la baja de los hechos violentos; sino que podrían hablar de una pérdida de credibilidad en las comisarías como un mecanismo para poner un alto a la violencia, una desmotivación generada por una mala calidad del servicio, que éstas no responden a las expectativas de las mujeres u otra razón.

En resumen, compartimos la aseveración hecha en el Evento Nacional de “Evaluación del cumplimiento del Estado de la aplicación de la Ley 103 y de la Convención de Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, de que “tanto la ley como las Comisarías de la Mujer (justicia contravencional) han abierto una vía para la denuncia pero han resultado ineficientes, para enfrentar la gravedad de la violencia que viven las mujeres en el ámbito familiar” (en Arroyo y Herrera, 2007: 11).

Las CMF ¿han mejorado el acceso a la justicia de las mujeres?

En el capítulo primero analizamos las distintas concepciones de acceso a la justicia que circulan entre académicos, activistas y la sociedad en general, y encontramos que un elemento común a todas ellas es que se trata de un principio de derechos humanos, cuyo ejercicio debe ser garantizado a toda la población, sin distinción de sexo, etnia, clase social, edad u otro motivo. Sin embargo, como sostiene Alda Facio (2004), en la práctica jurídica no se concreta dicha igualdad porque el acceso a la justicia se concibe como “una mera declaración de la posibilidad de toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país”, y no se lo mira como “un derecho humano que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio por los habitantes de ese Estado, de un derecho” (Ibid: 6). Desde esa comprensión, asegurar el acceso a la justicia no se reduce a la creación de ciertas instancias judiciales, o al establecimiento de normativa jurídica, sino que implica una disponibilidad real de instrumentos y mecanismos judiciales para que se

aplique la ley de manera justa, ágil y transparente. Para ello es necesario, además, atender las necesidades específicas de distintos grupos de población, sobre todo los que se encuentran en situación de vulnerabilidad en la sociedad, como es el caso de las mujeres que sufren violencia.

Entendiendo así al acceso a la justicia, varios estudios (Arroyo y Herrera, 2007; Torres, 2006; CEPAM, 2005) y también nuestra investigación, encuentran que el Estado —a través de los gobiernos de turno— no está cumpliendo con la debida diligencia, en términos de garantizar plenamente este derecho a las mujeres que viven violencia, particularmente, a las usuarias de las CMF; puesto que no se ha actuado de forma decidida para la adopción de medidas positivas, o para que se eliminen los obstáculos que dificultan o impiden el ejercicio efectivo del derecho a la justicia.

Sin desconocer los esfuerzos hechos en los últimos años¹⁶⁷, persisten diversos tipos de deficiencias en dichas dependencias. En el capítulo anterior donde analizamos en profundidad la respuesta institucional, haciendo un estudio de caso de las CMF de Cuenca, pudimos constatar las múltiples dificultades que en ellas enfrentan las mujeres: por un lado, vimos las carencias de infraestructura, los escasos recursos, la falta de servicios de calidad, de personal sensible y especializado, la imposibilidad de ofrecer una atención integral, la demora en la acción judicial; y, por otro, los engorrosos, costosos y largos trámites que las mujeres deben realizar, la falta de seguimiento a las causas, los innumerables obstáculos que deben sortear a lo largo del proceso judicial, el que toda la carga procesal la deban asumir las usuarias, el bajo porcentaje de casos que terminan con una sentencia o resolución, las blandas sanciones que se pueden aplicar, la casi inexistente reparación de daños y la imposibilidad de exigir el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Autoridad. Por lo expuesto, podemos afirmar que el acceso a la justicia —al menos en términos formales— para las mujeres en situación de violencia es aún muy precario y que los niveles de impunidad siguen siendo altos en el país.

Si nos detenemos en las percepciones y en las experiencias de las propias usuarias de las CMF, encontramos que su valoración es bastante positiva en cuanto

¹⁶⁷ Previamente se indicó que en el actual gobierno, de Rafael Correa, se han adoptado algunas medidas que pueden contribuir en este sentido (Decreto 620, cambio de estatus de las CMF a juzgados contravencionales, auspicio a los servicios especializados en algunos cantones); pero cuyo impacto aún deberá ser evaluado, pues son medidas aun recientes o un proceso de concretarse.

a considerar que se les ha hecho justicia, de acuerdo a sus expectativas o a su particular concepción de lo que ello significa, tal como se analizó de forma detenida en el segundo capítulo. Leamos algunos testimonios en los cuales las mujeres consideran que accedieron a la justicia, más allá si hubo una sanción para el agresor, sino porque fueron bien atendidas, se sintieron respaldadas, porque consiguieron una medida de amparo, y, principalmente, porque se detuvo la violencia.

En cuanto al acceso a la justicia todo fue bueno, todo fue bien clarito, rápido, yo no me puedo quejar, la justicia se portó muy bien con el caso que yo pedí [boleta de auxilio], con lo que necesitaba (Liliana, 21 años, área urbana).

... ayudar a todas las mujeres maltratadas para que puedan llegar a la justicia, ayudarlas porque nos apoyan bastante allá [en CMF]... uno psicológicamente se dice bueno pues yo también, yo soy mujer y yo no quiero seguir maltratada... nos ayuda en la comisaría es como ponerle un alto (Nancy, 38 años, área urbana).

Mejor me siento apoyada por el sistema lo que significa tener un lugar de poder ir a denunciar y poder ser escuchada y no sentirse solita que alguien viene hace lo que le da la gana y encima está muy campante... (Clara, 40 años, área urbana).

Yo creo que [las CMF] sí ayudan a frenar estas cosas... creo que sí hay justicia porque así se para que le maltraten, no ve que por falta de conocimiento estas cosas van en cadena, porque cuando una está sola, tiene miedo... pero si ya hay quien le ayude, entonces ya no (Dolores, 43 años, área urbana).

Otro grupo de las mujeres entrevistadas, en cambio, consideran que se hizo justicia porque su denuncia fue probada, se supo la verdad, se desvirtuaron las falsas acusaciones de sus agresores; aunque la sanción o resolución haya sido mínima o no se haya podido efectivizar, como en los casos siguientes.

Yo por mí sí veo que se está haciendo justicia por lo que él me ha hecho. Es justicia porque no se quedó no más ahí en eso de la audiencia, como yo creía que era, sino que fue un trámite largo para ver si realmente hubo agresión o no (Norma, 23 años, área urbana).

Yo le gané porque inclusive él puso falsos testigos y en la CM en lo que van declarando los testigos se confunden y dicen fechas equivocadas, entonces ahí estaba clarito que eso era mentira... salió perdiendo él y yo le gané porque el abogado de él no pudo hacer nada, en eso sí fue lo justo. Solo a una audiencia fue y después él ya no se presentaba, sólo mandaba al abogado porque ya estaba con orden de captura (Cristina, 29 años, área urbana).

Aunque se trate de una minoría, también se encuentran usuarias que consideran que se hizo justicia porque el agresor fue sancionado y porque se cumplieron las expectativas que tenían al ir a las comisarías, tal como lo analizáramos en el capítulo anterior. A continuación presentamos las respuestas que, en ese sentido, nos dieron algunas entrevistadas cuando les preguntamos si consideraban que en las CMF habían accedido a la justicia:

Yo lo único que quería es que se vaya preso y, en base a la comisaría de la mujer y la denuncia, hice que fuera así. Sí, me respondieron a lo que quería (Belén, 23 años, área rural).

Sí, sí obtuve lo que quería, bueno le metí preso, además de que me ayudaron con todos los trámites en el consultorio gratuito, me ayudaron a que salgan todas las cosas que yo quería. El caso ya fue sentenciado, y se hizo justicia, le mandaron a la cárcel por 3 días y en eso yo creo que ya me ayudaron bastante, y él le quedó ya como un escarmiento para no seguir agredéndome (Ángela, 25 años, área urbana).

Aunque en menor medida, al narrar sus casos, dos o tres de las usuarias entrevistadas, manifestaron que a pesar de haber concluido la causa y haber obtenido una sentencia, la justicia les llegó “a medias”, o que su acceso a la justicia fue parcial porque no existen mecanismos de exigibilidad para que se ejecuten las sentencias o resoluciones dictadas, tal como lo ilustra el caso siguiente:

Después de que hubo la sentencia él no pagó y yo no hice nada para que pague porque no había cómo hacer nada, yo pregunté, y me dijeron que eso es ya como por voluntad de ellos. Eso sí creo que es un absurdo porque entonces para qué le sacan la sentencia de pagar si no va a pasar nada, porque no es por ley que tenga que ir a pagar eso. En parte se hizo justicia porque me quedé con la boleta, pero por otra parte no hubo justicia, no hubo nada porque no se hace cumplir lo que se pone en la sentencia (Rosario, 27 años, área urbana).

En otros casos las mujeres que consultamos piensan que a pesar de haber obtenido una medida de amparo y de sentir que cuentan con alguna protección, piensan que ello no es suficiente y que la justicia no les llegó porque “*no ve que [en la comisaría] más le creyeron a él, le favorecieron a él*”, aunque en una nueva ocasión en que esta usuaria acudió a la CMF, fue otro el desenlace. También ocurre que, aunque la o el Comisario hayan actuado apegados a la ley; alguno de los operadores (funcionarios/as, policías) no actuaron ágil o correctamente para cumplir lo ordenado por la autoridad e, incluso, que fueron mal informadas en los servicios legales gratuitos, dando como resultado el incumplimiento de la sanción, como en el caso de Fernanda, cuyo marido agresor fue liberado antes de que ella ponga la denuncia de que él fue detenido por incumplir con las medidas de amparo. En sus palabras:

La denuncia ya como está hecha, por esa parte estoy tranquila, porque en parte sé que ya la boleta está hecha y que mediante la boleta cualquier agente me va ayudar en eso no tuve problema, o sea los agentes estuvieron en el momento en que requería, o sea en ese aspecto él rápido fue detenido y todo, pero cuando el salió fue la peor decepción para mí porque como se dice, con dinero se movía todo y no podía hacer nada, ese fue el problema que tuve, que no se logra realmente hacer justicia, sino más bien el caso quedo así como que no hubiera pasado nunca, ni con las mismas leyes se pudo hacer nada (Rosario, 27 años, área urbana).

De hecho, estas experiencias no sólo generaron en ellas más desconfianza respecto del sistema de justicia, sino que las colocó en situación de mayor vulnerabilidad, a la vez que se violaron sus derechos. A la falta de información adecuada a las usuarias, a las deficiencias en el servicio y a los complicados y tediosos trámites que deben realizar las mujeres para que se efectivice la justicia –tal como analizamos en el capítulo anterior– se suman prácticas corruptas de algunos agentes relacionados con las CMF, las triquiñuelas usadas por los abogados de los agresores para que éstos evadan la justicia; negando a las mujeres sus derechos ciudadanos y dejando en la impunidad la violencia perpetrada por su pareja.

Cambios en la vida de las mujeres

“Nadie pasa en vano por el fuego” reza un dicho popular, el cual refleja bien lo que acontece con las mujeres que han vivido violencia de pareja y han logrado salir de ella, entre otros factores, por el proceso seguido en la CMF. Por eso, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que ninguna mujer pasa por un proceso judicial contra su pareja, sin experimentar cambios en sus percepciones, valoraciones, actitudes y en muchos otros aspectos de su vida. En nuestras conversaciones con las usuarias de las comisarías especializadas, constatamos que a pesar de las dudas, los temores y las dificultades que debieron enfrentar a lo largo de todo ese proceso, poco a poco ellas se van reafirmando en su decisión de denunciar a su pareja, van redescubriendo su fuerza interna que se había mermado por efecto de la violencia, y empiezan a defender sus derechos.

Era una mujer de no ver, me volvía ya la muerte porque mi vida antes... tenía que ir a dormir por las chacras llevando a mis guaguas, dormía tras los cercos, donde las vecindades porque llegaba borracho y mandaba sacando con mis guaguas. Danto gracias a Dios, digo no, ahora ya no tengo ese problema porque con la Comisaría de la Mujer mi vida sí ha cambiado bastante (Miriam, 44 años, área rural).

Mi vida sí cambió mucho porque ya no lo tenía a él conmigo, porque ya no tenía los insultos, las humillaciones, y ya estaba sólo con mi hija (Nancy, 38 años, área urbana).

Como se dijo en el acápite anterior, un cambio radical para buena parte de las usuarias es haber terminado la relación con su cónyuge o conviviente, y haber roto con el círculo de violencia en el que estuvieron atrapadas y del cual no creían poder salir. Aunque no se trata de procesos lineales y sin contradicciones, varias mujeres narraron cómo fueron alcanzando un cierto bienestar y despojándose de las ataduras que las sometían. En palabras de las propias mujeres:

Yo definitivamente corté todo tipo de relación con él, me alejé, no quiero volver a recordar nada de lo que me pasó. A pesar que fue una persona que quise mucho, me siento mejor así, sin tener ningún tipo de relación con él... Actualmente no tengo a nadie, pero sé que no me tengo que dejar que nadie me agreda ni nada por el estilo, entonces fue algo que pasó y que ojala nunca más se vuelva a repetir porque tampoco voy a dejar que suceda (Liliana, 21 años, área urbana).

Yo me siento tranquila, más aliviada de todas las agresiones de él. Estoy muy bien conmigo y sigo luchando. Sí me afecta, sí pienso y sufro, pero no es que por eso me voy a morir. Al principio sí fue más duro porque 15 días que no supe nada de él porque se había ido a trabajar a Baños, y miijo preguntaba por el papá de noche, fue duro, pero ahora como él ya viene a verle al niño, ya es una tranquilidad para mí (Norma, 23 años, área urbana).

Ahora ya vivo más tranquila con mis hijas, claro que un poco más ajetreada porque hay más responsabilidad; pero vivo más tranquila al ver que ellas ya están en un lugar en donde no hay violencia, no hay agresión... Ahora estoy más tranquila conmigo y con mis hijas. Ahora yo me siento más segura, me siento protegida, siento que yo puedo hacer las cosas que quiero hacerlas (Ángela, 25 años, área urbana).

Evidentemente, se trata de un proceso largo, con dificultades, costos y esfuerzos; pero también con ganancias, al menos en términos de haber dejado de ser agredidas, de haber encontrado cierta paz y tranquilidad, de ir perdiendo el miedo, la culpa, de ir dejando de lado la tensión permanente y de irse fortaleciendo a sí mismas. En este proceso, las comisarias de la mujer, las medidas de amparo obtenidas, el respaldo recibido en los servicios de apoyo especializados, han hecho que ellas sientan que ya no están solas, que están protegidas, que ya conocen el camino para evitar las agresiones. Esas percepciones fueron reiteradas por aquellas usuarias que tuvieron una buena experiencia de su paso por la CMF, más allá de hasta dónde haya llegado su causa.

Ya no tengo miedo. Ese es el cambio. Él dejó mi casa, yo le dije que tengo una boleta de auxilio, le dije 'no tienes ningún derecho a llevarte nada de la casa. Ahí fue cuando me sentí respaldada. Mi vida es más tranquila porque ya no estoy pendiente de lo que él abusaba de mí y de mis hijos porque no eran palabra con las que debía tratarles (Amanda, 34 años, área urbana).

Mi vida cambió porque ya con las medidas que yo tenía, él incluso ya no se podía acercar a mí. Por eso me he sentido más tranquila, me he sentido más apoyada (Manuela, 27 años, área urbana).

Llevo una vida más tranquila, yo sé, igual, que en cualquier momento él no va a poder ingresar a la casa o lo que sea porque sé que tengo una boleta de auxilio, aunque sea para saber que si él estuviera cerca, lo que sea, que ese rato va a haber alguien que esté listo a prestar sus servicios y ayudarme (Fernanda, 25 años, área urbana).

Fue interesante para nosotras encontrar que aquellas mujeres que no se quedaron en la denuncia, sino que de una u otra manera lograron que la violencia se detenga, empiezan procesos de redescubrimiento de sí mismas, de recuperación de su valía, de sus potencialidades y de su autoestima, dando paso a nuevas perspectivas para ellas y renovando el sentido de su vida. Estos sentimientos y la positiva percepción de sí mismas, empiezan a formar parte de las discursividades y de las prácticas de algunas de estas mujeres.

Vivo con más tranquilidad, porque antes tenía que estar allí y si me atrasaba, pero ahora no tengo, así puedo trabajar tranquilamente con mis hijos, si es de llorar lloramos con mis hijos, si es de reír, reímos; pero más tranquilos, sobre todo cuando una mujer sabe trabajar no vence nada en la vida, uno piensa como ya nos tiene atemorizada, uno piensa cómo, cómo, pero no, pensándolo bien el hombre que tenemos no vale la pena, de votarles y dejarles y de seguir en adelante como una mujer mismo salir adelante con nuestro sudor (Yazmín, 38 años, área urbana).

Ahora veo diferente la vida, ahora me siento más libre porque él no me dejaba que vaya a ningún lado, no le gustaba que salga porque era medio celoso. Entonces, ahora con la separación me siento libre y salgo con mi hijo, me voy donde mi familia, ya no hay quién me esté controlando (Norma, 23 años, área urbana).

Ahorita estoy estudiando Leyes y creo que es lo que más le indigna a él [al ex marido] es verme que estoy estudiando y que me estoy superando. Ahora estoy consciente de que soy libre (Dolores, 43 años, área urbana).

Ese redescubrimiento de las oportunidades que se habían negado, de las limitaciones que había implicado la convivencia con los agresores, del valor de su autonomía y de sus potencialidades, junto al apoyo recibido por los servicios especializados para mujeres maltratadas, ha permitido que algunas de las usuarias de las CMF se reconozcan como ciudadanas con derecho a tener derechos, que deben luchar para defenderlos y para exigir justicia.

... un cambio en mí sí, por haber ido a la Comisaría de la Mujer, sí, sí porque ahora me doy cuenta de que tengo que hacer valer mis derechos. Claro que todavía tengo miedo de enfrentarme a esas personas que me han afectado, pero sí tengo por lo menos un poco más de valor para hacer valer los derechos de mis hijos también... (Azucena, 29 años, área urbana).

Ahora estoy consciente y un consejo que les doy a las mujeres es que no importa si se casan, no dejan de ser libres. Se tienen más responsabilidades por los hijos, que hay que estar en la casa y atenderles, pero que no por eso dejan de ser libres, que no tienen que privarse de salir, de estudiar, de estar con la familia, de hacer lo que quieren (Dolores, 43 años, área urbana).

Tal como se aprecia en el último testimonio, quienes empiezan a percibir el tema de la violencia desde un enfoque de derechos asumen, también, una cierta militancia y actitud de apoyo para con otras mujeres que viven esta misma situación de maltrato, según lo refiere la señora Norma, quien nos cuenta que: “Vuelta ya cuando se va conociendo, ya se va diciendo igual a otras personas que ahí hay ayuda, que acudan allá y no se dejen maltratar. Así se va aprendiendo poco a poco y se va enseñando también a otras personas para que acudan allá y no sean agredidas... y hagan valer sus derechos” (Norma, 23 años, área urbana). Es una realidad relatada por muchas de las señoras con quienes nos entrevistamos, todas ellas señalan de una u otra manera que, cuando tienen oportunidad, aconsejan a sus amigas, a sus vecinas, a sus hermanas, a mujeres que apenas conocen en la CMF, de que rompan el silencio, de que ellas también “hagan valer sus derechos”, de que acudan a las CMF y denuncien el hecho, o de que no dejen trunco el proceso; en otras palabras, las aconsejan de que busquen poner fin a la violencia mediante la acción del Estado, recordándoles que “ahora tenemos una ley... tenemos a donde ir, no como antes...”.

Aunque casi no disponemos de información de usuarias de las comisarías de la mujer que se limitaron a denunciar las agresiones, que desistieron de continuar con la causa, o que volvieron a la relación con la esperanza de que se supere el problema; los testimonios presentados en el último acápite, son un indicador importante de los efectos positivos que puede tener una respuesta institucional adecuada a las expectativas de las mujeres, o una correcta aplicación de la ley y de la administración de justicia. Vemos que no sólo se detiene la violencia, sino que mejora la calidad de vida tanto de la mujer como de sus hijos; que se sientan precedentes en el entorno social, contribuyendo así a desnaturalizar la violencia y a prevenir su práctica; se mejora la percepción en torno a la justicia; se crean condiciones favorables para que las mujeres desarrollen sus potencialidades; y, se abren puertas a procesos de ciudadanía de las mujeres.

De ahí la importancia de mejorar el desempeño de las CMF, de aligerar el proceso o ruta que deben seguir las usuarias, de ampliar el número de casos que concluyen

con sentencias, pues como bien dice la abogada de la Casa María Amor, cuando le pedimos su opinión sobre si las comisarías especializadas pueden provocar cambios en la vida de las mujeres:

Creo que sí. En el caso de haber conseguido resoluciones, por ejemplo, creo que sí porque es un primer paso en la reivindicación, es una pauta para saber que una vida libre de violencia sí es posible, que alguna vez sí fui escuchada, que en realidad hay una autoridad que dice que en verdad fui víctima de violencia y no es que estaba loca o que me estaba inventando. Entonces, creo que es un primer paso de un largo cambio que debe dar la vida de una mujer que vivió años siendo víctima sistemáticamente, de agresiones físicas y psicológicas. Para mí es imprescindible que den el paso (Abogada, Casa de Acogida María Amor).

Compartimos el criterio de la importancia fundamental de que las mujeres que se acercan a denunciar la violencia de su pareja, reciban una atención adecuada; pero sobre todo que su caso termine con una resolución o sentencia y con mecanismos que permitan la exigibilidad de sus derechos y su acceso a la justicia; pues, sin duda, una correcta aplicación de la ley y el cumplimiento de las sanciones impuestas tiene un efecto educativo y preventivo, indispensable para ir erradicando la violencia basada en relaciones desiguales de poder, como es la ejercida contra las mujeres en la relación de pareja.

CONCLUSIONES GENERALES

Acercarnos a la problemática del acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia nos llevó a poner en cuestión los enfoques convencionales de justicia y acceso a la justicia, centrados en una noción jurídico-formal; de manera que adoptamos una visión más amplia que, por un lado, coloca en el centro del análisis a las mujeres, en tanto sujetos de derechos; y, por el otro, conjuga los enfoques de género, de derechos y de ciudadanías múltiples. En este sentido, y desde una perspectiva integral, abordamos nuestro análisis desde la propuesta de la justicia de género, la misma que pone en cuestión el tema de las desiguales relaciones de poder, tanto por razones de género, como de pertenencia étnico-cultural, de clase, entre otras. Por lo expuesto, y a partir del debate en torno a la pluriculturalidad y a la diversidad, en su más amplio sentido, concluimos que es urgente repensar estos temas en estrecha relación con la problemática de la exclusión social, y la necesidad de concebir el acceso a la justicia como un derecho de las y los diversos, lo que supone considerar la heterogeneidad social, cultural y de género, entre otras variables.

Desde esa perspectiva, vimos que es indispensable trascender de posiciones centradas en la declaración formal del derecho a acceder a la justicia para todos, hacia aquellas que defienden la necesidad de una intervención Estatal comprometida y de la sociedad en su conjunto (responsabilidad social) para fomentar, resguardar y garantizar los derechos de todas las personas y colectivos sociales; poniendo especial atención en los sectores más vulnerables e históricamente excluidos, como es el caso de las mujeres y, en particular, de las mujeres en situación de violencia. Se trata, entonces, de asegurar su derecho a tener derechos, lo que supone, además, que estas mujeres no solo conozcan sus derechos, sino que se sientan sujetas de derechos y ejerzan tales derechos.

Estudiar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia nos ha mostrado que centrar la atención en las usuarias de las comisarías de la mujer y la familia (CMF), concibiéndolas como sujetos de derechos, demanda desplazar los discursos “legalistas” y exige una aproximación a la problemática desde la multivocalidad y desde diversos actores relacionados (población femenina, usuarias, personal de las CMF y de los distintos servicios) para lograr una mayor y más profunda comprensión del tema. Al hacerlo, evidenciamos las distintas

concepciones de la violencia y acceso a la justicia que circulan entre estos actores y en la normativa nacional.

Nuestro análisis muestra que, si bien los instrumentos legales del país (Constitución y Ley 103) abordan la violencia doméstica contra la mujer y el acceso a la justicia fundamentalmente desde un enfoque de derechos, persiste una visión familista que a momentos desplaza a las mujeres como sujetos centrales de atención; para abordar el tema de la violencia como un problema de la familia, desconociendo las relaciones de poder y las desigualdades en su interior, así como las especificidades de género que colocan a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad.

Similar situación encontramos en las entidades públicas –incluidas las CMF– y la mayoría de organizaciones de la sociedad civil, entre quienes convive una diversidad de concepciones en torno a la violencia y al acceso a la justicia, que van desde aquellas más apegadas al enfoque de derechos, pasando por visiones más familistas, y otras que individualizan el problema y su solución. Estas concepciones, presentes también en la subjetividad de sus funcionarios/as, no se manifiestan de manera pura ni unívoca, sino que están matizadas y conviven entre ellas no sin conflicto; lo que influye en las acciones que se impulsan desde dichas instancias, así como el tipo y la calidad de servicio que prestan a las mujeres en situación de violencia. Los énfasis en una u otra percepción cambian dependiendo de la sensibilidad y compromiso de las personas involucradas, de la autoridad que esté al frente, de los niveles de capacitación de las y los funcionarios, de la existencia o no de servicios especializados de apoyo, de la presencia de redes que promuevan un trabajo interinstitucional e interdisciplinario, entre otros factores.

En contraposición a lo expuesto, constatamos que los planteamientos y acciones de las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres (sobre todo la COMAM y la Casa de acogida María Amor) se acercan a las concepciones feministas de violencia y acceso a la justicia, las mismas que ponen en cuestión el tema del poder, colocan a las mujeres en el centro del análisis y de la atención, demandan la obligatoriedad del Estado y de otros actores de la sociedad civil, de proteger y garantizar los derechos de este colectivo, tanto en el ámbito público como privado; en otras palabras, abogan por el construcción de la justicia de género.

El estudio puso en evidencia que, también entre la población femenina del cantón Cuenca y entre las usuarias de las CMF, circula más de una forma de concebir la

violencia doméstica hacia las mujeres y el acceso a la justicia. Sus percepciones en torno a la violencia se mueven, principalmente, entre dos aguas: una visión familística (privilegian la unidad familiar sobre el derecho a vivir libres de violencia) y una concepción más cercana al enfoque de derechos; siendo esta última la noción menos frecuente. Una vez más, estas concepciones no son excluyentes ni estáticas, se entrecruzan continuamente generando una serie de variaciones en el tiempo, se van construyendo, reconstruyendo, resignificando acorde con las distintas experiencias de las mujeres, al ciclo de la violencia, el momento que están atravesando en sus vidas, a sus condiciones materiales y personales, etc. También constatamos que existe una distancia entre el discurso y la práctica, pues aunque una gran mayoría de las mujeres manifiesta que la violencia doméstica constituye un atentado a los derechos, esta posición se diluye cuando se ven enfrentadas a optar entre “la unidad familiar” y su bienestar personal.

En lo que respecta al acceso a la justicia, en términos generales, las concepciones de la mayoría de usuarias de las CMF no coinciden con la noción formal contenida en los diferentes cuerpos legales y al interior de las comisarías especializadas. Mientras la noción institucional gira en torno a la tríada “protección-reparación-sanción”, dando muchas veces prioridad a la sanción; la concepción que prevalece entre las diversas mujeres (población cantonal y usuarias) está asociada a la protección/ayuda para frenar la violencia y, en menor medida, a la reparación del daño y sanción penal del agresor. La sanción es vista más bien como contraproducente para su vida y la de su prole, en términos de que por ello pueden perder el aporte económico, o porque tienen temor a represalias futuras y por los costos emocionales que eso implica.

Los resultados de la investigación muestran que las mujeres en situación de violencia transitan por diferentes caminos, a la vez que despliegan, de forma consciente o inconsciente, una serie de estrategias para conciliar una alternativa de mantención de la pareja con la eliminación de las prácticas agresivas. Las “elecciones” y decisiones que hacen para tomar una u otra dirección, según el momento, dependen de muchos aspectos y circunstancias que incluyen la peligrosidad de la violencia; las ayudas y oportunidades que tienen a su alcance; sus expectativas frente a la relación; su percepción sobre el sistema de justicia; las barreras y obstáculos que deben sortear a nivel personal, familiar, institucional; la información que manejan; su concepción en torno a la violencia, a los derechos y a la familia, entre los principales.

Del estudio se desprende que no se trata de caminos lineales, ni excluyentes entre sí, no obstante encontramos un cierto patrón en la experiencia de gran parte de las mujeres que viven violencia. En éste hemos identificado cuatro momentos que, de una u otra manera, recorren dichas mujeres, independientemente de su edad, su adscripción étnico-cultural, su situación socio-económica, su procedencia:

- “Al principio”, cuando guardan silencio y solas ensayan estrategias para evitar el conflicto, como: hacer renunciaciones, evitar roces, posponer proyectos personales, ceder y conceder, buscar congraciarse con su pareja para evitar nuevos episodios de violencia; y, en ciertas circunstancias, procurar el diálogo y la reflexión con la esperanza de que él cambie y cese la violencia.

- El “después”, cuando salen a buscar ayuda en diferentes lugares (iglesia, organizaciones, grupos de apoyo) y con distintas personas. Las estrategias desplegadas son múltiples: procurar ayuda profesional y/o espiritual para ellas y sus parejas; recurrir a separaciones temporales, buscar refugio con familiares y, hasta, interponer alguna denuncia para amedrentar al agresor. En el caso de las mujeres indígenas, por ejemplo, la búsqueda de apoyo a nivel de la familia ampliada (incluye parentesco simbólico, como padrinos o madrinan) en este momento es común, como también lo es el recurrir a instancias comunitarias (síncico). En todo caso, de lo que se trata es lograr el cambio a través de la intervención de terceros y de cierta presión personal.

- Las incursiones en la comisaría de la mujer y la familia es el tercer momento en los caminos tomados, buscando principalmente protección personal y advertir al agresor sobre las consecuencias de continuar maltratándola. Conseguida la protección institucional (medidas de amparo) y con la esperanza de un cambio, las mujeres suelen abandonar el proceso dentro de la CMF.

- Un cuarto momento, que generalmente se da luego de incursiones previas en las comisarias, es cuando las mujeres emprenden acciones más decididas de defensa de sus derechos, sea por la peligrosidad que ésta ha alcanzado, porque las estrategias previas no han dado resultados o porque ya no ven alternativa de solución en pareja. Aunque al denunciar su propósito inicial no haya sido lograr la sanción penal, ellas van dispuestas a continuar y concluir el proceso, si sufren nuevas amenazas o agresiones no dudan en “mandarles presos” y perseveran hasta poner fin a la relación y a los malos tratos.

El patrón descrito señala que las CMF no son ni la única ni la primera puerta que tocan las mujeres, quienes no son víctimas pasivas ante la violencia doméstica; al contrario, son actoras que están en permanente resistencia, búsqueda, lucha por tratar de frenar estas situaciones. Aunque en la encuesta realizada con la población femenina del cantón Cuenca determinamos que casi todas las mujeres del campo y la ciudad (98%) conocen que existen las CMF, que el 86% sabe que hay una ley contra la violencia a la mujer, y que una enorme mayoría (89%) las ven como espacios que facilitan el acceso a la justicia, en general, las mujeres sólo recurren a ellas cuando han agotado todas las estrategias para detener la violencia sin obtener resultados, o cuando su integridad, su vida y/o la de sus hijos/as y familiares cercanos (madre, padre) se encuentran en riesgo.

En concordancia con los caminos recorridos por las mujeres, encontramos que la población femenina en general, y las usuarias en particular, no necesariamente ven a las CMF como un espacio para ejercer sus derechos o procurar la justicia en términos formales (solo el 17% dijo que buscaba una sanción para el agresor), pues la gran mayoría la ven como una instancia que “ayuda” a las mujeres y como un mecanismo que puede contribuir a poner fin a la violencia. A partir de esa percepción, la demanda más frecuente de las usuarias es la obtención de medidas de amparo, tanto para protegerse ante nuevos actos de violencia, como para que los agresores reciban una advertencia fuerte que les inhiba en su conducta violenta, o para que sean obligados a dejar la vivienda, asegurando a la mujer y a los hijos/as la permanencia en el hogar y el cese de las agresiones.

De hecho, para una buena porción de mujeres usuarias, contar con las medidas cautelares que emiten las CMF (boleta de auxilio, prohibiciones de acercamiento, orden de salida del hogar del agresor y reinstalación de la mujer en el mismo) ha sido un factor importante para frenar la violencia de la pareja, sea por el temor de los inculpados de ir a prisión, sea porque los hombres no cumplieron lo dispuesto en dichas medidas y fueron detenidos, o porque ellos ya no están en el hogar y no pueden acercarse a la denunciante. En general, encontramos que las medidas obtenidas, particularmente la boleta de auxilio, constituyen una protección real y simbólica para muchas mujeres; éstas les han ayudado a disminuir el miedo, a contrarrestar las amenazas y a actuar con más confianza y autonomía. No obstante, la efectividad de las medidas de amparo es relativa por varias razones, entre otras, porque las mujeres no siempre las utilizan; porque algunos hombres que conocen los insuficientes mecanismos para exigir su cumplimiento no las respetan; porque la policía no actúa oportunamente, o lo hace de forma deficiente.

A pesar de sus limitaciones, las medidas de amparo son valoradas por la mayoría de las usuarias entrevistadas, quienes las suelen ver como una sanción para el inculpado y un acto de justicia con ellas, principalmente, cuando se prohíbe que el agresor se les acerque o se los ha obligado a dejar la vivienda familiar. Esta percepción y el poco interés que la mayor parte de mujeres tiene de que su pareja vaya a prisión, es uno de los factores que explican los bajísimos porcentajes de causas que concluyen con una sentencia o resolución: 4,4% en las CMF de Cuenca y 11,7% en todo el país. Desde esta comprensión y desde las distintas concepciones que tienen de la justicia, hallamos que la mayoría de las mujeres consultadas consideran que en las CMF se les hizo justicia, sea porque obtuvieron una medida de amparo, lograron que el agresor salga del hogar, la autoridad emitió alguna orden en su favor (indemnización, pensión de subsistencia) o, simplemente, porque les escucharon y dieron crédito a sus palabras.

Pero, las bajas cifras de denuncias que concluyen con una sanción para el agresor, dan cuenta también de los múltiples factores que dificultan la lucha en contra de la violencia por parte de estas mujeres y su acceso a la justicia, los cuales son de distinto orden: socio-económicos; obstáculos de carácter cultural, social e ideológico; barreras institucionales y de orden personal o internas (temor, sentimientos contradictorios y de culpa, autoestima lastimada, esperanza de que la pareja cambie, incertidumbre, desconfianza en el sistema de justicia, etc.), resultantes de las concepciones prevalecientes y de la propia situación de violencia. Asimismo, reflejan las deficiencias y limitaciones que tienen las CMF para asegurar el acceso a la justicia a las mujeres, en tanto no se siguen los procesos de oficio como manda la ley, no ofrecen un servicio integral ni gratuito, no cuentan con condiciones adecuadas (espacio físico, recursos materiales, información) para dar una atención de calidad, sus procedimientos son engorrosos, y el personal no siempre actúa de forma profesional y comprometida con las usuarias. Así, al reconstruir el proceso que deben seguir las mujeres que acuden a las CMF a denunciar la violencia de su pareja, encontramos que para concluir el caso con una sentencia y una sanción, ellas deben seguir una larga y compleja ruta que demanda mucho tiempo, decisión y esfuerzo; lo que implica trámites, desplazamientos, costos económicos y emocionales, así como riesgos, pues, en muchas ocasiones, ellas siguen enfrentando presiones y amenazas por parte de sus parejas.

Un aspecto crucial que incide para que las mujeres continúen o no con la causa y para que accedan a la justicia, es la pobreza o su precaria situación económica,

condición que caracteriza a la mayoría de usuarias de las CMF. Aunque la Ley determina que la atención debe ser gratuita y no se cobra por los trámites que en ella se realizan, en la práctica, estas instancias ubicadas en los niveles más bajos y desprovistos del sistema de administración de justicia (dependiente del Ejecutivo), no cuentan con los recursos humanos y financieros suficientes para cumplir a cabalidad con ese mandato, evidenciando la poca importancia que el Estado ha dado a la violencia contra la mujer en el hogar, la prevalencia de la noción de que se trata de una infracción menor o del ámbito doméstico, y la permanencia de trabas que limitan el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres. En ese sentido, podemos afirmar que estas instancias de justicia reproducen las desigualdades sociales y que en ellas confluyen múltiples discriminaciones que impiden que las mujeres en situación de violencia accedan a la justicia: por ser mujeres (género), por ser pobres (clase social), por vivir en el campo (área de residencia) o, por ser indígenas o negras (pertenencia étnica).

El escaso acceso a la justicia de las mujeres que denuncian violencia obedece, además, a la ausencia de mecanismos efectivos para exigir al agresor que cumpla muchas de las órdenes de la autoridad, por ejemplo, es prácticamente imposible lograr el pago de las subsistencias o de las indemnizaciones ordenadas; situación que redundo en la alta impunidad de los agresores de sus parejas. Si a ello sumamos la falta de recursos del Departamento de violencia intrafamiliar de la policía (DEVIF) que apoya a las CMF, o de la policía en general, que obliga a que sean las propias agredidas quienes deban gestionar y financiar la movilización del personal policial para que realicen las citaciones, busquen o detengan a los inculpados, es evidente que sobrecarga la responsabilidad en las mujeres, lo que las desanima a seguir con la causa e incide para que pierdan credibilidad en la justicia. Por ello, concluimos que las CMF están lejos de ser espacios acogedores para las mujeres, que ofrecen una atención integral y de calidad, o que facilitan el acceso a la justicia de forma ágil, oportuna y transparente.

Desde ese análisis, podemos afirmar que el Estado no está cumpliendo con la debida diligencia, en términos de garantizar plenamente este derecho a las mujeres en situación de violencia, particularmente, a las usuarias de las CMF; puesto que no se ha actuado de forma decidida para la adopción de medidas positivas, o para que se eliminen los obstáculos que dificultan o impiden el ejercicio efectivo del derecho a la justicia. De igual forma, en lo que se refiere a acceder a la justicia —al menos en términos formales— pudimos determinar que concretizarlo es un

objetivo difícil para las mujeres violentadas, y que los niveles de impunidad siguen siendo muy altos en el país.

Encontramos, también, que otras barreras que tienen que traspasar las mujeres a lo largo del proceso de denuncia y en el arduo camino que deben seguir para llegar a una sentencia y eliminar la violencia, son las de orden ideológico y cultural. En nuestro análisis constatamos que los mandatos de género y los omnipresentes discursos a favor de la familia atraviesan la actuación de las propias mujeres, de sus allegados y del personal de los servicios y de las CMF. En torno a esas percepciones familistas, conviven los imaginarios de renuncia y sacrificio femenino a favor de los hijos, del matrimonio o del bienestar de los otros, en detrimento de sus propios derechos; lo que incide para que muchas se arrepientan de haber denunciado la violencia, abandonen el proceso y retrocedan en su decisión. Esta actuación femenina es poco comprendida y criticada por la mayor parte de las personas que atienden en las CMF, lo que suele incidir en una desmotivación en la realización del trabajo, y, lo más grave, en un deterioro de la atención o en la revictimización de las mujeres.

La indagación y la mirada crítica a los múltiples y variados obstáculos que enfrentan las mujeres en situación de violencia, nos permiten concluir que para que las usuarias de las CMF sigan todo el proceso que conlleva la denuncia, no es suficiente llegar allí o conocer la normativa y los derechos que tienen, sino que requieren contar con un servicio profesional, de calidad y apegado a la ley, así como de condiciones adecuadas de atención y facilidades para cumplir con todos los requisitos que demanda el proceso. Ignorar o desatender estos aspectos es incumplir con la debida diligencia a la que están llamadas estas instancias, puesto que no solo incide para que las mujeres no continúen con el proceso, sino que las pone en riesgo y en mayor situación de vulnerabilidad.

Esta investigación permitió ver, asimismo, que la “agencia” y la decisión de las mujeres a terminar su relación con el agresor, son variables clave para que ellas continúen con la causa, para que utilicen y exijan el cumplimiento de las medidas de amparo, defiendan sus derechos, y obtengan una sentencia o resolución. Sin embargo, tener dicha convicción y disposición supone un recorrido largo, cargado de miedos, contradicciones, de presiones sociales y de barreras legales e institucionales que deben enfrentar y superar.

A pesar del esfuerzo y el dolor que para muchas mujeres supone romper con todos los condicionantes sociales, familiares y personales, encontramos que buena parte de las usuarias de las CMF lograron romper el círculo de la violencia; y que, en ese proceso, las comisarías y los servicios de apoyo jugaron un rol importante para lograrlo, sobre todo el recibido de aquellos que tienen un compromiso específico con la defensa de los derechos de las mujeres; pues constituyen espacios en los que recibieron orientación y sintieron acogida y comprensión. A despecho de las deficiencias en la respuesta institucional de las CMF, hallamos que éstas constituyen un referente importante para las usuarias, pues de alguna manera encontraron respuesta a sus expectativas de recibir ayuda y protección, de ser reconocidas como sujetos de derechos, de que se les haga justicia, en cualquiera de las percepciones que tengan de ello, lo que no siempre significa la sanción formal. Aunque son pocos los casos, encontramos que el paso por las comisarías ha contribuido a que las mujeres inicien procesos de reafirmación personal y sean más asertivas en el ejercicio de su ciudadanía.

Al indagar sobre los cambios en la vida de las usuarias de las CMF, pudimos comprobar que cuando hay una respuesta institucional adecuada a las expectativas de las mujeres, o una correcta aplicación de la ley y de la administración de justicia, los efectos son positivos tanto para ellas como para sus hijos/as y el entorno familiar, pues encuentran paz y condiciones para mejorar su calidad de vida, desarrollar sus capacidades e iniciar procesos de ciudadanía. Además, pudimos constatar cómo una actuación oportuna y justa, no sólo detiene las agresiones hacia la denunciante, sino que tiene efectos en el entorno social; pues se sientan precedentes que contribuyen a la prevención de esta arraigada práctica.

El estudio demuestra que así como existen elementos que obstaculizan el poner fin a la violencia y el acceso de las mujeres a la justicia, existen varios elementos “facilitadores” que lo posibilitan y juegan un papel relevante para que las mujeres continúen con sus resistencias, enfrentamientos y luchas por frenar la violencia. Entre los principales están las redes familiares y sociales de apoyo con que contarían estas mujeres, la apertura y acogida por parte de ciertos funcionarios de la CMF; el apoyo de otras organizaciones vinculadas; la profesionalidad, agilidad y gratuidad de los servicios; y, los propios hechos vividos por las mujeres, que les han permitido revalorizarse y actuar en defensa de sus derechos.

Las comisarías especializadas, al decir de los distintos actores consultados, pese a las limitaciones que presentan, también han contribuido a romper con la naturalización de esta práctica, a considerarla una violación de derechos y a modificar la concepción de que la violencia de la pareja es un asunto privado, donde el Estado y la justicia no tenían que intervenir. Este cambio se refleja en los resultados de la encuesta, en la que el 92% de las mujeres señalaron que si ellas vivirían violencia de parte de su pareja irían a denunciarla en las CMF; aunque en la práctica no se decidan fácilmente a hacerlo, o tengan que pasar por todo un proceso para denunciar a sus parejas, tal como hemos analizado en este estudio.

Finalmente, nuestro acercamiento a esta problemática, nos permite afirmar que garantizar el acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia, y poner fin a la violencia, implica contar con un sistema de justicia plural e interdisciplinario, que responda a las expectativas y necesidades de las diversas mujeres; a la vez que con una red de organizaciones públicas y privadas que trabajen de forma coordinada y comprometida, de manera que lleven adelante una real defensa de los derechos de las mujeres.

Pensamos que plantear la construcción de verdaderas democracias y de sociedades sustentadas en la justicia social exige, también, la construcción de una justicia de género, lo que significa, acortar y eliminar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, y modificar las relaciones de poder que colocan en desventaja a la población femenina. Sin embargo, es necesario ir más allá y recoger las demandas de las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes, que llaman la atención sobre la doble exclusión que viven estos colectivos por su filiación étnico-cultural, y caminar hacia una sociedad más equitativa. Esto implica, entre otras exigencias, la construcción de una justicia de género que tome en cuenta y se desarrolle con base en tal diversidad. Es evidente que en el país se han hecho significativos adelantos en materia de derechos de las mujeres en general, y en relación a los temas de violencia de género y de acceso a la justicia, no obstante y teniendo presente tales progresos, reiteramos la necesidad de avanzar en la construcción de una justicia que tome en cuenta la diversidad social, económica y cultural de las mujeres. Hacerlo supone el diseño e impulso de acciones, planes, programas y políticas que recojan y sean acordes a las realidades, demandas y necesidades específicas de estas mujeres diversas, a la vez que crear una institucionalidad ágil, eficiente y especializada para la atención de mujeres en situación de violencia.

RECOMENDACIONES

Al concluir esta investigación, el futuro de las instancias especializadas para atender la violencia contra la mujer de parte de la pareja, se ha modificado de forma drástica; puesto que de acuerdo con el Código Orgánico de la Función Judicial, recientemente aprobado, las comisarías de la mujer y la familia (CMF) dejarán de existir, al igual que todas las instancias policiales y de administración de justicia que dependían del Ejecutivo. Si bien las CMF continuarán su funcionamiento hasta que se aplique la nueva normativa, no cabe que hagamos recomendaciones para estas instancias. Por ello, a partir de los hallazgos del estudio, señalaremos algunos criterios y haremos propuestas que contribuyan a la definición, organización y puesta en marcha de los Juzgados contra la violencia a la mujer y a la familia, como también a las nuevas instancias judiciales que se crearán y que conocerán las denuncias por violencia contra la mujer e intrafamiliar. Dichas recomendaciones las hemos organizado en tres niveles: Unas de corte más general, dirigidas sobre todo al Estado y que las presentamos en primer lugar; las segundas, orientadas a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y la respectiva creación de los nuevos juzgados especializados en materia de violencia en contra de la mujer y la familia; y, por último, aquellas dirigidas a la sociedad civil.

Recomendaciones generales

A nivel general de las políticas y programas para la eliminación de la violencia en contra de las mujeres, recomendamos que, en concordancia con lo estipulado en el Plan nacional de desarrollo 2007-2010 (objetivo 9) y en el Plan nacional para la erradicación de la violencia, el Estado y las instituciones gubernamentales tomen, de forma urgente, medidas y desarrollen políticas intersectoriales e integradas que permitan avanzar de forma significativa hacia la eliminación de esta problemática. Con ello, además, el Estado estará cumpliendo con la debida diligencia para enfrentar este problema, tal como se ha comprometido al suscribir los convenios internacionales que abogan por el derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Con ese objetivo, planteamos lo siguiente:

- Es indispensable garantizar el acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia de pareja, a través del patrocinio jurídico gratuito y de políticas sociales de apoyo a las mujeres, al menos durante el tiempo en que se lleve a cabo el proceso legal. Para ello, sería necesario crear un Programa de protección de víctimas y testigos que, a más de lo propuesto en el Plan nacional de desarrollo 2007 – 2010 (política 9.5), incluya: a) el traslado de domicilio de la víctima y el cambio de matrículas en centros educativos para sus hijos/as, en los casos que lo requieran; b) la inclusión de estas mujeres en el bono de desarrollo humano que otorga el Estado para que cuenten con recursos mínimos para su subsistencia; y, c) brindar asesoría legal y terapia psicológica gratuita mediante servicios con personal especializado.
- Dentro del Plan nacional para erradicar la violencia de género, se debe contar con planes operativos anuales intersectoriales, los cuales deberán ser aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES), de manera que se puedan asignar más recursos y ejecutar efectivamente acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, en todas las instancias gubernamentales que tienen vinculación con esta problemática: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de Estado, Policía Nacional, Función Judicial. La elaboración y ejecución de dichos planes debería hacerse tomando en consideración las propuestas de las mujeres y la experiencia de las ONG y servicios especializados en esta problemática.
- Apoyar y garantizar la aplicación del plan nacional de erradicación de la violencia, fortaleciendo los cuatro ejes de acción definidos en el mismo: transformación de patrones socioculturales, sistema de protección integral, acceso a la justicia, y, sistema de registro. Consideramos fundamental, en este proceso, poner especial atención en: a) el diseño y seguimiento de indicadores de avance; b) los procesos de mejoramiento y desarrollo de las capacidades técnicas del personal responsable de atender a mujeres en situación de violencia; y, c) en la creación de puentes y alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil, para garantizar su participación y realizar un trabajo coordinado a favor de las mujeres.
- Es necesario que en la legislación y en la normativa institucional, se identifique a la violencia perpetrada por las distintas instituciones y los servicios de atención,

como violencia contra la mujer, de acuerdo al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. A la vez, se deben adoptar medidas para erradicar este tipo de violencia, especialmente en los servicios de salud y en el sistema de justicia, donde las prácticas dilatorias y el excesivo formalismo, de alguna manera, respaldan o toleran la violencia en contra de la mujer.

- Tomando en cuenta el alto índice de abandono de los procesos por parte de las mujeres en razón de los costos que estos demandan, y de acuerdo a lo estipulado en el Plan nacional de erradicación de la violencia, el Estado como garante del derecho a una vida libre de violencia, debe asegurar la gratuidad de todos los servicios relacionados con la protección de las víctimas de violencia, incluyendo el patrocinio jurídico gratuito como se señala anteriormente, así como los honorarios de peritos, timbres, sellos y otros gastos que demande el proceso.
- Implementar sistemas de registro que tengan como único objetivo facilitar el seguimiento, la investigación y mejorar la atención, respetando la confidencialidad y el derecho a la privacidad de las mujeres. Se trataría de un sistema unificado a nivel nacional y en el que se incorporen también las instituciones que prestan servicios relacionados a las mujeres en situación de violencia (Ministerio de Salud, consultorios jurídicos gratuitos, casas de acogida, etc.). Estos sistemas deben recolectar información usando estándares uniformes que reporten las condiciones, situaciones y manifestaciones de violencia contra la mujer en los diferentes servicios de atención pública; y deben constituir una herramienta útil para aportar al cumplimiento de los objetivos del plan nacional de erradicación de la violencia.
- Crear y fortalecer redes interinstitucionales e intersectoriales que garanticen la eficaz aplicación de las leyes; y apoyar la creación y el funcionamiento de redes de apoyo en la sociedad civil, para que coadyuven en la protección de las víctimas, mediante el acompañamiento y respaldo institucional durante todo el proceso.
- Para que la actuación de la Policía Nacional sea efectiva es indispensable no solamente la capacitación en temas relacionados con la violencia hacia la mujer, sino que además se debe transversalizar la perspectiva de género, de derechos humanos e interculturalidad en los reglamentos y manuales institucionales, y crear procedimientos para su actuación en los casos de

violencia intrafamiliar, vinculados o no con las disposiciones judiciales, como en los hechos flagrantes de violencia contra las mujeres. Adicionalmente, el Estado debe garantizar los recursos necesarios para que los departamentos de policía especializados de violencia intrafamiliar (DEVIF) cuenten con las facilidades, el personal suficiente, movilización, etc., para garantizar a las mujeres, un servicio oportuno, gratuito y de calidad.

Recomendaciones para la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial

- De acuerdo al artículo 71 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, se deberían diseñar políticas de acción afirmativa para la conformación paritaria entre hombres y mujeres del Consejo Nacional de la Judicatura, tomando en consideración criterios de interculturalidad.
- Teniendo en cuenta que el Código Orgánico de la Función Judicial dispone la creación de varias instancias incluyentes para el conocimiento de faltas y contravenciones de violencia intrafamiliar y aplicación de la Ley 103 (los Juzgados contravencionales, los Juzgados contra la violencia a la mujer y la familia, y los Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia), a la luz de las conclusiones obtenidas en el presente estudio, se pueden realizar las siguientes recomendaciones específicas:
 - Luego de 13 años de vigencia de la Ley 103, se requiere de una investigación de la aplicación de dicha Ley, tanto a nivel de Comisarías de la Mujer y la Familia como de los Juzgados Penales, para determinar los ajustes que deben hacerse en la ley y en el Reglamento correspondiente. Al hacerlo, es importante tomar en cuenta que, si bien la ley es una herramienta importante en el contexto de una política pública, su eficacia depende de un poder judicial con alto profesionalismo, independiente, ágil y transparente.
 - En estrecha relación con lo anterior, es fundamental el que los/as jueces y operadores del derecho estén sensibilizados con la problemática de la violencia contra la mujer e intrafamiliar y que actúen en el marco de los derechos humanos. Por ello, y de acuerdo a lo expresado en el artículo 35 del Código Orgánico de la Función Judicial, aprobado en marzo del presente

año, en el que se señala que “Las carreras de la Función Judicial constituyen un sistema mediante el cual se regula el ingreso, formación y capacitación, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y permanencia en el servicio dentro de la Función Judicial”, consideramos:

- a) Que este sistema debería incluir la perspectiva de género, interculturalidad y derechos humanos, así como un acercamiento a los principales instrumentos internacionales relacionados con la problemática, para mejorar el acceso de la población a la justicia, especialmente de los grupos y colectivos históricamente discriminados.
 - b) En concordancia con dicho enunciado, se prevé que el ingreso a esta Función tendrá una fase de preselección en la cual se calificará la idoneidad de quienes se presenten al concurso. En esta fase, debería considerarse como inhabilidad el haber sido sentenciado por delitos por violencia de género o contravenciones por violencia intrafamiliar, incumplimiento de medidas de amparo según la Ley 103, o de sus obligaciones con respecto a pensiones de alimentos.
 - c) Del mismo modo, en la etapa de selección, se establece que se deben tomar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas a las personas seleccionadas. Estas pruebas deberían contener elementos que evidencien los vacíos de tipo conceptual y jurídico, así como prejuicios de género muy arraigados que pueden determinar sesgos a la hora de investigar o juzgar cualquier delito que se presente, más aún en hechos de violencia en contra de las mujeres.
- Por otro lado, recomendamos que en la formación inicial prevista para quienes han sido seleccionados, y mediante la cual se definirán los perfiles de los profesionales que laborarán en los diferentes juzgados, el curriculum de formación general incluya temas relacionados con las convenciones de derechos humanos, violencia contra la mujer, y equidad de género. Además, se debe incluir una formación para mejorar sus competencias profesionales como son trabajo en equipo, ética y enfoque integral del problema.
 - Es también recomendable que los diversos procesos de capacitación incluyan a las y los estudiantes de derecho que trabajan o hacen prácticas en el sector

judicial y también a los secretarios/as de los Juzgados y auxiliares. Esto permitirá que las intervenciones de los recursos humanos que conforman un Juzgado, sea más ajustada a las situaciones a las que se deben enfrentar. Como una política complementaria, el Estado debe promover que las Facultades de derecho, incluyan cursos en su currículo sobre derechos humanos de las mujeres, violencia de género, interculturalidad y justicia de género.

- Además de la capacitación, se deben desarrollar criterios de actuación judicial y de valoración del riesgo, que sirvan tanto para el uso de los operadores/as de justicia como de apoyo para las y los integrantes del Consejo Nacional de la Judicatura encargados de realizar el seguimiento a la actuación de los jueces y juezas.
- Los juzgados especializados contra la violencia a la mujer y la familia, deben contar obligatoriamente con equipos multidisciplinarios de apoyo, y no dejar a discreción del Consejo Nacional de la Judicatura como se señala en el Art. 232 del actual Código Orgánico de la Función Judicial. Estos equipos estarán conformados por médicos/as, psicólogos/as y trabajadores/as sociales para colaborar con los juezas en el diagnóstico de riesgo. Tratándose de hechos de violencia que se efectúan al interior del hogar, sin testigos en la mayoría de casos, que dejan víctimas directas e indirectas como son los hijos y otras personas que viven bajo el mismo techo, la intervención de estos equipos constituye un invaluable soporte para la actuación del juez o jueza y para mejorar el acceso a la justicia, trato justo y asistencia a las víctimas.
- Se deben crear protocolos de atención institucionalizados mediante acuerdos ministeriales para unificar los criterios del marco jurídico y las normas sectoriales y definir criterios específicos de recolección de datos. Se debe procurar que dichos protocolos además:
 - a) Desarrollen los pasos básicos para lograr que los juzgados que atienden violencia intrafamiliar se conviertan en espacios comprensivos de asistencia a víctimas. Por ejemplo, el primer paso debería ser siempre la provisión de seguridad física, dictaminando de forma inmediata las medidas de amparo previstas en la Ley 103 y procurar atención médica y psicológica oportuna;

- b) Visibilicen la necesidad de la coordinación y corresponsabilidad institucional en cuanto a brindar una atención de calidad para las víctimas y en la recolección y custodia de pruebas; y,
 - c) Establezcan las responsabilidades por la no aplicación o no utilización de tales protocolos.
- Es necesario que la Función Judicial desarrolle un procedimiento con perspectiva de género, intercultural y de derechos humanos, para la acreditación y capacitación de peritos médicos, psicólogos y trabajadores sociales para que actúen en los delitos y contravenciones de violencia de género. Para dar cumplimiento a la Constitución, es urgente que se acrediten traductores en lenguas nativas y se acrediten a medicas mujeres para realizar los exámenes médico legales.
 - Es indispensable crear dentro de la Función Judicial, el programa de protección a víctimas y testigos de contravenciones de violencia intrafamiliar, que cuente con un sistema de referencia y contrarreferencia en todos los sectores y programas que atiendan violencia intrafamiliar, con el fin de mejorar y ampliar la atención integral.
 - Por último, se recomienda, igualmente, diseñar y construir espacios amplios, funcionales y acogedores de atención para las mujeres víctimas de violencia doméstica, dentro de los futuros Juzgados especializados, de manera que posibiliten la privacidad y seguridad a dichas mujeres, tanto durante los momentos de espera como durante las declaraciones, audiencias, etc. Estos espacios podrían ser concebidos, además, como espacios permanentes de información sobre: los derechos de las mujeres, el tipo de atención que van a recibir, los trámites del proceso que van a iniciar, entre otros. En tanto la mayoría de mujeres acuden a estos espacios con sus hijos/as pequeños, se podrían, además, adecuar espacios de cuidado donde las señoras dejen a sus hijos/as mientras realizan las gestiones.

Recomendaciones para la sociedad civil

- Proponer y llevar a cabo, desde organizaciones y espacios de la sociedad civil, procesos de generación de conocimiento que, a más de las líneas de investigación propuestas en el plan nacional de desarrollo y del plan nacional

de erradicación de la violencia, aborden otras temáticas más específicas, tales como:

- a) Situación de violencia que viven las mujeres indígenas y afrodescendientes y los caminos que emprenden para hacer frente a la problemática
- b) Mujeres indígenas y afrodescendientes en situación de violencia y acceso a la justicia.
- c) Metodologías de trabajo y de atención a mujeres en situación de violencia en el área rural, e incidencia de las instancias especializadas en dichos espacios.
- d) Definición de criterios para evaluar los niveles de satisfacción de las mujeres usuarias de los juzgados que atiendan la violencia intrafamiliar, los cuales permitan posteriores análisis comparativos entre las distintas instancias, la diversidad de las mujeres, así como medir el grado de revictimización que podrían sufrir.

Estos estudios permitirían conocer mejor las dinámicas y particularidades de la violencia que viven las diversas mujeres, así como los caminos y estrategias que ellas toman antes de acudir a las instancias formales de justicia, o, en su defecto, para entender por qué no lo hacen. Este tipo de estudios específicos aportarían de manera significativa para la construcción de propuestas verdaderamente plurales y que garanticen el acceso a la justicia a todas las mujeres, independientemente de su pertenencia étnica, área de residencia, posición socioeconómica o cualquier otra característica. Asimismo las metodologías y los criterios de evaluación contribuirían a mejorar la atención en los juzgados como también en los distintos servicios.

- Será fundamental el activo involucramiento de la sociedad civil (responsabilidad social) para que el acceso a la justicia sea una realidad para las mujeres que sufren violencia. Para ello, el movimiento y las organizaciones de mujeres y de derechos humanos deberán poner en marcha veedurías u observatorios que realicen una vigilancia permanente e impulsen acciones para exigir el respeto de los derechos de las mujeres.

- Promover la realización de informes sombra sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales contempladas en las convenciones de derechos humanos de las mujeres y otras que contengan temas relacionados con la violencia de género. Dichos informes deberían realizarse con una participación amplia de las organizaciones sociales, incluidas las de mujeres indígenas, afrodescendientes y de sectores populares, a fin de recoger las diversas percepciones y experiencias.
- Impulsar redes entre organizaciones de la sociedad civil y actores estatales relacionados, con el fin de establecer acuerdos para brindar apoyo y atención adecuada a las mujeres que acuden a los servicios, o que denuncian violencia de pareja y de género en los juzgados que tienen la competencia para hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

Balbuena, Patricia. 2006. “La justicia no tiene rostro de mujer. Obstáculos para el acceso de las mujeres a la justicia”. En ILSA. *El acceso a la justicia, entre el derecho formal y el derecho alternativo*. Bogotá: ILSA.

Bograd, Michele. 1999. “Strengthening Domestic Violence Theories. Intersections of Race, Class, Sexual Orientation, and Gender”. En *Domestic Violence at the margins. Reading son Race, Class, Gender, and Culture*, Sokoloff, Natalie J. with Cristina Pratt, Eds. New Brunswick, New Jersey and London: Rutgers University Press.

Bunch, Charlotte et. al. 2000. “Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales (A manera de introducción)”. En *Los Derechos de las Mujeres son Derechos Humanos. Cónica de una movilización mundial*, Bunch, Ch; Hinojosa y N. Reilly, Eds. México: EDAMEX.

Camacho, Gloria y Katty Hernández. 2005. *Cambió mi vida. Migración femenina, percepciones e impactos*. Quito: UNIFEM y CEPLAES.

Camacho, Gloria y Katty Hernández. 2009. “Derechos, violencia, Comisarías de la mujer y acceso a la justicia. Percepciones de las mujeres del Cantón Cuenca”. Quito: CEPLAES. (Publicación digital: www.ceplaes.org.ec).

Camacho, Gloria y Nelly Jácome. 2008. “Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador”. Proyecto Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio comparativo de las Comisarías de la mujer en América Latina. Quito: CEPLAES - IDRC. (Publicación digital: www.ceplaes.org.ec).

Camacho, Gloria y Natacha Reyes. 2000. “Violencia de género contra las mujeres y las niñas. Situación del Ecuador 1995 - 1999”. Quito: CONAMU, PNUD.

Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer y abuso sexual*. Quito, CEPAM.

Camacho, Gloria. 1996. *Mujeres fragmentadas. Identidad y violencia de género.* Quito: DINAMU – CEPLAES.

Camacho, Gloria. 1999. Memorias. “Tercer encuentro: Intercambio de experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia y ONGs contrapartes”. Baños: CONAMU – CEPAM, 27 – 29 Agosto. (Documento no publicado)

Casal Hernández, Jesús María. 2006. “Aspectos conceptuales del acceso a la justicia”. En *Acceso a la Justicia. La Universidad por la vigencia efectiva de los Derechos Humanos*, varios autores. Caracas: AUSJAL, CIDA, Konrad Adenauer, IIDH.

Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES). 2009. Informe de la propuesta de ley presentada al Ministerio de Justicia y a la Comisión de lo Civil y Penal sobre el Código Orgánico de la Función Judicial, y la movilización realizada a la Asamblea Nacional. Quito: Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES). 2009. Boletín Alerta: Observatorio de los Derechos de las Mujeres a una vida sin violencia. Boletín No. 12. Quito: Febrero.

CEPAM, 2005. “Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las Comisarías de la Mujer y la Familia”, Proyecto UE-PPM-CEPAM Fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres por una vida libre de violencia. (Documento no publicado)

Constitución política de la República del Ecuador. 2008.

Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). 2005. *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras II.* Serie Información Estratégica. Quito: CONAMU, INEC, UNIFEM.

Equipo técnico de la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio. n/d. “ODM 2015: Llegó la hora, el futuro tiene fecha”. Quito: SENPLADES.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). 2008. Nosotras en la Constituyente. Movimiento de Mujeres del Ecuador. Igualdad, paridad, justicia y no discriminación. Proyecto UNDEF, Quito: UNIFEM-Región Andina.

Fraser, Nancy. 1993. “Repensar el ámbito de lo público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. En *Revista Debate Feminista*. Vol. 7.

Goetz, Anne Marrie (2007). “Gender Justice, Citizenship and Entitlements”. En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee and Navsharan Singh, Eds. Ottawa: IDRC and Zubaan, an imprint of Kali for Women.

Hernández, Katty. 2005. *Sexualidades afroserranas. Identidades y Relaciones de Género*. Quito: CEPLAES y ABYA YALA.

Hinojosa, Claudia. 2000. “El movimiento internacional de mujeres: Una nueva lectura del mundo viaja por diferentes idiomas”. En *Los Derechos de las Mujeres son Derechos Humanos. Cónica de una movilización mundial*, Bunch, Ch; Hinojosa y N. Reilly, Eds. México: EDAMEX.

Ilustre Gobernación de Manabí. n/d.

<http://www.gobernacionmanabi.gov.ec/servicios.php?tramite=1>

Ilustre Municipalidad de Cuenca. n/d. <http://www.municipalidadcuenca.gov.ec>

Ilustre Municipalidad de Cuenca. 2006. II Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (PIO) 2006 – 2020. Cuenca: Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género, SEGEPLAN – Municipio Cuenca, y, Cabildo de Mujeres.

Ilustre Municipalidad de Cuenca. 2004. Primer Plan Cantonal para el fortalecimiento del derecho a una vida sin violencia intrafamiliar 2004 – 2007. Cuenca: Primera edición.

Ilustre Municipalidad de Cuenca. 2002. Ordenanza No. 169 que establece las políticas para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar en el Cantón Cuenca. Cuenca: Noviembre.

Ilustre Municipalidad de Cuenca. 2001. Ordenanza No.138 que regula el consejo de seguridad ciudadana del Cantón Cuenca. Cuenca: Abril.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Ecuador en Cifras. Sistema integrado de consultas. Base: CEPAL/CELADE 2003-2007. <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>

Jácome Villalva, N. 2003. “Estudio cultural de la práctica jurídica en las Comisarías de la Mujer y la Familia”. Tesis de Maestría. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (mimeo).

Jubb, Nadine et. Al. 2008. “Mapeo regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina”. Proyecto Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio comparativo de las Comisarías de la mujer en América Latina. Quito: CEPLAES - IDRC. (Publicación digital: www.ceplaes.org.ec/ AccesoJusticia/).

Kapalata, Christine (Relatora). 2003. Examen de los informes de los Estados partes - Ecuador. Informes periódicos cuarto y quinto combinados. CEDAW: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Lamas, Marta. 1997. “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría ‘género’.” En *Género. Conceptos básicos*. Lima: Universidad Católica del Perú.

Lamas, Marta. 1994. “Cuerpo: diferencia sexual y género”. En Revista Debate Feminista. Vol. 10. Septiembre.

León, Guadalupe. 1995. *Del encubrimiento a la impunidad. Diagnóstico sobre violencia de género, Ecuador 1989-1995*. Quito: CEIME.

Londoño, Argelia. 2001. *Derecho a los Derechos. Atención Integral a Sobrevivientes de Delitos Sexuales*. Bogotá: UNFPA.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2008. “Agenda Social 2008: Por la equidad y calidad de los servicios sociales”. Quito: Abril.

Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Plan Nacional de erradicación de la violencia de género. <http://www.mingobierno.gov.ec/info/Genero/Plan%20de%20Violencia.ppt>

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). 2009. Proyecto de “Fortalecimiento de los centros de atención y protección a niña/os, adolescentes y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual y explotación sexual en el Ecuador”. http://www.cnna.gov.ec/_upload/file551_4.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://www.mmrree.gov.ec>

Molina, Juan Pablo. 2006. “Reforma de los sistemas judiciales en América Latina”. En *Acceso a la Justicia. La Universidad por la vigencia efectiva de los Derechos Humanos*, varios autores. Caracas: AUSJAL, CIDA, Konrad Adenauer, IIDH.

Molyneux, Maxine. 2007. “Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region”. En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee y Navsharan Singh (Eds.). Ottawa: IDRC and Zubaan. An imprint of Kali for Women.

Morrison, Andrew. 2005. “Análisis de la violencia basada en género en América Latina y el Caribe” (fotocopia).

Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. PAIDOS.

Mukhopadhyay, Maitrayee. 2007. “Situating Gender and Citizenship in Development Debates: Towards a Strategy”. En *Gender Justice, Citizenship Development*, Mukhopadhyay, Maitrayee y Navsharan Singh (Eds.). Ottawa: IDRC and Zubaan. An imprint of Kali for Women.

Nivelo, Sonia. 2008. Documento analítico: Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP - VIF). Cuenca: Diciembre.

Organización de Estados Americanos – OEA. 1994. *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belém do Pará.”* (Suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Belém do Pará, Brasil, Junio 6-10-1994).

Organización de las Naciones Unidas. <http://www.un.org.ec>

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2004. Redes de Esperanza, Proyecto “De lo local a lo nacional”: Institucionalización del modelo de atención de la violencia intrafamiliar en el Ecuador. Quito: OPS/OMS, Ministerio de Salud Pública, Embajada de los Países Bajos.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1999. *Violencia Contra las mujeres, la ruta crítica en Ecuador*. Quito: OPS.

Pateman, Carole. 2000. “Críticas feministas a la dicotomía público/privado”. En *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: PAIDOS.

Pinto, Mónica. 2006. “Acceso a la justicia y equidad de género”. En *Acceso a la Justicia. La Universidad por la vigencia efectiva de los Derechos Humanos*, varios autores, 307-326. Caracas: AUSJAL, CIDA, Konrad Adenauer, IIDH.

Reilly, Niamh. 2000. “La implementación de los derechos humanos de las mujeres: el uso de los mecanismos de rendición de cuentas”. En *Los Derechos de las Mujeres son Derechos Humanos. Crónica de una movilización mundial*, Bunch, Ch; Hinojosa y N. Reilly, Eds., 209-237. México: EDAMEX.

Reyna de Roche, Carmen Luisa. 2006. “Condicionamientos sociales, políticos y económicos al acceso a la justicia”. En *Acceso a la Justicia. La Universidad por la vigencia efectiva de los Derechos Humanos*, varios autores. Caracas: AUSJAL, CIDA, Konrad Adenauer, IIDH.

Reyes Natacha y Camacho Gloria. 2001. *Violencia de género contra las mujeres y las niñas. Situación del Ecuador 1995 - 1999*, Quito: PNUD y CONAMU.

Rico, Nieves. 1996. *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2009. <http://www.senplades.gov.ec>

Secretaría Técnica del Frente Social. Ministerio de Bienestar Social - Ecuador. 2003. Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador SIISE 4.5 (CD).

Scott, Joan. 1997. “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En *Género. Conceptos básicos*. Lima: Universidad Católica del Perú.

Torres, Andreina. 2006. Justicia condicionada: pobreza y género en espacios de encuentro entre mujeres y justicia. Concurso de becas CLACSO-CROP “Pobreza urbana y exclusión social en América Latina y El Caribe” / Convocatoria 2006 (documento no publicado).

UNIFEM, 2008. *Nosotras en la Constituyente. Justicia, igualdad, paridad y no discriminación*. Quito: UNIFEM-RA.

Vargas, Virginia. 2000. “Una reflexión feminista de la ciudadanía”. En *Estudios Feministas*, Año 8, 2º semestre.

Vega, Silvia y Rosario Gómez. 1993. “La violencia contra la mujer en la relación doméstica de pareja: la más callada y frecuente violación de los derechos de las humanas”. En *Las mujeres y los derechos humanos en América Latina*. Lima: Red entre Mujeres.

Yépez, Mariana. 2004. Entrevista, Boletín *Alerta* N° 1. Quito: CEPLAES, CONAMU, Fundación ESQUEL, UNIFEM, USAID.

GLOSARIO DE SIGLAS

CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales, Quito
CIAM	Centro de información y Apoyo a la Mujer
CEPAM	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
CMF	Comisarías de la Mujer y la Familia
COMAM	Corporación Mujer a Mujer, contraparte de la investigación en Cuenca
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CPP	Código de Procedimiento Penal
DDHH	Derechos Humanos
DEVIF	Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional
DINAGE	Dirección Nacional de Género
DINAMU	Dirección Nacional de la Mujer
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
ODMU	Oficina de Defensa de los Derechos de las Mujeres
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
RIAP-VIF	Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Cuenca
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VIF	Violencia Intrafamiliar

ANEXO # 1

PERFIL DE MUJERES A QUIENES SE APLICÓ ENTREVISTAS CORTAS DE SALIDA

- Total mujeres entrevistadas a la salida de la CMF: 30
- Área de residencia: 60% en zona urbana y 40% en el área rural.
- Rangos de edad:
 - Entre 18 y 26 años: 29,9% de mujeres .
 - Entre 27 y 35 años: 33,4%.
 - Entre 36 y 44 años: 16,6%. Y,
 - Entre 45 y 55 años: 13,2%
 - Más de 55 años: 6,6%.
- El 86,7% de mujeres afirman mantener una relación de pareja, ya sea que estén casadas o bajo unión libre; lo que coincide con el porcentaje de mujeres que denuncian agresiones por parte de su cónyuge en la CMF.
- Del total de la muestra, el 56,6% de mujeres tienen de 3 a 5 hijos, seguido por el 36,7% que tienen 1 o 2, el 3,3% no tienen hijos, siendo igual a la cifra de las que tienen más de 5.
- En cuanto a la pertenencia étnica, el 76% de entrevistadas se autodefinen como mestizas, el 10% como blancas, el 6,7% como indígenas. El resto no responde a la pregunta.
- Respecto al nivel de instrucción: El 50% de las mujeres al menos han empezado la primaria, habiéndola concluido el 43,3%. El 30% de las entrevistadas ha iniciado la secundaria (20% la completó), y solo el 10% inició los estudios superiores (6,7% hizo completo y 3,3% no).

ANEXO # 2

**PERFIL DE MUJERES USUARIAS ENTREVISTADAS
Comisarias de la Mujer y la Familia, Cuenca**

Nombre	Edad	Estado civil	Años de relación	Número de hijos	Área de residencia	Nivel de instrucción	Ocupación	Etnia
<i>Manuela</i>	27 años	Separada (unión libre)	7 años y medio	1 hijo	urbana	Superior incompleta	Secretaria en empresa	Mestiza
<i>Lucrecia</i>	37 años	Separada (casada)	14 años	2 hijos	rural	Primaria completa	Ana de casa, negocio propio (tienda)	s/d
<i>Azucena</i>	29 años	Separada (casada)	12 años	3 hijos	urbana	Secundaria incompleta	Lavandera, empleada doméstica	Mestiza
<i>Clara</i>	40 años	Separada (casada)	7 años	1 hijo	urbana	Superior incompleta	Artesana	Mestiza
<i>Liliana</i>	21 años	Separada (unión libre)	2 años	0 hijos	urbana	Superior (en curso)	Estudiante y cajera de banco	Mestiza
<i>Ángela</i>	25 años	Separada (casada)	3 años y medio	2 hijos	urbana	Superior incompleta	Secretaria en empresa privada	Mestiza
<i>Amanda</i>	34 años	Separada (casada)	8 años	3 hijos	urbana	Secundaria	Negocio propio (tienda)	Mestiza
<i>Isaura</i>	34 años	Separada (casada)	14 años	3 hijos	urbana	Secundaria	Cuidado a persona inválida	Mestiza
<i>Renata</i>	29 años	Soltera	1 año	1 hijo	urbana	Primaria	Empleada doméstica y de oficina	Mestiza
<i>Nancy</i>	38 años	Separada (casada)	17 años	1 hijo	urbana	s/d	Ana de casa, vendedora de cosméticos	Mestiza
<i>Cristina</i>	29 años	Separada (casada)	9 años	3 hijos	urbana	Superior incompleta	Atención local de cabinas telefónicas	Mestiza
<i>Susana</i>	22 años	Separada (en tramites de divorcio)	4 años	1 hijo	urbana	Superior incompleta	Secretaria	Mestiza

<i>Norma</i>	23 años	Separada (casada)	5 años	1 hijo	urbana	Primaria completa	Artesana	Mestiza
<i>Rosario</i>	27 años	Separada (unión libre)	s/d	1 hijo	urbana	s/d	Secretaría en empresa privada	Mestiza
<i>Belén</i>	23 años	Separada (unión libre)	6 años	2 hijos	rural	Primaria	Ama de casa	Mestiza
<i>Yazmin</i>	38 años	Separada (casada)	19 años	4 hijos	urbana	Primaria completa	Lavandera, empleada doméstica	Indígena
<i>Miriam</i>	44 años	Separada (casada)	28 años	9 hijos	rural	Primaria	Artesana	Indígena
<i>Clemencia</i>	33 años	Separada (casada)	15 años	9 hijos	rural	Primaria	Sin trabajo (antes empleada doméstica)	Indígena
<i>Fernanda</i>	25 años	Separada (casada)	7 años	3 hijos	urbana	Secundaria	Atención en almacén	Mestiza
<i>Dolores</i>	43 años	Divorciada	8 años	3 hijos	urbana	Superior (en curso)	Estudiante, negocio propio, artesana	Mestiza
<i>Jacinta</i>	60 años (28) ¹	Viuda	6 años	(1 hijos)	urbana	Superior incompleta (Bachiller contabilidad)	Ama de casa	Mestiza
<i>Magdalena</i>	41 años	s/d	s/d	s/d	rural		Lavandera	Indígena
<i>Glenda</i>	42 años	Divorciada (casada)	17 años	3 hijos	urbana	Superior completa	Maestra educación básica	Mestiza
<i>Barbara</i>	46 años	Separada (en proceso de divorcio)	21 años	2 hijos	urbana	Secundaria	Ama de casa	Mestiza
<i>Florencia</i>	38 años	Separada (casada)	17 años	2 hijos	urbana	Secundaria	Profesora de secundaria	Mestiza

¹ Los datos entre paréntesis son de Sofia, la hija de Jacinta, quien era maltratada por su esposo.

ANEXO # 3

FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS DE LAS CMF-Cuenca ENTREVISTADOS

- Sr. Favio Guaraca, Comisario de la CMII hasta marzo 2009 (actual Secretario)
- Sr. Daniel Brito, Secretario de la CMII
- Sr. Pedro Calderón, Amanuense de la CMII
- Sr. Jorge Villavicencio, Comisario CMII
- Sa. Sonia García, Comisaria de la CMI (Culminó sus funciones en marzo 2009)

PROFESIONALES DE OTROS SERVICIOS LOCALES ENTREVISTADOS/AS

Organizaciones que trabajan en la defensa de derechos de las mujeres

- Sa. Sandra Lucero, abogada Departamento Legal Corporación Mujer a Mujer, COMAM
- Sa. Gladys Hidrobo, abogada Departamento Legal COMAM
- Sa. Sofía Cárdenas, abogada Departamento Legal COMAM
- Sa. Lourdes Cazorla, abogada Departamento Legal COMAM
- Sa. Janeth Poma , psicóloga COMAM
- Sa. Rocío Salgado, ex directora COMAM
- Sa. Sonia Niveló, coordinadora Red interinstitucional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar (RIAP-VIF)

- Sa. Marlene Villavicencio, directora Casa “María Amor”
- Sa. Diana Chica, abogada Casa “María Amor”

Instituciones Estatales y de la sociedad civil que prestan servicios relacionados

- Sa. Jimena Palacios funcionaria del Departamento de Equidad Social del Municipio de Cuenca
- Sa. María del Lourdes Vintimilla, Directora del Departamento de Equidad Social del Municipio de Cuenca
- Sa. María Inés Medina, Suboficial de Policía encargada del Departamento de violencia intrafamiliar del Azuay (DVIF - Azuay)
- Sa. Susana Rea, directora Departamento de Trabajo Social, Área de Salud No. 2 de Cuenca
- Sa. Sandra Gómez, Área de Trabajo Social de la Clínica Humanitaria de la Fundación “Pablo Jaramillo” y delegada de la institución a la RIAP-VIF
- Sr. Marcelo Torres, Director del Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad de Cuenca
- Sa. Esperanza Guambaña, Instituto de Criminología Universidad de Cuenca
- Sr. Saúl Cañar Lojano, médico legista

ANEXO # 4

ENTREVISTAS REALIZADAS EN QUITO

- Carina Argüello, actual directora de la Dirección Nacional de Género, DINAGE
- Sa. Jadira Pineda, ex directora encargada DINAGE
- Sa. Silvia Solís, técnica DINAGE
- Sa. Nelly Jácome, ex comisaria y ex directora DINAGE
- Sa. Ximena Abarca, directora Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU
- Sa. Azucena Soledispa, asesora CONAMU
- Sa. Pamela Quishpe, asesora CONAMU
- Sa. Lola Villaquirán, ex directora CONAMU
- Sa. Lizy Ernst, ex directora Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer, CEPAM
- Sa. Elsie Aguilar, coordinadora Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia, CEPLAES
- Sa. Patricia Salazar, Subsecretaria de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia
- Sr. Ramiro Ávila, Subsecretario de Desarrollo Normativo, Ministerio de Justicia

ANEXO # 5

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VIGENTES EN EL PAÍS, RELACIONADOS CON LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

En la actualidad, el Ecuador forma parte de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, y de los tratados más importantes de promoción y protección de los Derechos Humanos, entre ellos las Convenciones sobre los Derechos de la Mujer:

- Convención Interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer, ratificada el 17 de marzo de 1949.
- Convención para la eliminación del tráfico de personas y la explotación de la prostitución de otros, ratificada el 3 de abril de 1979.
- Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada el 9 de noviembre de 1981.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”. Ratificado por el Ecuador el 15 de septiembre de 1995.
- Protocolo Facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada el 5 de febrero de 2002.

Así mismo, según el Objetivo 3 de la Declaración del Milenio¹, el Ecuador se compromete como país suscriptor de la misma, a *Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer*. Para viabilizar este objetivo, el equipo técnico

¹ En septiembre del año 2000, los jefes de Estado de 189 naciones, entre ellas el Ecuador, se reunieron en la sede de las Naciones Unidas para ratificar su compromiso por reducir la pobreza y las inequidades en el mundo, así como fomentar el desarrollo de importantes segmentos de la población y evitar la degradación ambiental. El resultado de esta reunión fue la Declaración del Milenio, en la cual se estipulan ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que deberán ser alcanzados hasta el año 2015.

de la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio, ha determinado metas concretas que direccionen los esfuerzos hacia:

- Eliminar la desigualdad entre géneros en educación
- Reducir la brecha mujeres/hombres en las tasa netas de matrícula
- Incrementar el número de mujeres remuneradas en la PEA² del sector no agrícola
- Fomentar la participación de las mujeres en cargos de elección popular
- Reducir los índices de violencia intrafamiliar contra la mujer

² Población económicamente activa (PEA).

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	23
COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA: CONTEXTO, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS	23
Caracterización general del cantón Cuenca	24
Contexto socio-político en que surgen las comisarías	29
<i>El marco internacional</i>	30
<i>El accionar de las mujeres</i>	31
<i>El Estado frente a la violencia a las mujeres</i>	34
Contexto de la violencia contra la mujer en el Ecuador	36
Las Comisarías de la Mujer y la Familia	38
<i>Sistema de administración de justicia y competencias de las CMF</i>	38
<i>Modelo y evolución de las comisarías especializadas</i>	40
Situación actual y perspectivas de las CMF y políticas públicas frente a la violencia	45
La violencia contra la mujer en el Cantón Cuenca	48
<i>Acciones emprendidas desde la sociedad civil</i>	49
<i>Acciones emprendidas desde el Municipio de Cuenca</i>	50
CAPÍTULO II	53
VIOLENCIA DOMÉSTICA, DERECHOS Y ACCESO A LA JUSTICIA	53
Acceso a la justicia y derechos humanos	54
La violencia contra las mujeres: una violación a los derechos humanos	57
<i>El contexto internacional</i>	57
<i>Reformas y avances en el Ecuador</i>	59

Acceso a la justicia y derecho a una vida libre de violencia: Percepciones de diversos actores del Cantón Cuenca, Ecuador	62
<i>Percepciones sobre derechos y violencia en contra de las mujeres</i>	63
<i>Desde la legislación nacional</i>	63
<i>De entidades públicas y privadas</i>	65
<i>De la población femenina y de las mujeres usuarias de la CMF</i>	69
<i>Percepciones sobre el acceso a la justicia</i>	78
<i>Nociones dentro de la legislación internacional y nacional</i>	78
<i>Percepciones de las mujeres sobre acceso a la justicia</i>	82
CAPÍTULO III	91
LOS CAMINOS RECORRIDOS POR LAS MUJERES PARA FRENAR LA VIOLENCIA	91
Los distintos caminos que toman las mujeres en su lucha por frenar la violencia	92
<i>Buscando que cambie “pero de a buenas”</i>	93
<i>Luego “me fui buscando ayuda”</i>	97
<i>Las incursiones en la Comisaría de la Mujer y la Familia</i>	105
<i>... ya no quería saber nada de él... Ahora estoy defendiendo mis derechos</i>	114
Factores que influyen para que las mujeres frenen la violencia y/o accedan a la justicia	118
CAPÍTULO IV	121
RESPUESTAS DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y DE OTROS ACTORES FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	121
Funcionamiento y competencias de las Comisarias de la Mujer y la Familia	122
<i>Actores relacionados con las CMF: El caso de Cuenca</i>	123
Expectativas de las mujeres y respuesta institucional	129
<i>Buscando ayuda y protección</i>	130
<i>Las medidas de amparo: significados, usos y efectos</i>	131
<i>Familia versus protección y derechos de las mujeres</i>	139

Sanción: ¿hasta qué punto?	144
Ruta y obstáculos para acceder a la justicia	148
<i>Ubicar la Comisaría de la Mujer</i>	149
<i>Conseguir un abogado/a o un servicio para la redacción de la denuncia</i>	150
<i>Sorteo en la Intendencia</i>	153
<i>Denuncia en la CMF</i>	154
<i>Citación con los policías del DEVIF</i>	155
<i>Audiencia de conciliación y juzgamiento</i>	157
<i>Obtención de pruebas</i>	161
<i>Presentación de las pruebas y estudio del caso</i>	164
<i>Conocer la sentencia</i>	165
<i>Procurar la ejecución de la sentencia</i>	168
Las CMF: ¿espacios amigables para las mujeres?	173
<i>Localización y acceso</i>	173
<i>Ambiente e instalaciones</i>	175
<i>Personal</i>	176
<i>Información</i>	177
<i>Tiempo y costos</i>	178
CAPÍTULO V	181
IMPACTOS DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER EN LAS USUARIAS Y EN LA SOCIEDAD	181
Efectos de las CMF en la sociedad	182
Reducción o eliminación de la violencia	183
Las CMF ¿han mejorado el acceso a la justicia de las mujeres?	190
Cambios en la vida de las mujeres	195
CONCLUSIONES	201
RECOMENDACIONES	211
BIBLIOGRAFÍA	220
GLOSARIO DE SIGLAS	228
ANEXOS	229

 **tramaediciones**[®]

Editado por Trama, octubre 2009
www.trama.ec



Centro de
Planificación y
Estudios Sociales

IDRC

International Development
Research Centre



CRDI

Centre de recherches pour le
développement international

Canada

ISSN 176-9176-36-937-3

trama



4 769176 369373



Plan de Igualdad de Oportunidades
Municipalidad de Cuzco



L MUNICIPALIDAD DE CUZCO