

INFORME

**Aportes para el desarrollo
de una recomendación en
materia de derechos de
las mujeres indígenas, por
parte del Comité de
la CEDAW**



SURKUNA

2022

Aportes para el desarrollo de una recomendación en materia de derechos de las mujeres indígenas, por parte del Comité de la CEDAW

El Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “Surkuna” ha identificado los siguientes elementos, que proponemos sean tomados en cuenta por el Comité de la CEDAW, en la elaboración de su recomendación Nro 39 sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas:

- I. **Aportes a la sección: Obligaciones generales de los Estados Partes en relación con los derechos de las mujeres y niñas indígenas: Artículos 1 y 2 de la CEDAW**
- A. **Igualdad y no discriminación, con especial atención a las mujeres indígenas y a las formas de discriminación intersectoriales (Párrafos 20, 24 y 26)**

Las mujeres indígenas en Ecuador enfrentan serios problemas de discriminación y desigualdad. No existen esfuerzos y acciones por comprender las barreras estructurales que las someten y que limitan su acceso a los servicios de salud, de seguridad social así como a los sistemas de protección y prevención contra la violencia. A menudo, los estados no asignan presupuestos y tampoco generan medidas de seguimiento para que se pueda cumplir con las obligaciones por las que el Estado está obligado a desarrollar políticas con un enfoque diferenciado y sensible a la interseccionalidad. La Recomendación de la CEDAW debería estar orientada a enfatizar que los estados muchas veces asumen en lo formal, el compromiso de garantizar los derechos de las mujeres indígenas, pero no lo trasladan a acciones serias que conlleven la asignación de presupuestos y la adopción de políticas que tengan un enfoque sensible a la diferencia cultural. Sería importante que la recomendación explore cuáles son las consecuencias de que hoy en día muchos estados hayan permanecido en la generación de intenciones meramente declarativas que no se corresponden con la generación de cambios sustanciales.

Debido a que muchos programas, políticas y proyectos no tienen un enfoque sensible a las diferencias culturales, o por cuanto existe un escaso compromiso en incorporar este enfoque diferenciado de un modo plausible y verificable, generalmente las mujeres indígenas sufren desproporcionadamente el abandono del estado y son las últimas en acceder a los servicios y proyectos de carácter social. Ocurre también que existen programas o políticas que pueden contribuir a discriminar a las mujeres por el resultado y porque aunque en apariencia no incorporan ninguna referencia a la pertenencia étnica, en cambio terminan siendo discriminatorias al momento de ser aplicadas. Sería importante que la Recomendación de la CEDAW desarrolle orientaciones a los estados para que sepan cuándo eventualmente pueden estar generando un tratamiento discriminatorio por el resultado.

B. Acceso a la justicia y sistemas jurídicos plurales (Párrafos 34, 35 y 38)

Las mujeres indígenas a menudo son víctimas de racismo y de discriminación dentro del sistema de justicia ordinario. La observación que pueda ser construida desde la CEDAW debería contribuir a problematizar este tipo de situaciones en las que las mujeres indígenas sufren discriminación en su acceso a la justicia, tanto cuando son investigadas y procesadas por el cometimiento de un delito o cuando activan la administración de justicia, en calidad de accionantes o víctimas. Estos dos enfoques diferenciados podrían ayudar a tener un alcance más completo de la forma en que la discriminación opera en el sistema de justicia.

No es raro que en países en donde las mujeres no tienen asegurado su acceso a los servicios de salud y de prevención y atención a casos de violencia, se manifiesten emergencias obstétricas; comorbilidades que afectan gravemente la salud de las mujeres indígenas y muchas veces tienen desenlaces desoladores pues existen quienes afectadas por la demencia puerperal, agotadas por el alumbramiento sin ayuda o intervención del personal de salud, han sido acusadas de dar muerte a sus bebés, y son procesadas posteriormente por estos hechos.

En el caso de las mujeres que son investigadas por el presunto cometimiento de un delito contra la vida por la muerte no intencional de un recién nacido, luego del alumbramiento,, se ha registrado que ellas son procesadas por homicidio preterintencional, inclusive por asesinato. Esto a todas luces hace que los estereotipos que existen en torno a las mujeres, en el caso de las mujeres indígenas se exacerben. Cuando ellas son judicializadas por emergencias obstétricas y se ha verificado la muerte del feto, incluso cuando las mujeres han dado a luz solas, en condiciones sumamente precarias, aquellas son blanco de una fuerte estigmatización, y de múltiples prejuicios que las dibujan como salvajes, como crueles, o malas madres. Estos casos difícilmente son analizados desde el problema estructural de abandono que han vivido las mujeres indígenas por parte del estado. Esto a todas luces es injusto, pues el estado difícilmente se activa para prevenir enfermedades durante el embarazo, detectar factores de riesgo, o inclusive para intervenir de forma eficaz cuando se ha identificado que existe violencia sexual en contra de las mujeres indígenas (muchas mujeres indígenas judicializadas por emergencias obstétricas que tienen como resultado la muerte del feto han sido víctimas de violencia desde niñas).

En su informe "[¿Por qué me quieren volver a hacer sufrir? El impacto de la criminalización de las mujeres en Ecuador](#)" se indica cómo existe una correlación entre las mujeres que usualmente son judicializadas por abortar en Ecuador y con el hecho de que ellas son mujeres empobrecidas, que habitan en zonas rurales, y muchas de ellas mujeres

indígenas. La recomendación del Comité debería indagar en cómo a menudo los estados tienden muchas veces a criminalizar la pobreza, la falta de acceso a servicios de salud.

Existen también otros aspectos que generan preocupación, y que están relacionados con las parteras. A menudo ellas tienen que lidiar con los estereotipos que se han construido en torno a su labor. Cuando se han verificado muertes de recién nacidos en alumbramientos que han sido realizados por parteras, ellas son desvalorizadas y se tiende a menospreciar sus saberes sus conocimientos, de modo que se inician investigaciones penales en su contra sin que ellas cuenten con la oportunidad de defenderse en igualdad de condiciones. Frente al cometimiento de una actuación que podría ser catalogada como impericia son juzgadas sin que medie el principio igualdad, y en su caso, se les plantea estándares probatorios más rigurosos o severos, que aquellos que existen para el personal médico que cuenta con un título profesional. Por ejemplo, en el caso de estos últimos, el *lex artis* se vuelve una prueba clave para demostrar que un médico obró de acuerdo a los protocolos médicos que rigen frente a una determinada intervención. En el caso de las parteras, a ellas no se les permite hacer uso de este tipo de elementos que pueden contribuir a su defensa de una forma significativa. Este tipo de negativas a reconocer sus derechos dan cuenta de que el sistema de justicia blanco-mestizo tiende a generar obstáculos y elementos que pueden obrar en detrimento de su derecho a la defensa, y por ende sucede que las parteras son juzgadas sin que se ponga en diálogo los principios que operan en los sistemas normativos indígenas con aquellos que existen en el sistema ordinario.

En igual sentido, aún cuando pueden existir normas técnicas y protocolos para regularizar el ejercicio de las parteras en general estas normas no siempre son consultadas con las parteras, no están enmarcadas en un debate amplio y suficientemente colectivizado con expertas y expertos que puedan contribuir a la construcción de marcos normativos sensibles a la diferencia cultural. Esto puede deberse a que generalmente los estados no se han aproximado lo suficiente a los contextos culturales de las parteras. Más allá de generar listados y registros para vigilar su ejercicio, los estados poco han hecho por desarrollar acciones para asegurar que las parteras tengan el reconocimiento del estado, en el desarrollo de sus prácticas, y en el ejercicio de su rol.

En este sentido, todavía existen esfuerzos insuficientes en construir puentes de diálogo entre el Sistema de Salud Pública, y las mujeres indígenas que se dedican al acompañamiento de otras mujeres durante el parto, y también entre los ordenamientos normativos indígenas y ordinarios.

En igual sentido, la reciente decisión de la Corte Constitucional del Ecuador, respecto a la despenalización del aborto por violación, ha puesto sobre la mesa, la importancia de

tener en cuenta el importante papel de las parteras en la atención y acompañamiento de abortos, en el caso de mujeres indígenas, y de mujeres que se encuentran en zonas de frontera, y de quienes tienen importantes obstáculos en el acceso a los servicios de salud. Es importante que el Comité de la CEDAW pueda integrar este tipo de contextos y situaciones y encaminar la eventual recomendación que pueda surgir a este tipo de aspectos, en donde las mujeres indígenas pueden ser víctimas de discriminación en el sistema judicial. Por un lado, porque se les ignora o desvaloriza y, por otro, porque se les juzga sin tener en mente su aporte a promover que las mujeres puedan dar a luz, puedan abortar acompañadas, y con atención a la diferencia cultural.

En lo que respecta a la criminalización de las mujeres indígenas, es también urgente que se pueda abordar la importancia de incorporar un enfoque intercultural en las investigaciones penales y también orientar a los estados, a garantizar el principio de igualdad de armas y de objetividad durante dichas investigaciones. Es importante que la Recomendación de la Cedaw pueda tener en mente justamente las formas más frecuentes en que las mujeres son discriminadas en las investigaciones penales, y ponga énfasis en generar directrices más concretas a los estados.

Por ejemplo, a menudo ocurre, que los fiscales hacen caso omiso a las normas y principios que orientan a los investigadores a incorporar enfoques sensibles a la diferencia cultural en las investigaciones, lo cual genera que las mujeres indígenas queden virtualmente indefensas y que en su caso sea casi imposible que la Fiscalía actúe de un modo imparcial, procurando incorporar peritajes y pruebas que puedan aportar a tener un enfoque apegado al género, los derechos humanos y a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.

En lo que atañe al reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades también es importante señalar que el desarrollo jurisprudencial que ha existido en estos últimos años respecto a los principios de autodeterminación, plurinacionalidad, autonomía en el desarrollo de estatutos y normas para el autogobierno, y en lo que respecta a reconocer los derechos de los pueblos indígenas, no ha integrado perspectivas más amplias que enfoquen las dimensiones de género en el goce de estos derechos. Es imperativo que el Comité de la CEDAW pueda reconocer el importante papel que juegan los tribunales y las altas cortes en el desarrollo de estándares jurisprudenciales y de razonamientos en el ámbito de los derechos colectivos y en este sentido, alentar sus esfuerzos a incorporar el enfoque de género y el principio de interseccionalidad en el análisis de los problemas jurídicos que son sometidos a su conocimiento.

SECCIÓN V. OBLIGACIONES DEL ESTADO PARTE EN RELACIÓN CON LAS DIMENSIONES ESPECÍFICAS DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y NIÑAS INDÍGENAS.

A. Prevención y protección de la violencia de género contra las mujeres y niñas indígenas (artículos 3, 5, 6, 10 (c), 11, 12, 14, 16). (párrafos 43, 44)

Las mujeres indígenas que viven en zonas localizadas en la Amazonía o zonas fronterizas, viven expuestas constantemente a la violencia producida por la presencia de grupos armados irregulares, la inseguridad y las actividades relacionadas con la explotación petrolera. Y, no tienen posibilidades de acceder a redes de apoyo estatal que les brinden cobertura para la protección de sus derechos humanos.

Además, la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencias Contra las Mujeres (ENVIGMU) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, en 2019, detalla que el 64% de las mujeres indígenas a nivel nacional han reportado haber experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida. De esta cifra, un 25,1% de mujeres indígenas señaló haber vivido alguna forma de violencia en el ámbito familiar (INEC 2019). De este modo, la violencia en los entornos familiares es una problemática que no da tregua y se manifiesta de distintas formas.

Los discursos de género, raza y clase atraviesan las experiencias de las mujeres respecto del acceso a la justicia, sea ordinaria o indígena. Principalmente, no se ha logrado resolver el acceso a justicia para las mujeres indígenas en territorio. Para las mujeres indígenas la decisión de poner en conocimiento de las autoridades comunitarias un hecho de violencia puede significar el enfrentamiento a variados obstáculos basados en los prejuicios y estereotipos de género, inscritos en los marcos discursivos estatales y comunitarios. Las mujeres indígenas deben superar diversos obstáculos para denunciar la violencia en sus comunidades, como por ejemplo la propia jerarquía comunitaria.

En las comunidades indígenas, la autoridad masculina instalada en la figura del padre (presidente de la comunidad) dificulta que las necesidades de las mujeres frente a la resolución de la violencia, sean visibilizadas por la suposición de que la autoridad indígena no pueden intervenir dado que los problemas maritales deben resolverse al interior de los hogares. De este modo, la violencia es observada como hechos aislados. Es evidente que varias mujeres reconocen la violencia, haberla experimentado o conocer a alguien que la experimenta en su comunidad, pero no existe una predisposición hacia la búsqueda de ayuda o a denunciar las violencias ante instancias de la justicia indígena u ordinaria, debido a la falta de garantías para su protección.

Por otra parte, el sentimiento de comunidad y las mismas relaciones de parentesco entre el agresor y quienes ocupan cargos de autoridad, sirven para establecer complicidades y silencios que profundizan el sufrimiento de las mujeres, negando la posibilidad de denunciar las violencias. Si las mujeres deciden denunciar las violencias en sus comunidades, la respuesta se centra en sancionar moralmente al agresor y dar consejos para la pareja, lo cual ubica a las mujeres en la misma condición de infractoras. Por ejemplo, existen comunidades indígenas de la nacionalidad Kichwa amazónica que recurren a la práctica de la kamachina, que es una forma de mediación en donde la persona más longeva da consejos a la pareja para que esta cambie de conducta por la vía del diálogo, centrándose en la conciliación y no en la resolución de la violencia. Con base en estos elementos, corresponde que el comité de la CEDAW pueda integrar estas realidades en su recomendación y generar orientaciones que permitan poner en perspectiva el reto que existe en términos de democratizar los derechos de las mujeres en contextos donde la conciliación es la fórmula a la que se recurre para resolver los conflictos y la violencia de género.

La otra vertiente para gestionar las violencias contra las mujeres es la justicia ordinaria, a través de las distintas instituciones de justicia que existen en el país. Sin embargo, la mayoría de estas instituciones se encuentran alejadas de las comunidades indígenas y localizadas en las cabeceras provinciales o cantonales. Esto dificulta el acceso a la justicia para las mujeres indígenas que se encuentran en tercera y cuarta línea provincial. Las mujeres se ven desanimadas de asistir a estas instituciones porque implica para ellas gastos económicos, tanto de transporte y alimentación, que no pueden costearse.

Y también es importante no dejar de mencionar que, los servicios de atención y protección en las instituciones de la justicia ordinaria es ineficiente e ineficaz para las mujeres, pues los procesos son revictimizantes y discriminatorios para las niñas y mujeres indígenas. El comité de la Cedaw debería entonces profundizar en este tipo de tratamientos discriminatorios y evitar la sobregeneralización para poder arribar a orientaciones más específicas.

Pese a que existen reflexiones sobre lo difícil que es para las mujeres indígenas atravesar las jerarquías comunitarias y las propias fronteras de lo comunitario, y que su atención debe ser prioritaria, esta no está libre de prejuicios y estereotipos de los servidores judiciales que trascienden a los procedimientos y obstaculizan la atención. Por esto, se puede decir que ninguno de estos mecanismos (justicia ordinaria o indígena) ofrece salidas reales a la violencia contra las mujeres.

F. Derecho a la salud (artículos 10 y 12) (párrafos 59 y 60)

Como ha sido señalado por el Comité de la Cedaw las mujeres y niñas indígenas todavía siguen teniendo problemas para acceder a abortos seguros y legales y en general existe muy poca información disponible sobre cómo ellas enfrentan barreras específicas asociadas con el contexto cultural en el que viven y con la falta de enfoques interseccionales en los servicios de salud. Tomando nuevamente como ejemplo el reciente informe elaborado por HRW, para esta organización es preocupante, que por ejemplo, Ecuador es un país de población mayormente mestiza, pero tenga la sexta mayor proporción de personas indígenas y la quinta mayor población de afrodescendientes en América Latina. Con base en este elemento, HRW ha puesto énfasis en señalar que, en Ecuador, las mujeres criminalizadas por abortar son mayormente mujeres jóvenes entre 18 y 29 años y que, de esta población, un número considerable son mujeres indígenas y afrodescendientes. HRW a su vez señaló en su estudio que “las personas indígenas y afrodescendientes tienen mayores probabilidades de vivir en la pobreza y estar en situación socialmente desfavorecida”. La población que mayormente se ve afectada por la penalización del aborto, ha dicho Human Rights Watch, está marginada económicamente.

En su informe HRW también señala que “Muchos casos se relacionan con mujeres identificadas como indígenas en la documentación disponible de los casos, quienes fueron denunciadas por el personal médico de los hospitales después de que buscaran atención en el servicio de urgencias por complicaciones relacionadas con el embarazo, sin diferenciar entre quienes buscaron atención médica por abortos incompletos o espontáneos o, por cualquier otra emergencia obstétrica (Human Rights Watch 2021, 50).

I. Efectos del COVID-19 en las mujeres y niñas indígenas. (párrafo 79)

Los efectos del COVID-19 han sido significativos pues ha estado presente el incremento de situaciones de violencia de género y el embarazo no intencionado. Una de las dirigentas de una de las organizaciones de base de la CONAMUNE (Coordinadora Nacional de Mujeres Negras) con incidencia en provincias de Carchi e Imbabura, reportaba que el embarazo adolescente ha incrementado durante la pandemia, como resultado del aislamiento que obstaculizó a las mujeres acceder a servicios de justicia y salud, además de dificultades de reportar violencia sexual al interior de sus hogares.

El embarazo se ha incrementado muchísimo durante la pandemia. Hemos tenido notificaciones seguido de que las chicas salían embarazadas, pero no sabemos bien las cifras porque aún siguen las dificultades para bajar a las comunidades. No hemos recibido apoyo durante la pandemia y no ha habido políticas para la atención. El impacto está

siendo gravísimo para nosotros, el aumento de la violencia, el empobrecimiento, el machismo y el control de las mujeres en sus casas. (Dirigenta de una de las organizaciones de base de la CONAMUNE, 2020).

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha denunciado frente a instancias internacionales de Derechos Humanos la falta de medidas oportunas y adecuadas en la atención en salud, incluso en lo que se refiere al manejo de la prevención y contagio de coronavirus.

La Encuesta Virtual "[Acceso y Atención en Servicios de Salud Sexual y Salud Reproductiva durante la pandemia por COVID 19 en Ecuador](#)", realizada por Surkuna, reportó que un 2,37% de mujeres y personas de la diversidad sexo-genérica pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas, tuvo dificultades de acceso a los servicios de Salud Sexual y Salud Reproductiva, pues no pudieron acceder a Métodos Anticonceptivos, tratamientos ITS y VIH, exámenes de laboratorio, entre otras, viéndose obligadas a acceder a estos de manera particular en centros privados y con costos exorbitantes.