

LA CARA ESCONDIDA DE LA INSEGURIDAD:

Violencia contra las mujeres en Centroamérica
y República Dominicana



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



infoSEGURA

LA CARA ESCONDIDA DE LA INSEGURIDAD:

Violencia contra las mujeres en
Centroamérica y República Dominicana



*info*SEGURA



Forma recomendada de citar:

Infosegura - PNUD/RBLAC 2020. La Cara Escondida de la Inseguridad: Violencia Contra las Mujeres en Centroamérica y República Dominicana.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

infoSEGURA



La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo brindado por el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y a la asistencia técnica del Buró Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones ni los puntos de vista de las agencias y los organismos que apoyaron la realización de esta publicación, ni tampoco aquellos de los países miembros de las Naciones Unidas.

© 2020 PNUD y USAID. Todos los derechos reservados.

Fotografía de portada: www.pixabay.com Autor: johnpotter

CRÉDITOS

Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (RBLAC/PNUD)

José Cruz - Osorio

Gerente del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Jairo Acuña - Alfaro

Líder de Equipo de Gobernabilidad y Paz del Centro Regional del RBLAC/PNUD.

Gloria Mazotti

Especialista de acceso a justicia, seguridad y derechos humanos del RBLAC/PNUD

Coordinación general

Eugenia Piza-López

Líder de Equipo Regional de Género del RBLAC/PNUD

Marcela Smutt

Coordinadora regional PNUD Infosegura

Juan Pablo Gordillo

Coordinador adjunto PNUD Infosegura

Equipo de Redacción

Fabiola Zermeño

Carolina Segovia

Marcela Pleités

Lucía Dammert

Contribuciones

Sebastián Essayag

Vivian Souza

Ana Carcedo

Soraya Laín

Nidia Umaña

Roxana Delgado

Esperanza Franco

Clúster de Género del RBLAC / PNUD

Eugenia Piza-López

Guillermina Martín

Sebastián Essayag

Vivian Souza

Carolina Cornejo

Proyecto Regional Infosegura del RBLAC/PNUD

Carola Schwarzbauer

Ana Isabel de Santos

Leonel Pérez-Laínez

Mauricio Amaya

Ana Cristela Gutiérrez

Carolina Segovia

Katherine Rogel

Sandra Vargas

Élmer L. Menjívar

PNUD El Salvador

Laura Rivera, *Gobernabilidad y paz*

Xenia Díaz, *Punto Focal de Género*

Daniel Carsana, *PNUD Infosegura*

Víctor Tablas, *PNUD Infosegura*

PNUD Guatemala

Claudia Saravia, *Gobernabilidad y paz*

Eduardo Díaz, *PNUD Infosegura*

Silvia Mendoza, *PNUD Infosegura*

Miguel Navichoc, *PNUD Infosegura*

PNUD Honduras

Tania Martínez, *Gobernabilidad y paz*

Carmela Lanza, *PNUD Infosegura*

Cinthya Barahona, *PNUD Infosegura*

Víctor Ordoñez, *PNUD Infosegura*

Miriam Carías, *PNUD Infosegura*

Biviana Quesada, *PNUD Infosegura*

PNUD República Dominicana

Pura Hernández

Raissa Crespo, *Punto Focal de Género*

Mario Gallego, *PNUD Infosegura*

PNUD Costa Rica

Randall Brenes

Karol Sánchez, *PNUD Infosegura*

PNUD Panamá

Patricia Pérez, *Gobernabilidad y paz*

Allan Morales

Belice

Adele Ramos, *Observatorio del Crimen*

Marilyn Lee, *PNUD Belice*

Coordinación editorial

Élmer L. Menjívar, *PNUD Infosegura*

Corrección de estilo

Tania Góchez

Diseño y diagramación

Betzy Flores

AGRADECIMIENTOS

El Salvador:

Edgardo Amaya

*Director de la Dirección de Información y Análisis,
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*

Vilma Mejía

Gerente, Unidad de Género de la DIGESTYC

Lorena Tobar

*Coordinadora Nacional de la Unidad de Género
Institucional*

Marina Haydee Martinez de Ortega

*Directora Nacional de la Mujer, Niñez, Adolescencia,
LBTI de la Fiscalía General de la República*

Subcom. Blanca Leiva

Jefa de la Unidad de Genero de la Policía Nacional Civil

Guatemala:

Liliana Alvarado

*Departamento de Atención a la Víctima de la Policía
Nacional Civil*

Bélgica Rodríguez

Secretaría Presidencial de la Mujer

Anabella de la Cruz

*Sistema Nacional de Información de Violencia en
Contra de la Mujer-SNIVCM – /INE*

Edda Robledo

Fiscalía de la Mujer; Ministerio Público de Guatemala

Costa Rica:

Marianella Ullet

Fuerza Pública, Ministerio de Seguridad

Oscar Delgado

*COMESCO, Observatorio de la Violencia (Ministerio
de Justicia y Paz), Viceministerio de Paz*

Dixie Mendoza

*Coordinadora, Observatorio de violencia de género
contra las mujeres y acceso a la justicia (Poder Judicial)*

Honduras:

Servio Tulio Mendoza

Técnico en género, educación y desarrollo INAM

Melissa Lagos

Técnica analista de datos de la Encuesta de Hogares

Osiris Eguigure

Técnica analista de datos

Comisionado Herman Sánchez

Coordinador UTECI

Comisaria Jessica Aguilar

*Asistente Ejecutiva Subsecretaría en Asuntos
Interinstitucionales*

Nohelia Alvarenga

Técnica en convivencia y seguridad ciudadana UTECI

CONTENIDO

Presentación	10	2 El continuum de la violencia contra las mujeres en cifras	81
Lista de siglas y acrónimos	17	Introducción	82
1 ¿De qué estamos hablando? Seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana	20	1. Las caras de la violencia contra las mujeres en la región: la realidad narrada desde las cifras	84
Introducción	21	1.1 Impacto diferenciado de la violencia en mujeres y hombres	86
1. Seguridad humana	26	1.2 La violencia contra las mujeres comienza en el hogar.....	88
2. Seguridad ciudadana	29	1.3 La violencia sexual: un riesgo recurrente en la vida de las mujeres que no se limita al ámbito privado.....	97
2.1 Seguridad ciudadana, derechos humanos y desarrollo social	33	1.4 La desaparición de mujeres: un fenómeno creciente.....	104
2.2 Dimensiones de la seguridad ciudadana	36	1.5 El femicidio/feminicidio: la expresión de mayor gravedad de la violencia contra las mujeres	112
2.3 Ámbitos del accionar de la seguridad ciudadana	38	1.6 Cuando la violencia contra las mujeres trasciende las fronteras nacionales	132
3. La violencia contra las mujeres	41	2. Oportunidades para mejorar la gestión de la información sobre violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana	148
3.1 ¿Qué es la violencia contra las mujeres?	41	Bibliografía	152
3.2 Tipos y espacios de ocurrencia de la violencia contra las mujeres.....	46	3 Capacidades institucionales para integrar la violencia contra las mujeres y las niñas en las políticas públicas de seguridad ciudadana	155
3.3 La violencia en el ciclo de vida de las mujeres.....	58	Introducción	156
4. La violencia contra las mujeres: un problema de seguridad ciudadana	64	1. Marco conceptual y metodología para analizar las capacidades de los Estados	158
5. Cuatro situaciones emblemáticas de violencia contra las mujeres en su vínculo con la seguridad ciudadana	69		
6. El marco de análisis del informe	75		
Bibliografía.....	78		

2. Marcos legales y políticas públicas	163	5.2 Mecanismos de rendición de cuentas a población abierta	223
2.1 Marco legal internacional sobre la VCMN y su vinculación con la seguridad ciudadana.....	163	6. Desafíos.....	225
2.2 Marco legal nacional sobre la VCMN y su vinculación con la seguridad ciudadana	168	6.1 Marcos legales y políticas públicas	225
2.3 Marco de políticas públicas de seguridad ciudadana y la incorporación de la VCMN.....	174	6.2 Planificación estratégica	230
3. Planificación estratégica	178	6.3 Gestión institucional.....	232
3.1 Alcances y retos de la incorporación de la perspectiva de género y la VCMN en los procesos de planificación estratégica de las políticas de seguridad ciudadana.....	178	6.4 Participación ciudadana y rendición de cuentas.....	236
3.2 Alcances y retos de la incorporación de la perspectiva de género y la VCMN en el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas de seguridad ciudadana.....	187	6.5 Mirada de conjunto.....	237
4. Gestión institucional de las políticas de seguridad ciudadana e integración de la perspectiva de género y la VCMN.....	191	Bibliografía.....	239
4.1 Áreas o unidades de género en las instituciones responsables de las políticas de VCMN.....	191	4 Conclusiones y recomendaciones	240
4.2 Capacitación y formación en temas de género y VCMN en el personal de las instituciones de seguridad ciudadana.....	194	1. Principales conclusiones	242
4.3 Capacidades para generar, analizar y utilizar datos sobre VCMN....	199	1.1 Importancia de integrar la VCMN como un asunto de seguridad ciudadana.....	242
5. Participación ciudadana y rendición de cuentas	221	1.2 La gravedad del problema.....	244
5.1 Mecanismos de consulta e involucramiento de organizaciones de mujeres en las políticas de seguridad ciudadana.....	221	1.3 Los avances y retos en la incorporación del género y la VCMN en las instituciones de seguridad ciudadana.....	245
		2. Recomendaciones	250
		Bibliografía	253
		Anexos	254
		Anexo 1. Marco normativo internacional y nacional.....	254
		Anexo 2. Marco político nacional de la VCMN y de la seguridad ciudadana	265
		Bibliografía	274

CONTENIDO

Figuras, gráficos, recuadros y tablas

1 ¿De qué estamos hablando? Seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana

Figuras

Figura 1. Ámbitos de la seguridad humana y la seguridad ciudadana.....	30
Figura 2. Pirámide de la seguridad.....	38
Figura 3. Factores vinculados a la violencia contra las mujeres.....	44
Figura 4. Pirámide de violencia directa, estructural y cultural.....	48
Figura 5. Tipos y ámbitos de la violencia contra las mujeres.....	49
Figura 6. Violencia contra la mujer en su ciclo de vida.....	59

Gráficos

Gráfico 1. Porcentajes de conductas generadas por el temor al delito en Centroamérica en 2015.....	38
Gráfico 2. Tasas más altas del mundo de homicidio adolescente (10 a 19 años).....	61

Recuadros

Recuadro 1. Datos de violencia doméstica en Centroamérica y República Dominicana.....	50
Recuadro 2. Violencia en el ámbito laboral y educativo en el Triángulo del Norte de Centroamérica.....	52
Recuadro 3. Expresiones de violencia y acoso sexual en el espacio público.....	53

Recuadro 4. Delincuencia organizada.....	60
---	----

Recuadro 5. La violación como arma de dominación en la historia.....	62
---	----

Recuadro 6. Acciones subregionales de incorporación del género en las políticas de seguridad ciudadana.....	67
--	----

Tablas

Tabla 1. Prevalencia de violencia física y sexual en mujeres de 15 años y más por región.....	48
--	----

Tabla 2. Tipología de la violencia posconflictos.....	57
--	----

2 El continuum de la violencia contra las mujeres en cifras

Gráficos

Gráfico 1. El continuum de la violencia en los países del norte de Centroamérica (2017).....	87
---	----

Gráfico 2. Acumulado de denuncias de maltrato infantil en niñas y adolescentes por rango etario (2017).....	89
--	----

Gráfico 3. Acumulado de denuncias de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres en Honduras y Guatemala por rango etario (2017).....	91
--	----

Gráfico 4. Guatemala: Porcentaje de denuncias de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres según relación con el victimario (2018).....	92
--	----

Gráfico 5. El Salvador: Incremento promedio de denuncias de delitos sexuales en mujeres en municipios con y sin Unimujer-ODAC (2016-2017).....	99	Gráfico 18. Porcentaje de personas retornadas a los países del norte de Centroamérica según país de procedencia (2017).....	132
Gráfico 6. El Salvador y Guatemala: Evolución del número de denuncias de delitos sexuales presentadas por mujeres según espacio de ocurrencia (2010-2016).....	99	Gráfico 19. Motivos por los que emigra la población salvadoreña	132
Gráfico 7. Honduras y El Salvador: Porcentaje de delitos sexuales denunciados por mujeres según relación con el victimario (2016)	101	Gráfico 20. Número de casos de trata de mujeres reportados a las autoridades (2012-2017).....	135
Gráfico 8. El Salvador: Número de delitos sexuales por día de ocurrencia (2015-2018).....	102	Gráfico 21. El Salvador, Guatemala y Honduras: Porcentaje de víctimas de trata según sexo (2017).....	136
Gráfico 9. Evolución tasa de denuncias de mujeres desaparecidas (2010-2018).....	105	Gráfico 22. Guatemala: Víctimas de trata (2010-2018).....	136
Gráfico 10. Guatemala: Denuncias de mujeres desaparecidas por rango etario (2018).....	106		
Gráfico 11. Evolución de la tasa de muertes violentas de mujeres (2010-2019) . .	115	Recuadros	
Gráfico 12. El Salvador: Muertes violentas de mujeres por área de ocurrencia (2014-2018).....	122	Recuadro 1. Cuando la frontera entre lo privado y lo público se desdibuja: el sicariato como estrategia para el feminicidio íntimo por encargo en El Salvador y Guatemala	92
Gráfico 13. El Salvador: Evolución del porcentaje de muertes violentas por sexo y espacio de ocurrencia (2010-2018).....	123	Recuadro 2. Cuando la desaparición es la antesala del femicidio: Tres mujeres desaparecidas entre miles en Guatemala.....	107
Gráfico 14. Muertes violentas de mujeres por rango etario (2017).....	125	Recuadro 3. Cuando el factor de riesgo es ser mujer en un contexto de violencia delincencial en la vía pública en Honduras.....	116
Gráfico 15. Costa Rica: Porcentaje de femicidios por tipo de arma (2010-2016).....	130	Recuadro 4. Femicidios en territorios con alta incidencia de pandillas en Guatemala.....	126
Gráfico 16. Costa Rica: Porcentaje de femicidios por relación de la víctima con el victimario (2016)...	130	Recuadro 5. Cuando la exclusión social y la discriminación contra las mujeres matan. Once mujeres asesinadas por un feminicida serial en Costa Rica.....	138
Gráfico 17. El Salvador: Acceso a la justicia por feminicidio (2013-2018)	131	Recuadro 6. Femicidio de Margarita Murillo, defensora de derechos humanos de Honduras.....	142

Tablas

Tabla 1. Evolución de las tasas de denuncia de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres (2010-2017)	90
Tabla 2. Evolución de las tasas de denuncias de delitos sexuales presentadas por mujeres (2010-2018)	97
Tabla 3. Tasa de muertes violentas por región y sexo (2018)	113

3 Capacidades institucionales para integrar la violencia contra las mujeres y las niñas en las políticas públicas de seguridad ciudadana

Figuras

Figura 1. Línea de tiempo de creación de los principales instrumentos de derecho internacional para erradicar la violencia de género e incorporar su combate a las labores de seguridad ciudadana	166
--	-----

Gráficos

Gráfico 1. Mecanismos de evaluación y seguimiento	187
Gráfico 2. Desagregación de datos reportados por las instituciones de seguridad ciudadana	190

Recuadros

Recuadro 1. Objetivo y generalidades de la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala	171
Recuadro 2. Datos necesarios en los registros de información desagregada	207
Recuadro 3. Marcos legales y políticas públicas. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta	227

Recuadro 4. Planificación estratégica. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta	231
Recuadro 5. Gestión institucional. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta	235
Recuadro 6. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta	237

Tablas

Tabla 1. Contenidos de género y VCMN en los planes estratégicos de las instituciones de seguridad ciudadana en 6 países de la región ...	183
Tabla 2. Subsistemas de información sobre VCMN	188
Tabla 3. Existencia de unidades de género en instituciones de seguridad ciudadana	192
Tabla 4. Capacitación y formación en materia de género y VCMN en el personal de las instituciones de seguridad ciudadana	196
Tabla 5. Instrumentos de recolección de datos específicos sobre violencia contra las mujeres	201
Tabla 6. Recursos etiquetados para VCMN ...	210
Tabla 7. Mecanismo de articulación interinstitucional para responder a la VCMN	216
Tabla 8. Mecanismos de coordinación para responder ante la VCMN	215

PRESENTACIÓN

Reflexiones sobre contexto COVID-19 y las implicaciones consecuentes en la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica y República Dominicana

Este informe fue realizado antes de repunte mundial de la crisis de la COVID-19, **su propósito es el visibilizar los avances y desafíos para alcanzar las metas del ODS 16 y el ODS 5 en relación a la eliminación de toda forma de violencia contra las mujeres**, con esfuerzos concretos desde los Estados para asegurar una vida libre de violencias.

La crisis sanitaria de la COVID-19 representa uno de los desafíos más grandes del mundo actual. Resulta bastante complejo estimar tanto el impacto de esta crisis en vidas humanas, como las consecuencias resultantes del declive económico que está afectando a la población a nivel mundial.

Con un decaimiento alarmante, se teme que la crisis derive en uno de los más grandes deterioros en el PIB de latinoamérica, **llevando a casi 100 millones de personas a caer en una situación de pobreza extrema** en 2020¹. Los pronósticos son cada vez más pesimistas respecto al tiempo que tomará a la economía de la región recuperarse a su estado pre-COVID-19². Las medidas de confinamiento han tenido efectos negativos en el mercado laboral, ocasionando aumentos en el desempleo y pérdidas

de medios de vida y profundiza las ya erosionadas desigualdades sociales, a la vez que incrementa los factores de riesgo que estos hechos suponen en la vida de las personas y en particular de las mujeres.

Aunque por el momento contamos solo con una aproximación al impacto total que la crisis sanitaria está ocasionando al bienestar social y los indicadores de desarrollo, experiencias de crisis humanitarias y económicas anteriores nos revelan que estas suelen tener un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. Son las mujeres quienes usualmente sufren afectaciones desproporcionadamente mayores. Esto se debe principalmente a la existencia de desigualdades estructurales que están arraigadas a las inequidades de género, y a mecanismos de protección social inadecuados o inexistentes que imperan en el contexto latinoamericano. Las mujeres experimentan grandes desventajas con respecto a su autonomía económica en la región, donde la subsistencia misma de una de cada tres mujeres está determinada por otra persona.

El promedio ponderado de mujeres sin ingresos propios para América Latina en el 2017 fue de 28.1% mientras que el indicador equivalente para los hombres fue de 13.2%. En El Salvador, esta cifra se sitúa en 41.6% y en Guatemala esta asciende al 51%³ (CEPAL 2019). Durante la crisis de seguridad

1 PNUD. (2020). Más allá de la recuperación: con miras al 2030. [2https://elpais.com/economia/2020-06-24/america-latina-tardara-tres-o-cuatro-anos-en-recuperar-el-pib-anterior-a-la-pandemia.html](https://elpais.com/economia/2020-06-24/america-latina-tardara-tres-o-cuatro-anos-en-recuperar-el-pib-anterior-a-la-pandemia.html)

3 Cifra para el 2014, último año con datos disponibles

alimentaria del 2007/08, por ejemplo, los hogares encabezados por mujeres tuvieron una probabilidad mayor de caer en una situación de inseguridad alimentaria que aquellos encabezados por hombres (Compton, Wiggins y Keats, 2011). Las situaciones de crisis en general y las circunstancias particulares que caracterizan la crisis de salud pública actual constituyen factores de riesgo para las mujeres, al verse expuestas a sufrir distintos tipos de violencia, graves afrontas de derechos humanos que tienen severas y duraderas repercusiones en las vidas de las sobrevivientes. Por este motivo es imprescindible que los gobiernos incorporen a sus planes nacionales de respuesta la prevención y reparación de los actos de violencia contra las mujeres y las niñas, según lo instado en la declaración interagencial de COVID-19⁴.

Como lo plantea este informe, las instituciones de seguridad ciudadana y justicia han venido batallando con el abordaje y superación de las múltiples dificultades inherentes a la gestión de información sobre violencia contra las mujeres. La estimación acertada de este tipo de hechos, que comprende delitos tales como: la violencia doméstica, violencia intrafamiliar, delitos sexuales, trata, mujeres desaparecidas, violencia económica, psicológica, maltrato infantil, muertes violentas y femicidio/feminicidio, ha representado uno de los desafíos de medición de mayor complejidad para la política pública. Esto se debe a numerosos factores. La violencia que resulta en una denuncia, representa una abrumante minoría, con una cantidad de sub-registros insondable.

40%

Se estima que menos del 40 % de las mujeres que sufren violencia buscan algún tipo de asistencia, y cuando lo hacen, se abocan principalmente a familiares y amigos.

10%

Menos del 10 % de mujeres procura atención en las instituciones de justicia o salud, según el Informe de Mujeres del Mundo (UNDS, 2015).

La sociedad misma padece de una considerable tolerancia ante este tipo de hechos, lo que contribuye a su invisibilización y a deficiencias estructurales en su abordaje. La falta de confianza institucional debido a los altos índices de impunidad es a su vez uno de los principales contribuyentes a este desafuero.

Por otro lado, es importante reconocer que los esfuerzos y avances recientes en la gestión de información desde las instituciones de seguridad ciudadana, permiten un mayor acercamiento a la problemática. No obstante, es necesario tener en cuenta que la situación de los registros la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) previos a la pandemia, como lo indica con más detalle este informe, presentaban ya carencias importantes en muchos países de la región. Una de estas carencias principales se observa en la escasez o ausencia total de variables desagregadas en los registros administrativos. Esta información sobre víctimas, victimarios y hechos debió ser sistemáticamente recogida como el *sine qua non* para establecer de manera cuantificable las características de las mujeres que sufren violencia desde los diferentes grupos vulnerables. También es información decisiva para precisar particularidades sobre las condiciones bajo las cuales las víctimas fueron agredidas. La información que aportan estas desagregaciones debieran ser el eje central de la política pública sobre la base de evidencia para el diseño efectivo de intervenciones y abordaje de la VCMN.

⁴ http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/06/Inter-agency_Statement_VAW_and_COVID_Spanish_1.pdf



Variables como lugar y hora de los hechos, la relación víctima-victimario, la identificación como privado o público del espacio en que se dio la agresión, antecedentes de violencia, la identidad étnico-racial, pertenencia a la comunidad LGBTI+, existencia de discapacidades, estado de embarazo, nacionalidad, tipo de arma, vínculos del perpetrador con organizaciones delincuenciales, entre otras. Estas desagregaciones de información son tan esenciales como la existencia de tomadores de decisión que propongan argumentos normativos sobre la base de la igualdad, justicia y evidencia sensible al género. Asimismo, es imprescindible para reducir los niveles de impunidad contar con información sobre la eficacia de los procesos relativos al acceso a la justicia para identificar los cuellos de botella.

La crisis de salud pública actual está agravando el contexto de lasitudo de los registros de hechos de VCMN. En muchas instancias, los sistemas judiciales y las instituciones que trabajan con la producción y procesamiento de datos administrativos han tenido dificultades de operación o interrumpido por completo sus labores a causa de las medidas de confinamiento y restricciones de movilidad impuestas por los estados. Además, estas mismas medidas dificultan el acceso de las mujeres a las instituciones de seguridad, justicia y centros de salud. Aún en el caso de poder movilizarse hasta un centro de salud, estos se encuentran abarrotados y enfocando sus esfuerzos a la atención de la pandemia y no en proveer atención diferenciada a víctimas por violencia de género. esta situación conlleva a una profundización de la indiferencia frente a las víctimas de VCMN. La urgencia que demandan estos embates, y la preocupación por entender la evolución del fenómeno bajo esta coyuntura, ha llevado a las autoridades, organismos de mujeres y sociedad civil a buscar medios alternos y fuentes de información no tradicionales para lograr un acercamiento a este desconcierto. Se ha fomentado también la búsqueda de alternativas innovadoras para subsanar las dificultades en la captura de información sobre la incidencia de la VCMN, como el uso de aplicativos móviles o encuestas telefónicas especializadas. Alternativas que presentan sus propios desafíos para asegurar la inclusión y protección de las víctimas de los propios mecanismos de recolección de información, al encontrarse las mujeres en estrecha cercanía de sus agresores. Igualmente, estas herramientas requieren del establecimiento de protocolos para equilibrar la demanda de atención con la capacidad de respuesta de las instituciones estatales.

En la actualidad de la pandemia causada por el COVID-19, existen indicativos concretos que aluden a repuntes de la violencia contra las mujeres en Latinoamérica.

En Guatemala, por ejemplo, las llamadas de auxilio a la línea de asistencia de la Policía Nacional Civil por violencia intrafamiliar realizadas en mayo incrementaron en un **43%** con respecto a las llamadas del mismo mes en el 2019⁵.

En Colombia, según el Observatorio Colombiano de las Mujeres, se estima que la cifra de denuncias por violencia familiar ha aumentado en **162%**⁶.

En México, la Fiscalía Especializada en Femicidios y Delitos Contra la Mujer del estado de Nuevo León reportó un aumento de más del **35%** de denuncias de violencia intrafamiliar⁷.

En Brasil, la cifra ha aumentado en **50%** según el Fuero de Violencia Doméstica del Tribunal de Justicia de Rio de Janeiro⁸.

Estos estallidos de violencia azotan una región que ya se caracterizaba por estar a la cabeza de los indicadores de violencia contra las mujeres a nivel mundial.

5 Cálculo de PNUD Infosegura con base a datos oficiales de la Policía Nacional Civil de Guatemala -Sección de Estadísticas, en proceso de validación por el INE.

6 <http://www.observatoriomujeres.gov.co/en/Publicaciones/Publicacion>

7 <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-leon-aumentan-delitos-mujer-cuarentena>

8 https://www.clarin.com/internacional/coronavirus-brasil-aumentan-denuncias-violencia-genero-cuarentena-rio-janeiro_0_8ur_LTpKm.html

Entre los mecanismos que contribuyen a elucidar estos patrones se encuentran el aumento del consumo de alcohol, factor de riesgo conocido para la violencia doméstica (OMS, 2006). El COVID-19 ha irrumpido fuertemente en todos los aspectos de la cotidianidad de la vida debido a aislamientos estrictos, pérdida de las percepciones de seguridad personal, pérdidas de empleo y medios de vida, estrés financiero e incertidumbre política. Estas situaciones pueden desencadenar conflictos. Por otra parte, sabemos que la violencia no es un fenómeno nuevo, estaba ya situada en el individuo. El confinamiento supone también distancia de la víctima con las redes de apoyo de las mujeres, haciendo de la violencia un fenómeno todavía más ajeno a las condenas sociales que estos hechos pudieran provocar.

Es imperante trabajar para reconocer y abordar las diferentes maneras en que este desafío afecta a los grupos más vulnerables, para tener una respuesta integral e inclusiva desde la política pública, para no dejar atrás a las mujeres víctimas de violencia.

Como se expresa en este informe, la violencia contra las mujeres adopta varias formas según los contextos de vida y cúmulo de condiciones de vulnerabilidad que experimentaran. Al incorporar una mirada con lentes de género a la complejidad de contextos que surgen a raíz de la pandemia del COVID-19, se puede lograr un acercamiento un poco más próximo a la envergadura de realidades e interseccionalidad de las discriminaciones que sufren las mujeres.

Las mujeres en áreas rurales

Los entornos rurales tienen desafíos particulares, pues tienen una mayor susceptibilidad a las variaciones del ingreso debido a su dependencia a fuentes de ingreso estacionales. El contexto actual y las restricciones de movilidad dificultan tanto la contratación como la prestación de servicios de mano de obra para cosechas y siembra, dificultan el traslado de los cultivos a centros de procesamiento y mercados para su comercialización. En general, las perturbaciones en la economía resultan en fluctuaciones de los precios de los alimentos, pérdida de cosechas, empleos e incluso medios de vida. Particularmente las mujeres se ven con mayores dificultades que los hombres para hacer frente y absorber adversidades resultantes de una coyuntura como la actual. Las brechas de género características de los ámbitos rurales, las cuales consisten en diferencias abismales en el acceso a tierra, bienes de producción, acceso a servicios financieros y educación, aunado a los roles tradicionales que responsabilizan a las mujeres de las labores domésticas, limitan su acceso al mercado de trabajo y aumentan su vulnerabilidad ante situaciones de inseguridad alimentaria, sobre todo cuando estas son cabezas del hogar. Además, porque estas se ven en la necesidad de emplear mecanismos de adaptación negativos como: optar por alimentos de menor calidad nutricional y menor precio, priorización de la alimentación de miembros del sexo masculino de la familia, priorizar los gastos en alimentación sobre otros gastos familiares como los relativos a atención médica o educación, en especial la de las niñas, o la venta de activos de las mujeres (FAO 2014).

Estás medidas tienen repercusiones negativas en el bienestar, resiliencia y autonomía no solo en el corto plazo, sino también en el largo plazo, ya que las mujeres adultas mayores tienen mayor propensión que los hombres a vivir en una situación de pobreza, en particular cuando estas lideran familias monoparentales. (UNDS, 2015).

Desde la perspectiva de seguridad ciudadana, las personas en contextos rurales suelen tener actitudes aún más tolerantes ante situaciones de violencia doméstica, considerando violencia física o sexual como circunstancias normales en las relaciones de pareja. (Ilika Amobi, 2006). Las normas culturales y sociales son factores que pueden tener una fuerte influencia en la conformación y aceptación de comportamientos que pueden incluso promover la violencia (WHO, 2009). **Las mujeres en contextos rurales, particularmente las mujeres jóvenes, están más expuestas a ser víctimas de violencia, pero bajo desventajas mayores por tener que desplazarse largas distancias para encontrar a un familiar o un centro de atención, o tener menor acceso a dispositivos móviles o internet para hacer denuncias.**

Este mismo acercamiento arrojaría condiciones y envergaduras de desigualdades igualmente desafiantes y desproporcionadas al considerar las condiciones de las mujeres de diferentes características y vivencias sociales. Existe también una sobrerrepresentación abrumadora de las mujeres en trabajos temporales y mal remunerados, tal como el caso de las empleadas domésticas.

Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo, **en el mundo son más de 55 millones de personas**, siendo en su mayoría mujeres, que trabajan en este rubro, quienes están en riesgo de perder sus trabajos⁹.

Para estas mujeres, trabajar en este sector representaba ya un riesgo y una situación de vulnerabilidad antes de la crisis, debido a que hay pocas o nulas leyes que regulen sus derechos laborales. Además, las empleadas domésticas, frecuentemente viven fuertemente asediadas por situaciones de explotación, discriminación y violencia. Con similares desafíos se encuentran también las mujeres en primera línea de respuesta en esta crisis. El agravamiento de estas situaciones de desventaja se mantiene al margen de las respuestas estatales.

⁹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_748117/lang-es/index.htm

REFERENCIAS

PRESENTACIÓN

- FAO. (2014). Women's resilience to food Price volatility: a policy response. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i3617e/i3617e.pdf>
- CEPAL. (2019). La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3). Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45032-la-autonomia-mujeres-escenarios-economicos-cambiantes>
- Compton, J., Wiggins, S. & Keats, S. (2011). Impact of the global food crisis on the poor: what is the evidence?. London, ODI. Disponible en: https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/icw_trendsregions.pdf
- WHO. (2006). Fact sheet: Intimate Partner Violence and Alcohol. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/world_report/factsheets/fs_intimate.pdf
- WHO. (2009) Violence Prevention the Evidence. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/norms.pdf
- Ilika, Amobi. (2006). Women's Perception of Partner Violence in a Rural Igbo Community. African journal of reproductive health.
- UNDS. (2015). The World's Women 2015, Trends and Statistics. Disponible en: https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/WorldsWomen2015_report.pdf

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ATIC

Agencia Técnica de Investigación Criminal (Honduras)

AyHS

Acoso y hostigamiento sexual

CAC

Consejo Agropecuario Centroamericano

CAWN

Central America Women's Network (Red de Solidaridad con Mujeres en Centroamérica)

CCPE

Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades

CEDAW

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDH

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CLAIS

Comités Locales de Atención Inmediata y Seguimiento para casos de alto riesgo por violencia contra las mujeres

CNTC

Central de Trabajadores del Campo (Honduras)

CONAPLUVI

Comisión Nacional de Lucha, Prevención, Atención y Sanción a la Violencia (República Dominicana)

CONAPRED

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (México)

CONAPREVI

Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (Guatemala)

CONVIMU

Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (Panamá)

Corte IDH

Corte Interamericana de Derechos Humanos

CSJ

Corte Suprema de Justicia (Guatemala)

CTE

Comisión Técnica Especializada

DIA

Dirección de Información y Análisis (El Salvador)

DIEP

Departamento de Información y Estadísticas Policiales (El Salvador)

DIGESTYC

Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)

DINAF

Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (Honduras)

ESCA

Estrategia de Seguridad de Centroamérica

FEHMUC

Federación Hondureña de Mujeres Campesinas

FGR

Fiscalía General de la República (El Salvador)

FNRP

Frente Nacional de Resistencia Popular (Honduras)

GAM

Grupo de Apoyo Mutuo (Guatemala)

IDHUCA

Instituto de Derechos Humanos de la UCA

IDMC

Internal Displacement Monitoring Centre
(Observatorio de Desplazamiento Interno)

IEEPP

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

IMAS

Instituto Mixto de Ayuda Social (Costa Rica)

INA

Instituto Nacional Agrario

INACIF

Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Guatemala)

INAM

Instituto Nacional de la Mujer (Honduras)

INAMU

Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica)

INE

Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)

INE

Instituto Nacional de Estadística (Honduras)

INFOP

Instituto Nacional de Formación Profesional (Guatemala)

Infosegura

Proyecto Gestión de la Información Basada en Evidencia

INMUJERES

Instituto Nacional de las Mujeres (México)

ISDEMU

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

IUDPAS

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad

Las Dignas

Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (El Salvador)

LEIV

Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (El Salvador)

LEPINA

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (El Salvador)

LGBTI+

Lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales

LIBRE

Partido Libertad y Refundación (Honduras)

LIE

Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres

MAM

Mecanismos para el adelanto de las mujeres

MESECVI

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

MINGOB

Ministerio de Gobernación (Guatemala)

MIP

Ministerio de Interior y Policía (República Dominicana)

MJSP

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (El Salvador)

MP

Ministerio Público (Guatemala)

MP

Ministerio Público (Honduras)

OACNUDH

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA

Organización de los Estados Americanos

OIJ

Organismo de Investigación Judicial (Costa Rica)

OIM

Organización Internacional para las Migraciones

OMS

Organización Mundial de la Salud

ONE

Oficina Nacional de Estadística (República Dominicana)

ONU Mujeres

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

ONU

Organización de las Naciones Unidas

OPS

Organización Panamericana de la Salud

ORMUSA

Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz

PDDH

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador)

PGR

Procuraduría General de la República (El Salvador)

PGR

Procuraduría General de la República (República Dominicana)

PNC

Policía Nacional Civil (El Salvador)

PNC

Policía Nacional Civil (Guatemala)

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRIEG

Política Regional de Igualdad y Equidad de Género

SCDUR

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)

SCGG

Secretaría de Coordinación General de Gobierno (Honduras)

SDHJGD

Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (Honduras)

SEPREM

Secretaría Presidencial de la Mujer (Guatemala)

SICA

Sistema de la Integración Centroamericana

SUMEVIG

Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (Costa Rica)

TSE

Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)

UCA

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

UD

Unificación Democrática (Honduras)

UNAH

Universidad Nacional Autónoma de Honduras

UNICEF

United Nations International Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

Unimujer-ODAC

Unidades Institucionales de Atención Especializada a las Mujeres en Situación de Violencia de la Oficina del Denuncia y Atención Ciudadana (El Salvador)

UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

UTECI

Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional (Honduras)

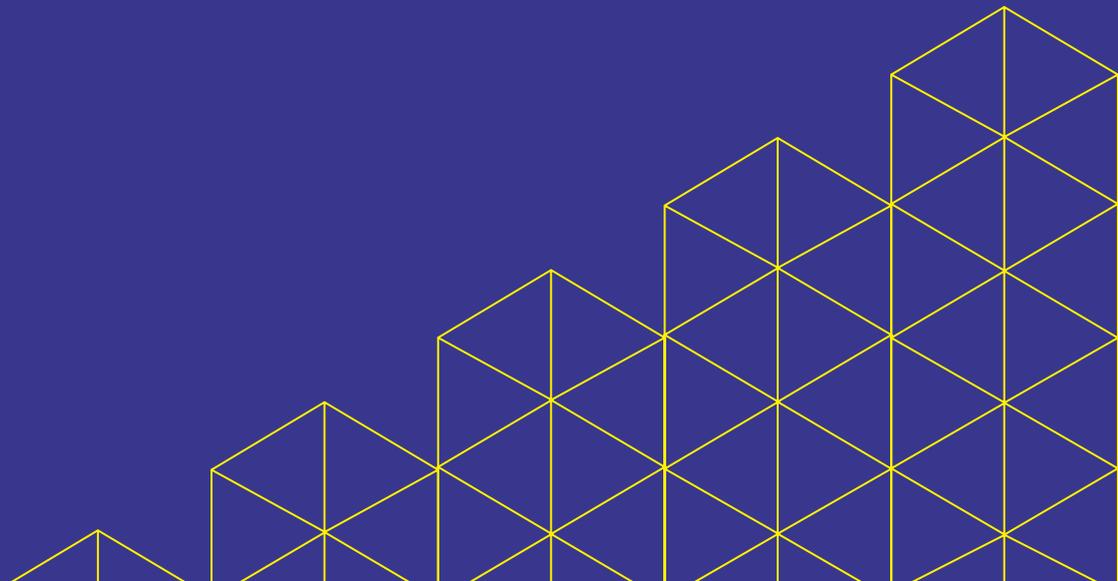
VCMN

Violencia contra las mujeres y niñas



¿De qué estamos hablando?

Seguridad Ciudadana y Violencia Contra
las Mujeres en Centroamérica
y República Dominicana



INTRODUCCIÓN

En 2019, Centroamérica y República Dominicana registraron una tasa de muertes violentas de mujeres que, en promedio, llegaba a 5.8 por cada 100.000 mujeres¹ (Infosegura con base en datos oficiales [<https://www.infosegura.org>]²), cifra que supera la tasa mundial —que fue de 2.3 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2018) — y la tasa para América Latina y el Caribe — de 4.6 (Infosegura con base en datos de UNODC)—. Para 2019, esta región presentó una tasa de muertes violentas de 25.7 por 100,000 habitantes, incluidos hombres y mujeres.

A su vez, el conjunto de países del norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) registra tasas de muertes violentas aún más altas:

61.8 fallecimientos violentos de hombres por cada 100,000 varones en 2019, cifra que en el caso de las mujeres fue de 7.1 (Infosegura con base en datos oficiales). Entre estos países, EL SALVADOR presentó en 2019 una tasa de 6.5 de muertes violentas de mujeres. En tanto, HONDURAS registró una tasa de 8.2 casos por cada 100,000 mujeres, cifra que en GUATEMALA fue de 6.5³.

1 Se excluye a Panamá y Nicaragua.

2 Estimaciones de Infosegura con base a datos oficiales de las siguientes fuentes: Belice, Observatorio de Criminalidad Belice; Costa Rica, Organismo de Investigación Judicial (OIJ); El Salvador, Dirección de Información y Análisis (DIA); Guatemala, Ministerio de Gobernación (MINGOB); Honduras, Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional (UTECI); República Dominicana, proyección a septiembre con base en Observatorio de Seguridad Ciudadana.

3 Datos de Policía Nacional Civil (PNC)-Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), El Salvador; Policía Nacional Civil (PNC)-Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala; y UTECI-Instituto Nacional de Estadística (INE), Honduras.

Aunque se registra una tendencia a la baja en la tasa de muertes violentas en la subregión, estos datos se mantienen preocupantemente altos, sobre todo en los países del norte de Centroamérica. En esta zona se encuentran, además, disimilitudes en la tendencia por sexo: una disminución marcada en la tasa para los hombres, que fluctuó de 98.6 en el 2015 a 61.8 en el 2019, frente a una tendencia moderada a la baja en las muertes violentas de mujeres, de 10.3 en el 2015 a 7.1 en el 2019.

El desafío que develan estos datos es evidente para una subregión que enfrenta emergencias de inseguridad caracterizadas por la presencia y la penetración local del crimen organizado, el tráfico de drogas, el control de territorios por parte de grupos delictivos, la expansión de actividades delictivas que mercantilizan a las personas (mujeres en particular, pero no solo a estas), el incremento de expresiones de violencia altamente crueles y degradantes contra las mujeres, el uso cotidiano de armas de fuego y la normalización de la violencia.

Si bien ante esta realidad los países han avanzado hacia la construcción de estrategias de seguridad ciudadana más compatibles con la perspectiva del desarrollo humano⁴, la información mostrada a lo largo de este reporte muestra que aún persisten problemas que dificultan revertir este contexto de inseguridad y generan altos costos económicos y sociales tanto para los Estados como para la sociedad.

4 Bajo el paradigma del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe basarse en la garantía de la vigencia del Estado de derecho, la resolución pacífica de conflictos, la rendición de cuentas y el empoderamiento de las personas en un marco de respeto a las libertades fundamentales (O'Donnell [1993]; Ungar [2011] citado en PNUD [2013]).

Los factores que están en el fondo de este complejo problema son varios y diversos. La pobreza, la desigualdad, la exclusión y el crecimiento urbano desordenado son aspectos que caracterizan a diversos territorios en los países de la subregión, lo que se traduce en carencia de acceso de amplios sectores de la población a las garantías sociales básicas para el desarrollo — tales como salud, educación, vivienda digna, mercados laborales formales y participación política —, dando lugar a la generación de capacidades y oportunidades desiguales entre las personas, exponiéndolas a distintos grados de riesgo y vulnerabilidad, según su condición, e incrementando con ello la conflictividad social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013).

A lo anterior se suman las debilidades institucionales que muestran los Estados ante la magnitud y características del problema, la facilidad para acceder a armas de fuego, las secuelas intangibles del conflicto armado en varios países de la subregión y la presencia transnacional del crimen organizado y el narcotráfico, aspectos van debilitando la cohesión social y dan lugar a la reproducción de la violencia (De León Escribano, 2008).

El contexto de violencia que experimenta la subregión es también producto de factores estructurales de género que han fundamentado relaciones desiguales de poder entre los sexos y han preservado la hegemonía de masculinidades violentas y la prevalencia de estereotipos que justifican y fomentan la violencia de todo tipo, en particular aquella contra las mujeres. La realidad y la violencia que ellas enfrentan están inmersas en el contexto de alta violencia y delincuencia que se vive en la región, perpetuándose en un escenario de gran desigualdad donde prevalece una gran impunidad social e institucional respecto a la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

Como señala Azaola (Septiembre-diciembre de 2012), en el marco de una cultura androcéntrica hegemónica, no resulta sorprendente que la violencia contra las mujeres, que ha existido “desde siempre”, haya sido hasta recientemente una de las expresiones más invisibilizadas de la violencia social.

No obstante esta invisibilización, esta realidad se impone y muestra un panorama preocupante que requiere de la confluencia de múltiples actores y estrategias para una respuesta adecuada. Como se documenta y analiza a lo largo de este informe, los femicidios/feminicidios en los países de la región no solo presentan altas tasas, sino que además se diversifican las formas en que estos se cometen, incrementando el ensañamiento y dificultando la debida sanción y reparación del daño al emerger fenómenos diversos asociados, como el de la delincuencia organizada o el del femicidio/feminicidio íntimo cometido mediante el sicariato.

La violencia sexual es también una constante que afecta a muchas mujeres en la subregión, sobre todo a las adolescentes y niñas. También adquiere nuevas modalidades vinculadas a las actividades de los distintos grupos criminales que azotan la región, los cuales no solo abusan sexualmente de ellas o las violan, sino que utilizan la violencia sexual como dispositivo para sembrar terror, mostrar poder y brutalidad, amedrentar a rivales o sentar complicidades entre integrantes de una misma banda criminal.

La trata de mujeres es otra realidad que se vincula fuertemente a la diversificación de actividades delincuenciales que *mercantilizan* los cuerpos de las mujeres y que encuentran en la explotación sexual una actividad delictuosa altamente lucrativa. A esto se suma la desaparición de mujeres, cuya magnitud real se desconoce dada la insuficiencia de información estadística, pero que algunos datos develan como una grave realidad:

En **GUATEMALA,**

por ejemplo, la desaparición de personas es un problema que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

En el período entre 2010 y 2016, este mal representó el

60%

del total de casos identificados, y la tasa se incrementó en un

214%

en el transcurso de estos años.

(Datos de PNC-INE Guatemala)

Fotografía: www.freepik.com © Autor: dashu83



Las desapariciones de mujeres, además de ser un problema en sí mismo, muestran la posible existencia de vínculos con otros delitos como los femicidios/feminicidios, la trata de personas y el tráfico de drogas, que quedan ocultos tras la falta de certeza sobre los sucesos inmersos en tales desapariciones y el paradero de las mujeres.

Si bien la violencia que enfrentan actualmente las mujeres en la subregión — que se suma a la violencia que sistemáticamente enfrentan en los ámbitos doméstico, laboral y docente — tiene bases estructurales en el sistema de dominación masculina prevalente, también se encuentra fuertemente influenciada por el contexto de alta inseguridad, delincuencia y crimen organizado. En el desarrollo de los capítulos que componen este informe se devela el estrecho vínculo entre la violencia social y la violencia de género que sufren las mujeres en estos países, que repercute en la magnitud del problema, en la emergencia de expresiones particulares de violencia, en la impunidad y en una importante insensibilidad social ante el fenómeno.

A pesar de esta evidente vinculación entre la violencia contra las mujeres y la violencia social, actualmente la violencia que enfrentan las mujeres no forma parte del cuerpo central de problemáticas que son encaradas desde los mecanismos de Estado encargados de garantizar la seguridad ciudadana, pues la dinámica de género que subyace a la violencia está insuficientemente integrada, tanto en el corpus conceptual como en los aspectos centrales del marco legal, institucional y programático que dan sustento al accionar de la seguridad ciudadana.

Lo anterior ha ocasionado una visión sesgada que enmarca una respuesta separada por parte de los gobiernos a la violencia social, por un lado, y a la violencia de género, por otro. En la práctica actual, las áreas de seguridad (pública o ciudadana) se encargan de la violencia social, criminal y de aquella considerada de *alto impacto* que acontece en los espacios públicos, en tanto que las instancias responsables de promover los derechos de las mujeres se encargan de prevenir y atender la violencia de género contra las mujeres y las niñas (principalmente de la violencia doméstica).

Esto debe quedar atrás no solo porque la violencia de género contra las mujeres y las niñas acontece en múltiples y distintos ámbitos, y se imbrica con otras violencias y problemáticas de seguridad. También debe superarse porque, como se sustenta en el reporte, la violencia contra las mujeres ocasiona una continua violación al núcleo central de derechos que la seguridad ciudadana está llamada a proteger: el derecho a la integridad, a la movilidad, al patrimonio y a vivir una vida libre de violencia.

Esta clase de violencia es un aspecto primordial de la seguridad ciudadana, ya que ningún país podrá alcanzar una seguridad ciudadana plena si las mujeres y las niñas siguen enfrentando altas tasas de violencia y si el problema de la violencia social y criminal no se aborda desde una perspectiva integral que permita profundizar en la comprensión de los factores asociados al género que la detonan y mantienen.

En la actualidad existen importantes oportunidades para enfrentar estos desafíos, entre ellas **la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por los Estados miembros de Naciones Unidas en el año 2015, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a ser alcanzados en el 2030.** Se plantea impulsar de forma transversal la centralidad de la igualdad de género, así como los derechos y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo sostenido. Para esto, no solo se establecen metas sino también medios para alcanzarlas (Bidegain Ponte, 2017).

La igualdad de género forma parte de prácticamente todos los ODS, reconociendo la importancia de transformaciones multinivel para lograr procesos de cambio sostenibles en el tiempo. Así, los compromisos explícitos en temas de género se encuentran en 14 de los 17 ODS.

El ODS 5: **“Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”** es el que está directamente vinculado con al tema de la equidad de género.

El ODS 16: **“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”** se vincula más directamente con las agendas de seguridad ciudadana, hoy en implementación en la mayoría de los países de Centroamérica y República Dominicana.

Este nuevo planeamiento para entender y enfrentar los desafíos globales presenta un aporte sustantivo de Naciones Unidas para desarrollar un nuevo marco conceptual de seguridad ciudadana que centre el foco de atención en las personas, que aspire a que vivan libres de miedo a ser víctimas y que incluya de forma transversal y sustantiva el género y la prevención, y el combate de la VCMN.

El presente informe busca aportar elementos para lograr una nueva forma de entender la seguridad ciudadana desde una mirada de género, que incluya la VCMN y asuma su centralidad para abordar iniciativas efectivas de prevención y control del delito y la violencia, contribuyendo además al cumplimiento de los ODS, con la certeza de que nadie se quedará atrás. El desafío es inédito y, sin duda, se enfrentan múltiples retos que comienzan con la generación de voluntad técnica y política para avanzar con una nueva perspectiva de acción que ayude a abordar los problemas de violencia en sus múltiples dimensiones.

*No es casual que el reporte tenga como objetivo analizar la problemática de la VCMN en Centroamérica y República Dominicana y, desde sus características propias, proponer este nuevo marco de acción que integre este problema en el curso central de las políticas de seguridad ciudadana y que no lo asuma como un asunto marginal, propio de otro ámbito de actuación. **El aumento de la violencia extrema tiene también rostro de mujer y negarse a verlo impedirá avanzar con paso firme en la construcción de sociedades pacíficas y más justas.***

SEGURIDAD HUMANA

Para entender el concepto de seguridad humana en toda su complejidad, es necesario revisar antes las definiciones que sobre desarrollo humano elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pues de ahí se deriva ⁵.

En el primer Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1990) se planteó la ***necesidad de erigir un nuevo paradigma de desarrollo humano que trascendiera la emulación que de este se había hecho con el crecimiento económico, buscando además poner en el centro a las personas y la forma en que estas amplían sus oportunidades y libertades.***

⁵ Cabe hacer notar que estas definiciones tuvieron como base los aportes de Amartya Sen. Desde su enfoque de capacidades, replanteó las teorías del desarrollo, enfocándolo como un “proceso de ampliación de capacidades de las personas y no como un aumento de la utilidad y del bienestar y satisfacción económicos” (Sen, 1990 y Sen, 1999). Ver también las contribuciones de Mahbub Ul Haq en torno al concepto de desarrollo humano (Ul Haq, 1987), como también su trabajo para conceptualizar y desarrollar el índice de desarrollo humano desde el PNUD, coordinando al equipo encargado de realizar el Primer Informe de Desarrollo Humano, de 1990. Para mayor abundamiento sobre estas bases conceptuales y metodológicas, revisar Griffith (2001).

Ahí se estableció que el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida saludable, prolongada y creativa. Además, se señaló que el desarrollo humano tiene dos aspectos “la formación de capacidades humanas — tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas — y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas — para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas” (PNUD, 1990, p. 34).

Al paso de los años, esa conceptualización del desarrollo humano fue complejizada por el PNUD, en términos de situarla en el marco del proceso histórico del desarrollo, el cual está sujeto a factores contextuales que lo vulneran permanentemente, como las guerras, el crimen organizado, el deterioro ambiental, los desastres naturales y las enfermedades, entre otros. En ese sentido, en 1994 el PNUD estableció la necesidad de generar una ampliación del paradigma de desarrollo humano dirigida a incorporar la seguridad humana como un aspecto central en la estabilidad del desarrollo (PNUD, 1994).

Trascendiendo concepciones de la seguridad basadas en la protección del Estado nación, en el marco del fin del periodo de la Guerra Fría, el PNUD asegura que la ampliación y la utilización plena de las capacidades de las personas que el desarrollo humano persigue solo serán posibles de lograr si se les protege de los riesgos a su seguridad que vulneran esas capacidades en aspectos cotidianos como el empleo, el ingreso, la salud, el hambre, el delito, el medio ambiente, etcétera.

En ese sentido, teniendo como base que el desarrollo humano constituye un proceso de ampliación continua de la gama de opciones de que dispone la gente, la seguridad humana asociada al desarrollo humano “significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre y puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana” (PNUD, 1994, pp. 26-27).

En resumen:

*Si el desarrollo humano consiste en un proceso de ampliación de las opciones disfrutadas por las personas, **la seguridad humana denota, más bien, la estabilidad con la que pueden efectivamente ser aprovechadas tales opciones.** Se convierte así en un atributo del desarrollo humano: el saber que las oportunidades por éste provistas cuentan con una alta probabilidad de no desaparecer súbitamente (PNUD, 2005. p. 31).*

A fin de situar claramente la perspectiva de género en la seguridad humana y, consecuentemente, en la seguridad ciudadana, es importante ampliar la visión del PNUD en cuanto a las cuatro características esenciales de la seguridad humana:

Universalismo

La seguridad humana es una preocupación *universal* (PNUD, 1994, p. 25)

Todo ser humano valora la seguridad en sus capacidades y oportunidades, pero es susceptible de verlas restringidas por factores diversos. Ante ello, es necesario reconocer que las personas, en función de su situación de pobreza o riqueza, edad o género, enfrentan condiciones, riesgos y vulnerabilidades diferentes que deben ser tomadas en cuenta para garantizar la universalidad de la seguridad.

Interdependencia

Los componentes de la seguridad humana son interdependientes (PNUD, 1994, pp. 25-26). Ciertamente las consecuencias de las afectaciones a la seguridad humana en cualquier parte del planeta no son aisladas, están interconectadas y afectan de algún modo al conjunto. Pero ello, no solo aplica como principio a los componentes temáticos de la seguridad sino también a los territorios y regiones del mundo, así como a los diferentes grupos y sectores de la población, esto es, los problemas que de manera más aguda pueden padecer las mujeres y las niñas constituyen un desafío al bienestar y seguridad del conjunto de las personas.

Prevención

Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana (PNUD, 1994, p. 26). Es preciso conocer de primera mano y oportunamente con cada sector en específico las amenazas, riesgos o vulnerabilidades que se ciernen sobre su seguridad. La identificación y focalización de los riesgos específicos en cuanto a la sostenibilidad de las capacidades y oportunidades que tienen las mujeres por su condición de género y sexo redundará en una anticipación de los efectos más graves en ellas, así como en el ahorro de los costos sociales que eventualmente cargue el conjunto social en su atención.

Centralidad de la experiencia humana

La seguridad humana *está centrada en el ser humano* (PNUD, 1994, p. 26).

Es necesario reconocer que la experiencia humana es diversa entre las personas que forman parte de los distintos grupos y sectores humanos en función de su posicionamiento, identidades y condiciones sociales, económicas, culturales y políticas específicas, y esta diversidad debe ser conocida, respetada y atendida por las políticas destinadas a garantizar la seguridad humana. En este sentido, cobra relevancia la participación de la visión de las mujeres, desde su diversidad, en la construcción de las condiciones necesarias para garantizar la seguridad humana.

SEGURIDAD CIUDADANA

Los tipos de riesgos, vulnerabilidades y amenazas que se aprestan sobre el desarrollo y que comprometen la seguridad humana son innumerables y varían en función de la época, el país y el grupo o sector social en cuestión, entre otros aspectos. Hace poco más de dos décadas ***el PNUD los clasificó en función de la esfera social de afectación potencial: económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política*** (PNUD, 1994, p. 28).



Al paso de los años, algunas de las amenazas consideradas originalmente en la esfera de la seguridad personal, como el peligro de “violación y violencia doméstica” (PNUD, 1994, p. 34), se fueron enmarcando dentro del concepto de seguridad ciudadana, el cual se fue configurando como un ámbito de actuación acotado pero central de la noción de la seguridad humana:

Si esta última (seguridad humana) atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los derechos humanos en general, **la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad —las ocasionadas por la violencia y el despojo— y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas** (PNUD, 2005, p. 35).

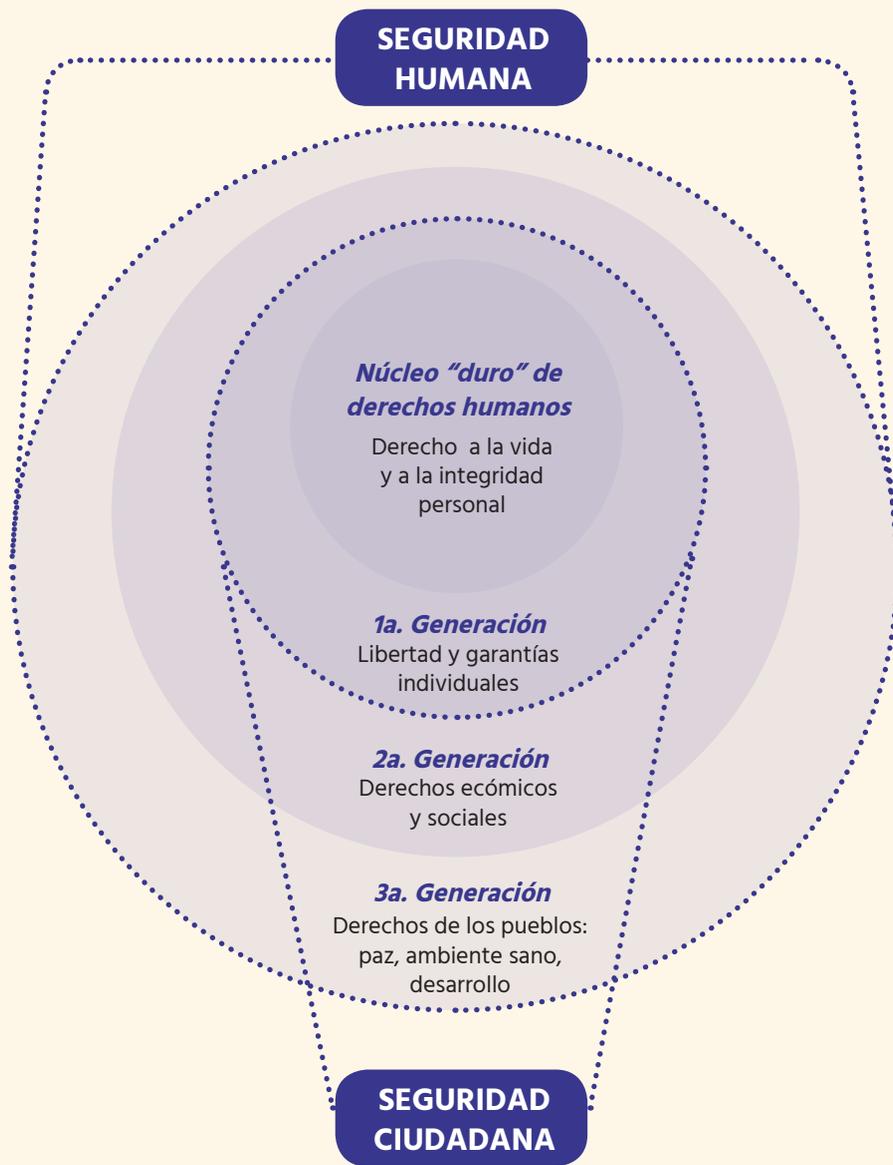
Los derechos fundamentales que comprenden este núcleo son:

... derecho a la vida y a la integridad personal (en sus diferentes aspectos: integridad física, emocional, sexual), así como de otros derechos inherentes al fuero personal, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movilidad y el disfrute del patrimonio (PNUD, 2005, p. 38).

De esta forma, todo lo que compromete la garantía de ese núcleo central de derechos compromete la seguridad ciudadana, como la violencia contra las mujeres que — como se detalla a lo largo de este 31 reporte — lacera los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad de movilidad y a una vida libre de violencia. Por lo tanto, vulnera la seguridad ciudadana no solo de las mujeres sino también del conjunto social, pues extrapolando a la seguridad ciudadana el principio de *interdependencia* señalado anteriormente, *los componentes de la seguridad humana son interdependientes* y lo que vulnera a las mujeres vulnera al conjunto en el goce de la seguridad ciudadana (ver figura 1).

Figura 1

Ámbitos de la seguridad humana y la seguridad ciudadana



SEGURIDAD HUMANA

Núcleo "duro" de derechos humanos

Derecho a la vida y a la integridad personal

1a. Generación

Libertad y garantías individuales

2a. Generación

Derechos económicos y sociales

3a. Generación

Derechos de los pueblos: paz, ambiente sano, desarrollo

SEGURIDAD CIUDADANA

Fuente: PNUD 2005, p.38

Las amenazas y vulnerabilidades que se ciernen sobre este núcleo particular de derechos, si bien se refieren principalmente a la violencia, la inseguridad y el delito, no deben llevar a pensar que solo en su combate se debe cifrar la garantía de la seguridad ciudadana. Antes bien esta garantía será:

... resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya **la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social** (PNUD, 2013, p. 6).

En el marco del PNUD, se entiende por seguridad ciudadana:

... la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia, a su vez, denota el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar su voluntad. Finalmente, la noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica (PNUD, 2005, p. 35).

Este concepto de seguridad ciudadana se ha ido engrosando para asumir nuevas formas de coacción al núcleo de derechos que protege, que no se restringen solo a la violencia y el despojo que se tipifican como delitos sino que considera y visibiliza otras violencias, conductas y hechos que vulneran la seguridad ciudadana de amplios grupos de población, como las mujeres y las niñas, tanto por lo que hace a la victimización como a la percepción de seguridad ⁶.

Particularmente a este respecto, como se ve con mayor detalle más adelante, es importante tener claro que la violencia contra las mujeres es producto de una serie de normas sociales que surgen de un sistema social jerárquico basado en el género, que es hegemónico y, por tanto, aceptado y normalizado por amplios sectores de la población. Sin embargo, sus efectos constituyen una de las más graves violaciones a los derechos consagrados en ese núcleo básico de derechos humanos.

Por esta razón, la violencia contra las mujeres no solo debe ser visualizada y abordada como un problema de seguridad ciudadana, sino que su abordaje desde la perspectiva de género en este campo de la seguridad deberá contribuir a enriquecer la mirada conceptual sobre la seguridad ciudadana, los factores y actos que la amenazan, y las estrategias más adecuadas para garantizarla.

⁶ Como se reconoce en el Informe de PNUD citado:

Es crucial que el concepto de seguridad ciudadana abarque formas no criminalizadas de ejercicio de la violencia y el despojo, las cuales, en muchos casos, crean una sensación de vulnerabilidad y desprotección del núcleo duro de los derechos fundamentales en gran parte de la población (PNUD, 2005, p. 40).

2.1 Seguridad ciudadana, derechos humanos y desarrollo social

2.1.1 La vigencia de los derechos humanos y el desarrollo social como premisas para la seguridad ciudadana

Si bien uno de los ámbitos de garantía de la seguridad ciudadana está vinculado con la prevención y el control de las amenazas y vulnerabilidades que se ciernen directamente contra el núcleo específico de derechos que protege, existe también otro ámbito de actuación que corresponde a la prevención y el control de los riesgos que devienen de otras esferas de la seguridad humana y que interfieren con el ejercicio del núcleo central de derechos.

Este último ámbito de actuación radica en considerar los factores asociados a las condiciones que influyen en el desarrollo social y la vigencia de derechos, tales como la prevalencia de altas tasas de desempleo, las enfermedades y el hambre, entre otros, que comprometen también la seguridad ciudadana al encarnar factores sociales y económicos que conforman contextos favorables a la violencia y la conducta delincinencial.

Para mitigar estos riesgos es necesario garantizar la producción y distribución de los satisfactores básicos que atiendan a las necesidades esenciales de las personas, así como también hacer vigentes las libertades fundamentales para el desarrollo de sus potencialidades, tanto de hombres como de mujeres, y contribuir a detonar cambios en las normas sociales a favor de la igualdad de género y el respeto a los derechos de las mujeres.

Dado que esas necesidades básicas, normas sociales y libertades fundamentales atienden a las

aspiraciones más esenciales de la sociedad humana, mismas que hoy en día forman parte de la doctrina de los derechos humanos, es que:

... constituyen un piso mínimo de prestaciones exigibles por cualquier persona, cuya tutela efectiva es condición *sine qua non* para la expansión de las capacidades humanas. En cuanto piso mínimo exigible **los derechos humanos son, ante todo, una garantía de seguridad para las personas** (PNUD, 2005, p. 32).

En ese sentido, los Estados nacionales son los responsables de tutelar los derechos humanos de las personas, incluidos los derechos y principios sobre la igualdad y la no discriminación, así como también son los sujetos obligados a impulsar políticas de desarrollo social que incidan favorablemente en los factores que pueden vulnerar la satisfacción de esas necesidades básicas y libertades fundamentales que sustentan la seguridad humana y, por consiguiente, la seguridad ciudadana. La amplia gama de políticas públicas que aquellos impulsen en la materia debe dirigirse a *respetar, defender, promover, garantizar y reparar* los derechos humanos⁷; esto es, debe integrar un enfoque de derechos humanos y, por consiguiente, de género, pues no es factible garantizar los derechos humanos de todas las personas si las políticas no incluyen la perspectiva de género.

7 Para conocer las implicaciones de cada una de estas obligaciones generales ver: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, 2009.

Al respecto, debe tenerse en consideración que los derechos humanos son inherentes a la condición humana, es decir, todas las personas — por el solo hecho de serlo — son titulares de derechos. Pero también existen grupos o sectores de población que detentan derechos específicos de manera temporal o permanente debido a alguna necesidad o condición particular que requiere una consideración específica para ejercerlos, o del mismo modo, por el hecho de sufrir amenazas por estar en condiciones de discriminación o de vulnerabilidad.

Sobre esa base, mujeres y hombres merecen un pleno goce del conjunto de derechos humanos, pero para garantizarlos es necesario tomar en cuenta los factores asociados al género y otras situaciones de discriminación que intervienen en su realización. En ese mismo tenor, las políticas públicas de desarrollo social que se impulsen para asegurar la seguridad ciudadana deben atender las particularidades de la diversidad social, esto es, reconociendo el género, la etnia, la edad, el nivel socioeconómico, la condición de vulnerabilidad, etcétera, de las personas titulares de derechos.

De esta forma, es factible observar cómo las acciones para la seguridad ciudadana trascienden la esfera meramente policial, del sistema de justicia y de la cárcel, y se caracterizan por el desarrollo de iniciativas multisectoriales y el reconocimiento de la prevención social como espacio de implementación de la política pública (Dammert & Lunecke, 2004). En ese sentido, cobra también alta relevancia la corresponsabilidad entre las diversas agencias del Estado y la diversidad de actores sociales de distinto ámbito (nacional, regional y comunitario), lo cual resulta imprescindible para el buen logro de las iniciativas en la materia.

2.1.2 Factores que afectan el núcleo de derechos vinculado a la seguridad ciudadana

Como se señala en el primer párrafo del apartado 2.2.1, otra de las bases de la garantía de la seguridad ciudadana viene del control de los factores que directamente vulneran los derechos que la sustentan. A fin de poder analizar a profundidad y desde la perspectiva de género el tipo de peligros, riesgos o vulnerabilidades que se ciernen sobre la seguridad ciudadana, es importante revisar el tipo de conductas o acciones que se dirigen contra los derechos de las personas en esta esfera particular, considerando su vinculación con la delincuencia, la violencia y el delito, y su relevancia tanto para el conjunto social como para diversos sectores poblacionales en específico.



Una conducta delictiva es aquella que es contraria a la ley y al Estado de derecho; por tanto, es sancionable por parte de las autoridades correspondientes (PNUD, 2013, p. 6). En general, para vigilar las amenazas a la seguridad ciudadana, se pone más atención sobre las conductas porque combatirlas constituye una obligación de ley para los gobiernos y porque las sociedades han privilegiado protegerse de su irrupción en tanto protegen derechos o bienes mayormente apreciados.

Por ejemplo, se puede mencionar a las conductas delictivas contra la propiedad o el patrimonio, o bien el robo a transeúntes, que se encuentran tipificados como delitos en diversos tipos de códigos y para cuyo combate se destinan amplios recursos públicos.

Por otro lado, existen conductas contrarias a los derechos de las personas, que implican violencia y que ponen en situación de vulnerabilidad a la seguridad ciudadana, aún cuando no estén configuradas como delitos o formen incluso parte de ciertas normas sociales. Se trata de conductas nocivas o dañinas — aunque algunas no se consideran ilegales —, mientras que otras se han definido como punibles en algún ordenamiento legal no penal que las cataloga como faltas de carácter administrativo o cívico. A diferencia de los delitos penales, los gobiernos cuentan con menor obligación legal para combatir estas conductas. Por tanto, les destinan menos recursos públicos para su prevención y atención, aunque no por ello dejan de constituir un riesgo grave contra las personas, en particular, y para la seguridad ciudadana, en general⁸.

Por ejemplo, dentro de las expresiones que pueden vulnerar la integridad personal, existen algunas manifestaciones de violencia sexual que se encuentran catalogadas como delito, como el caso de violación. Pero existen otras múltiples conductas que se enmarcan dentro del acoso sexual en el espacio público, que agravan cotidianamente a miles de mujeres y niñas. Esos comportamientos no se combaten adecuadamente porque no son catalogados como delito; quizá tienen un estatus de daño menor que en muchos casos ameritan solo sanciones administrativas o, en otros, ni siquiera están catalogados en ordenamiento normativo

⁸ Pese a que en los marcos legales de diversos países centroamericanos y del Caribe objeto de estudio diversas conductas que constituyen violencia de género no están reconocidas, no debe perderse de vista que sí lo están en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres, por lo que tales naciones están obligadas a combatir las.

alguno. Se trata de actos violentos no tipificados y socialmente normalizados que generan efectos altamente nocivos sobre la percepción de seguridad de las mujeres y sobre el ejercicio de sus derechos, entre otros, a la integridad y a la libertad de movilidad⁹.

Además, existen conductas que, si bien no se ejercen con violencia y puede que sean delictivas o no, sí constituyen una amenaza grave para la seguridad ciudadana. Tal es el caso de los delitos de “cuello blanco”, que pueden atentar contra el patrimonio de muchas personas y, por tanto, contra la seguridad ciudadana, pese a que esta clase de conductas no sean actos de violencia y no estén aún cabalmente incorporadas en el ámbito de actuación de las políticas de seguridad ciudadana.

*Asimismo debe considerarse que acciones u omisiones del gobierno pueden también atentar contra la seguridad ciudadana. Por ejemplo, **se afecta a miles de mujeres víctimas de violencia de género (en cualquiera de sus tipos y modalidades) cuando sus denuncias no son atendidas, lo que constituye un acto de violencia institucional por revictimización que afecta los derechos de las mujeres a la integridad y a vivir una vida libre de violencia.***

⁹ Vale la pena señalar que algunos países de América Latina, como Argentina, Chile y Perú, en consonancia con los avances en la comprensión ciudadana de estas conductas, han tipificado el acoso callejero como un delito en sus códigos penales. Argentina (Ley 27501), Chile (Ley 21153) y Perú (Ley 30314).

Con base en lo anterior, **en este estudio se consideran a conductas delictivas y no delictivas como factores que vulneran la seguridad ciudadana, involucren o no violencia.** Para su análisis, son más relevantes aquellas que afectan más gravemente o en mayor amplitud al núcleo de derechos básicos de la seguridad ciudadana de las mujeres y las niñas. Con ello, se tiene una visión más amplia e integral de la seguridad ciudadana, es decir, que no solo se restringe a centrarse en los delitos.

Tomando en cuenta lo anterior, es de interés analizar las manifestaciones de violencia interpersonal, esto es, la que se inflige por parte de una persona a otra, sean estas conocidas o no, y la colectiva, que se expresa en tipos de violencia ejercida por grupos, como la trata de personas u otras formas de crimen organizado, que afectan entre otros aspectos la *integridad* de las mujeres (PNUD, 2005, p. 41).

A este respecto, es importante retomar lo señalado por Martha Nussbaum, otra teórica del enfoque de capacidades pero postulado desde el feminismo. En la búsqueda de fijar objetivos políticos que permitan trazar el camino hacia la justicia social para las personas, esta autora plantea la necesidad de garantizar una serie de capacidades centrales para el funcionamiento de lo humano. Esas capacidades constituyen el mínimo al que tiene derecho cada persona del planeta para vivir con dignidad (Nussbaum, 2002).

Entre otras, la teórica destaca la capacidad de *integridad corporal* que, al formularla, **contempla las condiciones de desigualdad y violencia que padecen en particular las mujeres.** Esta capacidad alude a “ser capaz de moverse de un lugar a otro; que los límites del propio cuerpo sean tratados como soberanos, es decir, capaces de seguridad ante asalto, incluido el asalto sexual, el abuso sexual de menores y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en materia de reproducción” (Nussbaum, 2002, pp. 120-121).

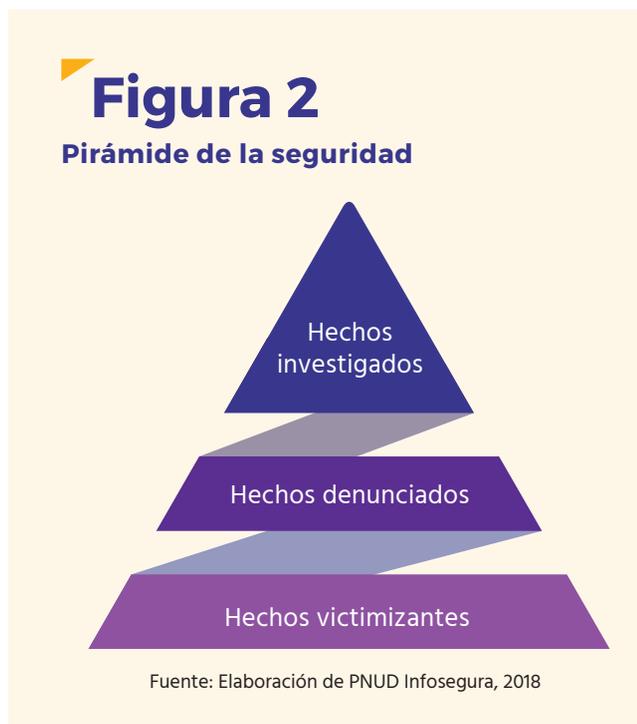
2.2 Dimensiones de la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana se constituye a partir de dos dimensiones complementarias pero distintas. Por un lado, la dimensión objetiva de la seguridad alude a la victimización de las personas que se deriva del acaecimiento real de hechos de violencia o delitos (PNUD, 2013, p. 7); **se trata de conductas o hechos victimizantes delictivos o no punibles, ejercidos o no con violencia.** Por otro, la dimensión subjetiva de la seguridad se refiere a **la percepción de inseguridad, temor o vulnerabilidad a ser víctima de actos violentos, despojo o delitos** (PNUD, 2013, p. 7).

La seguridad objetiva se analiza a partir de la información de registros oficiales, tales como las estadísticas de denuncias en la policía. Si bien estos registros consignan la denuncia de las conductas y hechos señalados, tienen un alcance limitado en el sentido de que no dan cuenta de la ocurrencia de ese tipo de manifestaciones que no se denuncian o registran oficialmente por diversos motivos; esto último es lo que se denomina coloquialmente como cifra negra u oculta de la conducta o hecho victimizante.

Para tener una idea aproximada sobre la magnitud y características de este fenómeno, se puede recurrir a las encuestas de victimización, así como a otro tipo de métodos de corte cualitativo. A este respecto, cabe señalar que el desarrollo de este tipo de instrumentos en Centroamérica y República Dominicana es aún incipiente, por lo que se desconoce a ciencia cierta la magnitud y la prevalencia de tales conductas y hechos

victimizantes. La pirámide de seguridad en la figura 2 ilustra la proporción entre hechos victimizantes, hechos denunciados y hechos investigados.



La seguridad subjetiva o sensación de temor se ha convertido en un problema social prácticamente autónomo de la victimización. La ciudadanía tiene miedo de ser víctima de algún hecho victimizante, se siente desprotegida y amenazada. Este temor tiene consecuencias individuales, comunitarias y sociales profundas y diversas. Por ejemplo, diversos estudios han evidenciado el abandono sistemático de los espacios públicos, la limitación de los

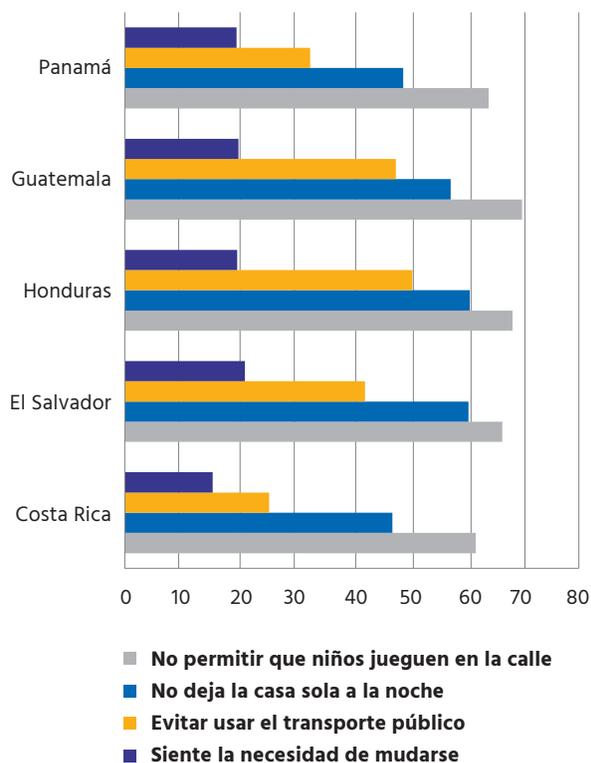
horarios para salir del hogar, la compra de sistemas privados de seguridad e incluso el cambio de lugar de residencia por temor a ser víctima de un hecho o conducta delictiva o antisocial (Raderstorf, Wilson, Zechmeister y Camilleri, 2017).

De acuerdo a diversos estudios (Zermeño, 2009), esta situación es particularmente amenazante para las mujeres debido a que ellas experimentan mayor temor al transitar por los espacios públicos, dada la mayor vulnerabilidad que enfrentan ante el delito en general, pero de manera particular ante las distintas expresiones de violencia, acoso y hostigamiento sexual a la que están expuestas. Frente a esta violencia, ellas desarrollan estrategias para evitar lugares que consideran peligrosos o bien modifican sus horarios fuera del hogar. También ha implicado que dependan de otra persona, generalmente un hombre, para que las acompañe durante su trayecto en esos espacios, además de tener que adaptar sus formas de vestir y sus comportamientos públicos, entre otras cuestiones que limitan su autonomía, independencia y libertad. Todo esto restringe gravemente su derecho a la movilidad (Zermeño, 2009).

Como se puede observar en el gráfico 1, en la mayoría de los países de Centroamérica el impacto de la percepción de inseguridad es importante en la vida cotidiana de la ciudadanía. La información reconoce que se han consolidado geografías del miedo organizadas a partir del abandono de los espacios públicos y el encierro en los hogares como una manera de buscar seguridad.

Gráfico 1

Porcentajes de conductas generadas por el temor al delito en Centroamérica en 2015



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en Raderstorf et ál. (2018)

La formulación conceptual de la inseguridad subjetiva y las diversas investigaciones empíricas no han incluido el riesgo permanente que experimentan las mujeres en el espacio público por el hecho de ser mujeres, tendiendo a invisibilizar esta situación y dificultando la generación de estrategias para abarcarla. Más bien las investigaciones en torno a la violencia de género contra las mujeres son las que han visibilizado el problema, aunque sus conclusiones y recomendaciones no han logrado penetrar en el núcleo duro de la conceptualización y la acción respecto a la seguridad ciudadana.

2.3 Ámbitos del accionar de la seguridad ciudadana

Bajo el enfoque tradicional de seguridad pública, en Centroamérica y República Dominicana se ha entendido que **los problemas de violencia y despojo deben ser atendidos fundamentalmente en el ámbito punitivo, por la policía, el sistema de justicia y la cárcel, es decir, a través de la represión, la sanción y el castigo.**

Esta visión resulta limitada al no contemplar cabalmente la intervención en los otros dos ámbitos: la prevención y la rehabilitación. No obstante, en la actualidad, bajo un nuevo enfoque de seguridad ciudadana, se están desplegando iniciativas que se dirigen a incidir integralmente en esos tres ámbitos: **punitivo, prevención y rehabilitación, enfoque en el que la perspectiva de género es incipiente.**

En la conceptualización que el PNUD ha desarrollado sobre la seguridad ciudadana ¹⁰, el ámbito de la prevención tiene un lugar relevante. Como ya se observó, se considera a la propia seguridad humana como inmersa en un proceso histórico dinámico y sujeto a diversos factores que la amenazan; por lo tanto, se busca actuar anticipadamente sobre las condiciones de diversa índole que puedan afectar sus bases de equilibrio.

En consecuencia, en la esfera de la seguridad ciudadana, el ámbito de la prevención de la violencia, la criminalidad o cualquier otro hecho o conducta victi-

¹⁰ Cabe destacar que también existen otros desarrollos sobre la conceptualización de la seguridad ciudadana, como la emprendida por diversos países de la región latinoamericana, como México, Uruguay, Costa Rica, Chile y Colombia, entre otros. Aunque, aquí, se refiere centralmente a la planteada desde esa agencia de Naciones Unidas.

mizante que afecte los derechos que la sustentan requiere la instrumentación de un cúmulo de medidas dirigidas a evitar o limitar la comisión de esos delitos, a fin de prevenir su erosión (PNUD, 2005, p. 56).

El enfoque de la prevención considera diversas medidas de previsión que se distinguen en función de su objetivo. Por un lado, están aquellas intervenciones (denominadas primaria, secundaria y terciaria) que se definen en relación con el tipo de población a la que se dirige.

▶ **La prevención primaria** refiere a las acciones que se llevan a cabo con aquellas personas que nunca se han visto involucradas en el sistema de justicia penal (UNODC, 2011, p. 15).

▶ **La prevención secundaria** considera el despliegue de iniciativas hacia personas que viven en contextos de alta conflictividad o violencia y que han sido previamente identificadas por los servicios sociales o los sistemas de educación con quienes se busca intervenir para evitar que actúen en ese sentido; hacerlo “implica la presencia de mecanismos que permitan *corregir* o *rectificar* personas y/o situaciones problemáticas” (Dammert, 2009, p. 126).

▶ En tanto, **la prevención terciaria** está relacionada con acciones dirigidas específicamente a las personas que han cometido acciones victimizantes, a las cuales se busca reinsertar socialmente, evitando que reincidan, a través de “medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación” (Dammert, 2009).

Por otro lado, están los tres tipos de prevención: la social, la situacional y la comunitaria, que se estructuran de acuerdo con la forma en que se quiere impulsar las acciones con las poblaciones definidas en las estrategias señaladas en el primer conjunto. En cuanto a los subtipos de estrategias de prevención,

▶ **la social** busca incidir en los factores y causas sociales de riesgo. A este respecto, por ejemplo, en lo que respecta a violencia contra las mujeres, se impulsan acciones para transformar mediante la escuela y los medios de comunicación masiva las normas sociales y conductas que se expresan en prejuicios y estereotipos de género, los cuales contribuyen a normalizar y justificar la violencia.

▶ Por su parte, **la prevención situacional** es cuando se impulsan acciones para la gestión, el diseño o la manipulación de ambientes inmediatos de forma sistemática y permanente, con el objeto de posibilitar la reducción de las oportunidades para cometer actos de esa naturaleza e incrementar el riesgo percibido para un amplio rango de personas potencialmente victimizadoras. En este caso, hablando de la violencia desplegada contra las mujeres en espacios públicos, se ha promovido la habilitación y rehabilitación de espacios y mobiliario urbanos, mediante la cancelación de “puntos ciegos para la vigilancia”, la colocación de mayor alumbrado y la habilitación de dispositivos remotos que comuniquen cualquier situación que atente contra la seguridad.

Finalmente, **la comunitaria** combina estrategias contempladas en las dos anteriores, aunque las focaliza en el barrio, “entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas” (Dammert, 2009, p. 129). Con relación a esto, las acciones que se han emprendido desde la perspectiva de género han tendido a incrementar la participación de las mujeres en el diagnóstico de las situaciones de riesgo para su integridad que se pueden encontrar en su entorno comunitario, así como en el proceso de ejecución, seguimiento y evaluación de las medidas impulsadas para la generación de espacios seguros para la comunidad en general y las mujeres en particular.

Por su parte, las políticas de control se encargan de enfrentar los hechos que transgreden los marcos legales que ocurren en un determinado territorio:

Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial (Dammert, p. 122).

En lo que se refiere a la rehabilitación, se entiende como aquellas acciones que buscan transformar a las personas que han sido victimizadas, a fin de evitar que reincidan y promover su plena reintegración social. El alcance de la rehabilitación está vinculado con tres momentos, dados en función de la presencia de la cárcel como supuesto espacio de cambio: no penitenciario, penitenciario y pospenitenciario.

El primero se lleva a cabo con la población que presenta problemas con factores de riesgo, tales como la población adicta a las drogas, condición que la hace más susceptible a la comisión de delitos y conductas antisociales. Por su parte, las acciones de rehabilitación penitenciaria son las que se dirigen a población en reclusión. Finalmente, están las iniciativas pospenitenciarias, que se dirigen a población que ha pasado por una situación de encierro carcelario y que ya se encuentra fuera de ese ámbito (Dammert, 2009, p. 137).

Un eje transversal de todos los ámbitos es el fortalecimiento institucional. Como se mencionó previamente, uno de los principales desafíos en la región es traducir los avances realizados en la elaboración de políticas públicas y marcos legales en una gestión efectiva. Este proceso requiere de instituciones que cuenten con la capacidad de inversión necesaria no solo para fortalecer sus capacidades infraestructurales sino también la capacitación de su personal, el desarrollo de tareas interinstitucionales y la coordinación entre los diferentes órdenes del Estado.

3 LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

3.1 ¿Qué es la violencia contra las mujeres?

Antes de abordar el concepto de violencia contra las mujeres, es importante señalar algunos aspectos importantes de la violencia, el poder y las relaciones de género, a fin de comprender ***por qué la violencia contra las mujeres forma parte de un sistema de estructuras, relaciones y normas que involucran a todo el conjunto social y no solo a ciertos actores y circunstancias.***



La violencia es un problema social de primer orden, multifactorial y complejo, cuya definición no es unívoca y se encuentra permeada por las perspectivas desde las cuales se aborda. La Organización Mundial de la Salud (OMS), desde una perspectiva de salud, define a la violencia como:

... el uso deliberado de la fuerza física o el poder ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, **que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones** (OMS, 2002).

Este concepto pone de manifiesto aspectos centrales para entender este fenómeno, tales como su vinculación con el uso de poder y su definición no solo como acciones que causan daño sino también como la configuración de situaciones que presentan la *posibilidad* de causar sufrimiento o daño, a partir de la amenaza o de la intención, las cuales generan percepciones de temor e inseguridad en las víctimas.

Foucault señala que la violencia es un medio de quienes tienen más poder en la sociedad sobre los que no lo tienen; es un recurso de dominación social que se dirige a los cuerpos y a las almas de las personas con el fin de lograr su control y mantener el orden establecido. La violencia representa en ese sentido un medio

indispensable para asegurar que el orden y la hegemonía se preserven, lo cual implica la conservación de las relaciones de subordinación establecidas por quienes detentan el poder (Foucault, 2001).

En este marco de entendimiento, al vincular esta perspectiva de análisis con el campo de las relaciones de género, la violencia de género contra las mujeres puede ser enfocada como un medio de control que tiene una función central en la preservación del sistema sexo-género dominante, bajo el cual se ha jerarquizado a los géneros y se ha estereotipado a los roles, las identidades y las conductas de los hombres y las mujeres.

Esta jerarquía de las personas basada en el género ha sustentado un sistema patriarcal mediante el cual las mujeres se han colocado históricamente en una posición subordinada frente a los hombres, y la violencia es un dispositivo para la preservación de esa hegemonía, a la vez que es una expresión de esas relaciones de poder. Es por estas razones que la violencia de género se expresa mayoritariamente contra las mujeres, pero se vuelca también contra aquellos sujetos que desafían la heteronorma vigente, como es el caso de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI).

Entonces, la violencia de género contra las mujeres no es el resultado de acciones ocasionales producto de disfunciones o decisiones personales de individuos aislados, sino que expresa una forma de discriminación contra las mujeres basada en estructuras sociales inequitativas profundamente arraigadas.

Bajo estos principios de entendimiento, organismos e instrumentos internacionales han elaborado definiciones del concepto de violencia contra las mujeres, que representan referentes obligados en el tema.

En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra mujer, aprobada en 1993 por las Naciones Unidas, se entiende como:

... todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada (Naciones Unidas, 1993).

Esta declaración estableció que:

... la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer (...) **la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre** (Naciones Unidas, 1993).

Por su parte, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la violencia contra la mujer se define como “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” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994, art. 1).

Como se detalla en el siguiente apartado, la violencia contra las mujeres puede ser de distintos tipos

y generar daño físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, lo cual permite delinear una gama amplia de situaciones dañinas o potencialmente dañinas que representan actos de violencia de género contra las mujeres.

De igual forma, la violencia contra las mujeres se comete en todos los ámbitos de interacción social, tanto públicos como privados. Sucede tanto en la esfera de las relaciones familiares y de pareja como en la comunidad y en los espacios laborales, políticos y educativos (OEA, 1994, art. 2).

Sin embargo, aún cuando lo anterior se reconoce, la violencia hacia las mujeres que se comete en el ámbito privado ha sido más reconocida y estudiada, en particular la que acontece en el contexto de las relaciones de pareja y familiares (Mejía Guerra, 2015, p. 73). En congruencia con ello, la arquitectura jurídica, así como las iniciativas de política pública también se han concentrado en las manifestaciones de la violencia en el ámbito privado de la familia (PNUD-ONU Mujeres, 2016, p. 46).

Ahora bien, no obstante esta centralidad de los estudios y las políticas públicas en la violencia del ámbito privado, en la actualidad se reconoce una tendencia creciente de la violencia en los contextos públicos. Esto obedece a diversos cambios en la dinámica económica y social que han incidido en los elevados índices de violencia contra las mujeres en los espacios públicos, incluyendo aquellas expresiones de extrema gravedad como femicidios y ataques sexuales. Esta tendencia también ocasiona que a los perpetradores de la violencia — como las parejas o familiares — se añadan personas con quienes las mujeres comparten en los distintos ámbitos de sus vidas — como colegas en los centros educativos o espacios laborales, contrincantes políticos, desconocidos, funcionarios estatales y, de manera creciente, integrantes de grupos criminales — y que ejercen poder hacia las mujeres desde la violencia, reproduciendo así la relación jerárquica de género.

La violencia contra las mujeres genera impactos profundos sobre las mujeres víctimas, así como sobre el conjunto social:

- Es causa principal de lesiones y discapacidad de mujeres, así como un factor de riesgo de otros problemas de salud física, mental, sexual y reproductiva.
- Genera impactos intergeneracionales para la salud, el desarrollo y el bienestar de las hijas y los hijos de las mujeres víctimas.
- Limita las libertades, la autonomía y las oportunidades de las mujeres y, con ello, el pleno ejercicio de sus derechos.
- Genera consecuencias sociales y económicas negativas para las mismas mujeres, su entorno inmediato y la sociedad en su conjunto, lo cual tiene efectos importantes en el desarrollo de las naciones.

Asimismo, existe consenso en la literatura sobre violencia contra las mujeres acerca de que ninguna teoría explica en su totalidad el fenómeno. Por ello, se habla de la necesidad de utilizar marcos interpretativos que incluyan varios factores, llamados también factores de riesgo (Germain y Gitterman [1980] citado en Roberts [2002]). Desde esta perspectiva, las situaciones de violencia son producto de la interacción de factores personales, situacionales, sociales, políticos y culturales que Heise (1998) organiza en cuatro niveles: historia personal, microsistema, exosistema y macrosistema. En la figura 3 se incluyen algunos factores importantes que vulneran o incrementan el riesgo de violencia contra las mujeres.

Figura 3

Factores vinculados a la violencia contra las mujeres

Macrosistema	Exosistema	Microsistema	Historia personal
▶ Modelos de masculinidad violenta	▶ Desempleo	▶ Dominio masculino en la toma de decisiones en la pareja	▶ Haber visto violencia doméstica en la infancia
▶ Adhesión a roles y estereotipos de género	▶ Carencias económicas básicas	▶ Dominio masculino en asuntos económicos de la pareja	▶ Haber sido víctima de abuso físico o sexual en la infancia
▶ Aprobación social del uso de la violencia contra las mujeres	▶ Aislamiento social	▶ Conflicto marital	
▶ Desigualdad de género	▶ Desarrollo urbano precarizado y hacinamiento	▶ Consumo de alcohol o drogas	
▶ Aceptación de imagen de mujeres como propiedad de los hombres	▶ Alta presencia de actividades delictivas y crimen organizado	▶ Participación de pareja o familiares en actividades delictivas o grupos criminales.	
▶ Mercantilización de las personas y en particular del cuerpo de las mujeres	▶ Baja presencia, legitimidad y eficacia del Estado		
▶ Alta erosión del tejido social	▶ Territorios controlados por grupos delincuenciales		
▶ Desigualdad económica	▶ Vulnerabilidad por migración		
▶ Pobreza y exclusión social	▶ Alta presencia de armas de fuego en el entorno		
▶ Falta de oportunidades para el desarrollo de las personas	▶ Diversificación de actividades delictivas del crimen organizado		
	▶ Penetración del crimen organizado en instituciones del Estado		
	▶ Medios de comunicación sexistas		
	▶ Altas tasas de impunidad		
	▶ Ausencia y abandono de espacios públicos.		

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en las dimensiones conceptualizadas por Heise (1998)

El enriquecimiento conceptual y analítico de la violencia contra las mujeres que ha acontecido en los últimos años ha permitido el reconocimiento actual de ese problema como un fenómeno integral y multifactorial que responde a componentes estructurales, comunitarios e individuales, y que, como se ha señalado, genera impactos en el conjunto de la sociedad.

En este marco de entendimiento, debe quedar atrás la visión tradicional de una respuesta separada por parte de los gobiernos a la violencia social, por un lado, y a la violencia de género, por el otro. Esta visión sesgada ha ocasionado una práctica mediante la cual las áreas de seguridad (pública o ciudadana) se encargan de la violencia social y de aquella que acontece en los espacios públicos, y que se consideran de “alto impacto”, en tanto que las instancias responsables de promover los derechos de las mujeres se encargan de prevenir y atender la violencia de género contra las mujeres (principalmente de la violencia doméstica).

Esto debe quedar atrás no solo porque la violencia de género contra las mujeres acontece en múltiples y distintos ámbitos, y se imbrica con otras violencias y problemáticas de seguridad, sino también porque, como se detalla más adelante, la seguridad de las mujeres es un aspecto central de la seguridad ciudadana: las personas que viven y transitan por los países no pueden acceder a la seguridad ciudadana plena si las mujeres — por el hecho de ser mujeres — enfrentan continuamente violencia física, sexual y emocional en los hogares, las calles, los transportes públicos, los parques y las plazas, entre otros espacios.

3.2 Tipos y espacios de ocurrencia de la violencia contra las mujeres

Una vez definido el concepto de violencia contra las mujeres, **es importante señalar cuáles son los distintos tipos de violencia a los que ellas se enfrentan, así como los ámbitos o espacios de interacción social en que ocurren**, con la finalidad de comprender de manera más clara este problema, así como su indudable interrelación con la seguridad.

Antes de continuar, cabe enfatizar que cuando este reporte se refiere a la violencia contra las mujeres no se incluye cualquier forma de violencia cuyo blanco es una mujer. La recomendación general núm. 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer actualiza el lenguaje acordado en la materia, promocionando la expresión “violencia por razón de género contra la mujer”, la cual precisa y pone de manifiesto las causas y los efectos de la violencia relacionados con el género. La recomendación aboga que esta expresión “refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes” (Naciones Unidas, 2017). En este sentido, la violencia contra las mujeres se refiere aquellas expresiones de violencia que operan a través y movidas por la discriminación, la desigualdad o la jerarquía de género, por lo que no es una violencia fortuita, sino que direccionada a la mujer por el hecho de ser mujer (Bunch, 1991).

3.2.1 Tipos de violencia

Las mujeres viven en sociedades marcadas por distintas manifestaciones de violencia de género que se expresan de formas más sutiles, como las conductas de control por parte del padre, de la pareja o de los hermanos; o abiertas, como la violencia física, o sexual. Más allá del nivel socioeconómico, la edad, la condición étnico-racial, el nivel de escolaridad y la ocupación, la violencia contra las mujeres por razones de género tiene el potencial de impactar a todas las mujeres y niñas, pero de forma distinta de acuerdo con el lugar que ocupan en la sociedad, las condiciones en que viven, así como las distintas identidades y discriminaciones que las entrecruzan. Desde el nacimiento, muchas niñas enfrentan un trato diferenciado y discriminatorio por parte de su círculo familiar y cercano por el mero hecho de ser mujeres.

Existen distintos tipos de violencia que pueden enfrentar las mujeres y que se manifiestan ya sea de manera separada o conjunta, reiterada o aislada. Los tipos de violencia más documentados por su prevalencia y efectos en la seguridad y el bienestar de las mujeres son:

1 Violencia psicológica o emocional.

Corresponde a los actos que dañan el bienestar emocional y psicológico de las mujeres, por ejemplo: negligencia, abandono, insultos, humillaciones, devaluación y amenazas, entre otros.

2 Violencia física.

Se caracteriza por ser ocasionada mediante el uso de fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar daño intencional.

3 Violencia sexual.

Parte de concebir el cuerpo de las mujeres como objeto; la característica central de esta violencia es que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima, y atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. En este tipo de violencia están contempladas agresiones sexuales, acoso, hostigamiento y cualquier otro acto de carácter sexual no consentido.

4 Violencia económica y patrimonial.

Corresponde a los actos intencionales que afectan la supervivencia económica y patrimonial de las mujeres, por ejemplo, a través del control del ingreso de sus percepciones económicas, o bien de sustraer, destruir, retener o negar la legítima propiedad de objetos, documentos personales, bienes, valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades.

A estos tipos específicos de violencia se suman otras formas análogas que comparten la particularidad de lesionar o tener el potencial de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres, como la violencia simbólica o política¹¹.

La tabla 1 muestra el porcentaje de mujeres de 15 años y más por región en el mundo, que reportan haber sido víctimas de violencia física y sexual por parte de la pareja o por individuos fuera de la pareja y a lo largo de la vida.

¹¹ Conceptos retomados de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de México, 2019.

Tabla 1

Prevalencia de violencia física y sexual en mujeres de 15 años y más por región

Región	Porcentajes
África	45.6 %
Américas	36.1 %
Mediterráneo oriental	36.4 %
Europa	27.2 %
Sureste de Asia	40.2 %
Pacífico Oeste	27.9 %

Fuente: OMS (2013)

Galtung (citado en Espinar Ruiz, 2007) distingue la existencia de tres formas de violencia:

directa, estructural y cultural.
La violencia directa es aquella violencia física y/o verbal fácilmente visible en forma de conductas. Con el término **violencia estructural** se está haciendo referencia a situaciones de explotación, discriminación, marginación o dominación. Así, en sentido amplio, “la fórmula general que está detrás de la violencia estructural es la desigualdad” y la injusticia social. Finalmente, **la violencia cultural** puede definirse como todos aquellos razonamientos, actitudes e ideas que justifican, legitiman y promueven la violencia en sus formas directa o estructural (Espinar Ruiz, 2007).

Es posible afirmar que estas tres formas de violencia se presentan como una suerte de pirámide (ver figura 4), de tal forma que en la superficie están todas esas manifestaciones de violencia que son identificables porque corresponden a conductas concretas que enfrentan las mujeres: golpes, descalificaciones, tocamientos y violaciones, entre otras. En tanto, en la base están las situaciones que sustentan esas manifestaciones concretas de violencia: en primer término, la dominación masculina, la desigualdad y la discriminación por género; detrás de ello, los estereotipos, creencias y prejuicios de género que legitiman y justifican socialmente la dominación, la desigualdad y la violencia contra las mujeres. Estas formas de violencia se presentan en todos los ámbitos de interacción social.

Figura 4

Pirámide de violencia directa, estructural y cultural



Fuente: Espinar Ruiz y Nos Aldás (2007)

3.2.2 Espacios o ámbitos de ocurrencia

Como se ha señalado, las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, así como el poder masculino, están en la base de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres, por lo que se reproducen íntegramente tanto en los espacios privados como en los públicos. Esta reflexión ha originado el concepto de continuum para dar cuenta de que las violencias ejercidas contra las mujeres tienen lugar tanto en el ámbito privado como en el público: en el hogar, en las instituciones, en los ámbitos educativo y laboral, en las calles y en los medios de transporte (Falú, 2009), y comparten un mismo origen: la dominación masculina y los mandatos que de ahí se derivan; de igual manera, los mismos efectos: la perpetuación de las mujeres como objetos de subordinación y dominación (Falú, 2014).

El *continuum* de la violencia contra las mujeres involucra también un proceso que incluye violencia autoinfligida, interpersonal, comunitaria y estructural (Bourgois, 2001). De forma continua y sobrepuesta, organizada e individual, permanente, así como episódica, la violencia contra las mujeres debe ser analizada en el marco de los mecanismos establecidos para mantener las desigualdades de género en los ámbitos político, económico y social.

El ejercicio de esta violencia varía de acuerdo con las diversas experiencias y expectativas de poder y control que tienen los hombres, dependiendo de su contexto y localización en la sociedad. En las mujeres, la exposición a la violencia responde a un sistema complejo de múltiples y simultáneas estructuras de opresión, en el cual la discriminación por razones de sexo, raza/etnicidad, edad, preferencia sexual y otros factores (entre los que se incluye la pobreza y la discapacidad) interactúan, generando un *continuum* que comprende diversas manifestaciones y gradaciones (Central America Women's Network [CAWN, 2011]).

Desde esta perspectiva, nos encontramos ante una misma violencia que parte de una base estructural común pero que adquiere diversas expresiones y se manifiesta con particularidades en dependencia de los diferentes contextos, momentos históricos, grupos poblacionales, ámbitos y espacios de interacción social.

Considerando esto, es posible identificar los ámbitos principales en que ocurre la violencia por razones de género contra las mujeres: familiar, educativo, laboral, comunitario e institucional-estatal (ver figura 5). En estos ámbitos puede ocurrir cualquiera de los tipos de violencia que fueron señalados en el subapartado anterior.



En los siguientes apartados, se hace una breve descripción de cada uno de los ámbitos en que ocurre la violencia y sus principales características¹²:

a.

Violencia doméstica o del ámbito familiar.

También llamada violencia doméstica, íntima o del ámbito privado. Ocurre contra las mujeres y puede ser perpetrada por la pareja o cónyuge, por el padre, por los hermanos o por otros familiares de la víctima. Generalmente las manifestaciones de la violencia familiar ocurren dentro del hogar, aunque es también frecuente que los perpetradores violenten a las mujeres fuera de este espacio. En cualquier caso, lo que caracteriza este ámbito de violencia es el vínculo sentimental o familiar entre el perpetrador y la mujer violentada. Los tipos de violencia que se ejercen en este ámbito son múltiples, ya que puede ocurrir violencia sexual, física, psicológica, económica y patrimonial, incluida su expresión más extrema: la violencia femicida/feminicida. Los datos de violencia doméstica de la región revelan que el hogar no es un espacio seguro para muchas mujeres (ver recuadro 1).

¹² Conforme el constante enriquecimiento conceptual de la violencia contra las mujeres, existen otros tipos y ámbitos de violencia relevantes, tales como la violencia política, la que ocurre a través de los medios digitales o la violencia obstétrica, que escapan del alcance de esta investigación, aunque se reconoce su relevancia.

RECUADRO 1

Datos de violencia doméstica en Centroamérica y República Dominicana

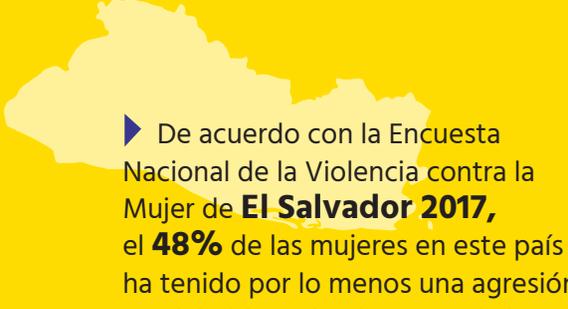
En Centroamérica y República Dominicana, el hogar no es un espacio de seguridad para las mujeres. Si bien los países carecen de encuestas permanentes que releven de forma periódica los niveles de violencia contra las mujeres, algunos datos pueden servir de marco de referencia:



► **En Costa Rica**, ya en el 2000, los resultados mostraban que los hombres con quienes las mujeres tienen relaciones familiares, de afinidad o convivencia cometen más del **65%** de los actos de violencia y que es en el hogar donde ocurre más del **80%** de los incidentes de violencia, así como la mayoría de los femicidios (Carcedo & Sagot, 2002).



► **En República Dominicana**, la información de denuncias a la policía por delitos sexuales en el año 2016 mostró que el **4 %** fue por incesto, lo que profundiza la caracterización del hogar como un espacio de inseguridad (Infosegura, 2016).



► De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Violencia contra la Mujer de **El Salvador 2017**, el **48%** de las mujeres en este país ha tenido por lo menos una agresión en el ámbito privado, y esto le ha ocurrido al **20%** en los últimos 12 meses (Dirección General de Estadística y Censos [DIGESTYC], 2019).



► **En Guatemala**, según datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), en el año 2015, un nuevo caso de violencia sexual fue denunciado cada 46 minutos y el **90 % de las víctimas fueron mujeres y adolescentes.**



► **En Honduras**, en 2010 y 2011, el **27%** de las mujeres reportó alguna experiencia de violencia física en su vida, mientras que el **22%** reportó haber sido víctima de violencia de una pareja íntima en los últimos 12 meses (Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Salud de Honduras, 2013).

En los países analizados, la carencia de políticas públicas que permitan enfrentar efectivamente el problema, así como de mecanismos de protección a las víctimas, aunado a la precariedad socioeconómica, trae de la mano un círculo de abuso que en algunos casos deriva en la muerte de las mujeres por violencia doméstica.

b.

Violencia en el ámbito laboral y educativo.

Además de la violencia familiar o doméstica, existen la violencia en el ámbito laboral y aquella que ocurre en el ámbito educativo en contra de las mujeres, a partir del vínculo que se establece en cada uno de estos espacios. La violencia en el ámbito educativo puede ser ejercida en contra de las mujeres por autoridades educativas, profesores, compañeros estudiantes o trabajadores de los centros escolares. En este espacio, puede darse la violencia sexual hacia las jóvenes y niñas estudiantes, así como la violencia psicológica que se expresa a partir de la desvalorización de las capacidades intelectuales y de aprendizaje de las mujeres. Por otro lado, la violencia laboral puede ser perpetrada tanto por jefes laborales como por compañeros de trabajo. Una de las expresiones más comunes de violencia laboral contra las mujeres es el hostigamiento y acoso sexual. No obstante, en ambos espacios ocurren actos de violencia psicológica, física e incluso económica. La violencia económica se manifiesta en el menor pago a mujeres por igual trabajo. Algunos datos del Triángulo Norte de Centroamérica ilustran cuál es la situación de estos tipos de violencia en los tres países que conforman esta zona (ver recuadro 2).

RECUADRO 2

Violencia en el ámbito laboral y educativo en el Triángulo del Norte de Centroamérica

La encuesta juvenil de resiliencia del informe “Juventudes resilientes: La oportunidad del norte de Centroamérica”, llevada a cabo en el 2017, aporta los datos que se presentan a continuación.

Violencia en el ámbito educativo:

- ▶ **El 4.5% de las jóvenes** (entre 15 y 29 años) que estudiaban en Guatemala, El Salvador y Honduras **sufrió algún tipo de agresión por un profesor o director** en los últimos 12 meses previos a la encuesta.
- ▶ **El 6.4% de las jóvenes** (entre 15 y 29 años) que estudiaban en Guatemala, El Salvador y Honduras **fue víctima de algún tipo de agresión por sus compañeros** en los últimos 12 meses previos a la encuesta.

Violencia laboral:

- ▶ **El 4.9% de las jóvenes** (entre 15 y 29 años) que trabajaban en Guatemala, El Salvador y Honduras **fue objeto de insinuaciones sexuales de jefes y compañeros** en los últimos 12 meses previos a la encuesta.
- ▶ **El 6.9% de las jóvenes** (entre 15 y 29 años) que trabajaban en Guatemala y El Salvador **recibió algún tipo de agresión física en su entorno laboral** en los últimos 12 meses previos a la encuesta.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en fuentes citadas

C.

Violencia en el ámbito comunitario.

Dada la frecuencia con que acontece y los efectos que genera en el ejercicio de los derechos y libertades de las mujeres, merece especial atención la violencia que ocurre en el ámbito comunitario, que abarca desde las calles hasta los transportes públicos, parques, plazas y demás espacios públicos de interacción social. Una característica importante es que en este ámbito de ocurrencia la violencia es ejercida por sujetos que suelen tener escasa o nula vinculación con las víctimas, es decir, es ejercida en muchos casos por hombres desconocidos para las mujeres. También destaca su alto componente aleatorio, pues si bien existen algunos factores de mayor vulnerabilidad entre ciertos perfiles de mujeres (por ejemplo: jóvenes, niñas y mujeres con discapacidad, entre otras), esto puede ocurrirle a cualquier mujer independientemente de su clase, educación, edad, etnia o lugar de residencia, lo cual plantea un alto grado de complejidad, tanto a la prevención como a la necesaria sanción.

Uno de los tipos de violencia más comunes en este ámbito son las diferentes formas de acoso sexual callejero (ver recuadro 3). Las mujeres en el espacio público se sienten y son percibidas “como cuerpos de deseo y ultraje e invisibles como sujetos de derechos que buscan apropiarse del espacio público para ejercer sus derechos como ciudadanas” (Zúñiga, 2014, p. 82).

RECUADRO 3

Expresiones de violencia y acoso sexual en el espacio público

La violencia sexual en el espacio público se expresa en aquellos actos de connotación sexual o lasciva, no consentidos, que comprenden exhibición, observación e imposición de prácticas no consentidas, tales como: miradas lascivas, chiflidos o insinuaciones de “coquetería”, comentarios o majaderías sobre la forma de vestir o sobre el cuerpo de la persona, ofensas o humillaciones por el solo hecho de ser mujer, tomar o mostrar fotos o videos sin consentimiento, recargamientos y/o tocamientos, amenaza, intento de violación o agresiones físicas y violación (ONU Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES] CDMX, El Colegio de México, 2017). Algunas de estas manifestaciones son naturalizadas por los medios de comunicación que resaltan la objetivización de la mujer o por sociedades que aún no reconocen el acoso callejero como un delito.¹³

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en fuentes citadas

¹³ En el año 2015, se crearon los observatorios nacionales contra el acoso sexual callejero en Nicaragua y Guatemala, y se empezó a visibilizar una problemática que afecta a la mayoría de las mujeres en dichos países. De hecho, para el año 2015, el Observatorio de Nicaragua estimó que 9 de cada 10 mujeres fueron acosadas en el último año y que más del 80 % tuvo una respuesta pasiva frente a los hechos de violencia. En Costa Rica, un estudio realizado por la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica encontró que 6 de cada 10 mujeres han sido víctimas de acoso sexual en los espacios públicos. La respuesta pública a esta problemática no se ha dejado esperar y ya se han presentado propuestas de ley para regular y castigar el acoso callejero en Costa Rica y Guatemala, dando una señal de que la violencia callejera no puede seguir siendo tolerada. Algunos países de Sudamérica también han aprobado leyes contra el acoso callejero. Por tanto, es importante no perder de vista que en estas zonas existe una legislación al respecto.

Uno de los aspectos que está en la base de esta violencia comunitaria es el hecho de que los espacios públicos en las ciudades han sido ámbitos de interacción tradicionalmente masculinizados, pensados, diseñados y construidos a partir de las necesidades y expectativas de los hombres, lo cual ha tenido un fuerte impacto en la forma en que las mujeres se insertan, se apropian y son recibidas en su transitar cotidiano. Aún ahora, pese a su creciente presencia, son vistas con recelo, como sujetas ajenas que irrumpen en un lugar que no les corresponde. Así, hablar del espacio público para la mayoría de las mujeres de Centroamérica y República Dominicana es reconocer espacios de vulnerabilidad y peligro.

Diversos estudios han documentado que uno de los efectos más notables de la violencia contra las mujeres en los espacios públicos, especialmente la de tipo sexual, es la percepción de inseguridad y también la sensación de “temor o miedo” (Trujillo, 2011). Los altos niveles de temor que expresan las mujeres en Centroamérica y República Dominicana a ser víctimas de un hecho violento, así como las constantes campañas de autoprotección desarrolladas por organizaciones públicas y privadas, consolidan un proceso de retraimiento hacia espacios privados considerados “protegidos”, muchas veces limitando el tiempo y el espacio en que las mujeres se pueden mover por la ciudad (Vargas, 2007; Dammert, 2007).

En los países de Centroamérica y República Dominicana, existen dinámicas sociales y económicas que complejizan y profundizan la expresión de la violencia de género que se expresa contra las mujeres en los espacios públicos. Algunas de esas dinámicas son:

*Este efecto, la percepción de temor ha contribuido a visibilizar que **la violencia en contra de las mujeres y niñas en los espacios públicos es un factor fundamental que restringe sus capacidades y oportunidades, e impide el pleno goce de sus derechos, así como la apropiación y el acceso al espacio público urbano.***

La persistencia de la violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario limita la seguridad ciudadana, al afectar los derechos básicos de las mujeres a la integridad personal y a tener una vida digna, así como afecta el propio desarrollo humano al generar efectos en la restricción a la libre movilidad y autonomía de las mujeres y, con ello, en la limitación de sus opciones y oportunidades laborales, educativas, políticas, etcétera (Zermeño y Plácido, 2008 y 2009). Esto sucede tanto por la comisión de actos violentos (victimización) como por el temor de sufrirlos (percepción de inseguridad).

d.

Los procesos de rápida urbanización que han ocurrido en estos países.

Estos procesos han traído de la mano la segregación espacial y la conformación de amplias áreas de precariedad socioterritorial marcadas por la inseguridad. La relación entre exclusión o marginación de espacios y violencia ha sido ampliamente estudiada en Centroamérica donde esto ocurre ya sea por la ausencia del Estado o por la precarización de la vida de los jóvenes en contextos urbanos (Cruz & Portillo, 1998).

e.

La presencia de organizaciones criminales.

El aumento de los hechos delictuales, así como el uso de violencia como medio para resolver todo tipo de conflictos marcan la vida en las ciudades, lo cual, sin duda, se expresa de formas diferenciadas para hombres y mujeres (Falú & Segovia, 2007).

f.

Un tercer nexo se vincula con **niveles extremos de desempoderamiento del hombre en aspectos que cuestionan atributos característicos de la masculinidad hegemónica** (como por ejemplo ser proveedor al interior del hogar).

Esta situación, en estructuras patriarcales tradicionales, potencia los niveles de violencia de los hombres contra las mujeres, las niñas y los niños. Estos aspectos no solo se expresan en el ámbito privado sino que se trasladan al espacio público como recursos de los hombres para reforzar su masculinidad puesta en cuestión y mantener su dominación y poder.

Las dinámicas expuestas anteriormente y su vinculación con la violencia que enfrentan las mujeres en los espacios públicos consolidan la imagen de múltiples violencias entrelazadas y vinculadas con procesos estructurales de género, pobreza y exclusión, así como con procesos de violencia social y delinencial que también repercuten en la violencia de género.

g.

Violencia institucional-estatal.

Corresponde a los actos u omisiones de los agentes del Estado que de alguna manera violenten y afecten el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso a las políticas adecuadas y necesarias para prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Entre las omisiones del Estado que repercuten en la violencia contra las mujeres está la ausencia de leyes, políticas y mecanismos integrales y eficaces para responder adecuadamente ante las víctimas, directas e indirectas, así como para transformar las condiciones sociales, económicas y culturales que sustentan y refuerzan la violencia de género.

La historia reciente en Centroamérica y República Dominicana está marcada por profundos hechos de violencia en los cuales el Estado se convirtió en actor fundamental. En la década de los ochenta las guerras civiles que asolaron a Guatemala y El Salvador, y la violencia política que vivieron prácticamente todos

los países de la región, dejaron una huella de muerte y destrucción que se convirtió en el telón de fondo de un proceso en el cual la violencia se consolidó como método de resolución de todo tipo de conflictos.

En esos conflictos, las mujeres fueron víctimas de múltiples actores estatales y no estatales que, afectados por este contexto, utilizaron diversos mecanismos para generar daño directo e indirecto a las mujeres, sobre todo a través de la violencia sexual como arma de guerra, para generar humillación y detentar poder ante adversarios (Bunster-Burotto, 1994).

En la región, fruto de la guerra contra las drogas y como respuesta a la violencia criminal, la creciente militarización es un elemento que ha complejizado aún más el panorama y, en muchos casos, ha dificultado cambiar el paradigma de accionar del control del delito hacia la prevención. Esta militarización, sumada al aumento de la criminalidad organizada, configura escenarios en los cuales se replican y exacerban prácticas históricas de violencia de género y violencia extrema contra las mujeres.

Asimismo, la complejidad de los problemas de corrupción, la baja profesionalización y el uso indebido de la fuerza pública, característicos de la etapa de guerra, han sido enfrentados solo parcialmente, lo que en muchos casos ha traído como resultado la permanencia de ciertas formas de actuación violenta ejercidas en el pasado. Sin duda, se han dado avances, y las transformaciones en las instituciones policiales son importantes pero aún insuficientes en prácticamente todos los países de la región centroamericana.

De esta forma, el contexto posconflicto ha sido analizado en la literatura debido a la multidimensionalidad de las violencias que se pueden generar y que repercuten en las mujeres si el proceso de construcción de paz no incluye una profunda reforma del sector seguridad. En la tabla 3 se presenta una propuesta de tipología de las violencias que se desarrollan en estos contextos y que generan escenarios sociales en los que la violencia contra las mujeres se profundiza.

Tabla 2

Tipología de la violencia posconflictos

Tipo de violencia	Escenario social
Violencia política estatal	Actor estatal puede ejercer violencia para consolidar u obstruir los acuerdos de paz.
Violencia política de actores no estatales	Actores no estatales pueden ejercer violencia para entorpecer procesos de paz.
Violencia relacionada a disputas sobre la propiedad	Falta de registros de propiedad de la tierra puede generar conflictividad entre diversos actores.
Violencia relacionada con formas extralegales de vigilancia y justicia	Sensación de impunidad, limitada capacidad estatal y aumento del temor, lo cual puede consolidar grupos de protección y justicia extralegal.
Violencia estatal rutinaria	Fuerzas de seguridad del Estado pueden intensificar prácticas represivas extremas vinculadas con violación de derechos humanos.
Violencia asociada a grupos de violencia organizada	Diversos grupos se pueden concentrar en actividades criminales debido a la falta de oportunidades o incentivos para la reinserción.
Violencia interpersonal y delincuencia	Desarrollo urbano exponencial, precarización socioeconómica y normalización de la violencia pueden favorecer en el escalamiento de la violencia.
Violencia contra las mujeres	Ruptura de las normas sociales, aunada al crecimiento de la impunidad, el control territorial por parte de grupos criminales, el abuso militar en las calles, la crisis de masculinidad en el posconflicto.

Fuente: Elaboración de PNUD Inforegura con base en Aguirre Tobón (2014)

3.3 La violencia en el ciclo de vida de las mujeres

La violencia de género es un problema que enfrentan las mujeres en las distintas edades de su vida. **De acuerdo con la etapa de vida en que se encuentren, esta violencia adquiere expresiones particulares.** Las niñas y adolescentes, además del abuso físico y psicológico por parte de familiares cercanos e incluso profesores (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2006), enfrentan el acoso sexual callejero, los abusos sexuales de parientes o de personas cercanas a la familia, la trata, el tráfico y el matrimonio infantil forzado, entre otras múltiples expresiones de violencia.

Durante la edad reproductiva es posiblemente cuando más se visibiliza la presencia de los múltiples tipos y ámbitos de la violencia contra las mujeres. Dada su dinámica cotidiana, en esta etapa de la vida las mujeres experimentan violencia en la familia, en el espacio laboral o educativo y en el espacio público. La carencia de marcos legales que permitan acceder a salud sexual y reproductiva, asesoría legal en casos de maltrato, protección frente al acoso sexual en espacios públicos —

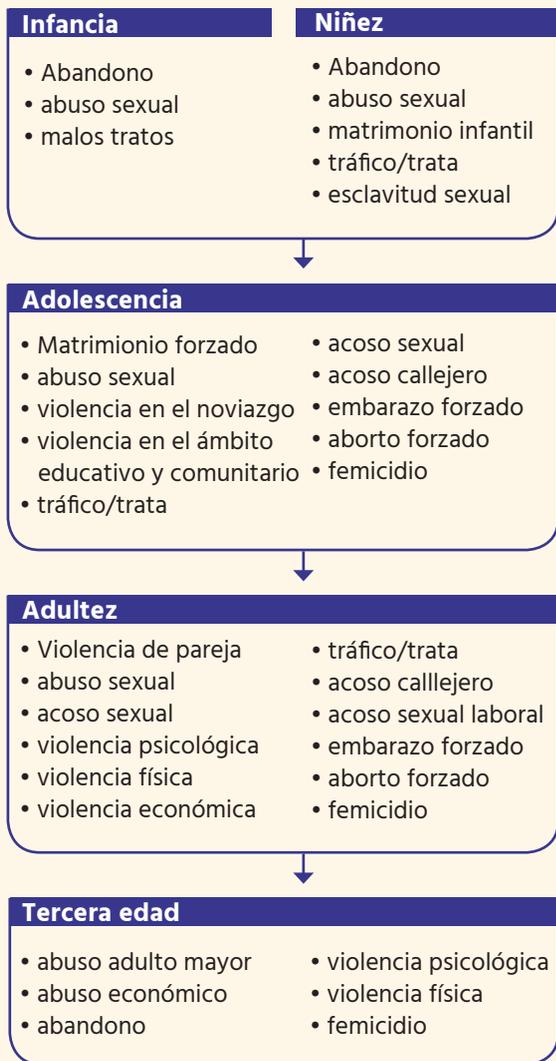
incluido el transporte— son solo algunos ejemplos de la violencia institucionalizada que también enfrentan las mujeres en esta etapa reproductiva.

Un rasgo distintivo del proceso de envejecimiento de las sociedades latinoamericanas es el predominio femenino entre las personas de edad más avanzada. Sin embargo, es también “muy probable que vivan en condiciones desfavorables la última etapa de su ciclo de vida” (Aranibar, P., 2002). En la tercera edad, las mujeres siguen enfrentando distintas manifestaciones de violencia en su vida diaria, entre ellas la violencia económica, la psicológica y la física. Familiares, hombres cercanos y también desconocidos son nuevamente los actores de estas manifestaciones, enfatizando en la precariedad que muchas de ellas enfrentan en todo su ciclo de vida (ver figura 6).

El marco normativo de los países de Centroamérica y República Dominicana reconoce importantes avances en la generación de mecanismos de protección de las personas adultas mayores para enfrentar múltiples niveles de desprotección, discriminación y violencia (Huenchuan, 2009). Sin embargo, la implementación de dichos marcos es aún limitada y las mujeres en la tercera edad enfrentan diversas formas de violencia, discriminación y abusos.

Figura 6

Violencia contra la mujer en su ciclo de vida



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en OMS (1998)

3.4 La violencia contra las mujeres en escenarios de alta inseguridad ciudadana

Si bien los factores culturales y sociales que generan normas de comportamiento discriminatorias, desiguales y estereotipadas tienen un papel importante en la normalización del uso de la violencia como mecanismo de dominación y control, **existen también factores contextuales que agravan y complejizan los niveles de victimización y la percepción de seguridad en las personas, específicamente las mujeres.**

Uno de los factores más claros son los contextos de alta inseguridad ciudadana permeados por la presencia de la delincuencia organizada (ver recuadro 4), que conlleva altos niveles de violencia social, impunidad y presencia de armas de diverso tipo para uso ilícito. Al respecto, un estudio econométrico de Cuevas y Demombynes citado en Banco Mundial (2011, p. 23), que buscaba identificar los principales factores de riesgo de la violencia, concluyó que la presencia del narcotráfico y el crimen organizado es significativamente más importante que otros factores estudiados, entre ellos la historia de puntos calientes durante los conflictos, la presencia de mayor población juvenil o el mayor porcentaje de hogares dirigidos por mujeres.

RECUADRO 4

Delincuencia organizada

En su informe regional, el PNUD define la delincuencia organizada como aquella que **“incluye toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo, cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios recae en el uso de la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia”** (PNUD, 2013, p. 7).

La delincuencia organizada puede tener un foco local o transnacional. En ambos casos, el impacto sobre las comunidades que se ven afectadas por su accionar es devastador a nivel individual, social e institucional debido a las múltiples herramientas de violencia, coerción y amenaza que desarrollan.

Las principales expresiones de violencia organizada en Centroamérica y República Dominicana se enmarcan en tres actividades: tráfico ilícito de estupefacientes, trata y tráfico de personas, y tráfico ilícito de armas.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

En Centroamérica y República Dominicana, el aumento de la criminalidad y en particular de la presencia de la delincuencia organizada que ha tomado el control de múltiples espacios públicos se expresa no solo en las tasas de homicidio más altas del mundo en la mayoría de estos países sino que también en el uso creciente de la violencia de todo tipo.

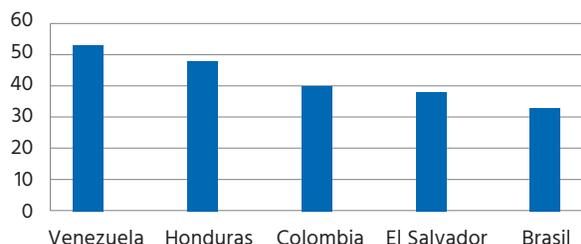
Esta violencia creciente no afecta a todas las personas por igual. Algunos ejemplos muestran claramente que existen efectos diferenciados de violencia criminal en hombres y mujeres, sobre todo respecto de la violencia sexual. Si bien las organizaciones criminales o las pandillas usan a los niños para el robo o el tráfico, las niñas son generalmente víctimas de violencia sexual y física.

En un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se afirma que **la mayoría de las niñas son forzadas a tener relaciones sexuales con miembros de los grupos criminales, son abusadas sexualmente, traficadas y explotadas** (2015). Por otro lado, el mismo informe revela que las mujeres jóvenes y adultas han sido tradicionalmente utilizadas por estos grupos para realizar labores vinculadas a los roles tradicionales de género (limpieza y preparación de alimentos, entre otras), aunque en algunos casos esta situación está cambiando y se evidencia la presencia de mujeres con roles más activos en las actividades criminales de esas organizaciones.

Los niveles de violencia en la región centroamericana están en la cúspide mundial. Con base en datos de 2015 de la OMS, la UNICEF (2017) mostró que las cinco tasas más altas de homicidio adolescente en el mundo se encuentran en países de América Latina, dos de estos son de Centroamérica (ver gráfico 2). Si bien es imposible identificar si estos homicidios se vinculan con el accionar del crimen organizado o la delincuencia común, es un indicador importante del escenario de violencia que se desarrolla en la región.

Gráfico 2

Tasas más altas del mundo de homicidio adolescente (10 a 19 años)



Nota: Por cada 100,000 adolescentes.

Fuente: UNICEF (2017)

Las pandillas usan la violencia sexual como estrategia para mantener el miedo y el control, especialmente en Honduras, Guatemala y El Salvador donde la información disponible reconoce un uso masivo de la violación para disciplinar a niñas, mujeres y sus familiares por no haber cumplido con las demandas de la pandilla o para demostrar el control sobre la comunidad.

De igual manera, la evidencia empírica muestra que la presencia del crimen organizado y de grupos delincuenciales genera contextos que influyen tanto en mayores niveles de violencia contra las mujeres, incluidas las expresiones extremas como la violación o el feminicidio, así como una mayor impunidad de estos delitos. Un reporte de Advocates for Human Rights (2016) afirmó que la violencia de las pandillas ha contribuido en El Salvador al aumento de los homicidios de mujeres, en muchos casos con el apoyo de miembros de la institución policial, lo que evidencia una falla sistémica para proteger a la víctima y promover la justicia.

Estos hechos confirman que las mujeres incrementan su vulnerabilidad y riesgo de violencia de género en contextos de alta inseguridad ocasionada por la presencia de grupos delincuenciales. El vínculo de género tiene múltiples aristas, ya que los escenarios de alta conflictividad delincriminal exacerbaban conductas propias de masculinidades violentas que conllevan demostraciones patriarcales de poder, en las cuales los hombres pertenecientes a estos grupos utilizan el cuerpo de las mujeres como objeto de disputa, expresión de poder y presa para la amenaza entre contrincantes (ver recuadro 5).

RECUADRO 5

La violación como arma de dominación en la historia

¿Pueden las distintas formas de violencia contra las mujeres que prevalecen en el continente explicarse en clave histórica?

Wilson (2014) reseña las violencias que más afectan a las mujeres en la región: violencia doméstica, tortura durante guerras civiles y dictaduras, femicidios y violencia estructural.

La tortura podría ser física o psicológica, pero se ha reconocido el amplio uso de violencia sexual como arma de guerra *“... podía incluir violación por un hombre o varios, a veces perpetrada en la presencia de algún familiar masculino a quien se deseaba extraer una confesión”* (Bunster-Burotto 1994).

El uso de la violación de mujeres como forma de tortura por parte de fuerzas militares se remonta a la época de la conquista, pero ha sido documentada en guerras contrainsurgentes en Centroamérica (El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala), en el marco de la Guerra Fría. *El objetivo de estas violaciones era no solo agredir y torturar a las mujeres sino también humillar a quienes, en una sociedad patriarcal, están llamados a protegerlas (sus parejas, padres, hermanos).*

La violación sexual (grupal o individual) como tortura, esclavización sexual, mutilaciones, embarazos forzados, encarcelamiento, arrebatos de hijos y asesinatos son formas de violencia perpetradas contra las mujeres por fuerzas militares, paramilitares y guerrilleras en distintos contextos con múltiples fines: para aterrorizar a las mujeres, sus familiares y sus comunidades, y para despojarlas de sus tierras, debilitar a sus adversarios y acumular trofeos de guerra, entre otros. *Todas estas prácticas hacen que los cuerpos de las mujeres se conviertan en “campos de batalla” y legitiman el uso de la violencia contra las mujeres de manera más general en la sociedad* (Fregoso y Bejarano, 2010).

En el 2016 tuvo lugar un hito histórico mundial en Guatemala: por primera vez un tribunal nacional juzgó y condenó la esclavitud sexual como crimen de guerra. El apoyo del PNUD y otros actores al litigio estratégico del caso Sepur Zarco, impulsado por la Alianza en apoyo de las mujeres, reconoció y promovió el enfoque integral basado en la importancia de trabajar de forma holística en los aspectos legales, psicosociales y comunicacionales del caso.

En este sentido, las expresiones más lacerantes de violencia contra mujeres en estos contextos (femicidios, violación y ataques sexuales) no constituyen hechos o amenazas aleatorias, circunstanciales o colaterales, sino un arma de demostración de poder masculino, de amedrentamiento e incluso como ritos vinculados a la pertenencia a dichas organizaciones (Fuentes, Flores, Gomez, Monárrez y Peña, 2011).

Adicionalmente, en contextos con alta presencia de actividades delincuenciales y crimen organizado las actividades criminales tienden a diversificarse y se exacerbaban fenómenos como la mercantilización de los cuerpos de las personas, tanto para engrosar las filas de integrantes del crimen organizado como para someterlos a la trata de personas con diversos fines, o desaparecerlos, según convenga a los grupos delincuenciales. El informe UNODC (2012, p. 5) reconoce que **“los Zetas, las maras y otros grupos territoriales parecen estar involucrados en el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el tráfico de armas de fuego, participación que podría aumentar si descienden las ganancias de la cocaína”**.

Esta mercantilización de las personas tiene afectaciones específicas sobre las mujeres, quienes se ven expuestas a múltiples vejaciones, desde ser víctimas de trata para fines de explotación sexual, hasta ser utilizadas como objetos para la disputa, la revancha y la demostración de poder de los grupos delincuenciales (Estévez, 2017).

*No obstante esta vinculación, la violencia contra las mujeres por razones de género que acontece en los territorios con altos niveles de presencia de delincuencia organizada es **“considerada normal, la de todos los días, mientras que la del***

crimen organizado se considera como patológica y por ende es denunciada” (Azaola, 2012).

De esta forma, los actores del crimen organizado han sido analizados con importante detalle en diversos estudios regionales. El documento publicado por UNODC (2012) reconoce la existencia de grupos criminales de diversa índole y presencia territorial, pero más allá de la definición de cada grupo, es notorio que casi ningún estudio incluye la violencia contra las mujeres como una de las manifestaciones su accionar.

Este contexto de alta prevalencia de crimen organizado se agrava con la alta presencia de armas, cuyo uso se convierte en un rasgo de identidad masculina que entrega poder y reconocimiento a jóvenes en la región quienes, de otra forma, solo enfrentan situaciones de desempleo y pobreza. Este problema está fuertemente influenciado por el pasado de guerra en varios países de la región, así como por las insuficientes reformas posconflicto para regular la situación¹⁴.

En Centroamérica más de dos tercios de los homicidios se cometen con armas de fuego. Esta alta proporción evidencia que la zona ha desarrollado un mercado importante lícito e ilícito, en el cual, el problema principal no es el tráfico transnacional sino la filtración del uso civil, militar y policial al ilícito (UNODC, 2012). Esta fuente calculó que en Guatemala circula más de un millón de armas, y menos de la mitad estaría registrada. Por otro lado, tanto El Salvador como Guatemala contaban con 7 armas por cada soldado en el 2012 (UNODC, 2012).

14 En las últimas tres décadas, las reformas del sector de seguridad posconflicto relacionadas con las guerras civiles que asolaron a Guatemala y El Salvador, y la violencia política que vivieron prácticamente todos los países de la región en los años ochenta, han sido lentas y poco exitosas en Centroamérica y República Dominicana. Diversos procesos claves quedaron incompletos, de tal forma que se estima que El Salvador, por ejemplo, alrededor de 360,000 armas de tipo militar no fueron entregadas al final de la guerra (UNODC, 2012).

4 LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: un problema de seguridad ciudadana

Desde el momento en que la violencia de género es concebida como un problema público que afecta el desarrollo y la vigencia de los derechos humanos, cobra sentido observarla desde una óptica de seguridad ciudadana.

Como ha sido señalado anteriormente, ***la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y el derecho a tener una vida digna.***

La violencia contra las mujeres representa una violación a ese núcleo básico de derechos humanos — incluido el derecho a una vida libre de violencia, que corresponde a la esfera de la protección — y afecta al desarrollo humano, ya que tiene implicaciones profundas sobre la salud y las oportunidades económicas, educativas, sociales y culturales de las mujeres. Por tanto, la violencia contra las mujeres es un problema de seguridad ciudadana que debe ser atendido integralmente por las instancias responsables de garantizarla.

Para abonar a lo anterior, es preciso tomar en cuenta que, como hemos visto a lo largo de este texto, **a violencia contra las mujeres afecta tres componentes centrales de la seguridad ciudadana: la victimización, la percepción de seguridad y la segurabilidad**, entendiendo esta última como el “conjunto de pensamientos, sensaciones y comportamientos que le permiten a una persona sentirse segura y retornar a un estado de seguridad tras experimentar cualquier tipo de situación de inseguridad” (Informe Nacional de Desarrollo Humano de Letonia del año 2003 citado en PNUD, 2005).

Como señala Maritza Segura Villalva (2006), los efectos más contundentes de la violencia en contra de las mujeres la sitúan como un problema público que afecta el desarrollo de los países en tres sentidos:

a. En el ejercicio de los derechos humanos.

b. En la salud pública.

c. En la seguridad ciudadana.

No obstante esta evidente vinculación entre la violencia contra las mujeres y la seguridad ciudadana, como se aborda en detalle en el capítulo 3, la violencia que enfrentan hoy en día las mujeres no forma parte del cuerpo central de problemáticas que son encaradas desde la mirada de la seguridad ciudadana, pues

la dinámica de género que subyace a esta violencia está insuficientemente integrada, tanto en el corpus conceptual como en los aspectos centrales del marco legal, institucional y programático que dan sustento al accionar de la seguridad ciudadana.

Es justo reconocer que han existido avances importantes en este terreno como resultado principalmente del impulso de mujeres organizadas en distintas regiones del mundo (Segura Villalva, 2006). Sin embargo, asumir esta evolución implica no solo su reconocimiento formal sino también, de manera sustantiva, su incorporación transversal en las instituciones, políticas, leyes y presupuestos que forman parte del andamiaje de la seguridad ciudadana, lo cual aún no se logra plenamente.

En las últimas dos décadas, los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana han desarrollado iniciativas de política pública de seguridad ciudadana que han puesto énfasis en:

a. La necesidad de conocer el fenómeno del crimen de forma más detallada y rigurosa.

b. La consolidación de sistemas de información oficiales que permitan entender el fenómeno de la violencia y la criminalidad pero también la efectividad y la eficacia de las instituciones,

c. El reconocimiento de la prevención del delito como un área fundamental para enfrentar la problemática que se vincula con la inversión en los factores individuales y situacionales que pueden potenciar el desarrollo de acciones delictivas.

- d. El fortalecimiento de una arquitectura legal que permita enfrentar los hechos de forma más expedita.

De esta forma, se cuenta con una arquitectura institucional más sólida que permite comprender partes importantes del problema delictual. Sin embargo, no se ha logrado enfrentar de forma sostenible en el tiempo el uso de la violencia para resolver conflictos de toda naturaleza, y las limitaciones institucionales son verdaderas barreras para el mantenimiento y el desarrollo de prácticas prometedoras, así como para la profundización de aquellas que podrían ser exitosas. De igual forma, existe un rezago importante respecto a la inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana, y sobre la plena incorporación de la violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos de prevención, control y rehabilitación.

Es preciso señalar que la inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad es un factor crucial para incrementar su eficacia pues no es posible avanzar en una seguridad ciudadana plena si las mujeres, que constituyen la mitad de la población, no están suficientemente integradas, y si los factores de género que subyacen a la violencia están invisibilizados.

La afirmación anterior es especialmente relevante en la dimensión de la prevención pues, como ha sido reconocido en diversos estudios, los valores culturales y los procesos de socialización que generan son algunos de los factores que repercuten en la dinámica y la magnitud de la inseguridad ciudadana, sobre todo en lo que se refiere a algunos procesos de construcción de identidad — en particular, de la identidad masculina — y de transmisión de comportamientos de resolución de conflictos que pueden tener un efecto directo sobre la disposición de los individuos para recurrir a la agresión para lograr sus objetivos (PNUD, 2005, p. 50-51).

De esta manera, es posible afirmar que mirar la inseguridad desde un enfoque de género permite comprender de forma más integral y profunda los factores sociales y culturales que subyacen a la violencia, y por tanto diseñar mejores estrategias para su prevención y control, y para la rehabilitación.

Las iniciativas de seguridad ciudadana requieren pasar a una nueva generación que incorpore activamente el género y la violencia contra las mujeres como ejes transversales de intervención. **Para lograrlo, es indispensable avanzar con mecanismos integrales que permitan asegurar la incorporación estructurada del trabajo de seguridad ciudadana con la violencia contra las mujeres, superando la conformación de espacios separados de debate y de acción.** Es decir, se requiere profundizar en el avance de la incorporación del enfoque de género como un eje transversal en todo el ciclo de las políticas públicas de seguridad ciudadana para que la inclusión del género y la violencia contra las mujeres se traduzcan en acciones a todos los niveles (ver recuadro 6).

RECUADRO 6

Acciones subregionales de incorporación del género en las políticas de seguridad ciudadana

Diversos países de la subregión ya han llevado a cabo acciones para incorporar el género en las políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, el reto es grande y se requiere de medidas para el abordaje de cada uno de los énfasis actuales de la política pública de seguridad:

a. Profundizar el conocimiento del fenómeno del crimen desde una perspectiva de género que permita un mayor entendimiento de los factores de género que intervienen en el problema, así como en sus repercusiones diferenciadas por sexo, edad, condición étnico-racial, etcétera.

b. Consolidar sistemas de información oficiales — desagregados por sexo y otras variables relevantes — que incluyan información estratégica para la seguridad de las mujeres, lo cual permitirá una mayor comprensión del fenómeno y de la respuesta de las instituciones. Esta información debiera ser

relevada, sistematizada y entregada a los actores que toman las decisiones de política pública, para que contribuya a comprender el comportamiento de los delitos y la violencia en hombres y mujeres, y los factores de vulnerabilidad.

c. Fortalecer la prevención del delito mediante la incorporación de aspectos clave de género que permitan desmontar mandatos masculinos que forman parte de las causas estructurales del problema.

d. Fortalecer la arquitectura legal e institucional de la seguridad ciudadana para incorporar necesidades, problemáticas específicas y debida atención a las mujeres y niñas, y a los distintos grupos que las conforman.

En este camino, en Centroamérica y República Dominicana se han dado pasos importantes en términos de la generación de marcos jurídicos para enfrentar la violencia contra las mujeres. Pero son insuficientes para responder eficazmente ante un problema social complejo que se entrelaza con otros de inseguridad y violencia. En este sentido, se requiere seguir avanzando para incorporar el enfoque de género en los marcos legales de seguridad ciudadana, así como la violencia contra las mujeres como un problema, y no como asunto al margen, de la inseguridad ciudadana.

*En síntesis, los datos actuales sobre la magnitud, las características y el comportamiento de la violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana evidencian la **la urgente necesidad de vincular más la respuesta a la violencia contra las mujeres con la atención a problemas de violencia e***

inseguridad tradicionalmente abordados por la seguridad ciudadana — *como la comisión de delitos, el accionar de organizaciones criminales, el narcotráfico, la apropiación y uso de los espacios públicos, y la prevención en todas sus dimensiones* — *que hasta ahora se han abordado de manera separada.*

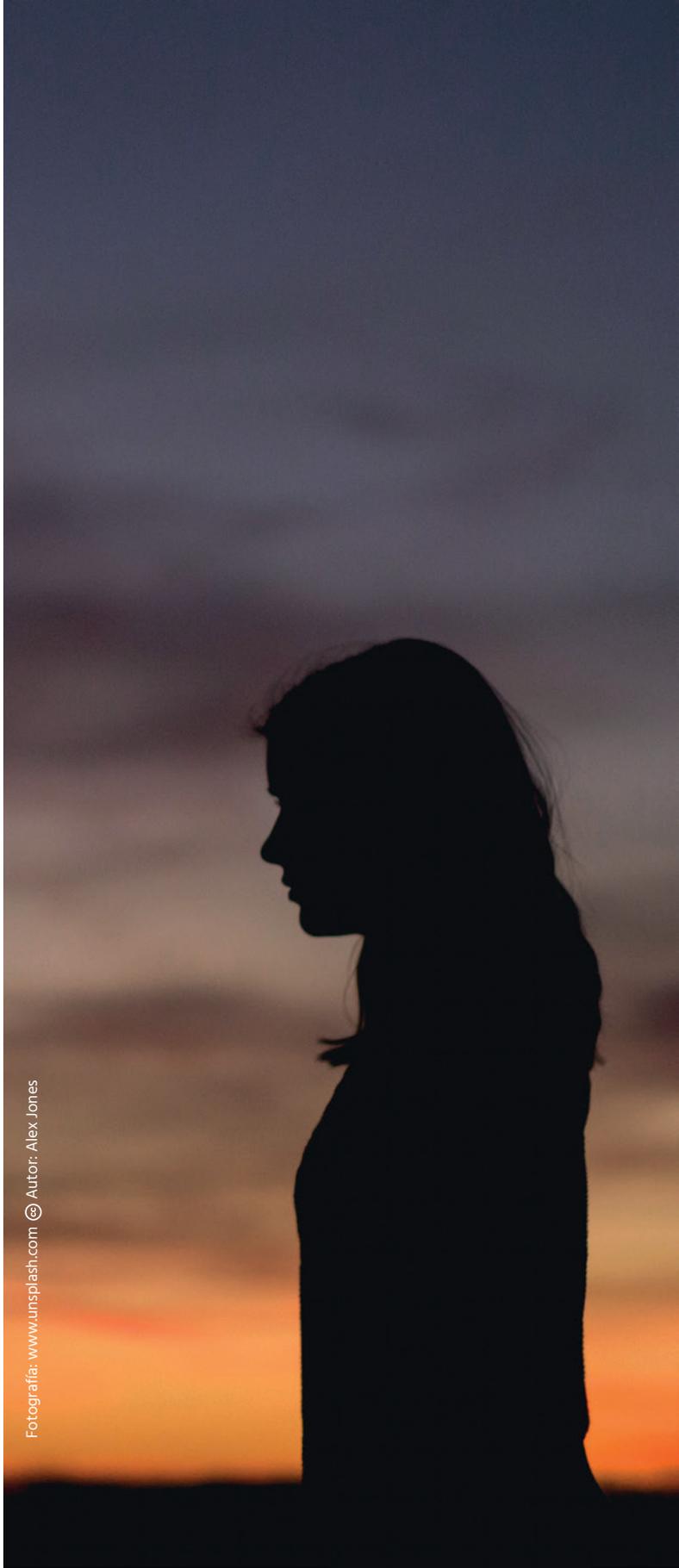
Tanto para las áreas conceptuales como de intervención, se reconoce la necesidad de generar marcos teóricos más holísticos e integrales, mejorar los sistemas de medición, profundizar en los análisis cualitativos del fenómeno e introducir una mirada histórica desde el enfoque de género que permita profundizar en las distintas formas de violencia y sus transformaciones en la región, así como ahondar en el entendimiento de los factores de género que intervienen en el desarrollo y características de los problemas más apremiantes de violencia e inseguridad (Imbusch Misse y Carrión [2011]; Auyero, Bourgois y Scheper-Hughes [2015]).

5 CUATRO SITUACIONES EMBLEMÁTICAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN SU VÍNCULO CON LA SEGURIDAD CIUDADANA

Con la finalidad de aportar elementos que permitan avanzar en la integración plena de la violencia contra las mujeres y del enfoque de género como parte inherente de las políticas de seguridad ciudadana, en el presente capítulo se ha optado por poner foco en cuatro situaciones que se enmarcan en las agendas de violencia contra las mujeres y de seguridad ciudadana en la actualidad.

En la agenda priorizada, la mayoría de los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana todavía invisibilizan esas realidades:

- a. Femicidio/feminicidio.
- b. Violencia sexual en el espacio público.
- c. Víctimas de trata.
- d. Violencia contra las mujeres migrantes.



Se optó por estas 4 problemáticas porque son expresiones de violencia contra las mujeres y tienen efectos profundos en su seguridad, tanto a causa de los niveles de victimización como por la afectación en la percepción de seguridad. Asimismo, se trata de violencias que tienen una fuerte base de género y muestran una correlación muy importante con otros fenómenos de inseguridad que se viven en la región, tales como el crimen organizado, los altos niveles delictivos y la presencia de armas y territorios controlados por grupos delincuenciales. Además, son problemas poco explorados, sobre todo respecto de sus vínculos con la violencia social y delictual. Por tanto, resulta estratégico profundizar en su entendimiento con el fin de contribuir a develar los fuertes lazos vinculantes que existen entre la violencia contra las mujeres y la seguridad ciudadana.

Para fines de este informe, a continuación se presentan algunos aspectos básicos que permiten una delimitación conceptual.

a. Femicidio/feminicidio.

El femicidio/feminicidio es la forma extrema, mortal, de la violencia contra las mujeres de todas las edades (ONU Mujeres, s. f.). Los marcos legales de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá identifican el concepto de femicidio, mientras que en El Salvador y República Dominicana, de feminicidio. Finalmente, en Belice, donde no hay ley de penalización de este delito, se utiliza el término femicidio.

La primera persona que utilizó el término *femicide* (femicidio) vinculado a la violencia en contra de las mujeres fue la psicóloga social Diana Russell¹⁵ ante el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres en 1976. Desde

entonces, su contenido y alcance se ha enriquecido. La propia Russell (2006) lo definió inicialmente, junto con Jane Caputi, como el **“asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de la mujer”**. Posteriormente, junto con Jill Radford, lo describió como:

... el asesinato misógino de mujeres realizado por hombres [...] [Representa] el extremo de un *continuum* de terror antifemenino que incluye una amplia variedad de abusos verbales y físicos, tales como: violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente por prostitución), abuso sexual infantil incestuoso o extrafamiliar, golpizas físicas y emocionales, acoso sexual (por teléfono, en las calles, en la oficina y en el aula), mutilación genital (clitoridectomías, escisión, infibulaciones), operaciones ginecológicas innecesarias (histerectomías), heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada (por la criminalización de la contracepción y del aborto), psicocirugía, negación de comida para mujeres en algunas culturas, cirugía plástica y otras mutilaciones en nombre del embellecimiento. Siempre que estas formas de terrorismo resultan en muerte, se convierten en feminicidios (Russell y Radford, 2006. p. 58).

¹⁵ Aunque *femicide*, argumenta Russell, ha estado en uso desde hace más de dos siglos y apareció por primera vez en la literatura en *A Satirical View of London*, en Inglaterra en 1801, para denominar “el asesinato de una mujer”.

Como señala Patsillí Toledo (2012, p. 24), en la traducción del término *femicide* al castellano han existido dos tendencias: la del femicidio y del feminicidio, sin que a la fecha exista consenso a nivel teórico respecto la idoneidad de un concepto por sobre el otro.

En las investigaciones y estudios prácticos llevados a cabo en distintos países de América Latina, ya sea que se utilice feminicidio o femicidio, se alude a una definición más restringida del concepto original acuñado por Russel y Caputti, señalado con anterioridad, pues se restringe a *muertes violentas* de mujeres por razones de género, excluyendo las muertes que se producen a consecuencia de leyes o prácticas discriminatorias no necesariamente constitutivas de delitos.

Es necesario tomar en cuenta estos elementos porque permitirán comprender los alcances y limitaciones de los datos actuales sobre el problema del feminicidio o femicidio en los países de Centroamérica y República Dominicana.

*En la región centroamericana se identifican escenarios históricos que contextualizan el problema de los feminicidios o femicidios, **el de la violencia ejercida por la pareja o la expareja, el que ejecutan otros hombres de la familia, el vinculado a la violencia sexual y el que sucede en el contexto del comercio sexual cometido por clientes, proxenetas y autoridades.***

Desde inicios de siglo se identifican también nuevos escenarios en la región que enmarcan los femicidios, como la trata para todo tipo de explotación, las maras y pandillas de barrios, los grupos delictivos nacionales y transnacionales, los grupos armados estatales y paraestatales (legales e ilegales), la explotación sexual y el uso del cuerpo de las mujeres como territorio de venganza y ajuste de cuentas entre hombres (Carcedo, 2010, p. 15 y sigs.).

b.

Violencia sexual en el espacio público.

La amenaza latente de las agresiones físicas y específicamente sexuales hacia las mujeres en los espacios públicos es un elemento constitutivo de la vida cotidiana en las urbes de la región. Desde el acoso callejero hasta las violaciones, las conductas en el espacio público están marcadas por una constante violencia destinada a las mujeres por el solo hecho de serlo. Así, el temor a ser víctima de un hecho de estas características se ha instalado en la forma como las mujeres enfrentan el desarrollo de su vida personal y profesional.

Como fue señalado en apartados anteriores, el aumento de la criminalidad —especialmente de la presencia de organizaciones criminales que han tomado el control de múltiples espacios públicos— aumenta los hechos de violencia contra las mujeres en el espacio público, que corresponden más que a hechos fortuitos o “daños colaterales” a expresiones de poder y motín en las disputas entre grupos delincuenciales.

Se suma, además, la sistemática violencia sexual contra las mujeres en las calles, transportes, parques y demás lugares públicos como un mecanismo de control social masculino del uso del espacio público, de tal forma que se trata de un problema de género que emana, reproduce y perpetúa relaciones de poder y desigualdad entre las mujeres y los hombres, y limita de manera importante los derechos y las oportunidades de desarrollo de las mujeres.



C.

Víctimas de trata.

En el año 2000 el “Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, de las Naciones Unidas (uno de los tres Protocolos de Palermo), recogió la primera definición sobre la trata de personas consensuada internacionalmente de la siguiente manera *“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, ya sean raptos, fraude, engaño, abuso de poder o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la o las personas con fines de explotación. Esta explotación incluye, como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”* (ONU, 2000).

En este marco, las mujeres, solo por el hecho de serlo, tienen condiciones de vulnerabilidad o riesgo de ser víctimas de trata, principalmente con fines de explotación sexual. Aunque también es cierto que algunos grupos específicos de mujeres presentan mayores grados de vulnerabilidad o riesgo por enfrentar condiciones de marginación, discriminación o desigualdad particulares, por ejemplo las mujeres indígenas, pobres, analfabetas, migrantes o jóvenes.

d.

Violencia contra las mujeres migrantes.

La migración internacional se define como:

Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2006).

Se usa el término de migrante en situación irregular para referirse a aquellas personas migrantes que ingresen y/o transiten de forma irregular al territorio de un Estado del que no son nacionales o que hayan permanecido más allá del tiempo para el cual estaban autorizadas a permanecer en el país en el que se encuentran.

Según el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el tráfico ilícito de migrantes es:



... la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado, del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. El tráfico ilícito de migrantes es el procedimiento mediante el cual el traficante busca obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de otra índole por hacer entrar ilegalmente a una persona a un país del cual esa persona no es nacional o residente permanente (UNODC, 2004).

En Centroamérica y República Dominicana, los fenómenos migratorios tienen antigua data y se vinculan a las debilidades estructurales del país, al igual que ocurre con la presencia de la violencia. Múltiples análisis de prensa han mostrado que **muchas de las mujeres que deciden migrar**

lo hacen principalmente para huir de la violencia íntima o social de la que son víctimas de forma permanente. Esa información también permite conocer que muchas mujeres migrantes se enfrentan a manifestaciones específicas de violencia de género (sexual, física y psicológica) en los lugares de destino. Esta agresión se agrava ante factores que — como la falta de redes de apoyo y de servicios sociales básicos (como el de la salud), y, de manera fundamental, la irregularidad en su condición migratoria— incrementan la vulnerabilidad y el riesgo de las mujeres migrantes ante la violencia de género, lo cual las limita para acercarse a la protección del Estado y al acceso a servicios esenciales en casos de violencia.



EL MARCO DE ANÁLISIS DEL INFORME

En rescate de lo reseñado hasta aquí y como resultado de los estudios que tratan de comprender los distintos tipos de violencia contra las mujeres y sus posibles interconexiones con otras formas de violencia, delitos y criminalidad, ***el estudio de la violencia desde una perspectiva de género obliga a analizar las distintas formas de violencia de manera conjunta, cuestionando las jerarquías implícitas que priorizan lo visible sobre lo invisible***, lo que (en apariencia) “tiene” género sobre lo que no, la experiencia de los hombres por sobre la de las mujeres. Pero más importante aún, invita a no tratar esas manifestaciones como fenómenos separados que de alguna manera pueden coexistir en el mismo territorio sin compartir ninguna base o lógica común.



Más bien, las conexiones entre distintos tipos de violencia y las dinámicas de género que acompañan a todas las formas de violencia deben ser consideradas como mutuamente constitutivas. **Las formas de violencia cotidiana deben ser estudiadas de manera paralela a la violencia espectacular, criminal e institucional para poder entender la reproducción de la violencia en todas sus formas** (Hume y Wilding, 2015, pp. 109-110).

Este planteamiento se alimenta de la idea de entender la violencia como un *continuum*, pero ampliándolo hacia la comprensión de las relaciones sociales que producen los procesos y conductas violentas, normalmente permeadas de inequidades, y la interconexión entre distintos tipos de violencias.

Otra forma de ver interconexiones entre distintos tipos de violencia o, más aún, distintos marcos estructurales generadores de violencia es utilizando la perspectiva interseccional que permite notar las distintas posicionalidades de sujetos (tanto de hombres como de mujeres) atravesados por relaciones de género, clase, raza, etnia, nacionalidad, etc., y cómo esta intersección los hace más o menos vulnerables a situaciones de violencia.

También se ha resaltado en este documento la importancia que se da a la comprensión de la relación entre violencia estructural y distintas expresiones de violencia contra las mujeres, así como otros tipos de violencias. Para poder hacer esta conexión, algunas manifestaciones de la violencia y nuevos marcos para comprenderla apuntan a un análisis “territorializado” e históricamente situado.

Por otro lado, se ha visto la emergencia de altos grados de conflictividad en espacios de “transnacionalización” marcados por nuevas dinámicas de organización delictiva, así como la emergencia de nuevos actores en la comprensión de la violencia, posiblemente debido al aumento de femicidios/feminicidios en la región. Por último, y de forma aún incipiente, se desarrolla una corriente de análisis de

la importancia del temor a ser víctima de un delito y sus repercusiones en la vida cotidiana de las mujeres (Dammert, 2007).

En este contexto las políticas de seguridad ciudadana deben ser estratégicas e integrales. Estratégicas porque la meta no es simplemente una reducción en los índices de violencia e inseguridad, sino la eliminación de la violencia y la discriminación para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, y contribuir a que las mujeres participen como sujetas de derechos y protagonistas de cualquier programa o política de seguridad, e integrales porque se vinculan a la garantía y el ejercicio pleno de todos los derechos y el desarrollo humanos.



*Hay que reiterarlo, la violencia contra las mujeres radica en relaciones y patrones de poder desiguales de género que se intersecan con otras formas fundamentales de jerarquización que subyacen a toda la sociedad, incluido el Estado. Esto explica por qué el abordaje tiene que ser integral y estratégico, pues **sin una transformación en las relaciones de poder, no se va a lograr una seguridad sostenible.***

En general en Centroamérica y República Dominicana se ha avanzado en el diseño de políticas públicas de seguridad con vocación de integralidad, así como en marcos legales que buscan reconocer la problemática de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, estos esfuerzos no se han hecho de forma que incluyan el género en la comprensión del fenómeno de la violencia en sus múltiples aristas, así como no se ha considerado la violencia contra las mujeres en sus raíces estructurales y como un problema inherente a la seguridad ciudadana.

La información es inequívoca: **se requiere de una nueva perspectiva de análisis y de acción que permita avanzar desde una conceptualización de la seguridad ciudadana con perspectiva estructural de género** que, por ende, revise los diseños institucionales y de política pública desarrollados en las últimas décadas.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 1

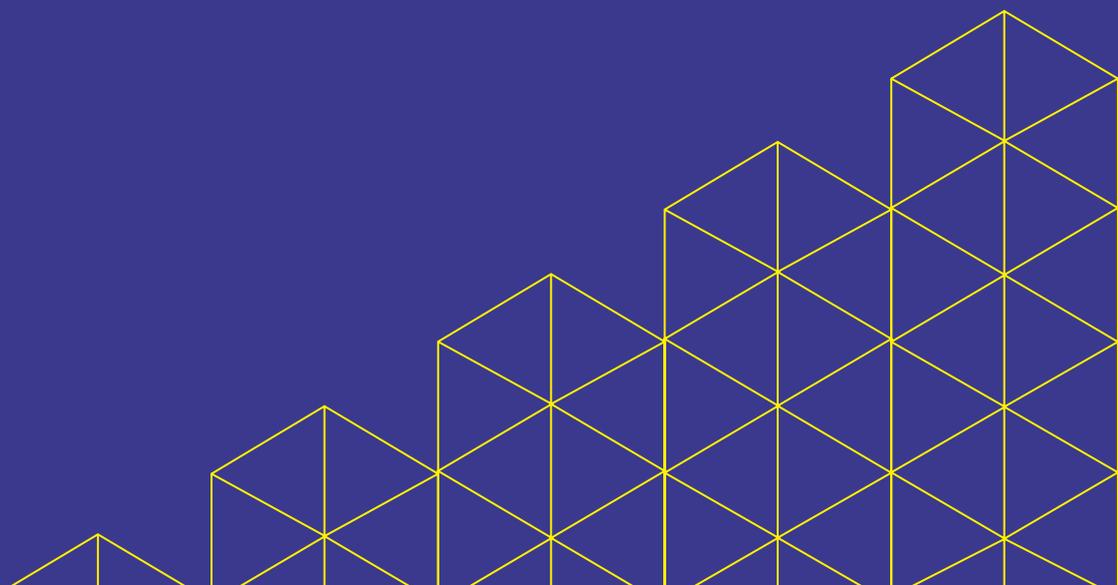
- Advocates for Human Rights. (2016). The Advocates for Human Rights 2016 Annual Report. Recuperado de https://www.theadvocatesforhumanrights.org/uploads/annual_report_2016_for_web.pdf
- Aranibar, P. (2002). Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Auyero, J., Bourgois, Ph. y Scheper-Hughes, N. (Eds.) (2015). *Violence at the Urban Margins*. Oxford: Oxford University Press.
- Azaola, E. (2012). La violencia de hoy, las violencias de siempre. En *Desacatos*, revista de ciencias sociales. Recuperado de <https://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1015/284/1/253-274-1-PB.pdf>
- Banco Mundial. (2011). *Crimen y Violencia en Centro América. Un Desafío para el Desarrollo*. Recuperado de https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf
- Bidegain Ponte, N. (2017). *La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Bourgois, Ph. (2001). *The Continuum of Violence in War and Peace: Post-cold War Lessons from El Salvador*, en *Ethnography*, vol. 2, núm. 1.
- Bunch, C. (1991). Los derechos de la mujer como derechos humanos. En *Mujer y violencia doméstica*. Santiago, Chile: Instituto de la Mujer.
- Bunster-Burotto. (1994). *Women and violence*, compiled by Miranda Davies. Londres, Inglaterra: Zed Books.
- Carcedo, A. (2010). *No olvidamos ni aceptamos. Femicidio en Centroamérica. 2000-2006*. COFEMINA-HORIZONS. Costa Rica. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/49649/IDL-49649.pdf?sequence=1>
- Carcedo, A., y Sagot, M. (2002). *Feminicidio en Costa Rica, 1990-1999*. San José, Costa Rica: INAMU-Organización Panamericana de la Salud.
- CAWN. (2011). *Violencias interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica*. Tegucigalpa: Autor.
- CIDH. (2015). *Situación de los derechos humanos en Honduras*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf>
- Dammert, L. (2007). Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina. En Falú, A. y Segovia, O. (Eds.) *Ciudades para convivir: Sin violencia hacia las mujeres*. Santiago: SUR-UNIFEM.
- Dammert, L. (2009). *Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina*. Barcelona: Diputació de Barcelona (Oficina de coordinación y orientación del Programa URB-AL III).
- Dammert, L., y A. Lunecke (2004). *La Prevención del Delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- De León Escribano, C. R. (2008). *Violencia y género en América Latina*. Pensamiento iberoamericano, pp. 71-91.
- DIGESTYC (2019). *Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer. El Salvador 2017*. Recuperado de <http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/observatorio.genero/docs/ENVCM%2017.pdf>
- Espinar Ruiz, E., y Nos Aldás, E. (2007). *Género, Conflicto y Construcción de la Paz. Reflexiones y propuestas*. En *Feminismo/s*. Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante. Número 9. Recuperado de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/27218/1/Feminismos_9.pdf
- Falú, A. (2009). *Women in the City on Violence and Rights*. Chile: Women and Habitat Network of Latin America. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Falú, A. (2014). *El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminación y violencias*. En *Revista Vivienda y Ciudad*, pp. 10-28.
- Foucault, M. (2001). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Fregoso, R. y Bejarano, C. (Eds.) (2010). *Terrorizing Women. Femicide in the Americas*. Durham and London: Duke University Press. Recuperado de <http://mujeresdeguatemala.org/wp-content/uploads/2014/06/Feminicidio-en-Ame%CC%81rica.pdf>
- Fuentes, C.; Flores, L.; Gomez, C.; Monárrez, J.; y Peña, S. (Coords.) (2011). *Espacio público y género en Ciudad Juárez, Chihuahua. Accesibilidad, sociabilidad, participación y seguridad*. Ciudad Juárez: COLEF/UACJ.
- Griffit, K. (2001). *Desarrollo humano: origen, evolución e impacto*. En P. Y. Ibarra *Ensayos sobre Desarrollo Humano*. Barcelona: Icaria.

- Heise, L. (1998). *Violence Against Women: An Integrated, Ecological Framework*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/11127184_Violence_Against_Women_An_Integrated_Ecological_Framework
- Huenchuan, S. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hume, M., y Wilding, P. (2015). "Es que para ellos el deporte es matar": Rethinking the Scripts of Violent Men in El Salvador and Brazil. En Auyero, J., Bourgois, Ph. and Scheper-Hughes, N. (Eds.) *Violence at the Urban Margins*. Oxford: Oxford University Press.
- Imbusch, P., Misse, M. y Carrión, F. (Julio de 2011). *Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review*. En *International Journal of Conflict and Violence*. Vol. 5, núm. 1, pp. 87-154. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.675.4321&rep=rep1&type=pdf>
- Infosegura. (2017). *Seguridad Ciudadana en República Dominicana durante 2016*. Recuperado de <https://www.infosegura.org/2017/10/29/seguridad-ciudadana-en-republica-dominicana-durante-2016/>
- Mejía Guerra, J. A. (2015). *Revisión metodológica de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2003, 2006 y 2011*. En *Realidad, Datos y Espacio*. Revista internacional de estadística y geografía, vol. 6, núm. 1, enero-abril 2015. México: INEGI. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/rde/rde_14/doctos/rde_14_opt.pdf
- Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- Naciones Unidas. (2017). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.
- O'Donnell, G. (1993). *Estado, Democratización y ciudadanía*. En *Nueva Sociedad*, pp. 62-87.
- OEA (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Recuperado de www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html
- OIM. (2006). *Glosario sobre Migración*. Derecho Internacional sobre Migración No 7. Ginebra: Autor. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- OMS. (1998). *Violencia contra la Mujer un tema de salud prioritario*. Recuperado de https://www.who.int/gender/violence/violencia_infopack1.pdf
- OMS. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra: Autor.
- ONU Mujeres. (s. f.). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/8/modelo-de-protocolo-latinoamericano>
- ONU. (2000). *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Palermo, Italia: Autor.
- PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, S. A.
- PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, S. A.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2005). *Informe Nacional Desarrollo Humano 2005. Venciendo el temor*. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José: Autor. Recuperado de <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/informe-nacional-desarrollo-humano-2005.html>
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Panamá: Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe. Dirección Regional para América Latina y el Caribe. PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Raderstorf, B., Wilson, C. J., Zechmeister, E. J., y Camilleri, M. J. (2017). *Beneath the Violence: How Insecurity Shapes Daily Life and Emigration in Central America*. A Report of the Latin American Public Opinion Project and the Inter-American Dialogue. Recuperado de <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/10/Crime-Avoidance-Report-FINAL-ONLINE.pdf>
- Roberts, A. (Ed.). (2002). *Handbook of Domestic Violence Intervention Strategies: Policies, Programs, and Legal Remedies*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, D. y Radford, J. (Eds.) (2006). *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*. México: CEIICH-UNAM/ Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Segura Villalva, M. (2006). *La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana?* En *Ciudad Segura*, pp. 4-9.
- Sen, A. (1990). *Development as capability expansion*. En K. Griffin y J. Knight, J. (Eds.). *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. London: Palgrave Macmillan.

- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Toledo, P. (2012) *Feminicidio*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- UNICEF. (2017). *A familiar face. Violence in the lives of children and adolescents*. New York: Author. Recuperado de https://www.unicef.org/publications/files/Violence_in_the_lives_of_children_and_adolescents.pdf
- UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>
- UNODC. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. Viena: Autor. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf
- UNODC. (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centro América y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas*. Viena: Autor. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf
- UNODC. (2012). *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf
- UNODC. (2018). *Global study on homicide. Gender-related killing of women and girls*. Vienna: UN.
- WHO. (2013). *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Autor: Italia.
- Wilson, T. M. (2014). *Introduction: Violence against Women in Latin America*. En *Latin American Perspectives*, Issue 194, vol. 41, núm. 1: 3-18.
- Zermeño, F. y Plácido, E. (2008). *La violencia contra las mujeres en el transporte público de la Ciudad de México*. México: Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.
- Zermeño, F. y Plácido, E. (2009). *La discriminación y violencia contra las mujeres en el transporte público de la ciudad de México*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo N° E-18-2009.



**El contínuum de la violencia
contra las mujeres en cifras**



INTRODUCCIÓN

Los países de Centroamérica y República Dominicana han avanzado hacia la construcción de estrategias de seguridad ciudadana más compatibles con la perspectiva del desarrollo humano¹⁶, lo cual, entre otras cosas, ha redituado en una disminución en los valores de indicadores como la tasa de muertes violentas en la subregión.

Sin embargo, aún persisten factores que alimentan el contexto de inseguridad y generan altos costos económicos tanto para el Estado como para la sociedad.

Como resultado, según se detalla en este capítulo, persisten datos que muestran un panorama de alta delincuencia y violencia que vulnera a amplios sectores de la población, entre ellos, de manera particular, a las mujeres y las niñas.

Como se señala ampliamente en el capítulo anterior, la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres permea distintas esferas de la sociedad: el hogar, la escuela, el trabajo y la comunidad. En el contexto subregional, sobresale la prevalencia de transgresiones violentas contra las mujeres — violencia doméstica, delitos sexuales, trata de personas, desapariciones y muertes violentas por motivos de género o femicidios/feminicidios —. Las vulnerabilidades específicas que atañen a distintos perfiles de mujeres se acentúan con distintas formas de discriminación y exclusión social basadas en factores

¹⁶ Bajo el paradigma del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe basarse en la garantía de la vigencia del Estado de derecho, la resolución pacífica de conflictos, la rendición de cuentas y el empoderamiento de las personas en un marco de respeto a las libertades fundamentales (O'Donnell, 1993; Ungar, 2011, citado en PNUD, 2013).

como la edad, la etnicidad, discapacidades y condición socioeconómica, entre otros.

La violencia contra las mujeres ha sido concebida tradicionalmente como un problema de carácter privado, es decir, que se desarrolla en el espacio íntimo o familiar, particularmente en las relaciones de pareja (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013). Sin embargo, autoras como Jelin (1997) han destacado que “la ‘privacidad’ de la familia es utilizada como justificación para limitar la intervención del Estado en esta esfera”. No obstante:

Dado el reconocimiento social y la indignación moral que la violencia doméstica ha generado en los últimos años, el antiguo “respeto (cómplice) a la privacidad” se transforma en urgencia de intervención cuando hay violaciones a los derechos humanos en el ámbito privado, porque el respeto a la privacidad dentro del contexto familiar no puede justificar la impunidad legal para la violencia hacia las mujeres (Jelin, 1997).

Aunado a lo anterior, los análisis y las políticas de seguridad en la región han presentado algunos avances en la comprensión de la magnitud real y

las dinámicas de la violencia contra las mujeres en el espacio público. Esto se debe a que, dado el desconocimiento y la “baja” magnitud de esta realidad, ha sido históricamente poco prioritaria en la agenda institucional de las políticas de seguridad de los países.

El alcance de los esfuerzos para ahondar en la comprensión y el dimensionamiento de la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, sigue siendo limitado, pues existen varias tareas pendientes en términos de gestión de la información y la investigación sobre el problema.

La mayoría de los países cuenta con sistemas insuficientes y limitados de información y de medición que arrojen datos sistemáticos y fiables sobre la prevalencia y la incidencia de este problema, así como sobre su comportamiento en contextos de alta inseguridad y delincuencia. La ausencia o la mala calidad (baja desagregación) de los datos disponibles, así como la escasez de estudios cualitativos que profundicen en el tema, constituyen barreras densas para el análisis del fenómeno y, por ende, para el diseño de políticas públicas y proyectos legislativos que se adecúen a las necesidades y problemáticas actuales de las mujeres y las niñas.

Asimismo, la limitada evidencia disponible acerca del comportamiento del fenómeno **restringe los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de los planes nacionales para abordarlo, puesto que se cuenta con pocos datos sobre su impacto, lo que se traduce en menores posibilidades para mejorar la eficacia de las intervenciones en materia de prevención, atención, sanción y reparación.**

1 LAS CARAS DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA REGIÓN: la realidad narrada desde las cifras

Sobre la base de la información disponible — la cual tiene desafíos importantes de los que se dan cuenta en el capítulo 3 — ha sido posible elaborar el presente diagnóstico de la violencia que afecta a las mujeres en Centroamérica y República Dominicana.

Para estos efectos, se ha consultado a diversas fuentes oficiales (encuestas, observatorios, informes, datos administrativos, etc.) con el fin de indagar en las causas y dinámicas de esta problemática. ***Los resultados constituyen insumos para orientar políticas que contribuyan a erradicarla.***

Cabe constatar que la elaboración de este análisis no ha sido una tarea fácil debido a los déficits de información existentes y al hecho de que la base de los datos actuales son fundamentalmente registros administrativos, ante lo cual emergen dilemas analíticos:

a. El análisis de denuncias interpuestas por mujeres tiene como desafíos principales que, por una parte, una denuncia de una mujer podría incluir a más de una víctima, pero también puede interponer denuncias en representación de un menor de edad o de un adulto mayor de sexo masculino, lo que implica tanto subrepresentaciones como sobrerrepresentaciones en las cifras.

b. Si bien el aumento de la denuncia puede resultar positivo si se acompaña de una disminución en los casos, *¿cómo estimar la brecha entre los hechos ocurridos y los denunciados si se carece de información para estimar la verdadera prevalencia del hecho?*

c. *¿En los casos observados el aumento de las denuncias se vincula con el aumento de la prevalencia del fenómeno, o con un impulso generado por la aprobación de nuevos cuerpos legales, o con la implementación de políticas / programas, o como respuesta al activismo de organizaciones de mujeres que pugnan por demandar del Estado acciones efectivas?*

d. *¿Las variaciones de la denuncia se vinculan a cambios en la magnitud del fenómeno o a variaciones de la oferta pública o de la confianza en las instituciones?*

e. *¿La variación entre denuncias y casos judiciales se explica por un problema inicial de tipificación o por una tendencia a cambiarla en el proceso por dificultades operativas (incapacidad para reunir la evidencia, impericias y falta de información adecuada)?*

f. *¿La carencia de información pública se vincula con un desinterés en la temática o con incapacidad institucional para consolidar sistemas de información?, entre otros aspectos (Dammert, 2017).*

A la hora de interpretar la información disponible, las limitaciones en la información y los dilemas expuestos se tuvieron en cuenta. El esfuerzo realizado arroja un análisis diferenciado por sexo que profundiza en los distintos hechos de violencia que sufren las mujeres de forma continua a lo largo de sus vidas, incluida la forma más extrema de violencia, es decir, la privación de su derecho a la vida: el femicidio/feminicidio.

La profundización y comprensión de las causas y dinámicas del problema constituye una oportunidad invaluable para los países pues permite, desde un enfoque multidimensional, abordar la situación de inseguridad que encara la región, poniendo énfasis en los efectos de la inseguridad sobre la violencia contra las mujeres y aportando elementos para fortalecer el componente preventivo desde una óptica de seguridad ciudadana y de género.

1.1 Impacto diferenciado de la violencia en mujeres y hombres

Uno de los principales hallazgos de este estudio es que, contrario a lo que comúnmente se asume, la violencia afecta de forma diferenciada a las mujeres y a los hombres. **Si bien la violencia letal tiene un mayor impacto en los hombres, las mujeres se ven victimizadas a lo largo de su vida por una espiral de delitos que ocurren en distintos ámbitos y que atentan contra su integridad y sus vidas**, y que, en muchas situaciones, están impulsados por las desigualdades y discriminación de género. El caso más representativo es la violencia sexual, que afecta a 9 mujeres por cada hombre y suele tener efectos considerables en el bienestar de las sobrevivientes.

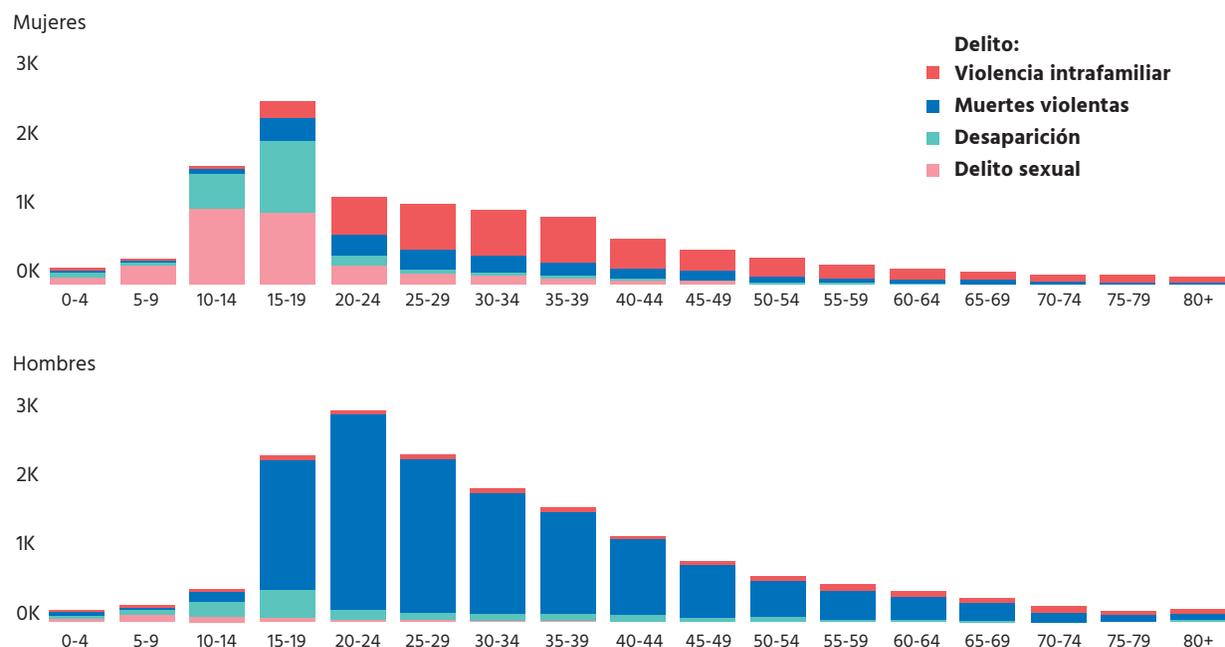
Este efecto diferenciado se hace evidente a lo largo del ciclo de vida. El gráfico 1 muestra diferencias marcadas en la frecuencia con que se registran determinados delitos en ambos sexos. Si bien los registros administrativos de delitos sexuales resultantes de las denuncias están por debajo de la realidad, permiten inferir, por un lado, que la violencia sexual afecta predominantemente a las mujeres desde los primeros años de vida hasta las edades adultas (45-49 años). De ahí que la probabilidad de las mujeres de ser víctimas¹⁷ de este delito es significativamente más grande en la niñez y, aún más, en la adolescencia. En el caso de los hombres, este tipo de violencia se registra básicamente como victimando a niños y adolescentes, aunque en menor magnitud que en el caso de las mujeres; y en el caso de los jóvenes y adultos, los registros apuntan una incidencia prácticamente nula.

El gráfico 1 muestra también cómo la violencia intrafamiliar afecta fundamentalmente a las mujeres, mientras que las muertes violentas son notoriamente más frecuentes en el caso de los hombres. Asimismo, es posible apreciar que las denuncias de violencia intrafamiliar, así como las muertes violentas de mujeres comienzan a ser más frecuentes a partir de los 15 años y se multiplican en la adultez.

¹⁷ El análisis de los datos estadísticos de este estudio se hace sobre la base de casos denunciados ante instancias de seguridad o casos de usuarias de los servicios de salud que declararon ser víctimas de violencia. Estos registros suelen ser complejos dado que pueden involucrar a los victimarios, así como a una víctima o a múltiples víctimas y agresiones. Esta es una limitación que afecta de igual manera a todos los delitos. No obstante la perspectiva criminológica de la violencia contra la mujer, el mejor acercamiento para el análisis viene dado por el cruce de datos de encuestas especializadas de violencia contra las mujeres y niñas (VCMN) y de casos denunciados de mujeres que declaran ser víctimas. Además, en ausencia de esas encuestas, se consideran los casos denunciados como un indicador relevante que se utiliza en este informe para lograr una aproximación a las características de las víctimas.

Gráfico 1

El continuum de la violencia en los países del norte de Centroamérica (2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Insegura con base en datos de 2017 de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, la Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional (UTECI) de Honduras y la PNC de Guatemala.

Además, los datos ponen en evidencia que las mujeres —a diferencia de los hombres— experimentan violencia intrafamiliar a lo largo del ciclo de vida, mientras que ellos están expuestos a ser víctimas de muertes violentas a lo largo del ciclo de la vida.

También muestran que las mujeres de 15 a 19 años constituyen un sector de población con altos niveles de victimización y alta diversidad de delitos enfrentados, ya que son objeto de delitos sexuales, desaparición, violencia intrafamiliar y muertes violentas, por lo cual se debería construir un sector prioritario de atención.

De igual manera, el grupo de los hombres jóvenes de 20 a 24 años representa un sector altamente victimizado, sobre todo por muertes violentas.

Este comportamiento por edad y por sexo revela con claridad componentes de género como factores estructurales que contribuyen a la violencia, por ejemplo, la cosificación y mercantilización del cuerpo de las mujeres, expresada principalmente en la alta vulnerabilidad de las mujeres adolescentes a la violencia sexual, así como la hegemonía de masculinidades violentas y temerarias bajo las cuales los jóvenes se exponen continuamente

a situaciones y conductas riesgosas, y a tener una mayor participación en grupos y actividades delincuenciales que conllevan un alto riesgo de ejercer y enfrentar violencia que pueda desembocar en homicidio.

Este panorama alarmante muestra la necesidad de profundizar en las dinámicas y factores que dan lugar a estas características y magnitud del problema, con el fin de revelar cómo se interrelaciona la violencia social, la delincuencia organizada y la violencia de género, y cómo es que la violencia restringe la vida de las mujeres, sus oportunidades de desarrollo y su participación en la sociedad.

Esta labor implica ampliar la base de información disponible, estudiar la evidencia existente y, con ello, arrojar luces a las mujeres y los hombres tomadores de decisión sobre cuáles son las áreas y sectores de población con los que hay que trabajar de manera prioritaria para prevenir los riesgos existentes. A fin de cuentas, los Estados impulsan numerosas normas y políticas que buscan garantizar la seguridad ciudadana, pero en la práctica no se dan las condiciones para que todas las personas, en particular las más vulnerables, puedan ejercer sus derechos y libertades (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas [IEEPP], 2016).

1.2 La violencia contra las mujeres comienza en el hogar

Como ya se ha dicho, las mujeres sufren violencia desde las etapas más tempranas de la vida. Una de las principales expresiones de la violencia en estas edades es el maltrato infantil que tiene lugar al interior de los hogares.

El gráfico 2 muestra el número de denuncias de maltrato infantil en niñas y adolescentes por rango etario en Honduras y Guatemala¹⁸. Es posible notar que, en ambos casos, las adolescentes de 15 a 19 años son las más afectadas por esta situación. Una de las manifestaciones más comunes del maltrato infantil son las agresiones físicas. Sin embargo, estas suelen ir acompañadas de otro tipo de abusos como, por ejemplo, los psicológicos y sexuales.

Sin duda, este tipo de abusos tiene impactos indeseables en la vida de las niñas; además, posiblemente **constituye un factor en las tentativas de suicidio.**

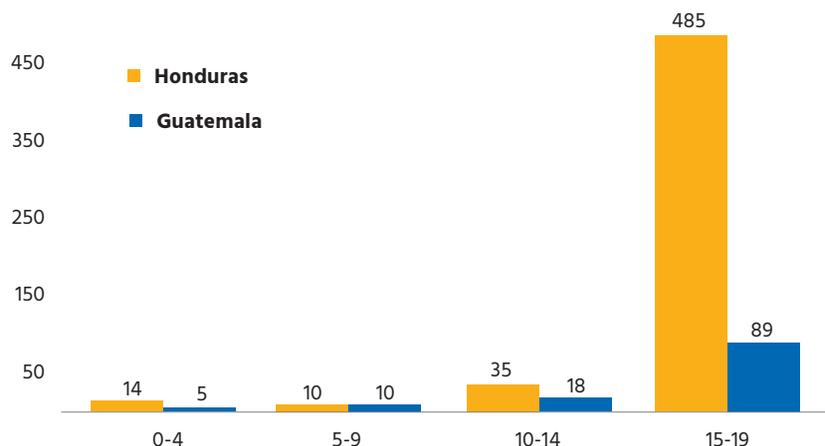
Según estadísticas del Instituto de Medicina Legal de El Salvador, en 2016, **las adolescentes entre 10 y 19 años representaron el 37 % del total de suicidios de mujeres a nivel nacional.**

A pesar de que los datos no permiten una conclusión de causalidad, es importante destacar que esta alta concentración de suicidios en este grupo etario coincide con la alta prevalencia de delitos sexuales entre niñas y adolescentes de este mismo conjunto (ver gráfico 1), así como coincide con el hecho de que el grupo de mujeres de 15 a 19 años es también el grupo con mayor prevalencia de victimización agregada, considerando los cuatro delitos reportados en el mismo gráfico. No obstante estas coincidencias, no es posible hacer un análisis más detallado pues dicha fuente no ofrece detalles sobre las causas o contextos en que sucedieron los suicidios.

¹⁸ Los datos presentados no son comparables entre países debido a las diferencias metodológicas para calcularlos.

Gráfico 2

Acumulado de denuncias de maltrato infantil en niñas y adolescentes por rango etario (2017)



Nota: No se dispone de datos actualizados desagregados por sexo y rango etario para El Salvador, Costa Rica, Belice y República Dominicana.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2017 del Ministerio Público (MP) de Honduras y de la PNC de Guatemala.

Una debilidad importante que se identifica en el registro de maltrato infantil es que las instituciones generalmente no reportan datos desagregados por sexo, relación con el victimario o tipo de maltrato, entre otras variables que permitirían entender el problema. Tampoco disponen de series de tiempo que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas de protección a la infancia.

Por la vía administrativa, el maltrato infantil es de los tipos de violencia que presenta mayores vacíos de información por la vía administrativa. El subregistro es muy amplio porque es la gente adulta que ha presenciado o que se ha enterado acerca del abuso quien suele presentar la denuncia, y no necesariamente la víctima. Cuando el abusador es la persona cuidadora, por ejemplo, es poco probable que este caso llegue a las manos de las autoridades.

Los países también registran numerosos casos de denuncias de violencia doméstica o intrafamiliar. Según las estadísticas disponibles, **al menos 8 de cada 10 víctimas que han denunciado este delito son mujeres. En el 2015, el año del que se cuenta con más datos, se registró en la subregión un total de 42,256 denuncias presentadas por mujeres**¹⁹.

¹⁹ Esta cifra no incluye a Belice y República Dominicana porque no se tiene información para ese año.

Tabla 1

Evolución de las tasas de denuncia de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres (2010-2017)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
El Salvador	28	39	46	51	52	38	34		
Honduras					214	254	261	192	
Guatemala				26	26	22	22	16	13
Costa Rica			38	44	44	52	61		

Notas:

- Para República Dominicana, no se cuenta con datos desagregados por sexo.
 - Para Costa Rica, se ha utilizado las denuncias de “delitos contra la familia” reportadas al MP.
 - La tasa de denuncias de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres en Belice fue de 903.3 por 100,000 en 2016 (Departamento de Policía de Belice-Instituto de Estadística de Belice, 2016).
- Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2010-2016 de la PNC de El Salvador; de 2014-2017, del MP de Honduras; de 2013-2018, de la PNC de Guatemala; y de 2012- 2016, del MP-INEC de Costa Rica

► La tabla 1 utiliza tasas de incidencia que se calculan con base en **la cantidad de denuncias de violencia intrafamiliar presentadas en cada año por mujeres entre la población de mujeres para ese año multiplicado por 100,000.**

Este indicador se utiliza para normalizar las denuncias debido a las marcadas diferencias entre las poblaciones de los países y se interpreta como la probabilidad de que una mujer sea víctima de este delito en el año de referencia.

Es imperativo aclarar que estas tasas no permiten afirmar que Honduras sea el país con mayor incidencia de violencia intrafamiliar en la región, pues cada nación tiene sus marcos legales particulares. La violencia intrafamiliar se concibe de distinta forma y, por lo tanto, la toma de denuncias se registra con base en definiciones y protocolos propios de cada Estado. Asimismo, el número de denuncias es

sensible a factores culturales conforme a cada país, así como a la confianza institucional y a la capacidad que tienen las instituciones para detectar estas expresiones de la violencia. Por eso, no es posible desprender la magnitud y el comportamiento de la incidencia a partir de las tasas de denuncia.

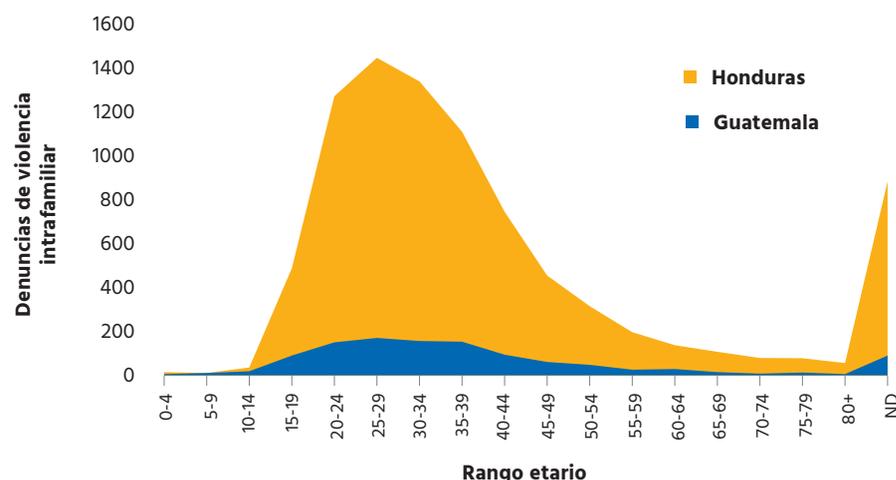
Las estadísticas disponibles también dan cuenta de que la probabilidad de las mujeres de ser víctimas de este delito aumenta significativamente a partir de los 15 años y permanece alta durante toda la adultez. Como lo ilustra el gráfico 3, la edad de las mujeres que denuncian violencia intrafamiliar en Honduras y Guatemala se concentra entre el rango de 25 a 29 años.

Una importante deficiencia que se detecta a partir del análisis de los datos de denuncias de violencia intrafamiliar es que en varios casos las autoridades no registran la edad de las víctimas en sus expedientes. Honduras muestra una clara desventaja en este aspecto, ya que en 2017 el porcentaje de casos “no determinados” (ND) respecto de la edad fue de 22 %.

El no registro de esta información crucial, sumado a la falta de registro de otras variables relevantes como etnicidad, nivel de escolaridad, ocupación y situación conyugal, entre otras, **limita el análisis de las características de este problema, pues no es posible identificar con precisión el perfil de las víctimas.**

Gráfico 3

Acumulado de denuncias de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres en Honduras y Guatemala por rango etario (2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Insegura con base en datos de 2017 del MP de Honduras y de la PNC de Guatemala

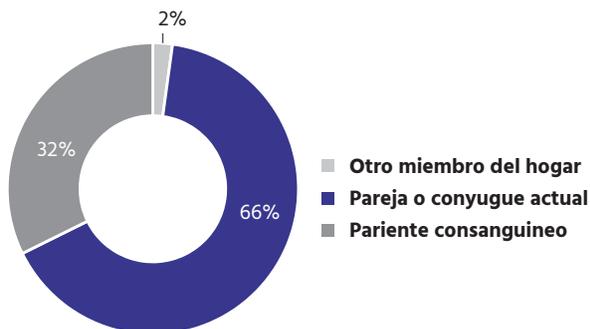
En Costa Rica, las mujeres solteras son quienes más denuncian violencia intrafamiliar. De cada 10 casos reportados, 5 provienen de solteras y aproximadamente 3 de casadas. El resto viene de divorciadas, viudas y separadas, o aquellas que conviven con su pareja por unión de hecho. No obstante, esta afirmación únicamente es válida para Costa Rica, pues las estadísticas provistas por el resto de los países no presentan esta desagregación.

Guatemala, cuyos registros recogen datos sobre las víctimas, ha sido otro de los pocos países en los que es posible determinar la relación de parentesco con los victimarios (ver gráfico 4), en particular para este delito. **Los datos revelan que en el 66 % de las denuncias presentadas por mujeres, el agresor es la pareja o cónyuge de la víctima.** De nuevo, esta realidad no es precisamente la misma en el resto de los países.

La violencia que tiene lugar en el interior de los hogares es solo el punto de partida del continuum de violencia que sufren las mujeres en los países de la región. Al respecto es importante hacer notar que, en ocasiones, los autores de esta violencia logran vincularse con otros actores de la esfera pública — como redes criminales — para cometer delitos contra sus víctimas y aparentar que no existe vínculo alguno entre ambos sucesos. Esta compleja relación entre lo público y lo privado no se ve reflejada necesariamente en las cifras que registran las instituciones. Como es posible observar en el caso descrito en el recuadro 1, la práctica del sicariato se utiliza en algunos países como medio para encubrir femicidios/feminicidios íntimos, lo cual no solo complejiza la investigación y favorece la impunidad, sino que también dificulta la generación de estadísticas. Esta es la razón por la que resulta fundamental profundizar en las dinámicas de la violencia contra las mujeres desde un enfoque cualitativo.

Gráfico 4

Guatemala: Porcentaje de denuncias de violencia intrafamiliar presentadas por mujeres según relación con el victimario (2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Inforegura con base en datos de 2018 de la PNC de Guatemala

RECUADRO 1

Cuando la frontera entre lo privado y lo público se desdibuja: el sicariato como estrategia para el feminicidio íntimo por encargo en El Salvador y Guatemala

LOS HECHOS

Como una actividad propia del crimen organizado, el sicariato ha sido asimilado por las pandillas centroamericanas como una forma de generar ingresos extra para estos grupos. Su modalidad es la de una relación contractual entre estos grupos pandilleriles y otras bandas o individuos que pagan altas cantidades de dinero por el asesinato de otra persona. Además, las actividades de sicariato se han extendido más allá de las pandillas y han infiltrado a instituciones del Estado encargadas de la seguridad (PNC, 8 de diciembre de 2016).



Los casos de femicidios/feminicidios por encargo en El Salvador reflejan el cruce entre el crimen organizado y, específicamente, el sicariato, con la violencia de género.

► En efecto, según un informe realizado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), solo en el **52%** de una muestra de casos judicializados de asesinatos de mujeres **se había determinado como autor la pareja, la expareja, los familiares o las personas conocidas de las víctimas.**

► En el restante **48% no existía ninguna relación o se desconocía el vínculo** (ISDEMU, 2015, p. 49). El informe alerta sobre la posibilidad de que algunas de estas muertes violentas fueran cometidas por medio de la contratación de una tercera persona o sicario. En los casos analizados en el estudio, se evidencia además que en aquellas ocasiones en las que no se pudo establecer relación entre la víctima y el victimario no se realizó mayor investigación para descartar la posibilidad del sicariato (ISDEMU, 2015, p. 33).

Suyapa Villatoro y Ana Cristina Ramos

El 1 de abril de 2013 Suyapa Villatoro, salvadoreño-estadounidense, y su amiga Ana Cristina Ramos, colombiano-estadounidense, ambas residentes de los Estados Unidos, fueron atacadas en El Salvador por un grupo armado mientras iban de camino al Aeropuerto de Comalapa. Las mujeres fueron interceptadas por varios hombres armados quienes obligaron al chofer a bajarse y se llevaron la camioneta con las dos mujeres dentro hacia el sector de Olocuilta donde fueron acribilladas (Beltrán Luna, 1 de abril de 2013). Ana Cristina Ramos murió y Suyapa Villatoro sobrevivió al ataque.

Al inicio, se manejó la posibilidad de que el crimen estuviera vinculado al narcotráfico. Sin embargo, las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía General de la República (FGR) indicaron que José Elías Canessa de León, esposo de Suyapa, habría contratado desde Estados Unidos a sicarios salvadoreños para matar a su esposa (Vásquez, 5 de abril de 2013). Por eso, la FGR presentó pocos días más tarde un requerimiento por los delitos de homicidio agravado y homicidio agravado imperfecto (FGR presenta requerimiento contra Elías Canessa por intentar matar a su esposa, 6 de abril de 2013).

María Yesenia Díaz

En otro caso similar, la noche del 12 de enero de 2016, María Yesenia Díaz, de 48 años, caminaba por el reparto Las Cañas cuando varios sujetos armados le dispararon, causándole la muerte inmediata y dándose después a la fuga. Según señalaron fuentes de la PNC, los hijastros de Díaz habrían enviado a sicarios para matarla después de una discusión (Sicarios matan a mujer por encargo de hijastros, 14 de enero de 2016).



Los femicidios/feminicidios por encargo han irrumpido igualmente en otros países centroamericanos.

Adelma Esperanza Cifuentes

En Guatemala, el 18 de marzo de 2008, dos hombres llegaron a la casa de Adelma Esperanza Cifuentes a preguntar por su esposo. Al verla de frente, le dispararon con la intención de acabar con su vida. El disparo hirió su brazo, sin lograr el objetivo de darle muerte pues en el momento ella fue halada del brazo por uno de sus hijos. La investigación penal encontró que su esposo, René Monzón, era el

autor intelectual del atentado, quien había ejercido violencia contra ella por 14 años. Adelma lo había denunciado recientemente, y la violencia se había agudizado. Esta espiral concluyó cuando finalmente Monzón contrató a dos sicarios para matarla (Corte Suprema de Justicia-Penal, 1 de septiembre de 2011). El Tribunal Octavo de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente declaró a René de Jesús Monzón Cifuentes responsable en grado de autor, del delito de parricidio en grado de tentativa²⁰, cometido en contra de la integridad de Adelma Esperanza Cifuentes Alvizures, imponiéndole la pena de 37 años con 6 meses de prisión rebajada en una tercera parte, lo que da un total de 25 años de prisión inconvertibles (Corte Suprema de Justicia-Penal, 1 de septiembre de 2011).

LA RESPUESTA ESTATAL

En los tres casos mostrados arriba de femicidio/feminicidio y parricidio en grado de tentativa por encargo, el aparato de justicia del Estado salvadoreño y del guatemalteco

20 Aunque la sentencia se dictó en el 2010, el tipo penal para el delito fue parricidio en grado de tentativa y no se procesó al sindicado por violencia contra la mujer, ya que el ataque se cometió justo antes de la aprobación de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer que contempla ese delito.

tuvieron la capacidad de hacer las investigaciones pertinentes, identificar la autoría intelectual de un hecho de difícil imputación, dictar y ejecutar sentencias condenatorias. Sin embargo, en los Estados de Centroamérica persisten falencias para confrontar el delito de sicariato, en general, y el femicidio/feminicidio por encargo, en particular, entre otras razones por lagunas legales existentes pues, a pesar de que esta modalidad de asesinato ha manifestado un auge en todos los países analizados, incluidos aquellos de bajos índices de criminalidad como Costa Rica, solo República Dominicana ha dado pasos para tipificar al sicariato como delito.

Otra de las dificultades existentes radica en que los procesos de investigación de muertes violentas de mujeres no prestan suficiente atención al hecho de que se esté empleando el sicariato como estrategia en los femicidios/feminicidios íntimos. Esto se une a las dificultades que entraña investigar un homicidio cometido por sicarios, pues en muchos casos los asesinos

materiales se niegan a hablar por miedo a que los contratantes (que pueden pertenecer a pandillas o grupos delincuenciales) tomen represalias (ISDEMU, 2015).

Esta realidad puede ocasionar que exista un número de femicidios cometidos de carácter intelectual por personas cercanas a las víctimas, oculto entre las cifras de asesinatos de mujeres perpetrados por sicarios.

Una de las graves falencias del Estado en prevenir el femicidio/feminicidio se muestra en el caso de Adelma Esperanza Cifuentes Alvizures, pues existe evidencia de que ella había sido víctima de violencia de pareja durante 14 años y había interpuesto una denuncia contra su esposo. Sin embargo, esto no conllevó a acciones de protección suficientes por parte de las instituciones públicas para evitar el asesinato. Al contrario, el ciclo de violencia se agudizó.

El sicariato permite ocultar al femicidio/feminicidio como delincuencia común, al tomar ventaja de la dificultad de probar móviles que vinculen inmediatamente a la víctima y al autor material. De ahí que saquen provecho del contexto de violencia social de estos países para generar impunidad.

RETOS (O LECCIONES APRENDIDAS) DE CARA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ Estos tres hechos ilustran la forma en que femicidas íntimos (parejas, exparejas y otros familiares) se valen de contextos de violencia social para buscar la impunidad; al hacerlo, desdibujan los límites entre lo público y lo privado. Además, muestran cómo los contextos de altos grados de violencia social, fuerte presencia del crimen organizado y elevados niveles de impunidad favorecen el asesinato de mujeres por parte de sus parejas u otras personas cercanas, mediante el recurso de la contratación de sicarios, lo cual aumenta las posibilidades de que los crímenes queden sin aclararse y, con ello, sin alcanzar justicia, dada la complejidad de la investigación de los casos. Esta realidad representa un reto para los Estados y las políticas públicas de seguridad y de enfrentamiento a la violencia de género, y hace necesario profundizar en el conocimiento de este fenómeno y diseñar herramientas metodológicas y procedimentales que robustezcan las investigaciones judiciales en los casos de muertes violentas de mujeres perpetradas por desconocidos, a fin de descartar o documentar el femicidio/feminicidio por encargo. Para ello, es recomendable adoptar la política que ya han asumido algunos países como El Salvador, en el sentido de aplicar el protocolo de investigación del femicidio para todos los casos de muertes violentas de mujeres, así como fortalecer los contenidos de dichos protocolos a fin de incluir como líneas de investigación posibles sicariatos.
- ▶ Dado el crecimiento de los delitos de sicariato y las dificultades de imputar responsabilidades sobre ellos en procesos judiciales, es altamente recomendable fortalecer las leyes específicas para la seguridad y la violencia contra las mujeres, y el femicidio/feminicidio, a fin de tipificar adecuadamente el sicariato y generar los instrumentos legales y normativos necesarios para una adecuada investigación y sanción, tanto de autores materiales como intelectuales de los asesinatos de mujeres, así como para asegurar el adecuado registro de los femicidios/feminicidios, evitando así que se desdibujen en delitos comunes.
- ▶ El Salvador y Guatemala — países con altos niveles de violencia social que se confunde con violencia de género, donde lo público y lo privado se desdibuja y la impunidad es alta — muestran una necesidad apremiante de coordinar las políticas de seguridad ciudadana con las políticas de respuesta a la violencia contra las mujeres, pues ambas se retroalimentan. Es evidente que en escenarios de alta violencia social emergen formas particulares de violencia contra las mujeres y se fortalecen los escenarios de impunidad.

1.3 La violencia sexual: un riesgo recurrente en la vida de las mujeres que no se limita al ámbito privado

Como ya se dijo, la población femenina se ve predominantemente afectada por la violencia sexual en Centroamérica y República Dominicana. En los últimos años, las denuncias presentadas por mujeres se han comportado de distintas formas en los países estudiados (ver tabla 2).

Tabla 2

Evolución de las tasas de denuncias de delitos sexuales presentadas por mujeres (2010-2018)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
El Salvador	53.7	62.8	87.8	87.9	73.8	81.2	78.1	56.9	128.8
Guatemala	113.0	107.1	121.9	154.7	188.3	161.4	153.3	147.1	146.3
Belice	41.4	46.4	49.3	56.6	68.0	64.6	60.3		

Notas:

- No se cuenta con datos desagregados por sexo para Costa Rica y República Dominicana.
- No se ha incluido a Honduras en este cuadro porque el país solo se dispone de datos para los 30 municipios contemplados en los Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Número absoluto de denuncias de delitos sexuales presentadas por mujeres en un año determinado/población de mujeres para ese año (100,000).

Fuente: Elaboración de PNUD Insegura con base en datos de 2010-2018 de la PNC de El Salvador, de 2010-2018 del MP de Guatemala y de 2010-2016 del Departamento de Policía de Belice

En el año
2018

un total de 129 mujeres por cada 100,000 presentó **denuncias de violencia sexual en El Salvador**, mientras que en **Guatemala** fueron 146 por cada 100,000.

Cabe recalcar que la interpretación de este tipo de indicadores debe hacerse con cautela, pues las tasas de denuncia no reflejan necesariamente la magnitud de la incidencia, por lo que una disminución en la tasa no siempre es reflejo de menores hechos de violencia contra las mujeres. Por el contrario, puede ser indicativo de una mayor resistencia por parte de las mujeres a denunciar los abusos sufridos por temor a ser victimizadas o discriminadas, o bien por desconfianza en la capacidad institucional para resolver los casos. De igual forma, hay que tomar en cuenta que varias expresiones de violencia no están tipificadas como delitos, por lo cual no son denunciadas.



139%

En el caso de El Salvador, la tasa de denuncias de delitos sexuales cometidos contra mujeres en el 2018 experimentó un incremento equivalente al 139 % con respecto al 2010. Pese a que hubo una tendencia, aunque no lineal hacia la baja entre 2014 y 2017, volvió a aumentar en el 2018, alcanzando en este año su punto máximo respecto de todo el período (ver tabla 2). En el 2018, el país registró un total de 4,530 denuncias, lo que indica que se reportó aproximadamente 1 delito sexual contra mujeres cada 2 horas.

100%

En Belice, las denuncias redujeron su frecuencia a partir del año 2014. Sin embargo, las cifras siguen siendo alarmantes y de las más altas registradas en los últimos 8 años. En 2016, el 100 % de los delitos sexuales registrados tenía como víctimas a mujeres, lo que resulta llamativo, pues no se sabe si no hubo víctimas masculinas o si estas no reportan este delito ante las autoridades. Hoy por hoy, esto suele relacionarse al riesgo de que los hombres vean afectadas sus posiciones de poder en el contexto de masculinidades hegemónicas.

29%

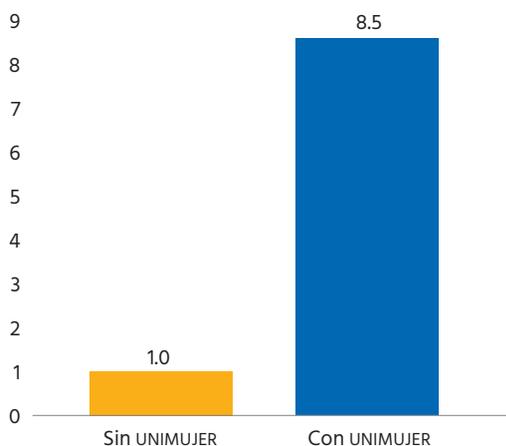
Por otro lado, **Guatemala** reportó un promedio de 32 delitos sexuales contra mujeres denunciados por día a lo largo del período estudiado. Si bien la tasa de denuncias muestra una tendencia decreciente a lo largo de los últimos 4 años, en el 2018 esta cifra incrementó en un 29 % en comparación al 2010, y los casos denunciados de violencia sexual contra mujeres continúan superando en más de 8 veces los casos reportados en hombres.

Del mismo modo, un incremento en la tasa de denuncias puede verse provocado por otros factores como la aplicación de protocolos de abordaje específicos de atención a las mujeres, así como por campañas de incentivación para denunciar.

En el caso de El Salvador, los datos disponibles muestran que las denuncias de delitos sexuales se han incrementado en un promedio de 8 casos en los municipios donde existen Unidades Institucionales de Atención Especializada a las Mujeres en Situación de Violencia de la Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana (Unimujer-ODAC). Cabe resaltar que este hallazgo no necesariamente apunta a una relación causal; se requiere de un estudio más detallado para entender la relación y los mecanismos entre estos dos factores (ver gráfico 5).

Gráfico 5

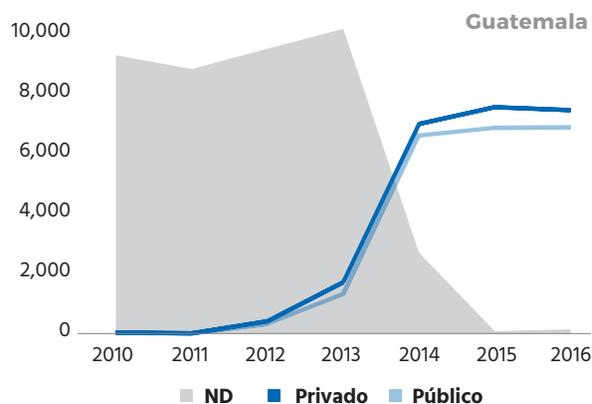
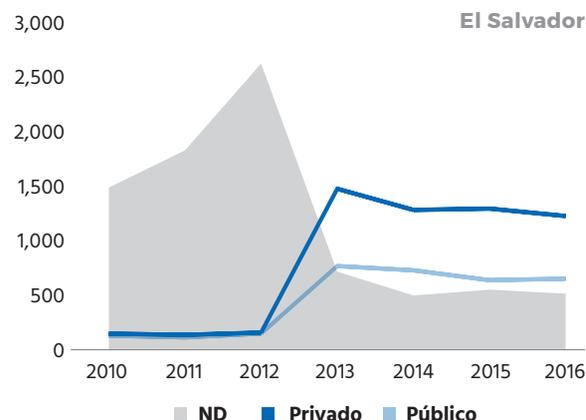
El Salvador: Incremento promedio de denuncias de delitos sexuales en mujeres en municipios con y sin Unimujer - ODAC (2016-2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2016-2017 de la PNC de El Salvador

Gráfico 6

El Salvador y Guatemala: Evolución del número de denuncias de delitos sexuales presentadas por mujeres según espacio de ocurrencia (2010-2016)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2010-2016 de la PNC de El Salvador y de Instituto Nacional de Estadística (INE)-PNC de Guatemala

Los datos de denuncias de violencia sexual que reportan los países reflejan una situación complicada para las mujeres, tanto en los espacios públicos como al interior de los espacios privados (ver gráfico 6).

Entre 2010 y 2016, más de la mitad de los delitos sexuales denunciados por mujeres en El Salvador y Guatemala ocurrió en hogares o apartamentos privados, o bien en habitaciones de hotel o de motel. El lugar más común fue el hogar. Al respecto cabe señalar que, al tratarse de datos relacionados con denuncias, no se conoce con exactitud la incidencia de delitos sexuales en los distintos espacios. Es altamente probable que existan subregistros de los hechos ocurridos en el hogar, debido a que muchas mujeres no denuncian a integrantes de su familia por temor, por amenazas o por la sanción social que puedan enfrentar por parte de los mismos familiares. Esta situación se agrava ante la falta de confianza en las autoridades como producto de que no se cuenta actualmente con mecanismos de denuncia centrados en las víctimas.

Respecto de lo anterior, cabe señalar que también existe una alta prevalencia de actos de violencia sexual que son cometidos contra mujeres en el ámbito público, en lugares como las calles, el transporte, los parques, etcétera. **La mayoría de las veces estas agresiones no son denunciadas por las mujeres debido diversos factores:**

- ▶ La cuestionable eficacia en la respuesta de las instituciones.
- ▶ La ausencia de mecanismos para presentar una denuncia detallada de lo ocurrido sin que se caiga en procesos de revictimización, sobre todo cuando se desconoce al agresor (por ejemplo, en los casos de acoso callejero).
- ▶ La falta de tipificación de expresiones de acoso sexual.
- ▶ El desconocimiento de las mujeres respecto de la posibilidad de denunciar este tipo de hechos.

Sobre lo anterior, existen diversos estudios cuantitativos y cualitativos que han sido llevados a cabo en ciudades de América Latina y otros países del mundo, que muestran una alta prevalencia de la violencia sexual contra mujeres en espacios públicos aparejada de una bajísima denuncia²¹.

Cabe reconocer que, pese a las limitaciones antes señaladas, tanto El Salvador como Guatemala han avanzado en el registro del espacio de ocurrencia, ya que han logrado disminuir sustancialmente el porcentaje de casos “no determinados”. Se estima que estas mejoras en la generación de información han sido producto de la aprobación de leyes especiales de violencia contra las mujeres, que ha servido para mejorar los registros.

Se estima que estas mejoras en la generación de información han sido producto de la aprobación de leyes especiales de violencia contra las mujeres, que ha servido para mejorar los registros.

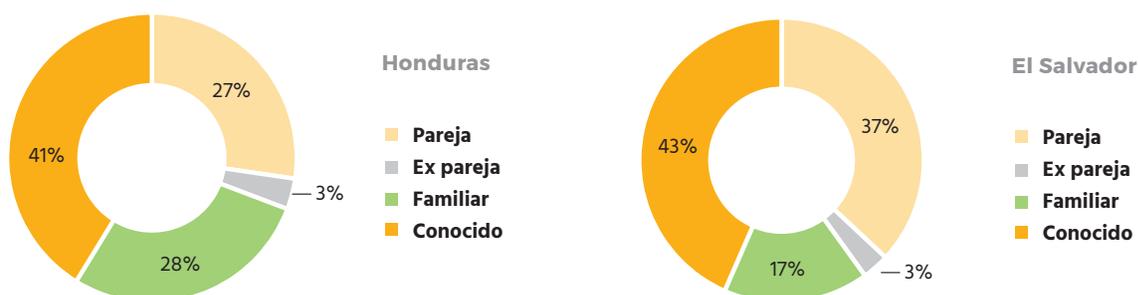
Por otra parte, las estadísticas recopiladas permiten afirmar que las mujeres víctimas de violencia sexual que denuncian son predominantemente agredidas

²¹ Para mayor detalle, se puede consultar diversos diagnósticos elaborados por ONU Mujeres en el marco del Programa insignia “Ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas”.

por personas conocidas o cercanas, es decir, por su pareja, expareja o algún familiar (ver gráfico 7). Sin duda, este hallazgo es alarmante, pero debe advertirse que la calidad de estos datos es muy baja, ya que en promedio 6 de cada 10 víctimas se niegan a revelar esta información a las autoridades al momento de presentar su denuncia por temor a ser revictimizadas.

Gráfico 7

Honduras y El Salvador: Porcentaje de delitos sexuales denunciados por mujeres según relación con el victimario (2016)



Notas:

- Los datos de Honduras corresponden a los 30 municipios contemplados en los Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Se excluye aquellos casos en que no se registra la relación con el victimario.

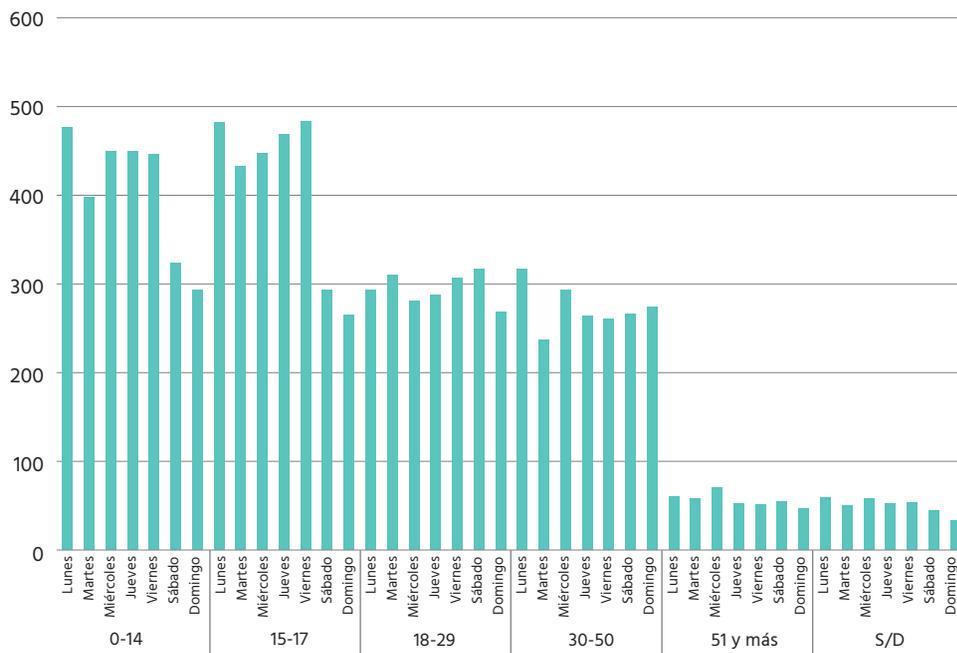
Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2016 de la PNC de El Salvador y de la UTECI de Honduras

Una variable importante en la formulación de políticas públicas de prevención, protección y mitigación del riesgo son los días en que ocurren estos hechos. El Salvador es uno de los pocos países que desagregan las denuncias de delitos sexuales por día de ocurrencia. Estos datos muestran que las niñas y adolescentes suelen ser agredidas durante los días hábiles de la semana, posiblemente cuando

la persona cuidadora se encuentra fuera de casa (ver gráfico 8). Asimismo, se observa que la incidencia en este grupo etario se reduce en los fines de semana, que es cuando más gente suele haber en el hogar. Es relevante hacer notar que este comportamiento no se observa con esta determinación para el resto de los grupos etarios.

Gráfico 8

El Salvador: Número de delitos sexuales por día de ocurrencia (2015-2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Inforegura con base en datos de 2018 de la PNC-Departamento de Información y Estadísticas Policiales (DIEP) de El Salvador

Respecto de la violencia sexual es importante señalar que es necesario un mayor desarrollo en la generación y el uso de información estadística que permita conocer a profundidad el comportamiento de este problema en escenarios de alta delincuencia e inseguridad ciudadana. Se cuenta con algunas

investigaciones recientes en países de América Latina con altos niveles de delincuencia organizada, como México, que han ahondado al respecto y que apuntan a señalar que existe una mayor exposición de las mujeres ante la violencia sexual en estos contextos.

De acuerdo con Estévez (julio-diciembre de 2017), en los escenarios de alta delincuencia, crimen organizado y colusión entre los agentes del Estado y la delincuencia, emerge el fenómeno que denomina **“necropoder”**.

NECRO PODER

Las guerras necropolíticas que se dan al interior de los Estados surgen en contextos de disminución de la oferta de servicios públicos en los territorios, el debilitamiento de la economía y el auge de la corrupción, y con ello, de grupos criminales o paramilitares que luchan por convertirse en un Estado paralelo que tenga la capacidad no solo del uso de la fuerza sino de mercantilizar los cuerpos de las personas (absorberlos para engrosar sus filas para la trata y para aniquilarlos, según su propia conveniencia). Esta capacidad es lo que la autora denomina el “necropoder”, es decir, **la apropiación criminal de la seguridad, del territorio y de la población misma.**

Para la autora,
en este contexto de necropoder:

La mercantilización de los cuerpos femeninos, la exacerbación de la misoginia, la impunidad sistémica y los riesgos crecientes en el comercio de drogas han colocado a las mujeres como adversarias en otra guerra necropolítica, una que es paralela a la narcoguerra y que protagonizan los mismos hombres involucrados en ella, pero también muchos de los hombres que han sido o pueden ser objeto de la narcoviencia. Es una guerra en la que la víctima de la guerra contra el narco también es potencialmente victimario, porque lo que está en juego no es territorio ni poder ni control sobre el mercado de drogas ilícitas, sino la desposesión de los cuerpos de las mujeres para dominarlos y lucrar con ellos sexualmente (Estévez, julio-diciembre de 2017, p. 81).

Tal estado de cosas representa para las mujeres un mayor riesgo de ser víctimas de violencia sexual y de trata, pero también de encarar nuevas expresiones de violencia más sanguinarias y crueles que eventualmente devienen en femicidios/feminicidios que, como se ve a lo largo de este reporte, están engarzadas con los mecanismos de demostración de poder de los grupos delincuenciales, con la diversificación de actividades delictivas, con la exacerbación de la violencia machista y con nuevos códigos, rituales y pactos entre los propios grupos delincuenciales (ver recuadro 2).

En abono a esta reflexión:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dice que en 2012 más mujeres que hombres fueron víctimas de delitos graves tales como:

- 82%** violación
- 82%** trata
- 81%** tráfico
- 79%** abuso sexual
- 79%** violencia intrafamiliar
- 71%** violación
- 56%** delitos contra la familia
- 83%** delitos contra la libertad

El índice de victimización indica que esta tendencia se ha incrementado, dado que en 2010 **el 43 % de las víctimas del delito eran mujeres; para 2014, el porcentaje ascendió a 51 %**, mientras que el de hombres disminuyó de 53 % a 48 %, respectivamente (CIDH, 2015, pp. 75, 93-100, 117 y 121, citada por Estévez [julio- diciembre de 2017]).

1.4 La desaparición de mujeres: un fenómeno creciente

Un fenómeno poco documentado en la región es la “desaparición de personas”. Dicho término hace referencia a personas cuyas familias no han tenido noticias de ellas por un período prolongado de tiempo o cuya desaparición ha sido reportada a las autoridades con base en información fidedigna.

Por lo general, cuando se presenta una denuncia por desaparición, las instancias correspondientes parten del supuesto de que la persona desaparecida ha sido privada de libertad o víctima de un delito. La gravedad de la situación demanda que las agencias de investigación estén alertas y comprometidas con la solución del caso desde las primeras horas de la desaparición, ya que, de no actuar de manera inmediata, este proceso se complejiza y puede derivar en la existencia de otros delitos como trata, asesinatos o femicidios/feminicidios.

Entre los países considerados en este estudio, únicamente dos poseen registros sobre este delito: Guatemala y El Salvador, lo cual de inicio plantea un gran reto respecto a la posibilidad de conocer la magnitud real del problema.

De acuerdo con la información disponible, **EL SALVADOR reportó un total de 11,298 mujeres desaparecidas entre enero de 2010 y diciembre de 2018.**

Las mujeres representaron el **38%** del total de los casos detectados.

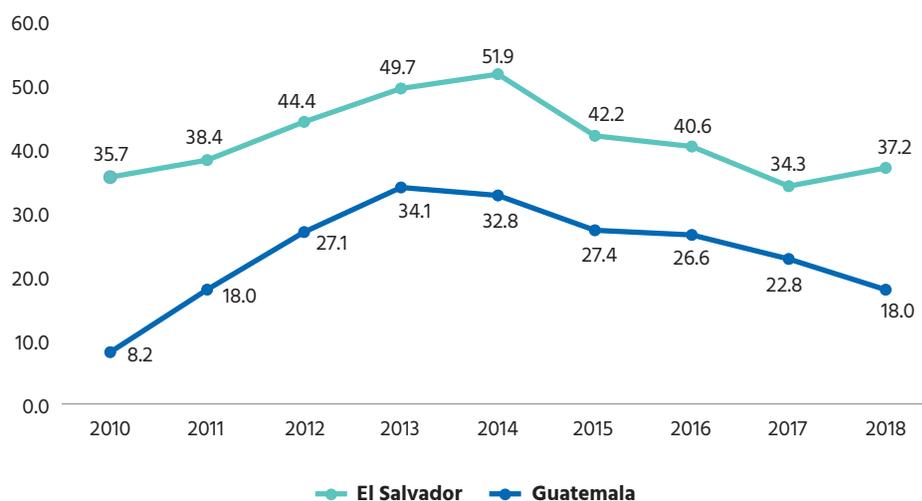
Como se observa en el gráfico 9, la tasa se incrementó en 45 % de 2010 a 2014; posteriormente mostró una tendencia decreciente hasta 2017, para luego aumentar en 2018 y situarse en un 4.2 % superior al año 2010.

En el caso de **GUATEMALA, la desaparición de personas es un problema que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.**

En el período entre 2010 y 2018, representaron el 60 % del total de casos identificados por la PNC. De 2010 a 2013 se registró una tasa creciente de desapariciones reportadas y, a partir de este último año, se observa un paulatino decrecimiento hasta llegar a una tasa de 18 desaparecidas por cada 100,000 mujeres en el 2018, lo que constituye más del doble de la tasa observada en el 2010.

Gráfico 9

Evolución tasa de denuncias de mujeres desaparecidas (2010-2018)



Notas: Tasa de denuncia: Número absoluto de mujeres desaparecidas en un año determinado/población de mujeres para ese año (100,000)

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2010-2018 de la FGR de El Salvador y de la PNC-INE de Guatemala

Si bien existe información cualitativa y periodística que apunta a que las desapariciones de mujeres están estrechamente ligadas a expresiones de violencia de género — como las prácticas de captación con fines de explotación, la violencia de pareja o

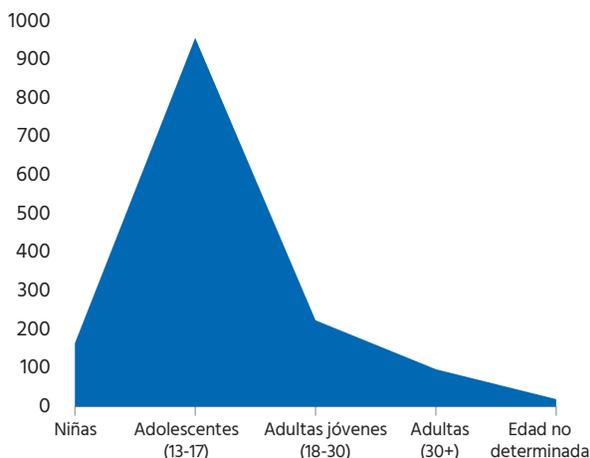
intrafamiliar, el modus operandi de diversos grupos delictivos y los conflictos con hombres conocidos —, las instituciones correspondientes no disponen de prácticas judiciales consolidadas y sistemas de información que permitan investigar con enfoque

de género, prontitud y diligencia la desaparición de poblaciones vulnerables, así como tampoco explicar con mayor claridad sus características.

Como se observa en el gráfico 10, por lo general estas poblaciones vulnerables son niñas o mujeres adolescentes menores de 18 años quienes, además, disponen de escasos recursos o habitan en zonas fronterizas (Urdinez, 7 de enero de 2016). Este perfil puede estar asociado a la captación con fines de explotación sexual, aunque la carencia de información dificulta hacer un análisis de mayor profundidad que permita una mejor comprensión y entendimiento del problema y de sus causas y efectos.

Gráfico 10

Guatemala: Denuncias de mujeres desaparecidas por rango etario (2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2018 de la PNC de Guatemala

Cabe constatar, además, que las instituciones no disponen de un registro único de personas desaparecidas²². Si bien existen numerosos casos, no siempre es posible determinar cuántas han aparecido luego de ser reportadas como desaparecidas, o bien en qué estado (con vida o sin vida), o en dónde fueron encontradas (bares, fosas clandestinas, etc.) y cuál fue el motivo de su desaparición.

La ausencia de estos registros hace que las cifras disponibles no contribuyan a realizar un análisis preciso de la magnitud del problema y del modus operandi de sus autores, lo que, asimismo, dificulta un mayor entendimiento de los factores de género asociados.

De igual forma, como se observa en el estudio de caso expuesto en el recuadro 2, esta falta de información limita conocer la magnitud de femicidios/feminicidios que están ocultos tras múltiples casos de desapariciones, así como su vinculación con otros delitos como la trata y el crimen organizado.

Una de las dificultades para contar con mayor y mejor información estadística sobre las desapariciones es la falta de datos sobre el desenlace de las desapariciones, aunado al hecho de que la desaparición de personas no está tipificada como un delito. Debido a eso, los registros administrativos encuentran limitaciones para generar estadísticas, pues si se logra configurar algún delito detrás de la desaparición, como por ejemplo el secuestro, la trata o el homicidio, se genera un nuevo dato estadístico sin que esté correlacionado con la desaparición reportada.

²² Al respecto, existen algunas iniciativas importantes, tales como los sistemas de registro de niñas y de mujeres desaparecidas en Guatemala, a través de la alerta Alba Keneth ([ver https://www.albaketh.gob.gt/](https://www.albaketh.gob.gt/)) y la alerta Isabel-Claudina Mujeres ([ver https://www.facebook.com/isabelclaudinamp/](https://www.facebook.com/isabelclaudinamp/)) que es un mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas. Ambos esfuerzos son gestionados por el Ministerio Público.

RECUADRO 2

Cuando la desaparición es la antesala del femicidio:
Tres mujeres desaparecidas entre miles en Guatemala

LOS HECHOS

Betzabé, Yamileth y Cristina

El 1 de septiembre de 2016, en el municipio de Amatitlán en Guatemala, fueron encontrados los cuerpos de dos mujeres reportadas anteriormente como desaparecidas, el de Betzabé López, una adolescente de 15 años, y el de Verónica Yamileth Larios Mayorga, una joven de 25 (Hallan los cuerpos de dos mujeres en una fosa de Guatemala y suman ya cuatro, s, f.) A estos dos casos, se adiciona el más discutido en la opinión pública, favorecido probablemente por la pertenencia de los involucrados a connotadas familias de clase media: la desaparición en 2011 de Cristina Siekavizza, vista por última vez en su residencia en San José Pinula (Sánchez, 5 de julio de 2016). Desde entonces, Cristina permanece desaparecida y persiste aún un juicio por femicidio/feminicidio contra su esposo, Roberto Barreda León.

Betzabé, Yamileth y Cristina no son las únicas. El Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) reporta que, de acuerdo con información de la PCN,

- ▶ en Guatemala han desaparecido en promedio **5.7 personas diariamente entre 2003 y 2014,**
- ▶ **en total 25,192 seres humanos,** de los cuales **13,156 son mujeres y 12,036 son hombres** (Más de 25,000 personas desaparecieron en Guatemala entre 2003 y 2014, 20 de abril de 2015).

En Centroamérica, en general, y en los países del Triángulo Norte, en particular, se reportan números importantes de desapariciones de mujeres desde la segunda década del nuevo siglo. Las razones que diferentes sectores y actores dan sobre este fenómeno cubren una gama diversa que incluye **la trata para fines de explotación, sobre todo sexual** (Revelan alarmante cifra de mujeres desaparecidas en Honduras, 5 de noviembre de 2015); **la violencia de pareja o intrafamiliar** (Woltke, G. (6 de julio de 2016); **la actuación de diversos grupos delictivos y las rencillas personales** (Honduras: Un infierno para las mujeres y las niñas, 24 de mayo de 2016; López, 18 de julio de 2015).

Por su parte, Radio Progreso de Honduras señala, como trasfondo de las desapariciones de mujeres, las exigencias particulares de los grupos delictivos sobre ellas. Esto indica que una de las razones para ser considerado enemigo o traidor por las redes delictivas es la resistencia, entendida como el rechazo de las mujeres jóvenes a las atenciones o propuestas de los mareros o de los narcotraficantes (Honduras: Un infierno para las mujeres y las niñas, 24 de mayo de 2016).

En El Salvador,

la edad de las personas desaparecidas también marca una diferencia entre las desapariciones de mujeres y de hombres (Observatorio de la Violencia, s. f.).

En el año
2014

- la franja etaria más frecuente entre las mujeres fue la comprendida entre 13 y 17 años, mientras que entre los hombres fue entre 18 y 30 años.
- **La mayoría de mujeres (51.7 %) tenía menos de 18 años al desaparecer;** entre los hombres, por debajo de esa edad solo fue 1 de 5 (20.5 %).
- **Hasta los 18 años la mayoría de las personas desaparecidas en ese año fueron mujeres (55.8 %).**

En muchos de los casos de las desapariciones de mujeres, se puede detectar un trasfondo de violencia de género. El ataque sexual, la trata con fines de explotación sexual, la violencia de pareja, la huida bajo engaño o en el contexto de una relación violenta, y la venganza por no haber querido visitar en la cárcel a una pareja son expresiones de violencia contra las mujeres por su condición de subordinación de género.

Cuando las desapariciones de mujeres que tienen esas situaciones como contexto concluyen con su muerte, se trata de femicidios. También lo son cuando los cuerpos aparecen torturados o cercenados.

Las leyes que penalizan la violencia contra las mujeres en Guatemala (Decreto número 22, 2008), El Salvador (Decreto n.o 520, 2010) y Honduras (Decreto No. 23-2013, 2013) incluyen estos signos de ensañamiento como elemento que tipifica el femicidio. Se desconoce el número de desapariciones de mujeres que ocurre en la región y que concluye en femicidio. Mientras no se resuelven, esas desapariciones dejan abierta en forma permanente la posibilidad de que así sea.



Al confluír las dos situaciones, desaparición y femicidio/ feminicidio, el daño causado a la familia y al entorno inmediato se ve potenciado, así como las dificultades para resolver los casos. Las estadísticas disponibles indican que la desaparición de mujeres en algunos países de la región tiene una dimensión mayor a la de los homicidios de mujeres y del femicidio²³. Estas desapariciones ocultan un número desconocido de femicidios que se vuelven invisibles tanto en la investigación de las instituciones estatales como en su discusión en la esfera pública. De igual forma la falta de certeza sobre el desenlace de las desapariciones dificulta profundizar en el conocimiento de las motivaciones de estas y mecánica de la violencia implícita en estos hechos, lo cual es importante para toda acción pública de atención y respuesta.

LA RESPUESTA ESTATAL

En general, la respuesta estatal frente a los casos de desaparición de mujeres y su derivación en femicidios/feminicidios en Centroamérica enfrenta serias limitaciones. A nivel jurídico, un obstáculo importante es el hecho de que la desaparición de personas no constituye por sí misma un delito a menos de que se trate de una desaparición forzada, es decir, cuando un Estado es el autor de la desaparición o la tolera (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994, art. 2).

Por las dificultades mismas de relacionar los femicidios/feminicidios con la desaparición, la respuesta judicial y penal ha sido limitada. En general, los casos en los que se registran mayores avances son aquellos con repercusión mediática, como el de Cristina Siekavizza. Sin embargo, aún este ha tenido serios obstáculos para presentar avances decisivos.

En materia de respuesta estatal, las instancias encargadas de proteger los derechos humanos han promovido avances importantes; otros se han dado como resultado de fallos

judiciales del sistema internacional de justicia, que ha sancionado a los Estados centroamericanos. **En este sentido, cabe destacar las propuestas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) de El Salvador, que recomendó:**

- a .** La creación de un registro de personas desaparecidas.
- b .** La coordinación entre instituciones de salud, centros penitenciarios, policía, aduanas y resguardos.
- c .** La creación de una unidad especial en la FGR, con los recursos necesarios para investigar adecuadamente las desapariciones de personas (personal capacitado, especialistas en exhumación y tratamiento de cadáveres) y atender a las familias.

En el caso de Guatemala, a raíz de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se generó el Decreto Número 9-2016 que da apertura para la aprobación en 2016 de la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas.

RETOS (O LECCIONES APRENDIDAS) DE CARA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ Mejores sistemas estadísticos para registrar las desapariciones de mujeres en Centroamérica y República Dominicana son necesarios para visibilizar cuantitativamente las dimensiones de esta problemática. Al respecto, si bien las instituciones llevan récords según lo indicado por la ley, es altamente recomendable la creación de un Registro Único de Personas Desaparecidas que, además de información relevante de los casos, registre:
 - a.** El estatus de aparición posterior al reporte como desaparecidas
 - b.** En qué estado fueron encontradas las personas (con vida o sin vida)
 - c.** En dónde fueron encontradas (bares, fosas clandestinas, etc.)
 - d.** Cuál fue el motivo de su desaparición.
- ▶ La tipificación de la desaparición de mujeres como un delito en las legislaciones centroamericanas podría ayudar a brindar por parte de las autoridades policiales y judiciales una mejor respuesta inmediata y durante las investigaciones.
- ▶ Es altamente recomendable contar con protocolos específicos de actuación del Estado frente a la desaparición de mujeres, que estén armonizados con los estándares internacionales y partan de reconocer este delito como una forma de violencia de género que deviene de otras formas de violencia (como la sexual o la doméstica) o que eventualmente puede desembocar en otros delitos (como la trata o el femicidios/feminicidio). Estos protocolos favorecerían la respuesta del Estado en la investigación, la búsqueda, la atención y el acceso a la justicia.
- ▶ Contar con investigaciones y estudios que permitan profundizar en la comprensión del fenómeno de las desapariciones de mujeres y su vinculación con otras formas de violencia de género y delitos, como la violencia doméstica, sexual y física, la trata y los femicidios/feminicidios, a fin de contar con elementos de conocimiento que permitan diseñar mejores estrategias de prevención, control y acceso a la justicia.
- ▶ Respecto de la búsqueda de mujeres desaparecidas se recomienda la dotación de recursos humanos y financieros suficientes para garantizar una respuesta inmediata que permita salvar más vidas de mujeres.

1.5 El femicidio/feminicidio: la expresión de mayor gravedad de la violencia contra las mujeres

Como ya se ha visto, la violencia contra las mujeres se manifiesta de múltiples formas (física, sexual, psicológica, económica, etc.), así como en todos los ámbitos de interacción social. Los diferentes tipos de violencia no discriminan entre contextos, circunstancias y localidades, y van interrelacionándose y acumulándose a lo largo del ciclo de vida de las mujeres, **derivando en consecuencias tanto para las víctimas directas como para el conjunto social, pues tiene repercusiones en el desarrollo, la seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos.**

No obstante esta relevancia, el continuum de la violencia contra las mujeres es un problema persistente en todos los países del mundo. Además, en muchos casos, incluye la negación del derecho a la vida como una forma extrema de violencia de género que en muchos lugares presenta niveles altamente preocupantes. En este apartado se analizan algunas características y patrones encontrados en el comportamiento del femicidio/feminicidio en la región.

Centroamérica y República Dominicana se caracterizan por ser una de las regiones más violentas del mundo para las mujeres. Pese a que el conflicto armado cesó en estos países desde hace ya algunas décadas, la información disponible da cuenta de los niveles alarmantes de violencia letal que continúan asechando a la población femenina hoy en día.

Según los datos más recientes registrados por el proyecto Infosegura:

En el año
2019

- un total de **1,616 mujeres perdieron la vida en circunstancias violentas en esta región**, lo que equivale a una tasa promedio de **6.4 eventos por cada 100,000 mujeres** (ver tabla 3).
- Esta cifra constituye más del doble del promedio mundial y supera la tasa de América Latina y el Caribe.

En esta línea, resulta evidente que la violencia letal contra las mujeres es un problema grave en esta región y merece un compromiso por parte de las autoridades nacionales para asegurar su prevención. Este compromiso necesariamente pasa por profundizar en el entendimiento de la violencia contra las mujeres y en la vinculación entre violencia social, crimen organizado, impunidad y femicidios/feminicidios.

Tabla 3

Tasa de muertes violentas por región y sexo (2018)

Región	Tasa por 100,000 mujeres
Norte de Centroamérica	8.7
Centroamérica y República Dominicana (excluyendo a Nicaragua y Panamá)	7.1
Mundo	4.6
América Latina y el Caribe	2.3

Fuente: Para el norte de Centroamérica y Centroamérica y República Dominicana (se excluye a Nicaragua y Panamá), Infosegura con base en datos oficiales de 2017; para América Latina y el Caribe, Infosegura con base en datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2017); y para el mundo, UNODC (2018).

Infosegura con base en datos oficiales de 2017 (para el norte de Centroamérica y para Centroamérica y República Dominicana [se excluye a Nicaragua y Panamá]), en información de 2018 del Observatorio de Igualdad de Género (para América Latina y el Caribe) y en información de 2018 de UNODC (mundial).

En gran medida, los dramáticos niveles de incidencia delictiva en la región – incluidas las muertes violentas –, **se ven catalizados por la presencia de redes del crimen organizado vinculadas al tráfico de drogas, que constituye uno de los problemas más complejos a enfrentar por parte de los gobiernos, particularmente en los países de la zona norte de Centroamérica.** Los climas de alta violencia criminal son factores que alientan la violencia de género, no solo por lo que hace a la impunidad asociada, sino también por la emergencia de actividades criminales vinculadas al narcotráfico que vulneran la seguridad de las mujeres, como por ejemplo diversas actividades mediante las cuales se mercantiliza el cuerpo de las mujeres, incrementando con ello delitos como la trata y la desaparición, los cuales incrementan la emergencia de femicidios/feminicidios (Estévez, julio-diciembre de 2017).

A esta realidad se suma la persistencia de femicidios/feminicidios perpetrados por las parejas sentimentales de las víctimas. Al respecto existe evidencia que apunta a que los asesinatos de mujeres son, en su mayoría, provocados por conductas misóginas que se expresan principalmente en las relaciones de pareja (UNODC, 2011). Actualmente se carece de información suficiente que permitan desentrañar los efectos de la alta criminalidad y violencia social en la prevalencia de femicidios/feminicidios perpetrados por parejas.

*Sin embargo, es factible señalar que **los climas de alta impunidad y criminalidad son resultado también de la prevalencia hegemónica en la sociedad de masculinidades machistas y violentas, las cuales repercuten en altos índices de violencia, no solo en el ámbito público sino también en el privado. Es decir, es factible suponer que en contextos de alta conflictividad y violencia social existe una presencia hegemónica de masculinidades violentas, las cuales no solo se expresan en el ámbito público, sino que también se hacen presentes en sus relaciones familiares en el ámbito privado.***

En este sentido, entendiendo el *continuum* de violencia, es posible afirmar que en los territorios con alta violencia social persiste también una alta prevalencia de violencia de género que repercute en estos índices de femicidio/feminicidio.

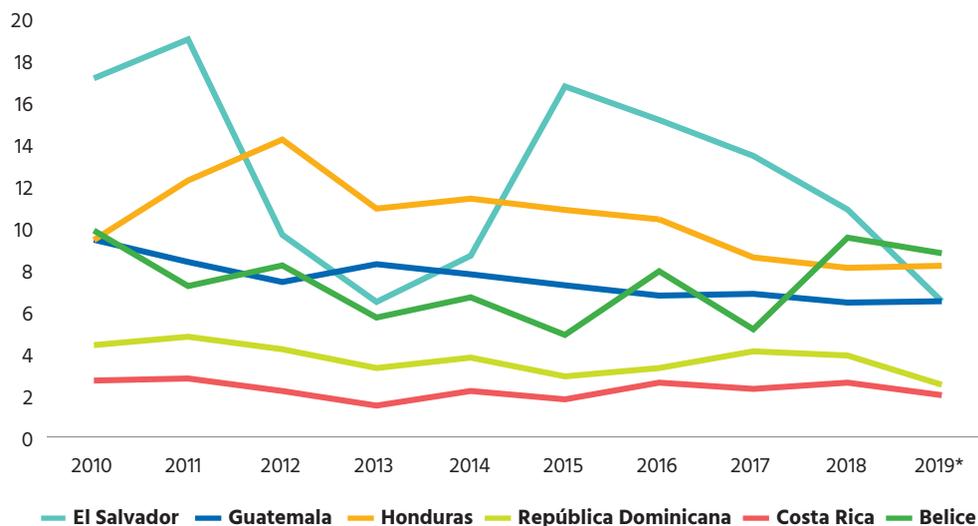
Al analizar las tendencias del delito de muertes violentas de mujeres en los países, es posible apreciar que El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice son los que históricamente han registrado las mayores tasas de muertes violentas, aunque en el 2019, El Salvador destaca por una disminución bastante marcada con respecto al 2018 (ver gráfico 11).

En el año
2019

- tanto **El Salvador** como **Guatemala** presentaron una tasa de **6.5 muertes violentas de mujeres por cada 100,000 mujeres.**
- El Salvador muestra un declive pronunciado en los últimos cuatro años, mientras que Guatemala mantiene una tendencia a la disminución más estable.
- **En el caso de Belice y Honduras,** estos registran las tasas más altas de esta región, la información disponible arroja una tasa **8.2 para Honduras y de 8.8 para República Dominicana.**

Gráfico 11

Evolución de la tasa de muertes violentas de mujeres (2010-2019)



Nota: Datos de 2019 de República Dominicana con base en proyecciones.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de la PNC-DIA de El Salvador, la PNC-Ministerio de Gobernación (MINGOB) de Guatemala, el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS)-UTECI de Honduras, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de Costa Rica, el Observatorio de Seguridad Ciudadana de República Dominicana y el Departamento de Policía de Belice

Mientras tanto, **los países con las menores tasas de homicidios de mujeres en la región son Costa Rica y República Dominicana.** Pese a que Costa Rica ha logrado mantener sus tasas por cerca del promedio mundial (2.3), la violencia letal contra las mujeres ha ido escalando de forma sostenida desde 2015. No obstante, se observa una reversión a esta tendencia en el 2019 en ambos países.

Resulta imperativo que los países analicen estas tendencias a la luz de las políticas públicas y de los acontecimientos que surgen en su territorio nacional, con el fin de explicar los posibles cambios en el comportamiento de este delito. En el caso de El Salvador, por ejemplo, la caída abrupta que se observa en el gráfico 11 se produjo en el 2013, un año después de la promulgación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y con la tregua que se produjo entre pandillas.



Sin embargo, a partir de entonces, **la tasa comenzó a aumentar hasta alcanzar las 16.8 muertes violentas por 100,000 mujeres, la tercera más alta del período.** Este aumento se produjo un año después de finalizada la tregua entre pandillas, lo que no descarta el vínculo entre este fenómeno y las maras, es decir, el vínculo entre la violencia contra las mujeres — en este caso en su expresión más extrema— y el crimen organizado.

Como se puede ver en el recuadro 3, los contextos de alta conflictividad social y presencia de violencia delincriminal se constituyen en tierra fértil para la violencia contra las mujeres. Se registran no solo mejores condiciones para la comisión de delitos y la impunidad, sino que además se van generando modalidades particulares y desproporcionadas de violencia contra las mujeres que son utilizadas como recursos para fortalecer el poder de los grupos delincriminales. Así, el caso expuesto en el recuadro 3 muestra un claro ejemplo de cómo la violencia ejercida contra las mujeres es utilizada como instrumento de los grupos delictivos para amedrentar a la sociedad y para enviar un mensaje de poderío en beneficio del control que ejercen en los territorios.

RECUADRO 3

Cuando el factor de riesgo es ser mujer en un contexto de violencia delincriminal en la vía pública en Honduras

LOS HECHOS

Ángela Marina Lobo Gómez

El 15 de agosto de 2016, la estudiante de arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Ángela Marina Lobo Gómez, de 26 años, fue asesinada en una parada de transporte colectivo de la colonia Roberto Suazo Córdova en Tegucigalpa, la capital hondureña, a las 7:30 de la mañana, por un hombre que se aproximó en moto a dispararle directo a la cabeza, en un ojo, con un arma de fuego. Al parecer el asesino la estaba esperando en el lugar, mientras daba vueltas en su moto, y cometió el femicidio/feminicidio sin importar la gran cantidad de testigos en el lugar.

Parece que la causa inmediata del femicidio/feminicidio fue un intento de asalto frustrado cuatro días antes. El viernes 12 de agosto, el mismo hombre que la mató había intentado

asaltarla en el mismo lugar y a la misma hora. La prensa comenta que, al darse cuenta del intento de asalto, ella gritó y corrió en busca de ayuda, y fue socorrida por una señora que la dejó entrar en su casa. El delincuente no se retiró, sino que la ultrajó y la amenazó con asesinarla²⁴.

Aunque judicialmente no fue tratado como tal, el asesinato de Ángela tiene características que podrían catalogar su ejecución como un femicidio/feminicidio. De acuerdo con la información vertida en los medios impresos de comunicación: la estudiante universitaria recibió una amenaza previa y fue perseguida y vigilada por el asesino. El acto se consumó con un disparo de un arma de fuego en su rostro, directamente en uno de sus ojos, lo que expresa ensañamiento.

En Honduras, el artículo 118-A del Código Penal tipifica el femicidio como delito y lo enuncia de la siguiente manera:

Incorre en el delito de femicidio, el o los hombres que den muerte a una mujer por razones de género, con odio y desprecio por su condición de mujer y se castigará con una pena de treinta (30) a cuarenta (40) años de reclusión...

Además, el inciso 3) expone las circunstancias que configuran el femicidio, tales como:

“cuando el delito esté precedido de una situación de violencia sexual, acoso, hostigamiento o persecución de cualquier naturaleza”

y en el inciso 4):

“cuando el delito se comete con ensañamiento o cuando se hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previas o posteriores a la privación de la vida”.

En el caso particular del asesinato de Ángela, concurren las dos circunstancias: persecución y amenaza previa, y ensañamiento (disparo con arma de fuego en el rostro, en un ojo, a corta distancia de la víctima).

Más aún, estas características apuntan a una modalidad de femicidio/feminicidio que ha venido en aumento en la vía pública en Honduras: la intimidación y la forma de matar se considera un “ajusticiamiento”, una típica modalidad utilizada por el crimen organizado y las maras, en circunstancias que se relacionan a crímenes de venganza o que pretenden ser ejemplarizantes para terceros. El hecho es efectuado en la vía pública con una multitud como testigos.

En este caso, la violencia ejercida en una relación de poder totalmente desproporcionada se utiliza como instrumento para enviar un mensaje de expresión extrema de odio y de violencia patriarcal, de dominio hacia la víctima, una joven en total indefensión que se atrevió a resistirse a un asalto. En este

²⁴ Los periódicos digitales El Heraldo, El Tiempo, La Prensa, La Tribuna, Presencia Universitaria, todos del 15 de agosto, informaron de este hecho.

sentido, en términos de Rita Segato (2016), se trata de un ejemplo de violencia instrumental y de violencia simbólica. Es instrumental porque se trata de castigar directamente a la mujer que no permitió ser asaltada previamente y es simbólica porque, mediante la ejecución, se busca enviar un mensaje al resto de la población, mujeres en particular, en el sentido de que no eludan la decisión y el acto de fuerza del hombre.

El asesinato de Ángela causó indignación generalizada en la comunidad educativa de la universidad y la carrera que estudiaba. Estas reacciones denunciaban la situación de inseguridad en el entorno de la UNAH y la posibilidad de que el asesinato de Ángela no respondiera a un acto aislado perpetrado por un asaltante, sino más bien a grupos vinculados al crimen organizado que operan en la colonia Santa Margarita donde ella vivía.

En contraste, el tratamiento de los medios de comunicación hacia este femicidio/feminicidio se orientó a revictimizar, culpabilizar, estereotipar o generar sospechas sobre la misma víctima, ya fuera por su negativa a dejarse asaltar, su apariencia física, su supuesta desprevención o la ausencia de un acompañante, entre otras.

Un ejemplo de esto es la información que vertió el diario La Tribuna cuando señaló que Ángela fue asesinada “por no dejarse asaltar”; asimismo, otro medio informó que “ella se había confiado” al atreverse a salir de su casa “sin compañía”.

Además, **las imágenes gráficas que los medios de comunicación eligieron para presentar la noticia de este femicidio resultan altamente reveladoras de la carga de prejuicio y estereotipos que prevalecen en los medios**, presentando fotografías de carácter íntimo de la víctima o de fiestas familiares, enfocando la atención a su figura, exponiendo y objetivando su cuerpo como un símbolo sexual. **En contraste, las referencias al sujeto agresor masculino no se enfocan en ningún momento en la descripción de su cuerpo, ni siquiera como elemento que ayudaría a demostrar su participación en el crimen** — como su altura, color de pelo u otra característica física relevante —; además, las fotos incluidas en las notas de prensa corresponden al momento de su detención. En ningún momento se emiten juicios a priori sobre las causas del hecho, ni es mencionado ningún factor de responsabilidad atribuido al victimario, como se hace en el caso de la víctima (diarios Tiempo Digital, La Tribuna y La Prensa, distintas fechas de agosto de 2016). **Estas imágenes que crean opinión pública muestran una carga fuertemente sexista y construyen imaginarios que favorecen la impunidad social hacia los femicidios de parte de los agresores.**



Las estudiantes se han convertido en un sector de mujeres particularmente vulnerable a la violencia en Honduras debido a múltiples factores, como lo muestran las situaciones que enfrentaron tres mujeres jóvenes estudiantes de la UNAH: Claudia, Cecilia y Fernanda, quienes han sido víctimas y a la vez sobrevivientes²⁵. Las tres jóvenes (de entre 24 y 29 años) pertenecen a la misma carrera y promoción, son compañeras y en el término de un trimestre han vivido situaciones de mucho riesgo en espacios de tránsito (secuestro, robo en camión e intento de trata), con la particularidad de que en las tres situaciones enfrentaron agresiones sexuales.

El diálogo que los delincuentes establecen con los hombres es horizontal y hasta saludan al abordar a su víctima, mientras que “a nosotras nos dan órdenes y nos agreden sexualmente”, comentó una de ellas. Esta misma diferenciación de la violencia contra los hombres y contra las mujeres en la vía pública fue señalada por la abogada Mercedes Bustillo, coordinadora de la Fiscalía de la Mujer.

Al consultar a las estudiantes sobre quiénes son los principales agresores, ellas aseguran que son miembros de maras vinculados al cobro de “impuestos” (extorsiones) al sector de transportistas, así como también son integrantes de redes de trata, que involucra también a los transportistas de taxi y autobús, por miedo o por colusión. Opinan que cada vez hay menos delincuentes que trabajan de forma individual sin vínculos con la delincuencia organizada o con las maras.

LA RESPUESTA ESTATAL

La respuesta estatal en el caso de Ángela se centró en la investigación judicial. Después de una indagación larga con distintas instancias fiscales y policiales, incluidas las pruebas científicas (no se mencionan testimonios), se tuvo como resultado la captura y el procesamiento

del autor, Julio César Reyes Torres, de 23 años de edad (Modelo hondureña sigue desaparecida y la angustia crece en Santa Bárbara (9 de agosto de 2016).

A pesar de la relativa eficiencia del proceso penal, es necesario remarcar que con todas las características señaladas sobre el asesinato de Ángela, que lo podrían tipificar como femicidio/feminicidio en la legislación hondureña vigente, el caso fue investigado como homicidio vinculado a robo.

RETOS (O LECCIONES APRENDIDAS) DE CARA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ La vulnerabilidad que enfrentan las estudiantes mujeres en contextos de alta violencia delincriminal muestra la necesidad de instrumentar políticas específicas que incrementen la seguridad de las jóvenes en los transportes y espacios públicos, así como en las zonas aledañas a los centros educativos.
- ▶ El caso de Ángela muestra la necesidad de capacitar a servidores públicos sobre las herramientas legales vigentes contra el femicidio/feminicidio en las investigaciones judiciales y procesos penales en Honduras, a fin de asegurar una adecuada tipificación e investigación de este delito.

- ▶ Una buena práctica que puede replicarse en los países de la subregión es la aplicación del protocolo de femicidio/feminicidio para todas las muertes violentas de mujeres, a fin de que sobre el proceso de investigación se descarte o configure legalmente este delito. Esta práctica favorecerá investigaciones judiciales más robustas que consideren elementos de prueba necesarios para la mejor indagación y conclusión de los casos.
- ▶ El tratamiento de los medios ante estos casos ilustra claramente la necesidad de capacitar a periodistas sobre temas de género, derechos humanos y violencia contra las mujeres, pues se trata de un sector específico con mucha influencia en la formación de opinión pública. En este sentido, sus contenidos repercuten en las creencias, valores y normas sociales, teniendo la posibilidad de contribuir a generar cambios a favor de los derechos humanos de las mujeres o justificar la violencia contra las mujeres y abonar a la impunidad social de los perpetradores.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

De igual forma, resulta útil estudiar el comportamiento del fenómeno según áreas geográficas o localidades, **ya que esto permite visualizar en dónde se concentran las poblaciones más vulnerables a este delito, así como eventualmente profundizar en el análisis de factores explicativos y de riesgo.** Para este estudio, ha sido posible recabar información desagregada por área para los tres países de la zona norte de Centroamérica. En el caso de República Dominicana, este dato no se recoge, ya que resulta complejo distinguir entre áreas urbanas y rurales, dadas las particularidades del territorio.

Las estadísticas oficiales de Honduras y Guatemala revelan que las mujeres están más expuestas a la violencia letal en las áreas urbanas, aunque la incidencia del fenómeno ha ido creciendo progresivamente en las áreas rurales en los últimos años. Lo anterior podría arrojar indicios sobre una posible propagación del crimen organizado hacia las zonas menos pobladas, que repercute en mayor violencia contra las mujeres.

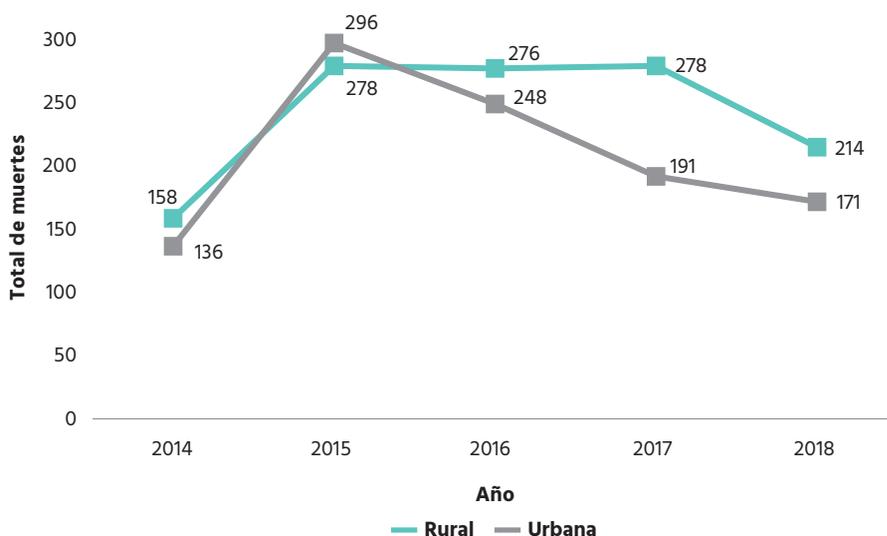
El gráfico 12 indica que para el año **2018**

un **55.6 %** de las **muerres violentas de mujeres en El Salvador** ocurrió en las áreas rurales.

Salvo el año 2015 en que se registró un mayor número de muertes violentas en áreas urbanas, para el resto de los años ha sido mayor la incidencia en el espacio rural; y de 2015 a 2018, se registra un mayor decrecimiento de muertes en el espacio urbano.

Gráfico 12

El Salvador: Muertes violentas de mujeres por área de ocurrencia (2014-2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2014-2018 de la PNC de El Salvador



Algunos países como El Salvador cuentan, además, con información sobre el lugar de ocurrencia del hecho.

De acuerdo con la información disponible, **4 de cada 5 mujeres** son asesinadas en espacios públicos, es decir, en la calle, en centros comerciales, en parques, etc. Sin embargo, en términos porcentuales, son más las mujeres que mueren en espacios privados que los hombres, lo que da cuenta de su mayor exposición al riesgo en estos espacios considerados como los más seguros (ver gráfico 13).

En efecto, es altamente relevante señalar que para 2017 solo un **9% de las muertes violentas de hombres ocurrió en espacios privados**, mientras que en el caso de las **mujeres esto sucedió en el 26% de los casos**, lo que refleja aspectos específicos que enfrentan las mujeres en el *continuum* de violencia, abusos y violencia doméstica, y su mayor vulnerabilidad en los distintos espacios de interacción familiar y social.

Otra manera de dimensionar la relevancia de la violencia doméstica en el caso de las mujeres — y la expresión feminicida que esta puede alcanzar — es mostrar el porcentaje por sexo de las muertes violentas.

Los datos de 2018 para El Salvador

señalan que para ese año las **muerres violentas de mujeres en el espacio público representaron un 11.4%** de estos hechos cuando se consideran tanto hombres como mujeres.

Sin embargo, **en el caso del espacio privado representaron el 24.0%** del total de las muertes violentas (PNC-DIEP), esto es, mientras que

▶ menos de 1 de cada 10 muertes violentas en el espacio público son de mujeres,

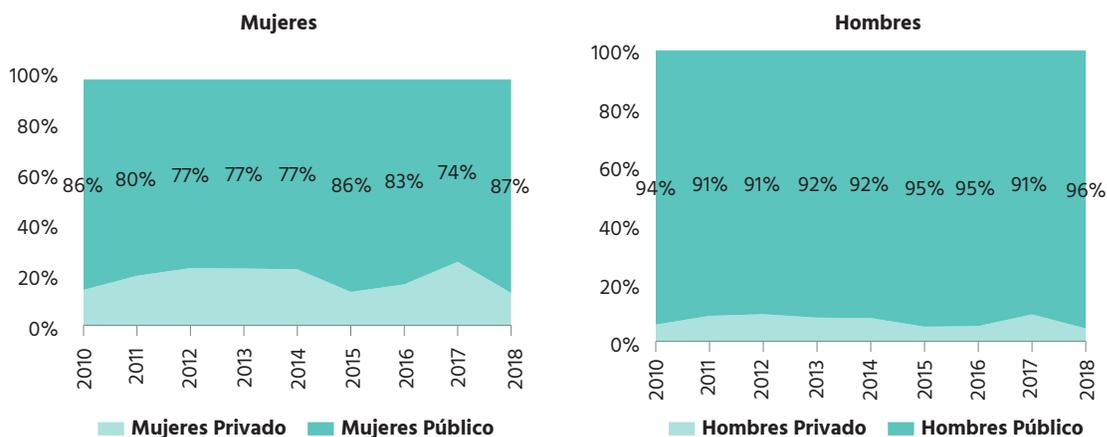
▶ más de 1 de cada 4 muertes violentas en espacio privado corresponden a mujeres.

Estos datos son altamente reveladores de los mandatos y dinámicas de género que subyacen a las muertes violentas, pues es el factor clave que explica esta desproporción: las mujeres enfrentan mayor violencia doméstica que puede desembocar en feminicidios perpetrados por sus parejas o

familiares. Ahora bien, lo anterior no debe llevar a descuidar la relevancia de la violencia contra las mujeres en el espacio público, pues como muestra el mismo gráfico 13 es el lugar preponderante en el que acontecen las muertes violentas.

Gráfico 13

El Salvador: Evolución del porcentaje de muertes violentas por sexo y espacio de ocurrencia (2010-2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos 2010-2018 la PNC-DIEP

Al estudiar la violencia letal contra las mujeres, también es imperativo contemplar las características de las víctimas, de modo que estas sirvan para construir un perfil de la población en mayor riesgo y, con ello, ahondar en las causas subyacentes del fenómeno y delinear estrategias de prevención más efectivas.

En el caso de los países del norte de Centroamérica, los datos muestran que las mujeres enfrentan una mayor probabilidad de ser víctimas de asesinato a partir de los 15 años (ver gráfico 14). Esta probabilidad se mantiene en niveles exorbitantes durante la adultez, y va reduciéndose gradualmente a partir de los 45 años. Es destacable que esta tendencia es coincidente en los tres países con datos y muestra cómo obedece a factores estructurales de género.

Quiere decir que las mujeres se encuentran expuestas a este delito durante todas las etapas del ciclo de vida, aunque el riesgo es mayor en la adolescencia y la juventud.



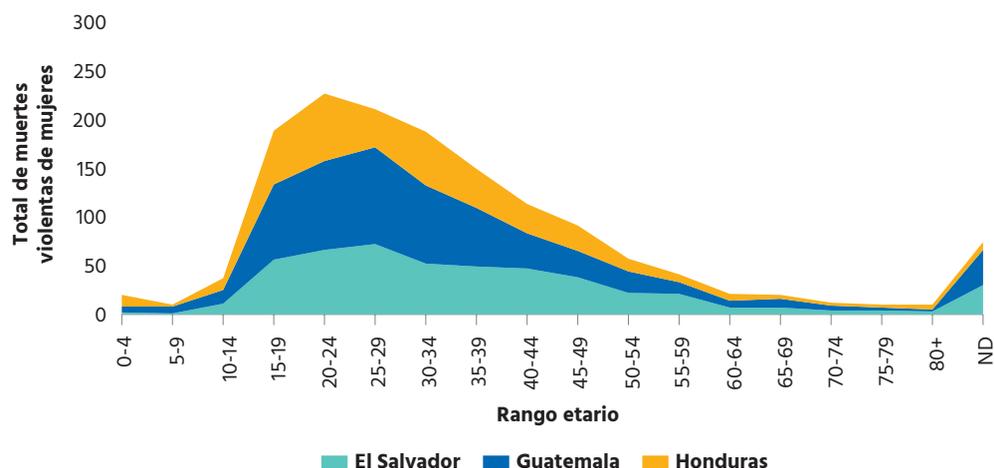
El hecho de que más de la mitad de las víctimas son mujeres en edad productiva y reproductiva representa una serie de efectos colaterales para las sociedades, en tanto que, además de implicar

una pérdida invaluable en sí misma, su ausencia por muerte violenta tiene también impactos irreparables para sus familiares, específicamente en los casos en que tienen hijos e hijas que automáticamente se convierten en víctimas indirectas de los asesinatos de mujeres.

Cabe señalar que esta tendencia de mayor victimización de muertes violentas en las mujeres adolescentes y jóvenes coincide con la prevalencia etaria de delitos sexuales, desapariciones y violencia intrafamiliar. Esta prevalencia se halla indudablemente asociada, entre otros factores, a la mercantilización y cosificación del cuerpo de las mujeres lo que, a su vez, repercute en los altos niveles de violencia sexual y el mayor riesgo de exposición a otros tipos de violencia asociados (física, psicológica y económica) que llegan, en algunos casos, a grados extremos como el femicidio. Asimismo, es posible asociar el fenómeno a la etapa de vida en que muchas son madres de familia que se enfrentan a altos niveles de violencia de pareja y limitaciones en su autonomía, lo cual incrementa el riesgo de que enfrenten femicidio/feminicidio íntimo.

Gráfico 14

Muertes violentas de mujeres por rango etario (2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2017 de la PNC de El Salvador, de la PNC de Guatemala y de la UTECI de Honduras

Al ahondar en las características de las muertes violentas de mujeres, diversos casos revelan que son asesinadas con mayor saña que los hombres. Particularmente en aquellos catalogados como femicidios/feminicidios, prevalecen métodos de comisión — tales como la tortura, el desmembramiento, el cercenamiento de partes del cuerpo, las agresiones sexuales y la exposición del cuerpo femenino destrozado y desnudo — que provocan un mayor sufrimiento físico, sexual, emocional o simbólico de las víctimas antes de morir.

El recuadro 4 muestra un caso de feminicidio que, además de vasos comunicantes entre violencia social y violencia de género, revela el sadismo, la tortura y el ensañamiento contra las mujeres, carac-

terísticas que son frecuentes de los femicidios cometidos por las pandillas. En estos casos, también existe un fin aleccionador: buscan controlar a la sociedad a través del terror y la amenaza, así como forzar el reclutamiento de más integrantes a las pandillas, a la vez que instruir a quienes ya están en ese clase de grupos, según el criterio de la psicóloga forense Maricruz Figueroa Portillo. Para ello, se valen de las mujeres, a quienes utilizan para transmitir el mensaje y sembrar terror.

Otro aspecto relevante que también se muestra con claridad en el caso del recuadro 4 es la revictimización a la cual están expuestas las mujeres por parte de la sociedad. **No son pocos los casos en que la reacción de la gente y la prensa ante femicidios/feminicidios es de desconfianza y sospecha hacia la víctima, de culpabilización por su condición, actividad o vestimenta, o bien la manifestación de comentarios sexistas y estereotipados que contribuyen a un mayor clima de impunidad e insensibilidad ante este grave problema.**

RECUADRO 4

Feminicidios en territorios con alta incidencia de pandillas en Guatemala

LOS HECHOS

Toribia Arceno Pérez, Karen Paola Arceno Pérez y Yessica Noemy Arceno

El primero de septiembre de 2012, Toribia Arceno Pérez (38 años) junto a sus hijas adolescentes Karen Paola Arceno Pérez (13 años) y Yessica Noemy Arceno (15 años), más otra adolescente llamada Cindi Verónica Castillo, asistieron a una fiesta en la aldea El Pajón, del municipio de Santa Catarina Pinula, cercano a Ciudad de Guatemala. Toribia Arceno era una empleada doméstica viuda, que había migrado al municipio desde el interior del país.

En el lugar, un grupo de 8 hombres pertenecientes a la clica²⁶ local Solo para Locos, Los Duendes, de la pandilla Barrio 18, extrajo a las 4 mujeres de la fiesta para llevarlas a una galera inhabitada. En el lugar, 3 hombres violaron, decapitaron y mutilaron el cuerpo de Karen

26 El término “clica” hace referencia a células de la pandilla instaladas en un espacio determinado, y son parte de la estructura de la pandilla.

Paola en presencia de las demás. Después asesinaron a Yessica Noemí, y torturaron y asesinaron a Toribia Arceno (Poder Judicial, 2012, pp. 13 y sigs.). Acto seguido, algunos miembros del grupo de hombres desmembraron y esparcieron los cuerpos de las tres mujeres mientras otro amenazó de muerte a Cindi Verónica si denunciaba lo presenciado (Poder Judicial, 2012, p. 9). Cindi Verónica fue posteriormente localizada por las autoridades y pudo acogerse al programa de testigos protegidos. Gracias a ella, se pudo conocer en detalle todo lo acontecido (Poder Judicial, 2012, p. 20).

Este caso de feminicidio múltiple no es un hecho aislado en lugares como Santa Catarina Pinula, un municipio dormitorio con grandes contrastes sociales y sectores poblacionales de alta presencia de grupos criminales (funcionaria del Centro de Salud de Santa Catarina Pinula). Tampoco la manera de cometer este crimen es extraña, dado que el ensañamiento como intento de despojar la dignidad de las mujeres antes del asesinato es el signo distintivo de los feminicidios en esta parte de Guatemala, tal como lo señaló la fiscal general, Thelma Aldana, durante una entrevista brindada en 2015 a un medio internacional. En esa ocasión, declaró que **la diferencia entre las muertes violentas de hombres y mujeres, es que:**

“a las mujeres las hacen sufrir antes de la muerte: las violan, las golpean y las mutilan” (Piette, 14 de diciembre de 2015).

El 6 de noviembre de 2013, el Tribunal Pluripersonal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del departamento de Guatemala condenó a 3 hombres por el triple femicidio, a cada uno de ellos con 150 años de cárcel. Otros dos imputados no pudieron ser juzgados por encontrarse en fuga (Poder Judicial, 2012, p. 82).

La sentencia condenatoria se basó en pruebas periciales y testimoniales. La única sobreviviente del ataque declaró como testigo protegida a través de videoconferencia, y su descripción de lo ocurrido coincidió con lo que aportaron las pruebas forenses (Poder Judicial, 2012, p. 20).

Sobre la base de lo probado, el tribunal estableció que en la comisión de estos femicidios operó la existencia de relaciones desiguales de poder, además de que hubo misoginia, premeditación, alevosía y ensañamiento (Poder Judicial, 2012, pp. 64, 66, 67 y 68).

No obstante esta sentencia condenatoria, en la zona donde se cometieron estos femicidios son comunes las expresiones de revictimización por parte de la sociedad. Entrevistas realizadas a mujeres del municipio evidencian que el hecho de que de alguna forma los femicidios estén vinculados con una mara hace que se perciba que las muertes están justificadas o que ellas se lo buscaron²⁷. Una de las entrevistadas en Santa Catarina de Pinula resumió que “a mí no me pasa porque no soy como ellas”.

A pesar de conocer con exhaustivo detalle las circunstancias de los femicidios por la sentencia dictada en la que se condenó a los femicidas, no se cuenta con información sobre quiénes eran estas mujeres, qué hacían o qué sucedió con el niño y la niña que quedaron huérfanos. Durante el proceso penal no hubo querellantes, no se presentó ningún familiar y no se pudo realizar ninguna reparación, ya que nadie lo solicitó (Poder Judicial, 2012, p. 3).

LA RESPUESTA ESTATAL

La respuesta de las distintas instancias estatales ante el caso de los feminicidios de las mujeres de la familia Arceno Pérez está marcada por contrastes

²⁷ Cuatro mujeres escogidas al azar con las que se pudo realizar una entrevista corta al hacer una visita al municipio de Santa Catarina Pinula.

que reflejan las actitudes sociales ante estos crímenes y las transformaciones institucionales que son necesarias para dar respuesta a la violencia de género.

Por un lado el olvido, la justificación del crimen por estigmas sociales y la revictimización que hace la gente pobladora de Santa Catarina Pinula tiene traducciones en las instancias estatales de protección y cuidado. En el momento inmediato al crimen, hubo un completo silencio sobre el destino del hijo y la hija huérfanos de Toribia Arceno. Posteriormente, funcionarias de oficinas de protección de la mujer de la localidad no recordaban el caso o desligaban a los pobladores del municipio como víctimas o victimarios — lo cual puede estar mediado por el miedo a ser también objeto de represalias —.

Por otro lado, las instancias fiscales fueron capaces de llevar a cabo un caso criminal con eficiencia en cuanto a pruebas y protección de al menos la testigo clave, así como de aplicar la reciente legislación contra el feminicidio. Esta eficiencia condujo a que el proceso judicial resolviera la condena de 3 de los femicidas de Toribia Arceno Pérez y sus hijas Karen Paola Arceno Pérez y Yessica Noemy Arceno, lo cual enfrentó importantes retos como el temor de las personas que podrían haber sido testigos y que las llevó a negarse a declarar. Con frecuencia, circunstancias

similares impiden que se lleguen a esclarecer los hechos y, así, demostrar que los casos configuran el tipo penal de femicidio establecido en la ley, tal como lo afirmó la abogada jueza presidenta del tribunal, Alba Leticia Alvizuris Torres, que sentenció este triple.

Sin embargo, la meticulosidad del proceso de investigación, la protección efectiva de la testigo presencial, la claridad del enfoque de quienes componen el tribunal permitió concluir con un resultado condenatorio que impidió la impunidad de estas muertes.

RETOS (O LECCIONES APRENDIDAS) DE CARA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ Fortalecer los esfuerzos de educación para sensibilizar a la sociedad guatemalteca acerca de las condiciones culturales y de poder detrás de violencia de género y, en concreto, de los feminicidios.
- ▶ Fortalecer los mecanismos de reparación de daños y de protección para las víctimas indirectas de los feminicidios, en este caso, de las hijas y los hijos huérfanos.

- ▶ Recabar mayor información en los procesos de investigación judicial y generar estadísticas que permitan ahondar en el conocimiento de los perfiles de las víctimas y los perpetradores.
- ▶ La forma en que ocurrieron los hechos devela vasos comunicantes entre el actuar de las pandillas y el crimen organizado, con manifestaciones de violencia de género extrema en contra de las mujeres, fenómeno en el que es necesario profundizar mediante investigaciones académicas y desde la sociedad civil.
- ▶ Para el éxito del proceso judicial frente a los feminicidios resultaron claves la existencia de una legislación específica y su aplicación en la construcción del caso, la eficiencia en el proceso investigativo y la claridad de enfoque del tribunal que aplicó justicia.
- ▶ Este caso muestra también la importancia de la protección de testigos y la confianza y decisión de estos en declarar o evitar su colaboración con los casos.



El gráfico 15 toma como ejemplo el caso de Costa Rica e ilustra el porcentaje de femicidios por tipo de arma utilizada.

Los datos revelan que al menos

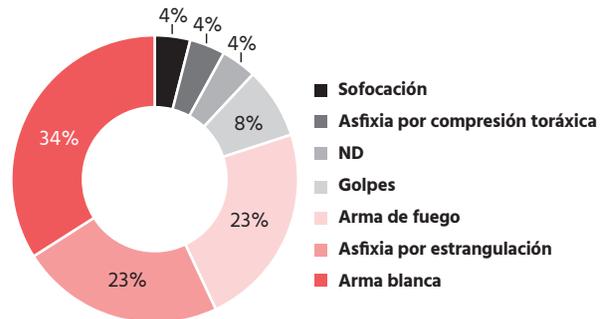
7 de cada 10 víctimas mujeres son asesinadas con métodos caracterizados por prologar su sufrimiento físico y emocional con, por ejemplo, arma blanca, estrangulación y golpes, entre otros.

En cuanto al resto de países (a excepción de Belice, pues no se tipifica este delito), los femicidios/feminicidios presentan características similares a las observadas en Costa Rica, pero el porcentaje cometido con armas de fuego suele ser mayor. No obstante, cabe subrayar que en estos países los registros de femicidios/feminicidios aún presentan importantes vacíos de información que hacen cuestionar la calidad de los datos. En el caso de El Salvador, por ejemplo, en el 95 % de los expedientes de feminicidio registrados en el 2016, no se identificó el arma con que fue perpetrado el ataque.

Esto da cuenta de la urgente necesidad de multiplicar los esfuerzos y los recursos de las Fiscalías Generales para investigar los asesinatos y generar estadísticas robustas en las que se asienten variables relevantes para el mayor conocimiento de las características del problema y las conductas misóginas que en este intervienen.

Gráfico 15

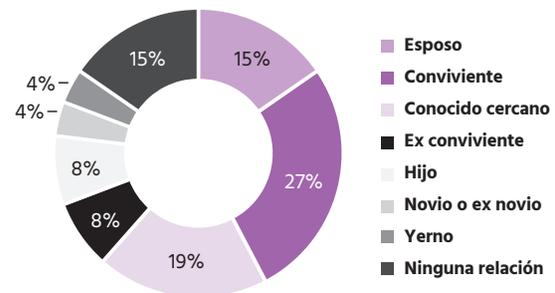
Costa Rica: Porcentaje de femicidios por tipo de arma (2010-2016)



Fuente: Elaboración de PNUD Inforegura con base en datos de 2010-2016 del Poder Judicial

Gráfico 16

Costa Rica: Porcentaje de femicidios por relación de la víctima con el victimario (2016)



Fuente: Elaboración de PNUD Inforegura con base en datos de 2016 del Poder Judicial

EN COSTA RICA, el 85 % de los femicidios son cometidos por personas cercanas a las víctimas — como parejas, exparejas o familiares —, **mientras que el 15 %, la minoría, es perpetrado por personas con quienes las víctimas no guardan ninguna relación** (ver gráfico 16).

En la mayoría de los países, la tipificación del delito sigue siendo un gran reto. Si bien en algunos existen leyes de segunda generación de combate a la violencia contra las mujeres, que ofrecen una definición precisa del femicidio/feminicidio, además de abordar de una manera integral la problemática de la violencia en contra de ellas, persisten grandes desafíos para profundizar en la investigación de los casos, lo que dificulta la aplicación de la ley en la práctica.

Entre las dificultades actuales está la ausencia de protocolos específicos de investigación; la falta de aplicación de los protocolos en los casos en que existen; los estereotipos o prejuicios de género

por parte de agentes policiales, de investigación o de labor jurisdiccional que adelantan conclusiones sobre la clasificación del delito (homicidio o femicidio/feminicidio), a partir de los perfiles de las víctimas o de las circunstancias visibles, sin llevar a cabo la debida investigación o diligencia; y la falta de capacitación sobre el femicidio/feminicidio, sus características y su configuración jurídica.

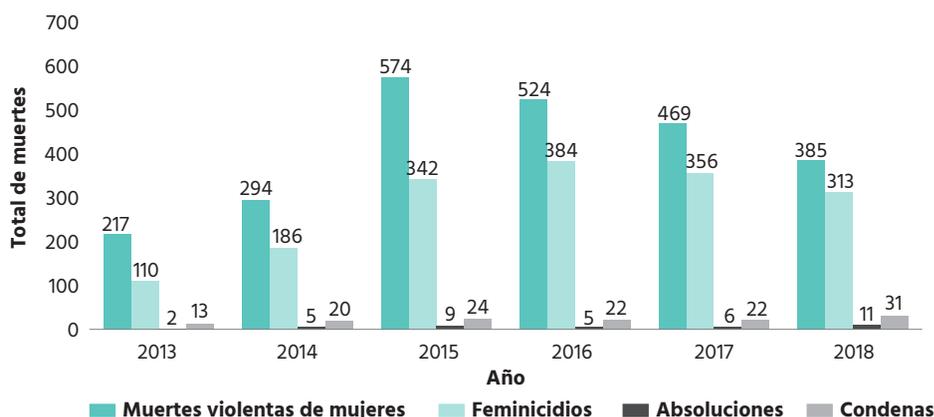
El combate de la impunidad también es un desafío importante, ya que, como se muestra para el caso salvadoreño en el gráfico 17, son excepcionales los casos en que el victimario recibe una sentencia condenatoria.

81%

Entre 2013 y 2018, en un promedio del 81 % de los femicidios no hubo condena. Asimismo, el porcentaje de condenas dictadas ha tendido a la baja en el mismo período, lo que da cuenta de la ineficacia del sistema de justicia.

Gráfico 17

El Salvador: Acceso a la justicia por femicidio (2013-2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2013-2018 de la PNC-DIEP y de la FGR de El Salvador

1.6 Cuando la violencia contra las mujeres trasciende las fronteras nacionales

Diversos estudios señalan que las personas migrantes de Centroamérica y República Dominicana tienen como principal destino Estados Unidos o Canadá. Esto convierte a los países del norte de Centroamérica junto con México en un corredor que aglutina el mayor número de migrantes en tránsito a nivel mundial (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2017).

Según estimaciones de la OIM (2017),

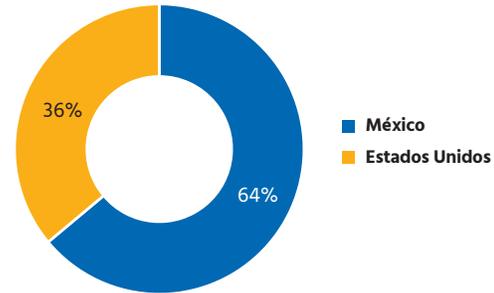
de enero a diciembre de **2017** una cantidad de **141,828 personas migrantes retornaron a El Salvador, Guatemala y Honduras.** El **51%** provenía de México, y el **49%**, de Estados Unidos, tal como se ilustra en el gráfico 18. La fuente reveló, además, que **el 15% de este grupo eran mujeres y niñas.**

De acuerdo con la OIM (2017), los flujos migratorios en los países de Centroamérica y República Dominicana presentan altos índices de masculinidad²⁸. Sin embargo, el peso de las mujeres en las migraciones ha aumentado significativamente con el transcurso de los años, debido a que un número creciente de ellas ha cruzado las fronteras de su país, ya sea por decisión propia (migrantes primarias) o porque son forzadas a hacerlo.

²⁸ Proporción de hombres sobre la proporción de mujeres migrantes.

Gráfico 18

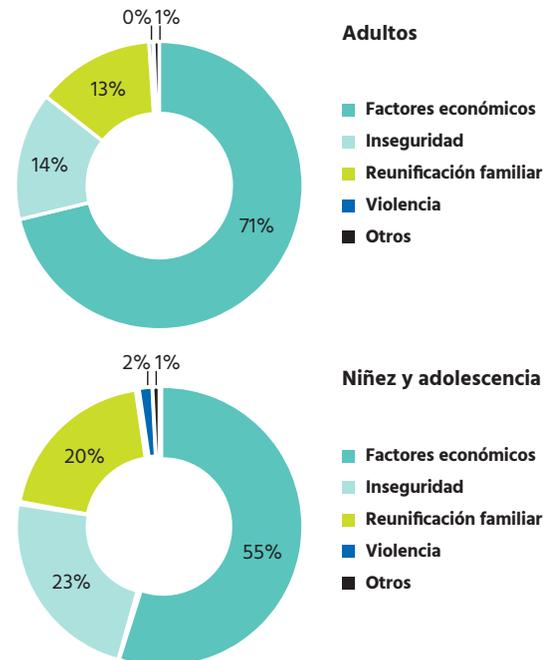
Porcentaje de personas retornadas a los países del norte de Centroamérica según país de procedencia (2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2017 de la OIM-NTMI

Gráfico 19

Motivos por los que emigra la población salvadoreña



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2017 de la OIM-NTMI

Uno de los principales motivos que impulsa a las personas a migrar hacia el extranjero es la situación de inseguridad que se vive en sus países. Tal como se observa para El Salvador, este motivo es únicamente superado por las razones económicas en el caso de las personas adultas (ver gráfico 19). **En la niñez y la adolescencia, la inseguridad es lo que impulsa al 23 % de personas a salir del país.**

Al respecto, las cifras del Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC), sin ser muy específicas por país, registran regionalmente el desplazamiento por violencia sexual y señalan que, además de la violencia criminal, las mujeres de Centroamérica y México enfrentan violencia sexual e intrafamiliar.

Según el IDMC (2015, citado por Estévez, julio-diciembre de 2017), unas **21,500 personas jóvenes de Guatemala, El Salvador, Honduras y México han tenido que dejar sus países** en búsqueda de protección internacional o simplemente para huir de la violencia sexual sistemática y generalizada; de esa cantidad, **unas 18,800 son mujeres (87.44%); de estas, el 23% son jóvenes menores de edad, de entre 12 y 17 años.**

Si se analizan estas cifras, casi el **90%** de gente que huye por esta violencia son mujeres jóvenes (IDMC, 2015, pp. 9-21 citado por Estévez, julio-diciembre de 2017, p.74).

De acuerdo con Estévez:

Las bases de datos más especializadas en género indican que las mujeres mexicanas, igual que las guatemaltecas, hondureñas y salvadoreñas, huyen por persecución feminicida constituida de violencia intrafamiliar y sexual en el hogar y en el espacio público, a veces perpetrada por alguna pareja o familiar relacionados con la delincuencia organizada. Los perpetradores son fundamentalmente parejas y padres que, en algunos casos, son agentes estatales que trabajan para los cárteles o que son protegidos por el pacto patriarcal de las instituciones públicas (julio-diciembre de 2017, p. 75).

A pesar de que no se dispone de datos desagregados por sexo que permitan medir las diferencias en los motivos que impulsan a mujeres y hombres a migrar, existen estudios cualitativos que recogen testimonios de mujeres, en los que la violencia pandilleril y la violencia doméstica desatacan como razones para migrar:

Bueno, en el caso mío, no es que me haya motivado a migrar, sino (que) es la situación que estaba viviendo, porque yo vivía una violencia... la violencia doméstica, que eso fue lo que me hizo prácticamente huir de mi país, con miedo de que me volviera a pasar lo que me pasaba. Sí, porque a mí casi me matan con un machete (...) Entonces, ya era que no podía continuar así, yo ya estaba desesperada por desaparecer de ahí (grupo focal con mujeres migrantes de Costa Rica, 2016, citado en OIM [2016]).

También recibí una amenaza de parte de los muchachos de mi colonia que me dijeron que no querían que estuviera ahí, porque como a mi esposo lo mataron en el mercado, no sabían a qué pandilla él pertenecía y quién podría llegar después a cobrar venganza, así que me dieron días para salir (mujer migrante de Honduras, comunicación personal, 2016, citada en OIM [2016]).

*Sin embargo, huir de la violencia en el país de origen no necesariamente implica salvarse de ese mal en lo absoluto. **La migración constituye un proceso que expone a sus protagonistas a una serie de riesgos que atentan contra su integridad física y sus vidas.** En el caso de las mujeres, estos riesgos se potencian en todas las etapas (tránsito, destino y retorno), ya que constituyen uno de los grupos más vulnerables a la violencia por su condición de mujeres, de migrantes y de irregulares.*

En estos contextos, las mujeres — particularmente las niñas y adolescentes — se ven expuestas a ser víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. Además, son sometidas a diversas formas de violencia psicológica y sexual por los distintos actores involucrados en el proceso de migración:

Los abusos sexuales y violaciones que sufren las mujeres (en la ruta migratoria) es el costo que deben pagar a chóferes de camiones o vehículos que les avanzan en el camino, como pago exigido por los coyotes o polleros, o se convierte en una obligación por la presión de la relación de dependencia que se establece con ellos, que les sitúa en una situación de inferioridad y sumisión total; o bien, simplemente para que no las dejen abandonadas a suerte, dándoles una falsa sensación de mayor protección. Otras veces el abuso sexual se convierte en una condición de pago impuesta por los cuerpos de seguridad y/o fronteras, o como única forma de pago por alojamiento o comida (OIM, 2016).

Algunos países de la región (como Guatemala, El Salvador y Costa Rica) han realizado esfuerzos por documentar la violencia que sufren las personas en contextos de migración, **particularmente la trata de personas como un delito al que se enfrentan las mujeres en sus tránsitos migratorios. Así, en el trayecto de migración, la trata se convierte tanto en un riesgo como en un motivo de migración.**

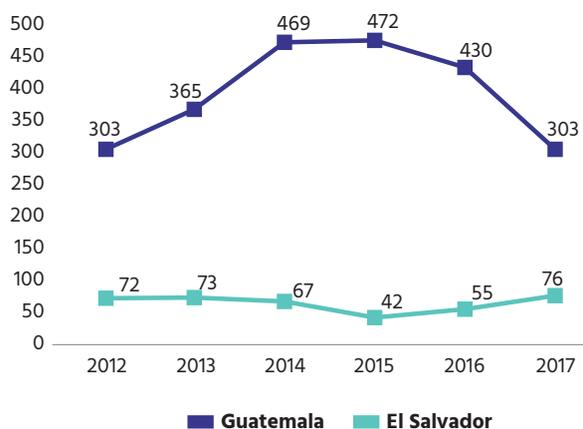
Como se muestra en el gráfico 20, existe un número importante de mujeres que migran a otros países de manera involuntaria como víctimas de trata, un mal que no ha podido ser revertido hasta ahora.

EN GUATEMALA, este problema mostró una tendencia ascendente en el período de 2012 a 2015; aunque, a partir de 2015, la tendencia descendió. Para 2017, el número de casos fue igual al de 2012.

En el caso de EL SALVADOR, la tendencia tuvo un leve crecimiento durante el lapso 2012-2017. Los datos del gráfico 21 muestran que hasta 2017, el 69% de las víctimas de trata en El Salvador, Guatemala y Honduras fueron mujeres.

Gráfico 20

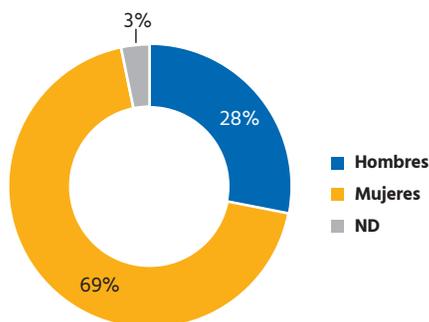
Número de casos de trata de mujeres reportados a las autoridades (2012-2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en datos de 2012-2017 del Ministerio Público (MP) de Guatemala y de la FGR de El Salvador

Gráfico 21

El Salvador, Guatemala y Honduras:
Porcentaje de víctimas de trata
según sexo (2017)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con datos de 2014-2017 de la FGR de El Salvador, del MP de Guatemala y del Sistema Estadístico Policial en Línea (SEPOL)-MP de Honduras.

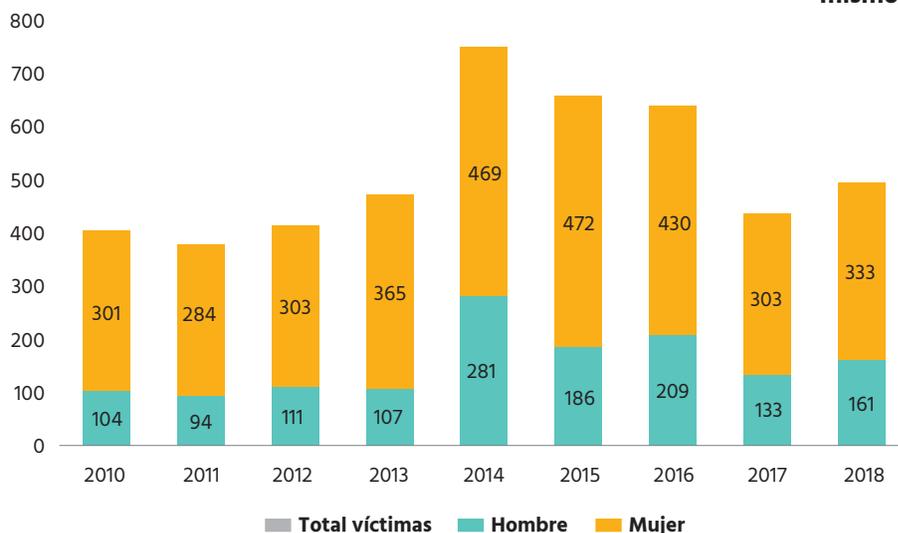


Es interesante resaltar la situación de Guatemala pues, tanto para hombres como para mujeres, el número de casos de trata reportados ha tenido una tendencia decreciente (ver gráfico 22).

Sin embargo, la línea es más pronunciada en los casos de hombres, con una disminución de 42.7% en 2018 con respecto de 2014, mientras que los casos de las mujeres la disminución en ese mismo lapso fue de 29%.

Gráfico 22

Guatemala: Víctimas de trata (2010-2018)



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con datos de 2010-2018 del MP de Guatemala

La violencia que sufren las niñas y mujeres en contextos de migración es una de las menos documentadas en la región de análisis. Las causas son, principalmente, las irregularidades del proceso y a la falta de autorreconocimiento de las víctimas como *víctimas*. Ante este panorama, resulta complejo contar con información precisa y desagregaciones que permitan tener una idea más clara de los tipos de violencia a los que se ve inmersa esta población, su magnitud, sus características y sus impactos diferenciados por sexo.

*Ahora bien, es necesario señalar que existen grupos específicos de mujeres que se ven afectados por tipos particulares de violencia o bien enfrentan mayores riesgos o dificultades para acceder a servicios esenciales de atención, justicia y reparación. Tal es el caso de **las mujeres privadas de libertad, las defensoras de derechos humanos, las indígenas y afrodescendientes, las que se encuentran en situación de calle o deambulan o las que pertenecen a la comunidad LGTBI+, entre otras.***

No obstante esta relevancia, las estadísticas oficiales sobre estos grupos de población son prácticamente inexistentes en algunos países. Además, donde sí existen, los datos son de mala calidad, pues ni siquiera permiten dimensionar su verdadera magnitud. Asimismo, la falta de desagregación de los datos delictivos impide ahondar en las situaciones específicas de inseguridad y violencia que enfrentan ciertos grupos o perfiles de mujeres que son sujetas a múltiples discriminaciones.

Información documental y periodística ha permitido identificar algunas situaciones que enfrentan mujeres que — por su condición, posición o actividad — se encuentran con mayor vulnerabilidad y riesgo de discriminación, desprotección y violencia. Los recuadros 5 y 6 exponen casos de mujeres en situación de calle o deambulantes, así como de defensoras de derechos humanos que por distintas razones enfrentan situaciones que vulneran altamente su seguridad.

RECUADRO 5

Cuando la exclusión social y la discriminación contra las mujeres matan. Once mujeres asesinadas por un feminicida serial en Costa Rica

LOS HECHOS

Hazel Patricia, Scarlet, Karen Elena, Charlin Viviana, Angelí Daniela, Alicia Alejandra, Franciny, Natalia Felicia y Tania Marlene

Entre 2014 y 2015, los cuerpos de Hazel Patricia, Scarlet, Karen Elena, Charlin Viviana, Angelí Daniela, Alicia Alejandra, Franciny, Natalia Felicia, Tania Marlene y otras dos mujeres asesinadas aparecieron en distintos barrios cercanos al centro de San José, Costa Rica. El patrón de asesinato era muy parecido y los restos de las mujeres eran encontrados casualmente, algunos en avanzado estado de descomposición, con algunas ropas y prendas que los cubrían y con señales de asfixia. En la opinión pública y en los organismos de investigación judicial costarricenses la sospecha de un asesino serial comenzó a cobrar fuerza.

El perfil de las víctimas era similar: mujeres jóvenes que vivían en la calle y con problemas de adicción que, como muchas en esta situación, se veían obligadas a realizar trabajo sexual para conseguir algún dinero, droga o alcohol. Más que indigentes, se trataba de mujeres deambulantes, ya que todavía mantenían ciertas redes sociales de protección.

Nueve mujeres eran jóvenes. En el momento de su muerte tenían entre 18 y 43 años, conforme a información del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Ocho de ellas tenían al menos un hijo o una hija. Habían sido madres jóvenes, ya que se hicieron madres alrededor de los 20 años.

A pesar de esta condición, consigna el TSE, 5 de las 9 mujeres estaban casadas en el momento de su asesinato, lo que no es usual, ya que, según datos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), tan solo 8.4 % de las personas en situación de calle tienen este estado civil (Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión, s. f., p. 69). Conforme a datos del TSE, todas habían contraído matrimonio en años recientes, después de 2010, 4 de ellas con hombres extranjeros. Esta situación podría abrir la posibilidad de que estas mujeres hayan sido usadas por las redes de trata para forzar naturalizaciones.

El retrato de los eventos por los medios de comunicación fue revictimizante, pues se trató de justificar los asesinatos aludiendo a males que en el pasado mujeres de un perfil similar a las asesinadas pudieron ocasionarle al asesino:

Algunas personas han manifestado que el hombre que está detrás de estos sucesos es un joven a quien una indigente le transmitió una enfermedad mortal, el VIH o virus del sida. Sin revelar su identidad, un sujeto manifestó que una mujer lo conoce y esta le contó que el tipo enfureció al percatarse de lo que había ocurrido, juró vengarse por su enfermedad acabando con las que pueda (Estrada, 7 de agosto de 2015).

Los femicidios de estas mujeres, dados a conocer por la prensa, así como la forma en que fueron justificados en las noticias generaron preocupación entre las organizaciones e instituciones de defensa de derechos de las mujeres, que alertaron sobre la indiferencia que pudiera generar el hecho de ser mujeres estigmatizadas socialmente (Mora, 14 de agosto de 2015); Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres, 18 de noviembre de 2015). Para contrarrestar estos estigmas y la falta de atención, la Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres colocó estos femicidios como una de las denuncias centrales en las jornadas el 25 de noviembre de ese año, recordando a las mujeres:

... que vivían en la calle y para las que exigimos con igual vehemencia esclarecimiento de los femicidios y sanción para los feminicidas (...) Ninguna mujer sobra en Costa Rica, ninguna es menos que otra (Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres, 19 de noviembre de 2015).

Al final, gracias al relato de una sobreviviente violada, también como resultado de la investigación judicial, las autoridades lograron capturar y condenar al feminicida serial. Este era un chatarrero llamado Adrián Arroyo Gutiérrez, quien ofrecía drogas a las víctimas a cambio de sostener relaciones sexuales. Una vez que llevaba a las mujeres a lugares solitarios como lotes baldíos, y ellas estaban desnudas, las mataba. Además, existen sospechas de que también pudo haber ejercido violencia sexual (Poder Judicial, 2016). Arroyo aceptó los cargos y se sometió a un proceso abreviado. En septiembre de 2016 fue condenado en el Juzgado Penal del I Circuito Judicial de San José a 110 años de cárcel por el homicidio simple de 6 mujeres y por 2 violaciones (Poder Judicial, 2016).

*La captura y condena de Arroyo fue resultado de la suma de circunstancias favorables, como la declaración de una sobreviviente, y de mejoras notables en la forma de investigar los homicidios de mujeres con características de femicidio. **Este resultado representa una esperanza para el conjunto de la región, frente al reto de esclarecer femicidios que presentan dificultades particulares, como aquellos cometidos por ataque sexual o en contra de poblaciones altamente vulnerables y discriminadas.***

LA RESPUESTA ESTATAL

El Estado mostró una alta eficacia en la investigación y persecución penal que desembocó en la captura y sanción al feminicida. Entre los factores positivos que favorecieron estos resultados está la coordinación entre instancias como la Fiscalía y el Organismo de Investigación

Judicial (OIJ), lo que, a criterio de la Fiscal Adjunta de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales, fue clave en la detención de este femicida serial, al identificar patrones repetitivos.

Según la fuente de la Fiscalía Adjunta de la Fiscalía de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales, otros dos factores que ayudaron a la detención del femicida serial fueron los esfuerzos de difusión y capacitación del *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH] y ONU Mujeres, 2014) (), así como la confianza que el Estado generó para favorecer el testimonio de una sobreviviente.

No obstante esta eficacia, la información sobre las condiciones de vida de las mujeres en situación de calle o deambulantes y la misma vida de las víctimas manifiestan la gran vulnerabilidad y la falta de acceso a servicios esenciales de atención y protección a que se enfrenta esta población.

No hay suficientes datos estadísticos que genere el Estado para conocer la magnitud de mujeres en esta situación y sus condicionantes (por ejemplo: edad, procedencia, situación familiar, etc.)

que permitan entender las condiciones y necesidades particulares de esta población. Además, la mayor parte de la atención que reciben las mujeres en esta situación se gestiona a través de instituciones privadas cuyo modelo de atención se orienta preferentemente a atender a los hombres en situación de calle, pues ellos representan más de 89 % de la población en calle atendida, ya que también conforman la mayor prevalencia de población de este grupo, aunque los riesgos que enfrentan no son los mismos (Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, s. f., p. 79).

*En este sentido, **los recursos para atender a las mujeres en situación de calle o deambulantes son más limitados que los existentes para los hombres en Costa Rica**, según señala el diagnóstico en el que se basa la Política Nacional de Atención Integral de Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle: la cantidad de dispositivos para la atención de población masculina es superior a la existente para las mujeres (Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, 2016, p. 79).*

Otra limitante para la atención adecuada de estas mujeres es el hecho de que parte de las instancias privadas que atienden a población en situación de calle son de corte religioso, cuyo trabajo no se basa en el enfoque de derechos humanos. Esto puede afectar en particular a las mujeres que realizan trabajo sexual.

RETOS (O LECCIONES APRENDIDAS) DE CARA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ La mejora de las estrategias públicas de comunicación y, en general, de educación para periodistas es altamente recomendable a fin de combatir estigmas que pesan sobre mujeres en situación de riesgo. De esa manera, se puede evitar su revictimización por parte de la opinión pública cuando son víctimas de violencia de género.
- ▶ Estos casos muestran la necesidad de establecer políticas con enfoque de género dedicadas a la protección y atención de las mujeres en situación de calle o deambulantes, así como de otras poblaciones en condiciones de extrema vulnerabilidad. Estas visibilizarían sus condiciones específicas y atenderían problemas particulares dentro de un enfoque público y de derechos humanos, así como también reducirían el riesgo ante la violencia de género.

- ▶ En seguimiento del punto anterior, los casos develan cómo se cruzan diversos factores de vulnerabilidad y discriminación, incrementando el riesgo de ciertos grupos de mujeres a ser víctimas de formas de violencia específicas, así como también a enfrentar mayores dificultades para acceder a la justicia cuando ya son victimizadas. Un ejemplo claro de ello es que una de las dificultades a las que se enfrentó la investigación fue el grado de descomposición de los cuerpos, producto de que son mujeres a las que nadie buscó. Esta terrible realidad de abandono muestra la necesidad de fortalecer la atención social pública a grupos específicos de mujeres que enfrentan múltiples discriminaciones, como un mecanismo fundamental de prevención de violencia e inseguridad ciudadana.
- ▶ La adopción del Protocolo para la Investigación del Femicidio en América Latina aumenta enormemente la posibilidad de resolución de casos complejos, como el feminicidio serial, siempre que se conjunte con burocracias eficientes, leyes adecuadas y la confianza de testigos o posibles colaboradores.

RECUADRO 6

Feminicidio de Margarita Murillo, defensora de derechos humanos de Honduras

LOS HECHOS

Margarita Murillo

Margarita Murillo era una destacada defensora de derechos humanos en Honduras. Nació en 1958 y desde muy joven empezó a participar en los movimientos campesinos (López, 28 de agosto de 2014). A los 13 años coordinó grupos de mujeres campesinas amas de casa, organizados por la Iglesia católica. En los siguientes años participó en marchas y otras manifestaciones por la demanda de tierras del movimiento campesino. En 1978, se destacó su participación en la fundación de la primera organización autónoma de mujeres campesinas, la Federación Hondureña de Mujeres Campesinas (FEHMUC). En 1985, fue fundadora de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC).

Años más tarde, en 2005, incursionó en la actividad política, cuando se presentó como candidata a alcaldesa de la ciudad de Villanueva con el emergente partido Unificación

Democrática (UD) (Asesinan a presidenta del grupo campesino de Villanueva, 27 de agosto de 2014), sin salir electa. Durante el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, Margarita Murillo tuvo una notoria participación como lideresa de los sectores de oposición, al ser una de las fundadoras del Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP). Fue cofundadora del Partido Libertad y Refundación (LIBRE) en 2009, y fue candidata a diputada por el departamento de Cortés en las elecciones de 2013.

En la última etapa de su vida cofundó el Foro Social del Valle de Sula, una plataforma que impulsa las demandas y propuestas de los movimientos sociales, en la que fungió como Secretaria General y desde donde defendió enfáticamente el derecho de las campesinas y los campesinos a la tierra, y que esa tierra fuera regularizada por el Estado a través del Instituto Nacional Agrario (INA) con títulos de propiedad, servicios de capacitación, tecnologías, vivienda, salud y seguridad alimentaria, como parte de un verdadero proceso de reforma agraria. Margarita fue también presidenta de la Empresa Asociativa Campesina de Producción de Las Ventanas, en la zona de Villanueva, Cortés, cargo que desempeñaba al momento de su muerte.

Precisamente por su rol como lideresa del movimiento campesino, del acceso a las tierras y de la protección de los recursos naturales, Margarita Murillo afrontó amenazas contra su vida y la de sus familiares (Sefton, 28 de agosto de 2014 y Demandan justicia por crimen político cometido contra la lideresa campesina Margarita Murillo, 16 de octubre de 2015). Un mes antes de ser asesinada, el 26 de julio de 2014, su hijo de 23 años fue secuestrado de la casa donde vivía la familia en la comunidad de Marañón por un grupo de militares (CIDH, 2015); solo fue liberado meses después.

Entonces, no resulta casual que su feminicidio (perpetrado el 9 de abril de 2015) haya acaecido en el mismo período en que el movimiento campesino se preparaba para introducir al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Transformación Agraria Integral con Equidad de Género para la Soberanía Alimentaria y Desarrollo Social (Ley de Reforma Agraria Integral enredada en telaraña de intereses dentro de Congreso Nacional, 31 de julio de 2015).

El 27 de agosto de 2014, en lo que constituye un caso de feminicidio político (Impunidad a un año de la muerte de Margarita Murillo, 27 de agosto de 2015), Margarita Murillo estaba trabajando sola en su parcela en la montaña El Planón, aldea El

Venado, a más de una hora de la ciudad de Villanueva, cuando llegó un grupo de hombres armados y encapuchados. En lo que aporcaba las plantas de pepino con el azadón, la atacaron por la espalda. Según su hija, Kenia Murillo, “ella luchó con sus atacantes, pero la doblegaron porque estaba débil, y luego le dispararon en la frente... al lado de su cuerpo quedó el azadón con el que trabajaba” (Plataforma de Organizaciones, 2014).

El feminicidio de Margarita Murillo sucedió en un contexto de criminalización de las mujeres y los hombres defensores de los derechos humanos, así como de una generalizada impunidad en Honduras. Según un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cifras de 2012 indican que Honduras ocupó el segundo lugar por agresiones a defensoras de derechos humanos en la región que abarca México y Centroamérica, con 119 agresiones. De estas, 95 fueron contra defensoras de la tierra y de bienes naturales. El 3 de marzo de 2016, en otro caso emblemático de feminicidio político, la defensora de derechos humanos, ambientalista, feminista y dirigente indígena Berta Cáceres fue asesinada por hombres armados que violentamente entraron en su casa en horas nocturnas.

Al igual que el de Cáceres, el feminicidio de Margarita Murillo continúa sin esclarecerse. Es más, las dos fiscales que condujeron inicialmente el caso, Marlene Banegas y Olga Patricia Eufragio, fueron asesinadas el 10 de octubre de 2016, en San Pedro Sula (Audiovisuales | Radio Progreso, ERIC-sj, 28 de agosto de 2015). El supuesto autor material del crimen, el expolicía David Edgardo Ordóñez, alias El Pony, presuntamente ligado a la Mara 18, fue detenido y trasladado a Tegucigalpa (Capturan a expolicía por el asesinato de la fiscal Marlen Banegas, 17 de octubre de 2016). Sin embargo, la investigación se paralizó debido a que el imputado como autor material del doble crimen también murió presuntamente asesinado en la Unidad Especial de Los Cobras de la Policía, el lugar donde estaba detenido (Plataforma de Organizaciones, 2015). Por el momento, no ha habido avances sustanciales en el caso de Margarita, si bien el mismo ha sido tomado por la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC), creada en enero 2015; asimismo, otros personeros estatales se han pronunciado en favor de resolver prontamente el caso.

LA RESPUESTA ESTATAL

La respuesta estatal ante el feminicidio político de Margarita Murillo ha sido deficiente. Todavía no se ha sentenciado a ningún responsable como autor material ni mucho menos intelectual. Aún con la asimilación del caso por la ATIC, la investigación debió reiniciarse de nuevo, dado que los resultados previos habían sido nulos. De acuerdo a la información de Kenia Murillo, hija de Margarita, en los 7 meses siguientes luego de que la ATIC retomara la investigación judicial solo se hicieron unas intervenciones telefónicas y entrevistas con los familiares, sin que haya resultados de esas diligencias.

Sin embargo, dada la preocupante situación por los ataques a defensores y defensoras de derechos humanos, así como contra periodistas, se ejercieron presiones internacionales para que se transformaran las estructuras estatales encargadas de brindar protección a estos grupos. En este contexto, el Consejo de Derechos Humanos

de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió resoluciones que contribuyeron a que el Estado hondureño creara una política pública y un plan nacional de derechos humanos. Adicionalmente, el Estado hondureño creó una Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos, Justicia y Gobernación, y el 15 de mayo de 2015, entró en vigencia la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Esta ley se enmarca en la visión de la persona humana como fin último del Estado; se propone como objetivo la protección de las mujeres y los hombres defensores de derechos humanos, así como de periodistas y operadores de justicia, y define mecanismos de prevención, promoción y protección de los derechos de las defensoras y los defensores.

Además, en el marco de esta ley, **se creó el Sistema Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos. Este sistema quedó integrado por 5 instancias:**

1 La Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD), como órgano rector.

- 2 El Consejo Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia**, ente deliberativo y de asesoría en el que las organizaciones de la sociedad civil quedaron en minoría frente a los representantes estatales.
- 3 La Dirección General del Sistema de Protección**, que es parte de la estructura orgánica de la SDHJGD.
- 4 El Comité Técnico del Mecanismo de Protección**, encargado de realizar los dictámenes de análisis de riesgo, deliberación y decisión sobre las solicitudes de protección presentadas ante la Dirección General.
- 5 El Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.**

RETOS (O LECCIONES APRENDIDAS) DE CARA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ Como una estrategia para proteger a las defensoras de los derechos humanos, es necesario combatir el clima de impunidad que rodea a los ataques contra ellas.
- ▶ La resolución del feminicidio de Margarita Murillo, con la imputación a autores materiales e intelectuales, es un reto aún pendiente para el sistema judicial hondureño, especialmente al considerar el tiempo transcurrido.
- ▶ Convertir la defensa de los derechos humanos en un eje transversal del accionar estatal, gestionar los recursos suficientes para su protección y favorecer la participación amplia de la ciudadanía son aspectos importantes para la protección a periodistas, así como a defensoras y defensores de derechos humanos.

Los datos expuestos hasta ahora muestran una realidad preocupante en Centroamérica y República Dominicana para las mujeres, en general, y para las adolescentes y jóvenes, en particular, así como para aquellas mujeres que están sometidas a múltiples discriminaciones y que enfrentan una serie de actos violentos en los distintos espacios sociales en que interactúan. Esta situación vulnera gravemente sus derechos a la integridad, a la movilidad y a una vida libre de violencia, entre otros, y muestra con toda claridad lo lejos que se encuentran las mujeres de gozar de un estado pleno de seguridad ciudadana.

Esta cruda realidad se ve fuertemente agravada por el contexto de alta inseguridad, delincuencia y

crimen organizado que enfrentan los países de la región, de tal forma que se devela una estrecha vinculación entre la violencia social y la violencia de género contra las mujeres, que repercute en expresiones particulares de violencia, ensañamiento contra ellas, impunidad y una importante insensibilidad social ante el problema. Es decir, se devela un lado oculto de la inseguridad: la violencia contra las mujeres.

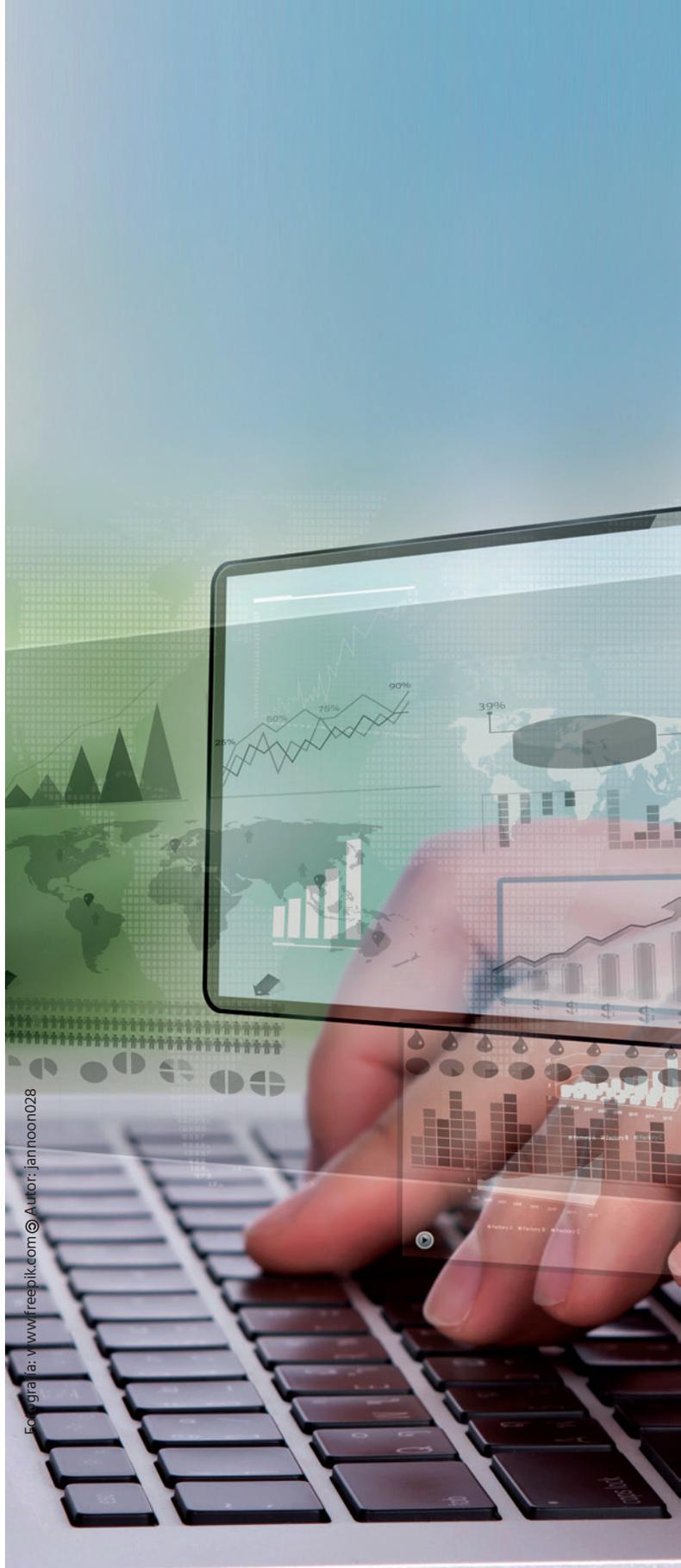
Esta realidad no solo tiene impactos en las víctimas directas, sino que trasciende a las esferas social y económica, generando hondos repercusiones en el desarrollo humano, la vigencia de los derechos y la seguridad del conjunto social.

Ante esto, se vuelve necesario comprometer recursos del Estado para diseñar y desarrollar políticas públicas desde la propia seguridad ciudadana para prevenir socialmente el problema, mitigar factores de riesgo, brindar apoyo a las víctimas, investigar los casos, sancionar a los ofensores y rehabilitar a la población para detonar normas sociales favorables a la igualdad de género y la no violencia.

En pocas palabras, no es posible acceder a la seguridad ciudadana plena si no se incluyen a las mujeres y se encara este problema desde un enfoque de género e interseccionalidad.

2 Oportunidades para mejorar la gestión de la información sobre violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana

En el pasado, los países han tendido a implementar medidas reactivas para solucionar el problema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, dada su multidimensionalidad y las complejidades que de esta se derivan, es necesario abordarla desde ***una perspectiva de seguridad ciudadana que ponga énfasis en la prevención y en el diseño de políticas, programas y leyes que se basen en evidencia, para asegurar su erradicación en el mediano plazo.***



Fotografía: www.freepik.com © Autor: jannoon028

El diagnóstico elaborado aquí da cuenta de que los países de Centroamérica y República Dominicana han dado pasos decisivos en este sendero, pese a que todavía existen desafíos por superar. Sin embargo, en la actualidad se presentan numerosas oportunidades para mejorar la gestión de la información sobre violencia contra las mujeres.

Por un lado, estas naciones ya han avanzado en la ratificación de instrumentos internacionales como la **Convención Belém do Pará**, la cual ofrece un marco jurídico conceptual útil para identificar y reconocer los distintos tipos de violencia que afectan a las mujeres. Este corpus marca la pauta para que, en aquellos países donde aún no existen leyes de carácter integral, pueda irse discutiendo un proyecto de ley que permita tipificar los delitos que afectan a las mujeres y que, a su vez, arroje directrices para su detección, medición, atención, sanción, prevención y reparación. Conforme al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (OEA y Consejo de Europa, (2014), **esto “permite dar un tratamiento unificado y coherente a diversas formas de violencia contra la mujer desde las políticas públicas, la justicia, la investigación y la recolección de datos y estadísticas”**.

Asimismo, favorecería la incorporación del enfoque de género en la producción de estadísticas oficiales, a través de la elaboración de metodologías de medición congruentes con los parámetros establecidos a nivel nacional e internacional. Esto además permitiría

contar con indicadores comparables entre países. Este esfuerzo debe estar vinculado al fortalecimiento de las capacidades institucionales para registrar las denuncias y los procesos judiciales y generar información desagregada y de calidad.

En esta línea, se abre una ventana para mejorar los registros administrativos, a manera de minimizar la cifra oculta y los datos “no determinados”, así como ampliar los campos de variables a registrar. Esto implica crear formatos institucionalizados y homogéneos (en físico y electrónicos) que permitan detallar las particularidades de los delitos denunciados y los perfiles de las víctimas y agresores, así como abundar acerca de las circunstancias en que acontecen los delitos, capacitar a los funcionarios en el uso de esta información, brindarles el equipo necesario para mejorar el proceso de recolección y diseñar controles de calidad en las distintas unidades, a fin de homologar las cifras internamente.

Países como El Salvador y Guatemala, ya han echado a andar estrategias de este tipo, aplicando protocolos de abordaje de la violencia de género en oficinas especializadas de atención y promoviendo campañas para incentivar a las mujeres a denunciar los abusos experimentados. Estas buenas prácticas podrían ser adoptadas en el resto de los países.

El diagnóstico elaborado también refleja que existe una oportunidad invaluable para que los países mejoren el registro de la eficacia institucional en términos de la atención de la problemática, ya que muy pocos disponen de documentación sobre los casos presentados y sentencias dictadas por los Órganos Judiciales. Contar con esta información resulta imperativo para encaminar estrategias dirigidas a reducir la impunidad.

Como ya se ha dicho, en términos de la producción de la información, los institutos nacionales de estadística también juegan un rol preponderante. En este sentido, sería valioso contar con encuestas de violencia contra las mujeres o, en su defecto, con módulos que aborden esta temática en las encuestas de hogares, que permitiesen tener una idea más acertada de la prevalencia del fenómeno a nivel nacional. Este esfuerzo debe ir acompañado de un presupuesto etiquetado que permita asegurar la periodicidad y la actualización de la información.

La producción de estadísticas desagregadas y de calidad debe ir acompañada de investigación, es decir, de la generación de estudios cuantitativos y cualitativos que permitan comprender el fenómeno y sus causalidades, así como la interrelación de problemáticas, como la violencia contra las mujeres y el crimen organizado, o la violencia en escenarios de alta conflictividad social y delincuencia.

Para ello, resulta clave fortalecer las capacidades de análisis desde el enfoque de género, tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad civil, así como fomentar la elaboración y la difusión de informes y boletines informativos que permitan generar conciencia sobre el fenómeno y su importancia en la sociedad. Al respecto, es altamente recomendable fortalecer vínculos de trabajo entre gobierno y academia, a fin de incrementar la producción de investigaciones específicas sobre seguridad ciudadana con enfoque de género y temas emergentes locales

que sean estratégicos para comprender con mayor profundidad la violencia que enfrentan actualmente las mujeres en los contextos de inseguridad de los distintos territorios de la región.

Asimismo, cobra relevancia la elaboración de indicadores homogéneos comparables a nivel regional sobre la violencia contra las mujeres y los feminicidios, de modo que se pueda monitorear los avances en la respuesta al problema, así como en la atención brindada por las instancias del Estado.

Finalmente, se presenta una oportunidad para que los países destinen esfuerzos a crear sistemas integrados de información que permitan transparentar los datos y eliminar su fragmentación, **de manera que esta sea accesible para los usuarios y sea utilizada activamente por las mujeres y los hombres tomadores de decisión para elaborar planes y políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género, así como para monitorear y evaluar los programas implementados en esta línea.**

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 2

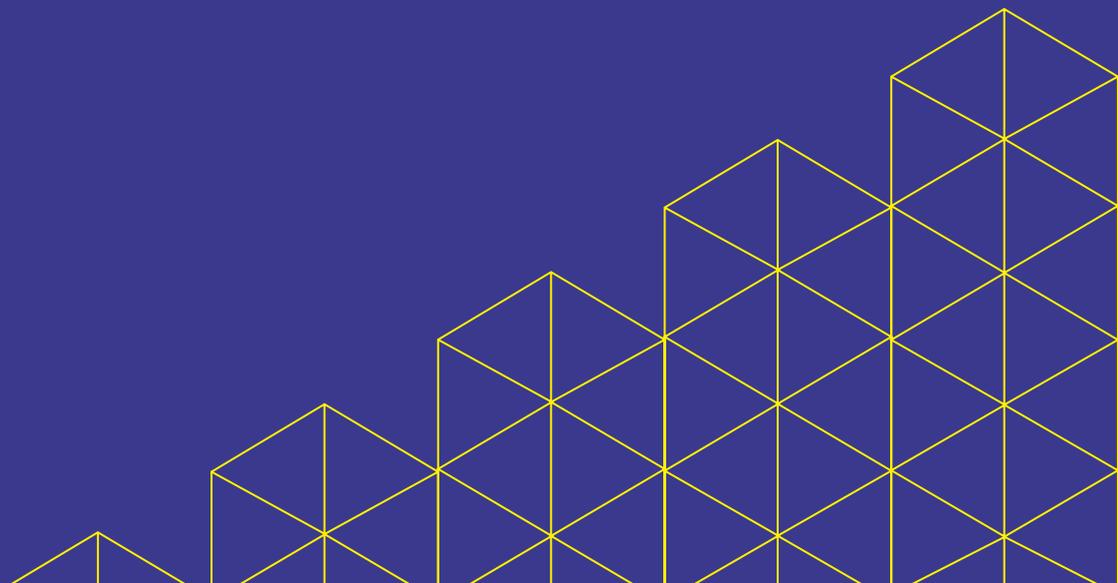
- Asesinan a presidenta del grupo campesino de Villanueva. (27 de agosto de 2014). La Prensa. Recuperado de <https://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/742200-98/asesinan-a-presidenta-del-grupo-campesino-de-villanueva>
- Audiovisuales | Radio Progreso, ERIC-sj. (28 de agosto de 2015). Mujeres entre violencia y la impunidad. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=O7aYFhQoRaw>
- Beltrán Luna, J. (1 de abril de 2013). Acribillan a dos mujeres turistas, una de ellas murió. [elsalvador.com](https://historico.elsalvador.com/historico/106132/acribillan-a-dos-mujeres-turistas-una-de-ellas-murio.html). Recuperado de <https://historico.elsalvador.com/historico/106132/acribillan-a-dos-mujeres-turistas-una-de-ellas-murio.html>
- Capturan a expolicía por el asesinato de la fiscal Marlen Banegas. (17 de octubre de 2016). La Prensa. Recuperado de <http://www.laprensa.hn/sucesos/1009265-410/capturan-a-expolic%C3%ADa-por-el-asesinato-de-la-fiscal-marlen-banegas>
- Celos e infidelidad habrían sido la condena a muerte de Suyapa Villatoro. (4 de abril de 2013). La Página. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/FGR-presenta-requerimiento-contr-Elias-Canessa-por-intentar-matar-a-su-esposa-20130406-0031.html>
- CIDH. (2015). Situación de derechos humanos en Honduras. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf>
- Corte Suprema de Justicia-Penal. (1 de septiembre de 2011). Sentencia no 159-2011. Recuperado de <http://gt.vlex.com/vid/-457324118>
- Dammert, L. (2017). Violencia contra las mujeres en cifras en Centroamérica y República Dominicana.
- Decreto 22. Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. Ciudad de Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Decreto No. 23-2013. Tegucigalpa: Congreso Nacional, 6 de abril de 2013. Recuperado de <http://www.poderjudicial.gob.hn/transparencia/regulacion/diariooficiallagaceta/Documents/Decreto%2023-2013%20reforma%20al%20Codigo%20Penal.pdf>
- Decreto no. 520. Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. San Salvador: Asamblea Legislativa, República de El Salvador, 25 de noviembre de 2010. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3396>
- Demandan justicia por crimen político cometido contra la lideresa campesina Margarita Murillo. (16 de octubre de 2015). Honduprensa. Recuperado de <https://honduprensa.wordpress.com/tag/margarita-murillo/>
- Estévez, A. (julio-diciembre de 2017). La violencia contra las mujeres y la crisis de derechos humanos: de la narcoguerra a las guerras necropolíticas. Estudios de Género de El Colegio de México. 3(6), pp. 69-100.
- Estrada, M. (7 de agosto de 2015b). Asesino serial asfixia séptima mujer. Diario Extra. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/266532/asesino-serial-asfixia-setima-mujer>
- FGR presenta requerimiento contra Elías Canessa por intentar matar a su esposa. (6 de abril de 2013). La Prensa Gráfica. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/FGR-presenta-requerimiento-contr-Elias-Canessa-por-intentar-matar-a-su-esposa-20130406-0031.html>
- Fiscalía: Crimen de turistas ocurrido en Olocuilta es de carácter pasional. (5 de abril de 2013). El Salvador Noticias. Recuperado de <http://www.elsalvadornoticias.net/2013/04/05/fiscalia- crimen-de-turistas-ocurrido-en-olocuilta-es-de-caracter-pasional/>
- Fiscalía: Sicarios recibieron más de \$20 mil por matar a las dos mujeres. (4 de abril de 2013). La Página. Recuperado de [http://www.lapagina.com.sv/nacionales/79894/2013/04/05/Fiscalia- Sicarios-recibieron-mas-de-\\$20-mil-por-matar-a-las-dos-mujeres](http://www.lapagina.com.sv/nacionales/79894/2013/04/05/Fiscalia- Sicarios-recibieron-mas-de-$20-mil-por-matar-a-las-dos-mujeres)
- Hallan los cuerpos de dos mujeres en una fosa de Guatemala y suman ya cuatro. (s. f.). Diario Noticias. Recuperado de <http://diarionoticias.do/hallan-los-cuerpos-de-dos-mujeres- en-una-fosa-de-guatemala-y-suman-ya-cuatro/>
- Honduras: Un infierno para las mujeres y las niñas. (24 de mayo de 2016). Radio Progreso. Recuperado de <https://soundcloud.com/radioprogressohn/honduras-un-infierno-para-las- mujeres-y-las-ninas-24-mayo-2016>
- IEEPP. (2016). Violencia hacia la mujer en Centroamérica. Recuperado de <https://www.ieepp.org/>
- Impunidad a un año de la muerte de Margarita Murillo: DDHH. (27 de agosto de 2015). La Prensa. Recuperado de <http://www.laprensa.hn/sucesos/873443-410/impunidad-a-un-a%C3%B1o- de-la-muerte-de-margarita-murillo-ddhh>

- ISDEMU. (2015). El feminicidio en El Salvador: Obstáculos para el acceso a la justicia. San Salvador: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
- Jelin, E. (1997). Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. Recuperado de <https://www.scribd.com/document/329444473/Igualdad-y-Diferencia-EG-5>
- Ley de Reforma Agraria Integral enredada en telaraña de intereses dentro de Congreso Nacional. (31 de julio de 2015). Radio Progreso. Recuperado de <https://wp.radioprogreso.hn.net/ley-de-reforma-agraria-integral-enredada-en-telaraña-de-intereses-dentro-de-congreso-nacional/>
- López, E. J. (28 de agosto de 2014). Margarita Murillo libró 44 años de lucha en el campesinado. La Prensa. Recuperado de <https://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/742643-98/margarita-murillo-libr%C3%B3-44-a%C3%B1os-de-lucha-en-el-campesinado>
- López, J. (18 de julio de 2015). Cinco personas desaparecen cada día en El Salvador. elsalvador.com. Recuperado de <https://historico.elsalvador.com/historico/156035/cinco-personas-desaparecen-cada-dia-en-el-salvador.html>
- Miller, G. y Antony, C. (2011) Mujeres desaparecidas en Panamá. Ciudad de Panamá: CEFA.
- Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión. (s. f.). Política Nacional. Atención Integral para Personas en Situación de Abandono y en Situación de Calle. Costa Rica: Gobierno de la República, Consejo Presidencial Social. Recuperado de [http://www.iafa.go.cr/images/contenido/articulos/acerca-de-iafa/Documento%20Poli%C4%9Btica%20final%203%20de%20julio%20\(5-7-16\).pdf](http://www.iafa.go.cr/images/contenido/articulos/acerca-de-iafa/Documento%20Poli%C4%9Btica%20final%203%20de%20julio%20(5-7-16).pdf)
- Modelo hondureña sigue desaparecida y la angustia crece en Santa Bárbara. (9 de agosto de 2016). El Heraldo. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/pais/988140-466/modelo-hondure%C3%B1a-sigue-desaparecida-y-la-angustia-crece-en-santa-b%C3%A1rbara>
- Mora, A. (14 de agosto de 2015). Los cuerpos descartables de 7 mujeres. Diario Extra. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/267114/los-cuerpos-descartables-de-siete-mujeres>
- O'Donnell, G. (Noviembre-diciembre de 1993). Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad. (128), pp. 62-87.
- OACNUDH y ONU Mujeres. (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/8/modelo-de-protocolo-latinoamericano>.
- Observatorio de la Violencia. (s. f.). Violencia Social. Recuperado de <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/violenciasocial.php>
- OEA y Consejo de Europa. (2014). Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul. Recuperado de <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf>
- OEA. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OIM. (2016). Factores de Riesgo y Necesidades de Atención para las Mujeres Migrantes en Centroamérica. Estudio de actualización sobre la situación de la violencia contra las mujeres migrantes en la ruta migratoria en Centroamérica. El Salvador: Secretaría General del SICA. Recuperado de <https://nicaragua.iom.int/sites/default/files/Publicaciones/Factores%20de%20riesgo%20y%20necesidades%20de%20las%20mujeres%20migrantes%20en%20Centroam%C3%A9rica%20-%20WEB.pdf>
- Piette, C. (14 de diciembre de 2015). Violencia contra las mujeres en Guatemala: "Nos están matando nuestros padres, hermanos y padrastros. BBC. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151211_guatemala_violencia_contra_mujer_feminicidio_mes
- Plataforma de Organizaciones. (2014). Margarita Murillo. No a la impunidad. Honduras: Campaña Nacional contra los Femicidios, Plataforma Agraria, Plataforma 25 de Noviembre, Foro Social Valle de Sula "Margarita Murillo", Las Campesinas Merecen Nuestro Crédito, CRECE Alimentos. Vida. Planeta, con asistencia de la Unión Europea.
- Plataforma de Organizaciones. (2015). Margarita Murillo. Una investigación trastocada. Honduras: Las Campesinas Merecen Nuestro Crédito, Honduras, Foro Social Valle de Sula "Margarita Murillo", Plataforma Agraria, Plataforma 25 de Noviembre, Campaña Nacional contra los Femicidios, CRECE. Alimentos. Vida. Planeta.
- PNC. (8 de julio de 2016). En operativo capturan a cinco miembros policiales involucrados en estructura de sicariato. [Noticias]. Recuperado de <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/En%20operativo%20capturan%20a%20cinco%20miembros%20policiales%20%20involucra#.WGfQ5KCs1w>
- PNUD. (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado

- de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Poder Judicial. (2012). Sentencia 01170-2012-00396. Guatemala: Tribunal Pluripersonal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Departamento de Guatemala.
- Poder Judicial. (2016). Sentencia 962-2016. Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José.
- Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres. (18 de noviembre de 2015). En este 25 de Noviembre las mujeres en Costa Rica decimos NINGUNA SOBRA, NINGUNA ES MENOS. Recuperado de https://web.facebook.com/Red-Feminista-contra-la-Violencia-hacia-las-Mujeres-CR-117847691613402/notes?_rdr
- Revelan alarmante cifra de mujeres desaparecidas en Honduras (5 de noviembre de 2015). Televisión. Recuperado de <http://televicentro.hn/nota/2015/11/5/revelan-alarmando-cifra-de-mujeres-desaparecidas-en-honduras>
- Sánchez, G. (5 de julio de 2016). Acciones y amparos bloquean caso Siekavizza. Prensa Libre. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/acciones-y-amparos-bloquean-caso-siekavizza/>
- Sefton, S. (28 de agosto de 2014). Margarita Murillo, 1060-2014. Heroína abnegada de la Revolución Centroamericana. La Gente. Recuperado de <http://www.radiolaprimerisima.com/articulos/5271/margarita-murillo-1960-2014---heroína-abnegada-de-la-revolución-centroamericana/>
- Segato, R. (2016). La guerra contra las mujeres. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sicarios matan a mujer por encargo de hijastros (14 de enero de 2016). El Mundo. Recuperado de <http://elmundo.sv/sicarios-matan-a-mujer-por-encargo-de-hijastros>
- UNODC. (2011). Global study on homicide. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf<https://www.unodc.org>
- UNODC. (2017). Homicide rate by sex. DATAUNODC. Recuperado de <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20rate%20by%20sex>
- UNODC. (2018). Global study on homicide. Gender-related killing of women and girls. Vienna: UN.
- Urdinez, M. (7 de enero de 2016). Ellas ya no están: son 3231 las mujeres desaparecidas. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1859961-ellas-ya-no-están-son-3231-las-mujeres-desaparecidas>
- Vásquez, J. C. (5 de abril de 2013). Salvadoreño en EE.UU. ordenó que mataran a su pareja por infidelidad. Diario El Mundo, p. 12. Recuperado de <https://issuu.com/elmundocomsv/docs/mundo050413>
- Woltke, G. (6 de julio de 2016). Nos faltan Cristina y 14 mil mujeres más. Nómada. Recuperado de <https://nomada.gt/cotidianidad/nos-faltan-cristina-y-14-mil-mujeres-mas/>

CAPÍTULO 3

**Capacidades institucionales
para integrar la violencia contra
las mujeres y las niñas en las
políticas públicas de seguridad
ciudadana**



INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta los resultados de la investigación relativos a las capacidades institucionales para integrar la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

El objetivo central es identificar áreas de oportunidad para fortalecer las capacidades de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana en los países de la subregión de Centroamérica y República Dominicana para integrar plenamente la VCMN como un asunto medular en su actuación, así como incorporar la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública de estas instancias, desde la inclusión de los problemas públicos a atender, la generación de diagnósticos y el diseño de la estrategia hasta su implementación, seguimiento y evaluación.

El punto de partida de este capítulo es la consideración de que es imprescindible avanzar en la inclusión plena y transversal del enfoque de género en las instituciones de seguridad ciudadana, así como incorporar la violencia contra las mujeres y las niñas como un asunto central de la seguridad ciudadana. Solo de esta manera se podrá trascender la práctica actual de segregar la VCMN como un asunto independiente del fenómeno delictivo y de la dinámica de violencia e inseguridad social. De igual forma, se parte de la convicción de que esto permitirá mejorar la eficacia en la labor de las instituciones de seguridad ciudadana en sus funciones sustantivas orientadas al bienestar de las personas, pues el abordaje de los problemas de seguridad desde la mirada de género

facilita una comprensión más integral de los mismos, incluyendo sus causas y efectos; por lo tanto, posibilita la definición, implementación y evaluación de estrategias más integrales y pertinentes.

Como se desprende de los objetivos de este capítulo, la mirada está puesta en las políticas e instituciones responsables de la seguridad ciudadana y no en las instituciones para el adelanto de las mujeres. Esto es así porque, como fin último, se trata de reflexionar sobre la necesidad de mirar y atender la VCMN como un asunto de seguridad ciudadana y no como un fenómeno ajeno, pues de continuar por este camino, se profundizarán los límites a los que se han enfrentado los países para erradicar este flagelo, como se demuestra en los capítulos 1 y 2.

La presente investigación se basa en el análisis documental, así como en la recolección de información en campo, a partir de la aplicación de una encuesta en línea y de entrevistas semiestructuradas, cara a cara, a personal de las siguientes dependencias:

- a. Ministerios de Seguridad y Policía.
- b. Ministerios Públicos o de Justicia.
- c. Oficinas de Estadísticas.
- d. Oficinas o Institutos de las Mujeres

El objetivo de tales entrevistas fue indagar en mayor profundidad sobre capacidades, avances, retos y oportunidades acerca de la integración con enfoque de género y de la VCMN en las políticas de seguridad ciudadana. Los países visitados fueron Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica. La encuesta en línea se aplicó, además, a República Dominicana.

Cabe señalar que el informe que a continuación se presenta tiene la misión de ofrecer una imagen subregional de cada uno de los temas abordados, por lo cual no constituye un reporte de cada uno de los países incluidos. En este sentido, existen aspectos particulares en los países considerados en esta investigación que no necesariamente se describen en este documento.

Una última consideración es que los alcances del presente informe están delimitados por la información a la que fue posible tener acceso. Dado lo incipiente del abordaje propuesto en este estudio, existe poco material y análisis previos. **Por esto mismo, se está abonando a un proceso de análisis en construcción, y la insuficiencia de datos e información es parte de este. De ahí que se invita a continuar el esfuerzo desde distintos frentes.**

1 MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LAS CAPACIDADES DE LOS ESTADOS

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado un marco teórico y metodológico para analizar las capacidades con las que cuentan los gobiernos nacionales para enfrentar algún problema del desarrollo. En este marco, define ***“capacidad” como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”*** (PNUD, 2010, p. 2).

Fotografía: www.unsplash.com © Autor: Laura Thonne

Teniendo como una de sus funciones sustantivas el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos nacionales, esta agencia promueve el diseño, la implementación y la evaluación del desarrollo de esas capacidades, es decir, de cómo hacen los gobiernos nacionales para mejorar su trabajo en el ámbito del desarrollo, tomando en consideración que el objetivo último es el bienestar las personas.

El marco generado por el PNUD (2009) para medir capacidades estatales se basa en un enfoque de la gestión pública centrado en verificar la planeación, la generación y la evaluación de resultados relevantes y concatenados a nivel de productos (bien producido o servicio prestado), efectos (cambios en el desempeño de las instituciones) e impactos (cambios en el bienestar de las personas). Partiendo del hecho de que la acción estatal se debe orientar al logro de cambios positivos en el bienestar de la ciudadanía, el PNUD ha desarrollado un enfoque de medición de capacidades en dos niveles:

● **En un primer nivel, se encuentran aquellas capacidades que permiten a una institución actuar con eficacia y eficiencia,** repetir la actuación a lo largo del tiempo, y gestionar el cambio y las crisis a medida que estas se van presentando. A este nivel, los cambios en las capacidades se manifiestan como **efectos.**

● **En otro nivel están los impulsores de capacidades, o motores de cambio:** acuerdos e incentivos institucionales, liderazgo estratégico, conocimiento y habilidades de los recursos humanos, y los mecanismos de rendición de cuentas. Los resultados de las actividades que se desarrollan en este nivel quedan reflejados en **productos** (PNUD, 2010, p. 1).

Esta investigación se centra en dar a conocer los avances en la relativamente reciente implantación de la perspectiva de género y la violencia de género contra las mujeres en las políticas de seguridad ciudadana. Por esa razón es que resulta más adecuado tomar el segundo nivel que se menciona, pues se trata de indagar acerca de los avances logrados por los países de la región en un proceso de reciente data que, precisamente por ser nuevo, solo se puede dar cuenta de los pilares sobre los que se está apuntalando el proceso de desarrollo de capacidades, pero no de los cambios potenciales de los efectos.

Por lo tanto, en el segundo nivel de análisis, el enfoque de capacidades del PNUD mide la formulación, el establecimiento y la implementación de políticas, sistemas, procesos y mecanismos que le permiten hacer de mejor manera su trabajo. **Son 4 las áreas en las que se generan cambios significativos que informan del avance en el desarrollo de capacidades estatales.** Esas transformaciones pueden dirigirse tanto el ámbito organizacional como al externo:

a. Arreglos institucionales.

Esta área “refiere a aquellas políticas, procedimientos y procesos que permiten que los sistemas funcionen e interactúen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado” (PNUD, 2009, p. 19). Se trata de cambios en las leyes, en las políticas públicas o bien de la instauración de arreglos y acuerdos políticos que generan obligaciones, instancias, mecanismos y patrones de comportamiento, mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, entre otros aspectos.

b.

Liderazgo.

En este ámbito se da cuenta de los cambios orientados a contar con una visión que unifique el despliegue de los esfuerzos, estructurada de manera formal como una planeación estratégica; “la gestión del cambio y de los riesgos: diagnóstico y análisis de riesgos, capacidad de decisión, ética y valores, habilidades de gestión ejecutiva; la captación y retención del liderazgo, etc.” (PNUD, 2009, p. 22).

c.

Conocimiento.

En esta esfera se analizan los cambios en cuanto a la disponibilidad de procesos de educación, formación y aprendizaje para la generación y uso de información y conocimiento.

d.

Rendición de cuentas.

Finalmente, en el espacio de la rendición de cuentas se examinan las iniciativas a favor de instaurar mecanismos para retroalimentar la gestión pública mediante la participación ciudadana. Esto puede ser a través de mecanismos que transparenten e informen a la ciudadanía sobre las acciones públicas en cuestión, como también espacios de deliberación en donde converjan gobierno y sociedad civil, como también la habilitación de sistemas de acceso a la información.

Un concepto que es necesario considerar, pues es abordado a lo largo del capítulo, es el relativo a la transversalización de la perspectiva de género. Se

parte de considerar que la incorporación de la perspectiva de género es:

La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros (Naciones Unidas, 1999, p. 24)²⁹.

Partiendo de la definición anterior, la transversalidad de género es una estrategia que contempla la inclusión de la perspectiva de género en todos los diversos aspectos, ámbitos y niveles que constituyen la administración pública. Esto implica la reestructuración de procedimientos y normas, cambios organizacionales de las instituciones públicas, desarrollo de capacidades de las mujeres y los hombres son actores y que participan en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las acciones de gobierno, así como en los cambios en la agenda de prioridades de atención pública, entre otros, todo

29 Capítulo IV. Serie de sesiones de coordinación. Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, literal I. Conceptos y principios, literal A. Definición del concepto de incorporación de la perspectiva de género.

con el fin de poder incidir en la mejora o creación de políticas públicas para avanzar en la atención eficaz de los problemas que afectan a los distintos grupos de población y en el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Un aspecto que fortalece la perspectiva de género es el análisis del entrecruzamiento y superposición de distintos factores de desigualdad y discriminación que permiten una mejor comprensión de la complejidad del problema de la VCMN. En este tenor, el enfoque interseccional facilita identificar con mayor precisión los perfiles de las mujeres que presentan mayor vulnerabilidad o riesgo ante la violencia, así como aquellas que enfrentan mayores limitaciones para acceder a los servicios esenciales de atención y procuración de justicia cuando son víctimas de las prácticas y delitos de violencia. Por ello, este enfoque interseccional es un elemento que se tiene presente a lo largo de este informe.

Sobre esa base, este capítulo 3 aborda las capacidades con las que cuentan los gobiernos nacionales objeto de análisis, para transversalizar la perspectiva de género y atender de manera sustantiva la VCMN, particularmente con un enfoque en las áreas y tipos de cambio registrados en los diferentes apartados.

En el primer apartado, se presenta un análisis de los marcos legales nacionales e internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes, de los cuales emanan mandatos y recomendaciones para abordar el problema de la VCMN y cómo el tema está siendo incorporado en las políticas de seguridad ciudadana. Además, se ofrece una revisión de los alcances y características de las políticas para abordar la VCMN, así como su incorporación a las políticas de seguridad ciudadana.

En el segundo, se da cuenta de los alcances y retos de la incorporación de la perspectiva de género y la VCMN, tanto en los procesos de planificación estratégica de las políticas de seguridad ciudadana como en el monitoreo y la evaluación de los planes y programas en la materia.

En tercero, se realiza un análisis de las capacidades para la gestión institucional de las políticas de seguridad ciudadana e integración de la perspectiva de género y de la VCMN. De manera particular, se revisa la arquitectura de género de las instituciones responsables de implementar las políticas de seguridad ciudadana y los procesos de capacitación y formación en materia de género y VCMN que recibe el personal de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana. Además, se ofrece una valoración de las capacidades para generar, analizar y utilizar datos sobre VCMN. También se reporta sobre los recursos etiquetados para la atender la problemática de la VCMN en las instituciones responsables de las políticas de seguridad ciudadana y, también, sobre los mecanismos existentes de coordinación intrainstitucional e interinstitucional para el abordaje de la VCMN.

El último apartado se centra en valorar los esquemas de rendición de cuentas existentes en el ámbito del problema objeto de esta investigación. Específicamente se ofrece un análisis de las características de los mecanismos de consulta e involucramiento de la participación de la sociedad civil, así como también de los mecanismos de rendición de cuentas al conjunto de la población, esté organizada o no.

Finalmente, el capítulo cierra con un apartado de reflexiones sobre los desafíos y rutas a seguir para fortalecer a las instituciones de seguridad ciudadana, incorporando plenamente la perspectiva de género y la VCMN.



2 MARCOS LEGALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Marco legal internacional sobre la VCMN y su vinculación con la seguridad ciudadana

En décadas recientes, los Estados centroamericanos considerados en este análisis y la República Dominicana han asumido un claro compromiso con la erradicación de la VCMN, al ratificar los instrumentos de derecho internacional más importantes en la materia.

En el ámbito global, han hecho suyas las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979; en tanto, **en ámbito regional** se han comprometido con lo mandado por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) de 1994. Ambos instrumentos



plantean la obligación de desarrollar leyes y políticas nacionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia que se dirige contra las mujeres por razones de género.

En el caso de la CEDAW, pese a que en su articulado original no contiene mandatos directos y explícitos relativos a la violencia contra las mujeres,

en 1989 y en 1992, a través de su órgano de expertos independientes (el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) emitió recomendaciones generales que han engrosado los derechos de las mujeres en esta materia y amplían las obligaciones de los Estados.

En 2017, este comité emitió la recomendación general 35, donde plantea diversos mandatos que buscan garantizar de manera integral una vida libre de violencia a las mujeres, varios de los cuales se vinculan de manera directa con la esfera de la seguridad ciudadana (ver anexo I, apartado A, referente a la CEDAW).

Cabe señalar que en el marco del Protocolo Facultativo de la CEDAW, los Estados parte rinden informes periódicos al Comité de la CEDAW y este emite recomendaciones que son obligatorias, dentro de las cuales se contemplan algunas relativas a la violencia contra las mujeres (ver anexo I, apartado del Protocolo Facultativo). No obstante, entre los países analizados en este informe, El Salvador no ha ratificado el Protocolo Facultativo, Honduras no lo ha firmado ni ratificado, y Belice, a pesar de haberlo ratificado, presentó una reserva en la cual se

exige de reconocer la competencia del comité para examinar violaciones graves o sistemáticas de los derechos enunciados en la CEDAW, de acuerdo a sus artículos 8 y 9 (United Nations, s. f.).

A través del **Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)**, se hizo la emisión de diversas recomendaciones e informes que son vinculantes para los Estados parte. En el más reciente Informe Hemisférico (OEA, 2017), derivado de la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral de la Implementación de la Convención, el MESECVI emitió recomendaciones para garantizar la seguridad de las mujeres, tomando como base la legislación, los planes nacionales, el acceso a la justicia, y la información y las estadísticas que aplican los Estados parte (ver anexo I, Apartado Convención Belém do Pará).

Los instrumentos que atienden problemáticas específicas de las mujeres sometidas a diversas formas de violencia (tales como los relativos a la trata y a la protección especial para mujeres y niñas en situación vulnerable [las migrantes y aquellas niñas y adolescentes en grave riesgo de venta, prostitución y pornografía, y todo lo que atenta contra su integridad personal]) son los que complementan a los instrumentos internacionales que los Estados en cuestión, en general, han adoptado (ver anexo I, apartado C. Otros instrumentos internacionales vinculantes).

Además de los anteriores, están los **instrumentos de derecho internacional no vinculantes** que prescriben orientaciones generales a los Estados nacionales para que actúen en torno a diversos aspectos relacionados con la VCMN en el marco de las políticas de seguridad ciudadana, y constituyen un mandato político para los suscriptores.

Entre estos destaca la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, que constituye el primer gran compromiso de acción global a favor de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres**, así como frente a la violencia contra las mujeres. En la práctica, se constituyó en un Plan de Acción para actuar en diversas esferas de vida social y ha tenido seguimiento cada 5 años. Una de las esferas de especial preocupación es la relativa a la violencia contra la mujer, en donde se reconoce diversas formas de violencia, como la que se vive en espacios comunitarios, ante las cuales plantea objetivos estratégicos y medidas específicas para enfrentarlas.

También está la **Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública** de 1997, que establece que los Estados deberán crear los mecanismos necesarios para proteger la seguridad y el bienestar

de la ciudadanía, adoptando medidas eficaces para luchar contra las manifestaciones de la delincuencia transnacional, entre ellas la trata de personas. Asimismo, existe la **Declaración de Bangkok Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal**, de 2005, que plantea tomar en cuenta el género para la prestación de servicios a niños víctimas de delitos y en conflicto con la ley. En ese mismo sentido, está la resolución 65/228 de la Asamblea General **Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer**, de 2010, que llama a *“evaluar la percepción de la seguridad pública y planificar la seguridad, el diseño ambiental y la gestión de los espacios públicos de forma que se reduzca el riesgo de violencia contra la mujer”*.

Finalmente, en el caso del femicidio/feminicidio, en el marco de ONU, se tomó la resolución 68/191 **Adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género**, presentada por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, y aprobada por la Asamblea General en 2014. Entre otras cuestiones, postula la necesidad de “adoptar un enfoque multidisciplinario integrado, en el que se tengan en cuenta las cuestiones de género, para la investigación de asesinatos de mujeres por razones de género, y promover e institucionalizar una colaboración estrecha y el intercambio apropiado de información entre las instituciones que participan en la investigación de esos delitos” (ver estos y otros en el anexo I, apartado “Otros instrumentos internacionales vinculantes”).

Figura 1

Línea de tiempo de creación de los principales instrumentos de derecho internacional para erradicar la violencia de género e incorporar su combate a las labores de seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

Como se desprende de la descripción anterior, existe un conjunto amplio de instrumentos de derecho internacional que prescriben obligaciones para que los Estados nacionales eliminen la VCMN, así como también existen algunas recomendaciones internacionales para que las acciones en pro de una vida libre de violencia para las mujeres sean incorporadas a las políticas y estrategias para la seguridad ciudadana.

En la subregión centroamericana, **dos estrategias se impulsan en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**³⁰, que han favorecido la promoción de las acciones contra la VCMN en el marco de las políticas de seguridad ciudadana.

Por un lado, está la **Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)**, la cual desde 2011 contempla acciones para combatir la VCMN, en general, así como algunas de sus manifestaciones, en particular, tales como el femicidio/feminicidio y la trata de personas. Recientemente se está proyectando profundizar la cuestión pues, como el propio SICA reconoce, *“el Diagnóstico de Género realizado a los proyectos de la ESCA ha advertido que la perspectiva de género no ha sido suficientemente reflejada en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”* (Sistema de la Integración Centroamericana [SICA], 2019), por lo que se ha propuesto subsanar esa deficiencia para:

... asegurar que las mujeres gocen de esta seguridad de una manera plena e igualitaria. Al incorporar criterios diferenciadores de análisis de las

amenazas existentes, se fortalece la capacidad del sector de seguridad para proveer respuestas de acuerdo a los derechos y las prioridades de cada grupo de población (SICA, 2019).

La otra estrategia es la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG), que propone en uno de sus ejes, de seguridad y vida libre de violencias, *“potenciar la incorporación del derecho a una vida libre de violencia en las políticas, programas y acciones públicas dirigidas a prevenir, detectar, atender y erradicar la violencia en los ámbitos públicos y privados”* (Consejo Agropecuario Centroamericano [CAC], 2017).

Con base en lo anterior, es patente la existencia de múltiples compromisos y obligaciones contemplados en este informe, que los países han asumido con la comunidad internacional para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres y las niñas como parte de las políticas de seguridad ciudadana.

Debido a los mecanismos existentes hoy en día para contribuir a hacer exigibles tales compromisos es que se dispone de una amplia gama de recomendaciones que constituyen orientaciones concretas para que los gobiernos centroamericanos y el de República Dominicana impulsen acciones en el campo legislativo, de planeación, implementación, evaluación y generación de datos, así como frente a ámbitos o temáticas específicas que permitan incorporar el enfoque de género a las acciones de seguridad pública y la plena atención a la VCMN. En ese sentido, existen también prescripciones concretas para que desde el sector de seguridad ciudadana se trabaje en favor de los derechos de las mujeres en reclusión, contra el femicidio/feminicidio, en el marco de la violencia en el transporte y los espacios públicos, en el ámbito penal, en la prevención, etc.

30 El SICA es un mecanismo jurídico político que deriva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), por lo que sus acuerdos son vinculantes.

El hecho de que los países señalados hayan ratificado esos instrumentos de derecho internacional y, además, participen activamente en espacios de acuerdo intergubernamentales constituye una muestra de su compromiso en favor del fortalecimiento de las capacidades con que cuentan para enfrentar el problema e incorporar plenamente la perspectiva de género y la VCMN en el ámbito de la seguridad ciudadana.

2.2 Marco legal nacional sobre la VCMN y su vinculación con la seguridad ciudadana

Los marcos normativos internacionales revisados en la sección anterior son los instrumentos principales que han sentado las bases para que los países de Centroamérica junto con República Dominicana avancen hacia la promulgación de leyes de seguridad ciudadana, así como de leyes que sancionan determinados delitos de alto impacto para las mujeres como la trata de personas, las desapariciones y la VCMN.

En esta sección se analiza específicamente aquellas leyes nacionales en materia de VCMN (ver anexo I, apartado F. Marcos normativos nacionales para la violencia contra las mujeres). Todos los países estudiados cuentan con leyes de primera generación, es decir, aquellas que protegen los derechos de las víctimas y sobrevivientes de la violencia doméstica o la violencia intrafamiliar.

*No obstante, llama la atención que **únicamente 3 de los 6 países estudiados (Costa Rica, Guatemala y El Salvador) disponen de leyes integrales o leyes de segunda generación en materia de VCMN, es decir, aquellas de carácter integral dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar la VCMN, y que están en congruencia con lo establecido en las convenciones internacionales en la materia, expresamente la Convención de Belém do Pará. Estas leyes abordan los diferentes delitos que afectan a las mujeres, por ejemplo la violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, económica y simbólica, entre otras. Además, suelen adoptar un enfoque de diversidad e interseccional: reconoce que la violencia no afecta a todas las mujeres por igual,***

y destacan la coordinación interinstitucional como una condición fundamental para garantizar una atención integral a las víctimas y sobrevivientes³¹.

Es importante señalar que las leyes integrales aplicadas en los países mencionados reconocen la violencia femicida/feminicida, es decir, la muerte violenta de mujeres motivada por el odio y el desprecio a su condición de género, en distintos ámbitos de ocurrencia. Hay casos en los que en esas mismas leyes la tipifican y sancionan penalmente, mientras que en otros lo hacen en los propios códigos penales. En Costa Rica, las leyes nacionales aprobadas tipifican únicamente el femicidio íntimo, es decir, aquel cometido en contextos de pareja (ver anexo I, apartado G. Marcos legales para el femicidio/feminicidio). En tanto, en República Dominicana y Belice, no existe una tipificación del femicidio/feminicidio (ver anexo I, apartado G. Marcos legales nacionales para el femicidio/feminicidio).

Los marcos legales sobre femicidio/feminicidio en los países de Centroamérica mencionados son relativamente recientes, pues fueron aprobados hace menos de una década. En este sentido, el gran desafío para las naciones radica en asegurar su aplicación práctica. **Una de las grandes dificultades que enfrentan es que aún persisten patrones culturales patriarcales en la región** que entorpecen el reconocimiento del *continuum* de la VCMN por parte de las autoridades y funcionarios del sistema de atención a víctimas/sobrevivientes, así como por

31 La atención integral hace referencia a la aplicación de medidas de prevención, atención, sanción y reparación para garantizar la transversalidad del problema de la violencia contra las mujeres en la formulación de políticas, el acceso a la justicia, la investigación y la elaboración de diagnósticos situacionales (Essayag, 2017).

la sociedad en general. Asimismo, **los países carecen de herramientas y suficiente personal capacitado para detectar efectivamente los motivos de odio o desprecio debido al género**, que pudieron haber dado lugar a la muerte violenta de una mujer — en especial, en los contextos de delincuencia organizada que caracterizan a la región —, lo que ocasiona que se registren y sancionen como homicidios, y no como femicidios/feminicidios. Eso ocasiona no solo una subestimación del problema sino también una falta de comprensión del fenómeno, lo que genera limitaciones para el diseño de estrategias de prevención y atención más eficaces.

Por otro lado, las leyes vinculadas a la violencia sexual en la región han sufrido reformas en los últimos años. Se ha pasado de una tipificación de delitos contra el honor a una de delitos contra la libertad sexual y la integridad e indemnidad de la persona agredida, y se ha reconocido que las víctimas son mayoritariamente mujeres. Además, se ha eliminado aquellos contenidos discriminatorios en las normativas nacionales sobre violencia sexual, como por ejemplo el perdón expreso, que eximía de la sanción al violador cuando se casaba con la víctima menor de edad; o la referencia a la honestidad y moralidad de la víctima como condición para tipificar el delito³².

32 Además, se promulgaron nuevas leyes y otras fueron reformadas para penalizar delitos no considerados anteriormente, tales como la violación en el matrimonio, el hostigamiento o acoso sexual, la explotación sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual y otras formas de explotación, y la prostitución forzada, entre otros.



*En cuanto a la trata de personas, los países centroamericanos han aprobado en la última década leyes especiales para combatirla, las cuales han incorporado conceptos emanados de un enfoque de derechos humanos que han contribuido a una mejor detección, judicialización y penalización de este tipo de delitos. **Un ejemplo es que se ha considerado el derecho a la libertad sexual como uno de los bienes jurídicos a tutelar, lo cual beneficia principalmente a las mujeres y a las niñas, pues ellas enfrentan mayor vulnerabilidad ante el problema de la violencia sexual en el contexto de la trata.***

No obstante, estas leyes tienen áreas de oportunidad en la inclusión del enfoque de género, pues, por ejemplo, en las acciones para la prevención y la atención de esa violencia sexual, no consideran los factores de vulnerabilidad específica de las niñas y las mujeres (ver anexo I, apartado H. Marcos legales nacionales para la trata de personas).

Con relación a las legislaciones nacionales relativas a la seguridad ciudadana y la manera en que integran la prevención, la atención, el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, así como la perspectiva de género, los avances son pocos. Se carece de leyes específicas de seguridad ciudadana que establezcan los mandatos legales en cuanto a esta función sustantiva de gobierno. En general, en los países de la región existen leyes orgánicas de la policía, del Ministerio Público (MP) e incluso de las Fuerzas Armadas (que en el común de los casos realizan funciones de seguridad ciudadana), las cuales definen la forma en que estos estamentos se estructuran, organizan y funcionan, y en alguno de cuyos apartados se hace referencia a sus funciones sustantivas de seguridad (conceptualizada como interior/pública y, en ocasiones, ciudadana). Este marco, se hace referencia a algunos aspectos de objetivos que se pueden encuadrar conceptualmente en los de la seguridad ciudadana que aquí se analizan (ver capítulo 1). Pero en ningún caso existe una vinculación explícita con la atención de la VCMN ni se incorpora a elementos de la perspectiva de género. En ocasiones, estos instrumentos se complementan con decretos que tienen por objeto hacer más operativas sus disposiciones; sin embargo, presentan las mismas carencias y, en general, apuntan a cuestiones de coordinación interinstitucional.

No obstante esta ausencia, en países como Costa Rica³³, Guatemala y, en menor medida, en República Dominicana, se ha desarrollado instrumentos legales específicos para mejorar el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia e inseguridad, además de que en Guatemala se ha desarrollado una ley que establece el objetivo y los mecanismos de coordinación para la búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas³⁴, según se muestra en el recuadro 1.

33 El Decreto No 41240 (2018) declara “de interés prioritario la intervención, la atención y la prevención de la violencia contra las mujeres” y, en el considerando XI afirma: Que la violencia contra las mujeres se perpetúa producto de la cultura machista presente en todas las esferas de la vida social, pero está estrechamente relacionada con la pobreza y la exclusión que viven las mujeres en la sociedad mediante un ciclo interminable que tiene como resultado la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la violencia contra ellas. *La violencia social y la inseguridad, incluyendo la criminalidad organizada, es el tercer factor determinante asociado al aumento de la violencia contra las mujeres y a sus patrones de letalidad* [cursivas añadidas].

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) es la institución encargada de la coordinación interinstitucional, pero en el cuerpo normativo no se presentan menciones específicas a las fuerzas de seguridad.

34 Ver anexo I, apartado “Marco legal nacional, leyes nacionales de seguridad ciudadana y su vinculación con la violencia contra las mujeres y la perspectiva de género”.

RECUADRO 1

Objetivo y generalidades de la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala

Artículo 1. Creación, objeto y fin.

La presente Ley crea y regula el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de vejámenes, asesinadas o puedan ser trasladadas a otras comunidades o países.

Por medio de esta ley, se habilita una Coordinadora Nacional de Búsqueda, así como equipos locales. Además, se crea tanto un registro de mujeres desaparecidas como también de los agresores.

El principio de celeridad que caracteriza a la ley obliga a la urgencia y celeridad en la búsqueda. A fin de priorizar la búsqueda, el inicio de la búsqueda no se limita al cumplimiento de formalidades.

A pesar de la ausencia señalada, en términos regionales existe una opinión generalizada entre el personal del servicio público entrevistado durante esta investigación, de que el marco legal actual sobre la VCMN y la seguridad ciudadana representa un avance y ofrece oportunidades para combatir el problema. Por ejemplo, como señaló una servidora pública:

Ha habido avances muy importantes (...) en la normativa, en reconocer como hechos de violencia contra la mujer cosas que se han aceptado culturalmente durante mucho tiempo, figuras novedosas como el suicidio feminicida (...) además, hemos creado una judicatura especial para tratar los hechos de violencia hacia las mujeres, con lo cual creo que hemos avanzado. No obstante, el nivel de incidencia de la violencia, su aceptación y normalización cultural todavía constituye un gran valladar para avanzar en este terreno. (Servidora pública en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

Percepciones como esta se encuentran más presentes en los países como El Salvador en donde se cuenta con leyes integrales o de segunda generación, en los cuales, por ejemplo, la definición de tipos y modalidades de VCMN ha ayudado al Estado a actuar con mayor claridad y alcance sobre las manifestaciones de violencia que enfrentan las mujeres víctimas. Esto, junto con las disposiciones para su prevención, atención y sanción, y las relativas a la generación de información y el monitoreo del problema, ha hecho que servidores/as públicos entrevistados en El Salvador, Guatemala y Costa Rica opinen que hoy en día sí se esté trabajando en torno al problema, y se disponga de instrumentos legales para ello.

En ese sentido, la percepción que tiene el funcionariado público entrevistado respecto del marco legal que regula su actuación en materia de VCMN y seguridad ciudadana parte de considerar que hay avances, pero también que ese contexto legislativo debe actualizarse para suplir vacíos y para enfrentar con adecuadas herramientas un problema en extremo complejo. La valoración de los avances se cifra en el reconocimiento de que se han erigido las leyes relativas a la VCMN (lo cual en cualquier escenario es positivo), así como también en que se ha dado la expedición de ordenamientos secundarios — tipo decretos, reglamentos y protocolos — que subsanan ausencias en las leyes de seguridad ciudadana, los cuales dotan de herramientas institucionales y legales para actuar frente al problema desde las propias instituciones del sector de la seguridad.

Sin embargo, prácticamente todo el funcionariado entrevistado señaló la existencia de pendientes legislativos para contar con mejores instrumentos para enfrentar la VCMN.

Algunos de ellos se refieren al reconocimiento jurídico y penal de otras formas de violencia no contempladas (en el noviazgo, en los espacios públicos, etc.). **También este grupo planteó ampliar objetivos, responsabilidades y obligaciones para la generación, registro administrativo y uso estratégico de la información sobre la incidencia del problema y su atención.** Las funcionarias y los funcionarios entrevistados coincidieron, en varios casos, en **la necesidad de fortalecer las atribuciones de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres**, en tanto que son pieza central en la arquitectura institucional para la erradicación de la VCMN y no cuentan con todas las atribuciones para participar

e incidir en los sistemas de seguridad ciudadana, pública o interior, según sea el caso, para posicionar el tema de la VCMN y la incorporación de la perspectiva de género.

En el ámbito del acceso a la justicia, se planteó incorporar o clarificar criterios de interpretación para utilizar leyes de violencia intrafamiliar o bien leyes integrales, precisar la definición del alcance del acompañamiento judicial a las víctimas que hacen las instancias de procuración de justicia, así como establecer obligaciones e instrumentos más contundentes para la atención de las víctimas primarias y secundarias de la violencia.

En cuanto a la prevención y atención, se propuso extender la incorporación de la perspectiva de género en la normatividad que regula la función policial. Aunada a las anteriores, en los países que no cuentan con leyes integrales de VCMN, se observa una preocupación especial por subsanar la ausencia de disposiciones generales que obliguen a la coordinación interinstitucional, pero sobre todo a definir legalmente la violencia de género, sus tipos y modalidades, y su consideración desde el ámbito de la seguridad ciudadana.

Finalmente, es importante señalar que no obstante esta percepción del funcionariado respecto de la necesidad de actualizar los marcos legales, desde su visión, los problemas para atender la violencia contra las mujeres actualmente no se deben, en sus aspectos medulares, a cuestiones de orden legal, **sino a limitaciones en las capacidades operativas como la escasez de recursos (humanos, materiales y financieros) para su implementación, la falta de conocimiento integral sobre el problema y la consecuente limitación en las estrategias de respuesta**, así como —en algunos casos— **a la falta de voluntad política de algunas agencias de gobierno para cumplir con los mandatos legales**, lo que dificulta avanzar en el abatimiento del problema.

2.3 Marco de políticas públicas de seguridad ciudadana y la incorporación de la VCMN

Los instrumentos jurídicos expuestos anteriormente han sentado las bases para que los países de Centroamérica y República Dominicana avancen hacia la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana y de VCMN. Con base en ellos, desde inicios de este siglo se ha venido desarrollando planes y programas diversos que cada vez más involucran la participación de diversas instituciones, con el objetivo de prevenir, atender y sancionar la VCMN y la inseguridad, así como reparar el daño a las víctimas. Aunque, como se identificó en esta investigación, existen áreas de oportunidad para incorporar la perspectiva de género y la lucha contra la VCMN en el núcleo principal de las políticas del sector de la seguridad ciudadana.

En este apartado, se analiza la inclusión de la VCMN en los documentos que plasman las políticas de seguridad ciudadana, así como la vinculación que tienen las políticas y planes para combatir la VCMN con las tareas de la seguridad ciudadana. En cuanto a la VCMN, un primer dato a destacar es que los países objeto de análisis, aunque con alcances y características distintas, cuentan con planes nacionales de acción específicos para la erradicación de la violencia contra las mujeres³⁵, excepto Belice, que tiene su Plan Nacional de Acción centrado en la violencia de género³⁶.

Del análisis del conjunto de políticas y planes, un primer dato a destacar es que, si bien en casi todos los países, excepto en Belice, se plantea promover la incorporación de la perspectiva de género en las instancias encargadas de impulsar las políticas contra la VCMN como una estrategia general de fortalecimiento institucional, en el caso de las áreas encargadas de las políticas de seguridad ciudadana esto se limita a aspectos puntuales como la capacitación de personal, pero no a la transversalización de la perspectiva de género en las estrategias y acciones que se impulsan para combatir la inseguridad y la violencia (ver ver anexo II. Planes y políticas para la eliminación de la VCMN).

En cuanto a la vinculación que tienen las políticas y los planes para combatir la VCMN con las tareas de la seguridad ciudadana, prácticamente en todos los casos aquella se hace evidente mediante acciones específicas, aunque con diferentes alcances en cada país.

EN BELICE, por ejemplo, dado que el foco de la política es violencia de género y no hacia las mujeres y las niñas, no hay un programa nacional específico para la VCMN; más bien solo se plantean acciones como establecer áreas dentro del Departamento de Policía que se especialicen en violencia sexual y doméstica contra las mujeres.

35 De acuerdo con Sebastián Essayag (2017), este tipo de planes constituyen: ... un programa estratégico que elabora un organismo o conjunto de organismos públicos, para desarrollar actividades en el corto, mediano y largo plazo para enfrentar —y como meta erradicar— todas las manifestaciones de la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado (doméstico, familiar, intrafamiliar e íntimo) como en el ámbito público. Es un instrumento de política pública que está basado en un modelo de gestión por resultados cuantificables que busca reglamentar y hacer operativas leyes meramente declarativas (p. 34).

36 Los planes son clasificados por Essayag por el tipo de violencia que atiende la política o plan. En el caso del de Belice, y según datos de 2015-2016, no atiende explícitamente la violencia contra las mujeres, sino un tipo de violencia, la de género, dentro del cual se contemplan algunas acciones específicas a favor de las mujeres, por lo que no cuenta con los elementos y enfoques específicos.

EN COSTA RICA, por otra parte, sí contemplan varias líneas de acción y estrategias que apuntan a incorporar objetivos para la erradicación de la VCMN en el núcleo duro de las políticas de seguridad ciudadana. Por ejemplo, se plantea fortalecer los mecanismos de protección de mujeres víctimas de violencia como también los que se han venido erigiendo para detener la violencia feminicida, en los cuales las instancias de seguridad pública desempeñan un rol central.

Si bien el resto de los países no contempla acciones desde el ámbito de la seguridad ciudadana para luchar contra el femicidio/feminicidio o la trata, sí dan pasos para incrementar sus capacidades institucionales, como por ejemplo, erigiendo equipos regionales dentro de los países para atender la VCMN en el marco del MP (**HONDURAS**) e incorporando la seguridad ciudadana de las mujeres en la normativa municipal y nacional (**EL SALVADOR**).

En lo que sí coinciden todos los países es en plantear algunas acciones tendientes a fortalecer las condiciones de la procuración y la aplicación de la justicia de las mujeres, ya sea capacitando fiscales o jueces y juezas, o creando mecanismos para agilizar la aplicación de la justicia. No obstante, el involucramiento de actores y objetivos desde la seguridad ciudadana en las acciones de prevención y atención de la VCMN es marginal en todos los planes y políticas. En los pocos casos en los que se menciona este tipo de violencia, es como ejemplo de los problemas existentes en el ámbito de la seguridad ciudadana, pero prácticamente su consideración es nula como un eje o estrategia de

trabajo, en general, o como una vertiente o línea de acción, en específico (ver anexo II. Planes y políticas para la eliminación de la VCMN).

Si se contrastan los mandatos legales para la eliminación de la VCMN con las políticas y planes de VCMN, se observa que estas últimas van más allá de lo estrictamente marcado respecto de la inclusión de las instituciones de seguridad ciudadana, lo cual da cuenta de que los gobiernos no están limitándose por una interpretación acotada de los mandatos legales, sino que, por el contrario, están pretendiendo responder de manera más eficaz a lo que prescriben las normas legales.

*Por ejemplo, hay países en los que los mandatos legales en la materia se limitan a definir la forma en que se organizarán lo diversos órganos de gobierno para encarar el problema de la seguridad, pero no plantean objetivos específicos, atribuciones en materias particulares, mecanismos de coordinación, etc. Sin embargo, las políticas y planes sí consideran aspectos como estos, **lo cual es evidencia de la disposición para abordar los problemas de la seguridad ciudadana y, dentro de ella, a la VCMN.***

Por su parte, los documentos que plasman las políticas y estrategias de los países de la región en el ámbito de la seguridad ciudadana tienen incorporados objetivos específicos en materia de atención a la VCMN, aunque no incorporan la perspectiva de género de manera transversal, salvo en el caso de Costa Rica.

La revisión de las experiencias nacionales³⁷ muestra que la incorporación de la VCMN en estos documentos está focalizada, es decir, los planes nacionales de seguridad incorporan estrategias específicas orientadas a atender el problema de la violencia de género, como violencia doméstica o violencia sexual, en algunos casos a través de áreas de atención especializadas (El Salvador y Honduras). **Esta tendencia reproduce la práctica de separar la VCMN como un asunto particular de la seguridad ciudadana, sin incorporarlo estructuralmente como en el caso del resto de problemas a los que responde.**

Los factores que influyen en esta práctica son varios.

Por un lado, la seguridad ciudadana no ha sido abordada con perspectiva de género, de tal forma que el conocimiento sobre el cual se basa la política no ha permitido identificar causas, expresiones y efectos del género en el fenómeno delictivo, de tal suerte que ello limita la identificación de objetivos tendientes a atenderlos.

A ello se suma el hecho de que existen problemas de inseguridad y violencia que enfrentan las mujeres, de los que se cuenta con un entendimiento limitado o insuficiente, por ejemplo la vinculación entre las desapariciones y los femicidios/feminicidios o, como se observa en el capítulo 2, los feminicidios/femicidios por sicariato.

Por esta razón, los objetivos incorporados en estos instrumentos de planeación pública de las políticas de seguridad son los que han sido tradicionalmente abordados desde las políticas de atención a la VCMN, **con énfasis en la violencia doméstica o de pareja.**

De este modo, aunque existen diferencias entre los países considerados, la VCMN está incorporada de forma restringida en los planes nacionales de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, pues, como se ha señalado anteriormente, está delimitada a ciertos objetivos particulares.

A este hecho se agrega que los objetivos específicos de respuesta a la VCMN en los planes y programas para la eliminación de la violencia social y la seguridad pública no encuentran la relevancia necesaria en las instancias responsables de su implementación. De esto dan cuenta los diversos testimonios levantados en campo, así como la falta de asignación de recursos suficientes para la ejecución de las acciones contempladas (lo cual se detalla más adelante).

En general, en esto hay coincidencia entre el funcionario que se entrevistó. Por ejemplo, una servidora pública de El Salvador afirmó:

“el tema de violencia contra las mujeres no se ha asumido de manera importante en los planes de eliminación de la violencia social y la seguridad pública”
(Servidora pública de la Policía Nacional Civil [PNC] de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

³⁷ Ver anexo II, apartado “Planes y políticas de seguridad ciudadana y su incorporación del enfoque de género y de los objetivos para la eliminación de la VCMN”.

Por su lado, otra servidora de Guatemala dijo:

“a pesar de que violencia contra la mujer es el (delito) más denunciado a nivel nacional, y de que hay una cifra negra, no es el que principalmente se atiende en esta institución”. (Servidora pública del MP de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

Un buen ejemplo del efecto derivado de la sectorización antes señalada es que la perspectiva de indagación penal que tienen las instituciones de justicia aún se basa en investigar, por un lado, la violencia de género; por otro lado, la violencia que se tipifica como de seguridad ciudadana. Esta situación se traduce en la existencia de fiscalías o áreas que trabajan separadamente y bajo enfoques diferentes (por ejemplo, en El Salvador y Guatemala). En el caso salvadoreño, sí se incorpora el enfoque de género, mientras que en el guatemalteco, no. En este caso, el problema encuentra raíces en el marco legal que, como se ya se observó, es sobre todo del corte de normas orgánicas, en donde se

plasma esta organización que termina restringiendo la adopción de nuevas fórmulas organizativas gubernamentales para atacar mejor la traba. Pero también es un asunto que deviene de las propias políticas y planes, pues no innovan en cuanto a generar la convergencia entre los objetivos de la erradicación de la VCMN y los de la seguridad ciudadana, sino tienden a sectorizar. Debido a eso, los márgenes para diseñar estrategias y acciones que apunten a esa convergencia son limitados. Una funcionaria salvadoreña expresó lo siguiente:

Las fiscalías especializadas en atención a violencia contra las mujeres, en general, no cuentan con la misma relevancia e importancia que las otras fiscalías. Se investiga lo relativo a violencia contra las mujeres, por un lado; y por otro, la investigación de lo relativo a la seguridad ciudadana. (Servidora pública de la Fiscalía General de la República (FGR) de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

3 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

3.1 Alcances y retos de la incorporación de la perspectiva de género y la VCMN en los procesos de planificación estratégica de las políticas de seguridad ciudadana

Los procesos de planeación estratégica requieren de una base diagnóstica suficiente que permita identificar, cuantificar y caracterizar los principales problemas en relación con el asunto público que atienden, así como sus causas, factores de riesgo y efectos. En las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, ***tener claridad sobre la magnitud, la gravedad y las características de los problemas que atienden, así como sus causas y factores de riesgo, permitirá mejorar la planeación estratégica de políticas públicas de prevención y respuesta.***

De manera específica, la implementación de políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género requiere también de la disposición de diagnósticos con enfoque de género sobre los fenómenos de la seguridad ciudadana y los problemas que la integran, que permitan identificar los factores causales y de riesgo asociados al género, así como los efectos diferenciados en las mujeres, los hombres y los diversos grupos en que se desagregan. Si no se cuenta con estos diagnósticos, difícilmente se podrá diseñar y planear acciones públicas que atiendan las causas de la inseguridad ciudadana asociadas al género y que respondan a las necesidades específicas y diferenciadas que tienen las mujeres y los hombres en materia de seguridad ciudadana.

En los países de la subregión existen avances importantes en la generación de datos sobre la magnitud y características de la VCMN, en la elaboración de estudios sobre particularidades o problemáticas específicas asociadas a la VCMN realizados por agencias internacionales o universidades, y en la generación de datos de seguridad ciudadana desagregados por variables útiles para el análisis de género (ver apartado 4.3).

No obstante estos avances, las instituciones responsables de la seguridad ciudadana no cuentan en la actualidad con la práctica sistemática e institucionalizada de incorporar el enfoque de género en los diagnósticos sobre seguridad ciudadana como herramienta indispensable para llevar a

cabo una efectiva planeación estratégica de la política de seguridad ciudadana, que responda a las necesidades de los distintos grupos de población afectados por la inseguridad.

Como señalan informantes de las instituciones de este sector, **“hay registros administrativos, hay encuestas, pero no hay análisis de género”** (servidores del MJSP y de la Coordinación Nacional de Estadísticas de Hechos de Violencia contra la Mujer de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019). Asimismo, una servidora pública guatemalteca expresó:

“se tienen grupos de trabajo donde se analiza la información, pero en realidad no hay diagnósticos. Se tiene mucha información, pero se analiza muy poco” (servidora de la Secretaría Presidencial de la Mujer [SEPREM] de Guatemala, junio de 2019).

Una representante de la Fiscalía de la Mujer indicó:

“no se ha abordado el fenómeno de la VCMN como un fenómeno criminal” (servidora de la Fiscalía de la Mujer de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

Como fue señalado en el apartado anterior, algunos de los planes o políticas de seguridad en los países de la subregión integran ciertos datos o análisis específicos sobre algunos aspectos relativos a la VCMN, sobre todo a violencia sexual o doméstica, que han sido identificados desde las propias políticas de atención a la violencia de género, lo cual, si bien es necesario, no es suficiente para integrar plenamente el enfoque de género y la VCMN en los instrumentos de política pública y en los procesos de planeación estratégica que de ellos derivan.

La insuficiencia de estos diagnósticos tiene implicaciones importantes para la comprensión de la seguridad ciudadana desde la mirada de género, así como para la identificación de problemas específicos de inseguridad que enfrentan las mujeres. Diversos fenómenos delictivos no han sido aún analizados desde la mirada de género, así como tampoco existe un déficit importante en comprender los efectos de dinámicas sociales asociadas a la inseguridad, el crimen organizado, las pandillas, la emergencia y la diversificación de delitos en la magnitud, las características y las dinámicas de la VCMN. Como lo manifestó una servidora pública salvadoreña:

“no se cuenta con avances en el entendimiento de la vinculación de violencia de género y violencia social” (servidora del Ministerio de Economía de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

Por ejemplo, cómo se vinculan ciertas expresiones de violencia sexual contra las mujeres con la alta presencia de crimen organizado y pandillas en las comunidades;

o el vínculo entre la VCMN en los espacios públicos y la venta de drogas en las calles;

o las particularidades de la violencia doméstica contra mujeres que son parejas de hombres relacionados con las pandillas o el crimen organizado, y los retos en su atención;

asimismo, los desafíos en la atención y el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en contextos de altos índices delictivos e impunidad.

Estos son algunos de los aspectos sobre los cuales las instituciones de seguridad pública deberían empezar a enfocar sus esfuerzos de análisis específicos que les permitan delinear mejores planes estratégicos de respuesta.

De acuerdo con la investigación realizada y los testimonios de las personas entrevistadas, entre los factores que limitan la institucionalización de esta práctica están los siguientes:

a. La ausencia de normatividad que mandate directamente a las instituciones proveedoras de información sobre la generación de estadísticas periódicas sobre violencia e inseguridad con enfoque de género — salvo en el caso de El Salvador —. **“No hay normativa para incorporar la perspectiva de género en la generación de información”** (servidora de la Fiscalía de la Mujer del MP de Guatemala, comunicación personal, mayo de 2019).

b. La escasa estandarización, homologación y conciliación de los datos generados por el conjunto de instituciones encargadas de la seguridad ciudadana. ***“Faltan registros únicos de información”*** (servidor del Observatorio de Violencia de Costa Rica, comunicación personal, mayo de 2019).

c. **La insuficiente desagregación de registros administrativos** en variables relevantes para hacer análisis de género e interseccionales, por ejemplo: datos sobre condición indígena o de discapacidad de las personas, relación víctima perpetrador, horarios y lugares de ocurrencia, entre otras variables relevantes.

d. La priorización de ciertos temas objeto de atención de las políticas de seguridad ciudadana, como los homicidios y robos, entre otros, ante lo cual la necesidad de generar diagnósticos analíticos con enfoque de género es poco vista. ***“Hasta ahora, se ven los temas tradicionales de la seguridad pública: pandillas, narcotráfico, homicidios... apenas se ha logrado visibilizar el feminicidio”*** (servidora de la PNC de El Salvador, mayo de 2019).

e. Falta de recursos financieros y humanos suficientes, tanto para la generación de información como para su análisis. ***“La ley dice que tienen más fondos para generar esa información, pero no se los entregan. A ello se aúna (el hecho de) que no tengan personal suficiente”*** (servidora del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

f. La insuficiencia de encuestas y estudios cualitativos que complementen la información que se genera a partir de registros administrativos. Actualmente solo El Salvador cuenta con una encuesta nacional sobre VCMN. ***“La información es básicamente a partir de registros administrativos”*** (servidora pública de la SEPREM de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

g. La falta de continuidad y sistematicidad en la práctica de elaborar investigaciones diagnósticas. ***“Se ha realizado un diagnóstico para elaboración de la Política Institucional de Igualdad y No Discriminación en el año 2017. Sin embargo, considero que se debe realizar diagnósticos anualmente, lo cual no se hace con frecuencia por falta de presupuesto”*** (servidora de la Procuraduría General de la República [PGR] de El Salvador, comunicación personal, abril de 2019).

Esta insuficiencia diagnóstica, sumada a la manera en que las políticas y planes de seguridad nacional incorporan el enfoque de género y la VCMN en sus políticas nacionales, descrita en el apartado anterior, genera efectos en cadena que limitan una adecuada planeación estratégica en la respuesta de los Estados ante la VCMN, pues los planes estratégicos, así como los programas operativos, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas se basan centralmente en el propio diseño de la política, de tal forma que **la planeación estratégica reproduce las tendencias y los vacíos de la política ya señalados:**

- ▶ el conjunto de objetivos, estrategias, acciones, indicadores y metas carecen de enfoque de género;
- ▶ las estrategias orientadas a la atención de las mujeres están acotadas a ciertas acciones puntuales, principalmente dirigidas a la atención de delitos de VCMN tradicionalmente atendidos, o incluidas en la atención a grupos “vulnerables”;
- ▶ se carece de estrategias específicas orientadas a responder a problemas particulares de inseguridad de las mujeres y las niñas, y que se vinculen con los contextos de violencia social, crimen organizado o inseguridad.

En este marco general, es importante destacar que existen diferencias entre los países. Algunas instituciones de policía en la subregión han mostrado avances en la inclusión de ciertos contenidos favorables,

como en el caso de la PNC de GUATEMALA que, en el marco normativo de su plan estratégico institucional 2016-2020, ha incorporado algunos mandatos de la CEDAW relativos a la VCMN, indicadores desagregados por sexo, así como estrategias para etiquetar presupuestos, fortalecer a las unidades de género y al enfoque de género;

o el caso de EL SALVADOR que en el Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la PNC integró, como una acción operativa, *“implementar la política institucional de equidad e igualdad de género”* (Policía Nacional Civil [PNC], 2015, p. 39), lo cual sin duda es un avance importante.

En cuanto a las instituciones de procuración de justicia o ministerios públicos, también algunos planes estratégicos de los países de la subregión muestran contenidos favorables, como en los casos de El Salvador, con el Plan Estratégico Institucional 2015-2019 del MJSP, y de Guatemala, con el Plan Estratégico 2015-2019 del MP.

En el primer caso, resalta la inclusión de acciones relacionadas con la debida atención a las mujeres víctimas de violencia y trata, así como la coordinación regional para el combate a las estructuras criminales, incluidos el combate a delitos como la violencia contra las mujeres y la trata de personas.

En el segundo, es relevante señalar que incluye acciones para el fortalecimiento a la persecución penal estratégica en materia de delitos contra la mujer, particularmente en modalidades que involucran organizaciones criminales, así como también el incremento de las capacidades técnicas en la investigación de delitos de trata de personas, de violencia sexual, de femicidio y de otras formas de VCMN.

Además, algunos planes incluyen acciones institucionales para brindar capacitación a su personal en materia de género y derechos humanos. La tabla 1 presenta los contenidos de género y de VCMN en los planes estratégicos de seguridad ciudadana en 6 países.

Tabla 1

Contenidos de género y VCMN en los planes estratégicos de las instituciones de seguridad ciudadana en 6 países de la región

País	Nombre del instrumento	Contenido VCMN
Guatemala	Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2016-2020 Consejo Nacional de Seguridad	No hay contenidos al respecto.
	Libro Blanco de Seguridad Consejo Nacional de Seguridad	No hay contenidos al respecto.
	Plan Estratégico de la Policía Nacional Civil 2016-2020	Estrategias: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Implementar el clasificador presupuestario en materia de género. ▶ Contribuir al fortalecimiento de la Unidad de Género, Multiculturalidad, Juventud y Niñez. ▶ Fortalecer desde las Direcciones Generales los temas y enfoques de género, multiculturalidad, juventud y niñez.

País	Nombre del instrumento	Contenido VCMN
Guatemala	Plan Estratégico del Ministerio Público de Guatemala 2015-2019	<p>Política General de Atención a Víctimas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Especialización en la atención a víctimas según tipos de víctimas y delitos, con especial énfasis en grupos de personas con necesidades especializadas de atención: mujeres en delitos de género, pueblos indígenas, niñez y LGBT. <p>Grupos de población con requerimientos específicos</p> <p>Mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Fortalecer, mediante una política de especialización, la persecución penal estratégica en materia de delitos contra la mujer, particularmente modalidades que involucran organizaciones criminales. ▶ Incremento de las capacidades técnicas en la investigación de delitos de trata de personas. ▶ Incremento de las capacidades técnicas en la investigación de delitos de violencia sexual. ▶ Incremento de las capacidades técnicas en la investigación de los delitos de femicidio y otras formas de VCM.
	Política Nacional de Seguridad 2017 Consejo Nacional de Seguridad	<p>Principios orientadores:</p> <p>Equidad de género</p> <p>En el marco de la Seguridad de la Nación, se asume el compromiso de que las mujeres participen plenamente y en igualdad, en la prevención y solución de los conflictos, así como en los esfuerzos para mantener y promover la seguridad y la paz.</p>

País	Nombre del instrumento	Contenido VCMN
El Salvador	<p>Plan Anual Operativo Institucional 2017</p> <p>Ministerio de Justicia y Seguridad Pública</p>	<p>Estrategias y acciones específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ E.3.3. Fortalecimiento de los servicios de atención y protección integral y especializada a las víctimas y testigos de violencia, especialmente niños, niñas y adolescentes (NNA) y mujeres. <ul style="list-style-type: none"> ▶ E.3.3.1. Fortalecer la articulación y actuación interinstitucional e intersectorial para la atención a víctimas y a personas que han sido testigos de violencia. ▶ E.3.3.2. Impulsar el desarrollo de las capacidades y recursos de las instituciones que brindan servicios especializados a NNA, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad víctimas de violencia. ▶ E.3.3.3. Promover la revisión y fortalecimiento del régimen de protección a víctimas y testigos. ▶ E.3.5. Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del sistema de seguridad y justicia y promoción de la coordinación interinstitucional y regional. <ul style="list-style-type: none"> ▶ E.3.5.6. Fortalecer y ampliar los mecanismos de coordinación centroamericana y regional para el combate a las estructuras criminales, lo cual incluye el combate a delitos como la violencia contra las mujeres y la trata de personas.
Honduras	<p>Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022</p> <p>Secretaría de Seguridad</p>	<p>No hay contenidos al respecto.</p>
	<p>Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022</p> <p>Gobierno de la República de Honduras</p>	<p>2.3 Fortalecer las instancias municipales y redes locales, como estrategia para disminuir la violencia en las mujeres.</p>
	<p>Plan Estratégico 2015-2020</p> <p>Ministerio Público</p> <p>República de Honduras</p>	<p>No hay contenidos al respecto.</p>

País	Nombre del instrumento	Contenido VCMN
Costa Rica	Plan Estratégico Institucional 2019-2023 Ministerio de Seguridad Pública	No hay contenidos al respecto.
República Dominicana	Plan Estratégico Institucional 2017-2020 Ministerio de Interior y Policía	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Línea de acción 1.2.2.2. Asegurar la debida coordinación y articulación entre las instituciones especializadas, organismos comunitarios y población en general, en el diseño y ejecución de las políticas de prevención, vigilancia y persecución del delito, el crimen y la violencia ciudadana, incluyendo la violencia de género y contra niños, niñas y adolescentes, con el propósito de lograr la construcción de comunidades seguras. ▶ Línea de acción 1.2.2.4. Fortalecer el marco institucional y normativo para el control de prácticas que inciden en el delito y la violencia, sobre todo la violencia de género y contra niños, niñas y adolescentes, tales como uso de armas, drogas y juegos de azar.
Belice	Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional 2017-2020 Ministerio de Seguridad Nacional	<p>Conceptos estratégicos</p> <p>2. Reducir el crimen local y transnacional</p> <p>Objetivo estratégico 1. Proteger a los beliceños del daño, la violencia y la explotación de las redes criminales transnacionales. Nuestra prioridad es la seguridad y la prosperidad de los ciudadanos beliceños. Nos enfocaremos en las redes que representan la amenaza más grave para la seguridad y la protección de los ciudadanos, incluidas aquellas que trafican drogas ilícitas, armas y personas, especialmente mujeres y niños.</p>

Fuente: Elaboración de PNUD Inforegura con base en los contenidos de los planes estratégicos de cada país

No obstante estos aspectos positivos, es importante señalar la necesidad de profundizar en la inclusión del enfoque de género en el cuerpo central de los planes estratégicos de las instituciones de seguridad ciudadana, por ejemplo:

con indicadores desagregados por sexo, con acciones para transversalizar la perspectiva de género e interseccional en las distintas áreas de las dependencias, con acciones para la formación del personal en perspectiva de género y con la inclusión de estrategias o acciones específicas dirigidas a atender aspectos importantes para la seguridad de las mujeres — como la valoración de riesgo de femicidio/ feminicidio, las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia o la debida atención e investigación en las desapariciones de las mujeres, entre otros —.

3.2 Alcances y retos de la incorporación de la perspectiva de género y la VCMN en el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas de seguridad ciudadana

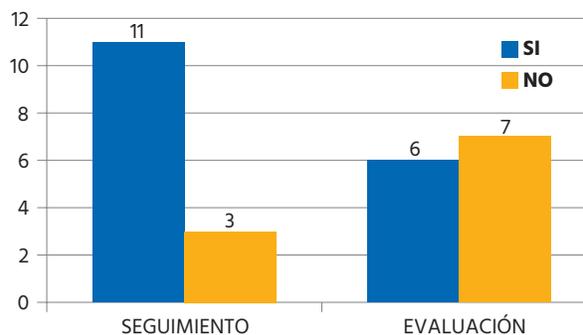
Un avance importante en la incorporación de la perspectiva de género y la VCMN en el monitoreo y la evaluación de los planes y políticas de seguridad ciudadana es que en la mayoría de las instituciones responsables del tema existen actualmente mecanismos para reportar avances y retos en la respuesta a la VCMN, según se deriva de las contestaciones de los diferentes países al consultárseles sobre este punto (ver gráfico 1).

Estos mecanismos se basan en la existencia de indicadores que se reportan periódicamente a distintas instancias — sistemas nacionales, subsistemas o comisiones interinstitucionales encargados de dar seguimiento a la respuesta de los Estados ante el fenómeno —. Sin embargo, no en todas las instituciones existen tales mecanismos, sobre todo en lo que compete a las evaluaciones. Además, existen obstáculos financieros y de capacidades institucionales para llevarlas a cabo.

Gráfico 1

Mecanismos de evaluación y seguimiento

¿La institución cuenta con mecanismos de evaluación y seguimiento que contribuyan a conocer los avances y retos en la respuesta ante la violencia contra las mujeres y las niñas?



Fuente: Oficinas de estadísticas, Ministerios de Seguridad, Policías, Fiscalías y Procuradurías de Justicia de Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Costa Rica, comunicación personal, s. f.)

Sub sistemas

Los avances registrados en la inclusión de la VCMN en el seguimiento de las instituciones de seguridad ciudadana responden a la existencia de subsistemas nacionales de información sobre VCMN que permiten enriquecer los indicadores que las instituciones públicas generan y reportan. En la mayoría de los casos, estos subsistemas **están normados por leyes que otorgan una base legal para favorecer la institucionalización de la generación de datos con el fin de dar seguimiento a las acciones del Estado en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la VCMN.**

Como se muestra en la tabla 2, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua existen sistemas nacionales de información sobre VCMN. En el caso de Costa Rica, existe el Observatorio de la violencia, que depende del Ministerio de Justicia y Paz, e integra y sistematiza los indicadores sobre la VCMN.

Tabla 2

Subsistemas de información sobre VCMN

Costa Rica
Ley: Art. 21 Ley contra la Violencia Doméstica
Subsistema de información: Registro de Personas Agresoras Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género
Objetivo: <ul style="list-style-type: none">▶ Vigilar el cumplimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.▶ Evaluar las medidas estatales al respecto de la violencia contra las mujeres.

El Salvador
Ley: Art. 30 Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
Subsistema de información: Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres
Objetivo: <ul style="list-style-type: none">▶ Garantizar la base nacional de datos de hechos de violencia contra las mujeres.▶ Evaluación del impacto de las políticas que se desarrollen para la erradicación de cualquier tipo de violencia contra las mujeres.

Guatemala
Ley: Art. 20 Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer
Subsistema de información: Sistema Nacional de Información sobre Violencia en contra de la Mujer
Objetivo: ▶ Generar indicadores e información estadística, sobre violencia contra la mujer.
Ley: Art. 18 Reglamento de Gestión para los Juzgados y Tribunales con Competencia en Delitos de Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer
Subsistema de información: Sistema Nacional de Monitoreo de Violencia contra la Mujer del Organismo Judicial
Objetivo: ▶ La recopilación, el procesamiento y el análisis de información para el desarrollo de políticas judiciales que favorezcan la contribución del Organismo Judicial en la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.

Honduras
Ley: Art. 20-A15 Ley contra la Violencia Doméstica
Subsistema de información: Sin nombre propio, solo se refiere a un instrumento medición y control diseñado y proporcionado por el Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
Objetivo: ▶ Determinar la incidencia de la violencia doméstica contra la mujer en la sociedad, evaluar los resultados de la Ley contra la Violencia Doméstica y homogenizar el control estadístico.

Nicaragua
Ley: Art. 52 Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley No. 641, Código Penal
Subsistema de información: Sistema de información estadístico para monitorear y dar seguimiento al comportamiento de la violencia hacia la mujer
Objetivo: ▶ Monitorear y dar seguimiento al comportamiento de la violencia hacia la mujer.

Panamá
Ley: Art. 31 Ley 82 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el Femicidio
Subsistema de información: Registro Computarizado de Agresores y Estadísticas Desagregadas
Objetivo: ▶ Ser consultado por las instituciones directamente involucradas en la detección, la atención, la investigación y el juzgamiento de la violencia contra las mujeres.
Ley: Art. 33 Ley 82
Subsistema de información: Registro Computarizado de Agresores
Objetivo: ▶ Llevar un registro computarizado de agresores, con base en las condenas por hechos de violencia previstos en esta ley.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

Un avance importante es que la mayoría de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana genera información desagregada por sexo. Las siguientes prioridades deberían estar enfocadas en desagregar otras variables relevantes que permitan conocer con mayor alcance las características de los delitos y actos violentos, así como de las distintas personas que participan en ellos (para mayor detalle sobre la calidad de los datos ver apartado 4.3). Una servidora de la SEPREM expresó lo siguiente:

Desagregación: Sexo, identidad étnica, discapacidad, lugar, hecho, estado conyugal, relación víctima-victimario. Ya está el lineamiento, el sistema informático ya está, el acompañamiento por parte del INE ya está, pero hay muchas instancias que no llenan esas variables o no tienen condiciones para capturar esa información. Una cuestión clave es que no hay voluntad política, por un lado, y por otro, la sobrecarga de trabajo que tienen los operadores del Estado. (Servidora de la SEPREM de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

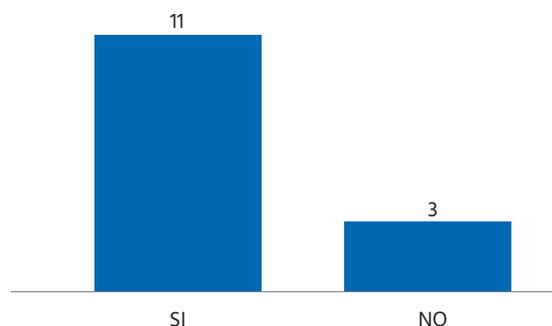
Del poder judicial no viene la información desagregada por sexo. (Servidora del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, comunicación personal, junio de 2019).

La limitación de datos desagregados, consistentes y que den cuenta de las características y la dinámica de la violencia e inseguridad que enfrentan las mujeres y las niñas que son atendidas por las instancias de seguridad ciudadana representa una barrera para llevar a cabo evaluaciones que permitan conocer tanto el desempeño de las instituciones como los impactos de las políticas en la evolución del problema. Esta deficiencia se ilustra en las respuestas a la pregunta que se presenta en el gráfico 2.

Gráfico 2

Desagregación de datos reportados por las instituciones de seguridad ciudadana

¿La institución registra y reporta datos de las acciones o los servicios que brinda, desagregados por sexo y algunas otras variables sociodemográficas y territoriales?



Fuente: Oficinas de estadísticas, Ministerios de Seguridad, Policías, Fiscalías y de Procuradurías de Justicia de Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Costa Rica; comunicación personal, marzo y mayo de 2019

Hay importantes áreas de oportunidad para la inclusión de la perspectiva de género y la VCMN en los mecanismos de seguimiento y evaluación de las instituciones de seguridad pública. **Por ejemplo, la incorporación de indicadores desagregados por sexo en los planes estratégicos de las instancias de seguridad ciudadana**, así como otras variables como edad y condición étnica, entre otros, que permitan dar un seguimiento más específico por grupo de población. **También, incluir indicadores sobre los problemas de seguridad y violencia que afectan a las mujeres**, sobre todo en ámbitos para los cuales se cuenta con escasa información como la inseguridad en espacios públicos. De igual forma, se puede **fortalecer la evaluación con perspectiva de género de los resultados, efectos e impactos de las políticas de seguridad en la VCMN**.

4 Gestión institucional de las políticas de seguridad ciudadana e integración de la perspectiva de género y la VCMN

4.1 Áreas o unidades de género en las instituciones responsables de las políticas de VCMN

Un aspecto importante para promover, orientar y dar seguimiento a la transversalización de la perspectiva de género y la inclusión de la VCMN en las instituciones públicas vinculadas o responsables de la seguridad ciudadana es la existencia de unidades o mecanismos de género al interior de cada una de ellas, ***integrados por personal capacitado y suficiente que cuente con las herramientas, recursos, jerarquía y atribuciones suficientes para efectivamente incidir en los procesos de transversalización.***



Como se muestra en la tabla 3, hay un avance importante en la existencia de unidades de género en los Ministerios de Seguridad, Policía, Procuradurías Generales de Justicia o Ministerios Públicos de los países de El Salvador, Costa Rica y Guatemala. De igual forma, en estos países existen áreas o unidades de género en las oficinas o institutos responsables de la generación de estadísticas.

La existencia de estas áreas ha generado avances significativos en la promoción de condiciones para fortalecer, desde la perspectiva de género, a las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, como por ejemplo en

cuanto a la generación de condiciones para la igualdad y el bienestar de las personas —especialmente de las mujeres— que laboran en estas dependencias históricamente masculinizadas; o—en algunos casos como El Salvador o Guatemala— incidir en los objetivos, procesos de actuación y capacitación del personal para generar servicios y atención que efectivamente respondan a las necesidades de seguridad de las mujeres y las niñas.

Tabla 3

Existencia de unidades de género en instituciones de seguridad ciudadana

País	Tipo de dependencia		
	Ministerios de Seguridad y Policía	Ministerio Público y de Justicia	Oficinas de Estadísticas
El Salvador	Sí. Ámbito interno y externo	Sí. Ámbito interno y externo	Sí.
Costa Rica	Sí. Ámbito interno	Sí. Ámbito interno y externo	Sí.

País	Tipo de dependencia		
	Ministerios de Seguridad y Policía	Ministerio Público y de Justicia	Oficinas de Estadísticas
Guatemala	Sí. Ámbito interno	Sí. Ámbito interno y externo	Sí.
Honduras	Sí.	No.	No.
República Dominicana	Sí.	Si.	ND.

ND = No se dispone de dato.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en información del funcionariado de las instituciones públicas, comunicación personal, junio de 2019

Como se muestra en los siguientes ejemplos, cuando existen unidades de género con atribuciones suficientes para incidir en los ámbitos organizacionales y de las políticas públicas de las instituciones de seguridad ciudadana, se registran logros importantes en la transversalización de la perspectiva de género y la respuesta ante la VCMN, por lo que es altamente recomendable su fortalecimiento.

El caso de EL SALVADOR es destacable, pues las unidades de género cuentan con atribuciones que les permiten incidir tanto en el ámbito organizacional interno para avanzar en condiciones de igualdad para las personas que laboran ahí, como en el ámbito externo, es decir, en las políticas, las acciones o los servicios que brindan a la ciudadanía.

En este país, la creación de unidades de género en diversos órganos del Poder Ejecutivo ha permitido contar con programas de trabajo institucionalizados para el impulso de acciones contra la VCMN, tanto en el ámbito interno como en sus labores sustantivas, lo cual ha permitido alcanzar logros significativos como los siguientes:

- a.** El MJSP ha logrado que las distintas unidades que existen en sus instituciones dependientes cuenten con una mesa de trabajo común, desde la cual articulan esfuerzos para la respuesta a la VCMN (policía, migración, justicia, centros penales, etc.).
- b.** La Unidad de Género en la PNC en El Salvador brinda capacitación en contenidos básicos de género a los agentes policiales.
- c.** La FGR cuenta con unidades especializadas de atención para mujeres.
- d.** La generación y aplicación del protocolo de femicidio/feminicidio para toda muerte violenta de mujeres.

En cuanto a COSTA RICA, la unidad de género del Ministerio de Seguridad Pública tiene atribuciones para actuar específicamente en el ámbito interno, por lo que ha podido incidir en la generación de mejores condiciones de igualdad laboral, la realización de acciones específicas de prevención y atención al acoso y el hostigamiento sexual entre el personal de la institución, la incorporación de lenguaje inclusivo, la promoción de condiciones para la conciliación y el establecimiento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el ámbito de los cuidados, entre otras (servidora del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, comunicación personal, mayo de 2019). No obstante, es de resaltar la limitación que tiene esta unidad para incidir en la labor sustantiva de la institución, es decir en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

4.2 Capacitación y formación en temas de género y VCMN en el personal de las instituciones de seguridad ciudadana

Contar con procesos permanentes de capacitación y profesionalización del personal en materia de enfoque de género y VCMN **es importante para fortalecer la labor de prevención, atención y reparación del daño que llevan a cabo las instancias responsables de la seguridad ciudadana**, pues contribuye a ampliar

las capacidades de su personal para realizar sus funciones en un marco de respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como favorece un entendimiento más completo de los fenómenos delictivos que atienden.

Como ya se ha comentado, el enfoque de género ofrece elementos para profundizar en la comprensión de la dinámica, las expresiones, las causas y los efectos de la violencia, pues integra al género como un factor explicativo en el comportamiento social e individual de las personas.

Con las excepciones de Costa Rica y El Salvador, aún no hay programas permanentes de formación y capacitación en las instancias de seguridad ciudadana para que el personal conozca y aplique conceptos, herramientas y normativas vinculadas al enfoque de género y, en particular, a la VCMN. Como se muestra en la tabla 3, algunas instituciones realizan actividades puntuales de capacitación para grupos específicos de su personal, sobre todo a través de las unidades de género o en colaboración con los ministerios de las mujeres u organizaciones de la sociedad civil. Un tema recurrente en estos procesos de capacitación es la sensibilización en género y en el acoso y el hostigamiento sexual, enmarcado en las acciones de prevención de la violencia sexual en el ámbito interno de las instituciones.

En los países objeto de estudio, la mayoría de los esfuerzos de capacitación para la incorporación del enfoque de género en la labor sustantiva de las instituciones está dirigida al personal directamente vinculado a la atención de casos de violencia de género contra mujeres y niñas (como fiscalías especializadas, personal médico, peritos especializados, policías encargados de la atención de estos casos). Esta práctica es muy importante pues permite la especialización del personal directamente responsable de la atención de mujeres víctimas de VCMN.

La sustentabilidad de este esfuerzo se fortalecería considerablemente con una propuesta más integral de capacitación e incorporación del género en el conjunto de la institución, para evitar que la responsabilidad de responder a los temas de VCMN sean asuntos exclusivos de las unidades especializadas de atención a las mujeres.

Como se ve en la tabla 4, con excepción del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, no se cuenta con información sobre el porcentaje del personal institucional que está formado en género. Así, tanto la capacitación como el fortalecimiento de los mecanismos de verificación de la formación continua y especializada en género para el personal de las instituciones de seguridad ciudadana se presentan como un reto importante.

Es fundamental dotar a la mayoría del personal de las instituciones responsables de la seguridad pública de herramientas conceptuales y técnicas necesarias para atender a las mujeres y las niñas víctimas de delitos e inseguridad, en apego a sus derechos y desde la comprensión de las desventajas y desigualdades que enfrentan.

De igual forma, es clave que el personal pueda comprender los fenómenos delictivos desde una visión más integral, que considere los aspectos de género que intervienen. En la práctica, la falta de espacios institucionalizados, continuos y sistemáticos de formación en temas de igualdad, género y perspectivas de género de la seguridad ciudadana dificulta más a los gerentes de jerarquías altas y medias lidiar con la cultura patriarcal —que caracteriza a estas instituciones y a las resistencias individuales— para poder posicionar el enfoque de género y la VCMN como un problema de relevancia.

Un caso a destacar es el de la PNC de El Salvador, cuerpo que cuenta con un programa anual de sensibilización a su personal, además de un programa de capacitaciones especializadas como el Curso de Formadores Policiales en Equidad e Igualdad de Género, el Curso de Perspectiva de Género en la Gestión Administrativa y Presupuestaria de la PNC, y el Curso de Perspectiva de Género en la Función Policial, entre otros.

Estos cursos están orientados a fortalecer las capacidades del personal para realizar sus labores, sin discriminar por acción u omisión. Las capacitaciones están dirigidas al personal de distintas áreas de la PNC, con lo cual se contribuye a generar capacidades institucionales para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género.

Tabla 4

Capacitación y formación en materia de género y VCMN en el personal de las instituciones de seguridad ciudadana

Tipo de dependencia	Ítem	Guatemala	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador
Estadísticas	Existencia de un programa permanente de capacitación en materia de género y VCMN	No. Realizan capacitaciones esporádicas.	ND.	ND.	ND.
	Áreas de la dependencia o personal que participa	ND.	ND.	ND.	ND.
	Porcentaje del personal de la institución está formado en género	ND.	ND.	ND.	ND.
Policía o Seguridad Pública	Existencia de un programa permanente de capacitación en materia de género y VCMN	Sí. Realizan capacitaciones permanentes.	Sí. Capacitan en actuación ante la violencia intrafamiliar y en procesos de sensibilización y capacitación para casos de acoso y hostigamiento sexual.	No. Realizan capacitaciones esporádicas.	Sí. Realizan jornadas anuales de sensibilización y cursos especializados para incorporar a la PG en distintas funciones policiales y de investigación.

Tipo de dependencia	Ítem	Guatemala	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador
(Continuación) Policía o Seguridad Pública	Áreas de la dependencia o personal que participa	Personal de delegaciones a nivel nacional, personal de oficinas de atención al ciudadano y personal del Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria (MOPSIC).	Personal de la Fuerza Pública y de la Escuela de Policía.	Personas funcionarias.	Personas integrantes de la institución de las siguientes áreas: seguridad pública, investigaciones, inteligencia policial, áreas especializadas, administración, atención a la mujer, prevención y otras.
	Porcentaje del personal de la institución que está formado en género	De acuerdo con información de la PNC, los programas de estudio se han diseñado para que la cobertura sea para el 100% del personal de carrera de la PNC.	44.6%	ND.	4,481 hombres y 1,349 mujeres.
Poder Judicial	Existencia de un programa permanente de capacitación en materia de género y VCMN	ND.	Sí. Cursos para la aplicación de instrumentos jurídicos en materia de VCMN. Cursos de sensibilización y capacitación en materia de VCMN.	Currículo formativo con jueces especializados para una vida libre de violencia contra las mujeres.	ND.

Tipo de dependencia	Ítem	Guatemala	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador
(Continuación) Poder Judicial	Áreas de la dependencia o personal que participa.	ND.	Personas funcionarias.	ND.	ND.
	Porcentaje del personal de la institución que está formado en género	ND.	ND.	ND.	ND.
Ministerios de Justicia	Existencia de un programa permanente de capacitación en materia de género y VCMN	ND.	Sí. Sensibilización y capacitación sobre acoso y hostigamiento sexual, VCMN y masculinidades.	Sí. Programa permanente para el fortalecimiento de capacidades internas.	ND.
	Áreas de la dependencia o personal que participa	ND.	Personas funcionarias.	Fiscales y personal específico encargado de atender a mujeres víctimas o a hombres agresores.	ND.
	Porcentaje del personal de la institución está formado en género	ND.	ND.	ND.	ND.

ND = No se dispone de dato.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en informantes de las instituciones públicas consultadas, comunicación personal, junio de 2019

4.3 Capacidades para generar, analizar y utilizar datos sobre VCMN

4.3.1 Generación de datos

La generación de información robusta sobre la violencia que afecta a las mujeres y las niñas ha avanzado de forma importante en los últimos años en la subregión. Aunque, hasta ahora, la toma de decisiones para políticas públicas depende en gran medida de los registros administrativos de las instituciones — como las Policía Nacionales, las Fiscalías Generales de la República o los Ministerios Públicos y los Órganos Judiciales —. A pesar de que esta fuente de información es clave, es a la vez insuficiente para la formulación de políticas públicas, ya que responde a las competencias específicas de cada institución en cuanto a servicios y atención brindada, más no mide la prevalencia del problema (Essayag, 2017). Por lo general, estas instancias registran denuncias y datos sobre la respuesta institucional ante los casos presentados: judicializaciones, resultados de sentencia y sobreseimientos.

Uno de los principales retos cuando solo se utiliza a las denuncias para orientar la toma de decisiones es que aquellas constituyen solo una aproximación de la incidencia del fenómeno, pues no todos los hechos de violencia ocurridos (tanto en la pareja íntima como en el espacio público) son denunciados ante las autoridades. La diferencia entre la ocurrencia y la denuncia constituye lo que se conoce como “cifra oculta”, la cual ocurre por motivos diversos, entre los cuales pueden estar el miedo a la revictimización, el temor a la estigmatización y la desconfianza institucional, aspectos que juegan un papel preponderante y se suman al hecho de que no todos los actos violentos están actualmente tipificados como delitos.

Por ejemplo, las estimaciones indican que **en El Salvador la cifra de mujeres que señaló haber sido víctima de algún tipo de violencia en algún momento de su vida fue de 1,790,440**. Sin embargo, **solo 549 (0.03%) interpusieron una denuncia** ante las autoridades (Dirección General de Estadística y Censos [DIGESTYC], 2018).

Otras entidades públicas también registran indicadores de VCMN, como por ejemplo los Ministerios de Salud y los institutos nacionales encargados de la protección de la niñez y la adolescencia, o de las mujeres. Algunas de estas instituciones levantan encuestas y poseen sus propios sistemas de información. No obstante, los datos que recopilan tampoco son suficientes para tener una visión completa e integral del fenómeno, o para plantear políticas de respuesta, ya que sus estadísticas suelen restringirse a la oferta de los servicios prestados: las encuestas de salud registran características de las mujeres atendidas en el sistema por golpes, lesiones, violaciones y otras formas de violencia, mientras que los institutos de protección a la infancia o a las mujeres anotan aquellas que tienen que ver con las niñas, adolescentes o mujeres que acuden a sus servicios por haber sufrido amenazas, maltrato o vulneraciones a sus derechos. Pero **existe un número desconocido de mujeres que enfrentan violencia y no acuden a ninguna institución por ayuda**.

En este contexto, resulta evidente que una de las principales complejidades que enfrenta el registro de la VCMN por la vía administrativa es la fragmentación de la información y la limitación de contar solo con la información de las mujeres que acuden a alguna institución.

Asimismo, al carecer de un sistema de información integrado, los países centroamericanos y República Dominicana se enfrentan a un arsenal de datos dispersos entre diferentes instituciones, que tampoco muestran necesariamente la verdadera magnitud del fenómeno:

una adolescente que ha sido violada por su cuidador, por ejemplo, podría presentar su denuncia a la Policía Nacional, y luego acudir al Ministerio de Salud para ser atendida. Al haberse perpetrado el delito en el ámbito familiar, la misma niña podría además hacer uso de los servicios del instituto de protección de niñez y adolescencia de su país, dando como resultado que la misma víctima sea contabilizada por distintas entidades. O bien puede suceder que esa adolescente no acuda a ninguna institución, con lo cual su caso no es contabilizado.

Además, el problema con las estadísticas provenientes de servicios sociales se agrava cuando estos son inexistentes, o bien cuando las autoridades y las sociedades son insensibles a la VCMN:

A fin de mejorar la reunión de datos en esta esfera, es necesario mejorar paralelamente la cantidad y calidad de los servicios para las víctimas/sobrevivientes de la violencia, así como reducir el estigma y la discriminación de que son objeto. (Naciones Unidas, 2006, p. 79).

Ante las múltiples restricciones que presenta la información disponible, los países de la región han emprendido un camino importante hacia la mejora en la recopilación de datos estadísticos sobre la problemática en los últimos años (ver tabla 5). Los esfuerzos van desde la creación de observatorios de seguridad ciudadana, género y violencia, entre otros temas a nivel nacional y local, hasta el levantamiento de encuestas institucionales de violencia contra las mujeres o la inclusión de módulos específicos sobre VCMN en encuestas de satisfacción de la acogida, tales como las de victimización.

Uno de los países que más ha avanzado en este aspecto es El Salvador. Al presente, cuenta con múltiples herramientas de recopilación de información desarrolladas por instituciones gubernamentales y actores de la sociedad civil. Un progreso sobresaliente en esta nación es el diseño y levantamiento de la Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer a cargo de la DIGESTYC, en coordinación con la Dirección de Información y Análisis (DIA) del MJSP. Este esfuerzo ha sido posible gracias a la creación de un presupuesto etiquetado para asegurar la continuidad de la encuesta.

Como se muestra en la tabla 5, existen distintas herramientas y mecanismos para la generación e integración de información sobre la VCMN.

En EL SALVADOR, figura el Observatorio de Estadísticas de Género (OEG) de la DIGESTYC y el Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas Capítulo El Salvador del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA).

Por su parte, las autoridades de **BELICE Y REPÚBLICA DOMINICANA** han encaminado esfuerzos hacia la construcción de observatorios de seguridad ciudadana a nivel nacional.

En el caso de **HONDURAS**, existe el Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), que abarca 30 municipios de territorio y ha sido impulsado desde la academia, así como también existe un compromiso por parte del INE para recopilar datos de 2019 en materia de violencia intrafamiliar³⁸, en el marco de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA).

En el caso de **GUATEMALA Y COSTA RICA**, también se observan avances, entre los que destacan la creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia en contra de la Mujer (SNIVCM), impulsado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG), respectivamente. Aunque, en ambos casos, cabe señalar que la información integrada procede de registros administrativos, sin que en la actualidad se cuente con alguna encuesta nacional especializada sobre la VCMN que genere datos más precisos acerca de la dimensión real del problema.

Vale la pena mencionar que República Dominicana llevó a cabo un proceso para realizar la Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres (ENESIM-2018).

Tabla 5
Instrumentos de recolección de datos específicos sobre violencia contra las mujeres

País	Institución	Herramientas
Belice	Consejo Nacional de Seguridad	Observatorio de Criminalidad de Belice
Costa Rica	INAMU	Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG)
	Ministerio de Justicia y Paz	Observatorio de la Violencia Observatorio de Violencia de Género (Poder Judicial)
El Salvador	MJSP, DIA, DIGESTYC	Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres
	MJSP, DIA, DIGESTYC	Observatorio de Estadísticas de Género (etiquetado presupuestal para la creación de la Unidad de Género en la DIGESTYC)
	MJSP, DIA, DIGESTYC	Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer
	ISDEMU	Informe sobre la Situación de la Violencia contra las Mujeres en El Salvador

³⁸ Incluye actos violentos ejercidos y recibidos en el seno de un hogar, perpetrado(s) y recibido(s) por cualquier integrante(s) de la familia.

País	Institución	Herramientas
(Continuación) El Salvador	ORMUSA	Observatorio de la Violencia de Género contra las Mujeres
	Alcaldía de Santa Tecla	Observatorio Municipal para la Prevención de la Violencia
	Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida	Observatorio Feminista
	IDHUCA	Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas
Guatemala	INE	Sistema Nacional de Información sobre Violencia en contra de la Mujer (SNIVCM)
	Ministerio Público	Observatorio de la Mujer
Honduras	INE	Registros de información sobre violencia contra las mujeres
	UNAH	Observatorio de la Violencia de la Universidad Autónoma de Honduras
República Dominicana	Ministerio de Interior y Policía	Observatorio de Seguridad Ciudadana
	Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)	Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres (ENESIM-2018).
	Poder Judicial	Observatorio de Justicia y Género

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en Umaña (2017) y comunicación personal con fuentes oficiales

Pese a presentar avances importantes, los países tienen el reto de generar datos que permitan evidenciar la magnitud real del problema, así como el comportamiento de ciertos tipos de violencia o factores relacionados con la inseguridad y la violencia social que afectan de manera diferenciada a las mujeres y las niñas por cuestiones de género, particularmente a las menores de edad. Tal es el caso de la trata y tráfico de personas, la violencia en contextos de migración, la alta criminalidad y presencia de pandillas o crimen organizado, la violencia contra defensoras de derechos humanos, el desplazamiento forzado, las desapariciones de mujeres, etc. Los pocos datos disponibles en estas temáticas son, por lo general, levantados por los medios de comunicación, la academia, organizaciones no gubernamentales y agencias del sistema de las Naciones Unidas.

También es importante promover el uso de encuestas especializadas para medir la VCMN, ya que constituye el método más efectivo y confiable para la medición del fenómeno. Como se muestra la tabla 5, solo El Salvador cuenta con una encuesta de este tipo, mientras que en el caso de Guatemala y República Dominicana, se ha iniciado con las tareas para realizar una encuesta de tales características. Esto puede ser el resultado de los elevados costos de estas encuestas del entendimiento limitado sobre la relevancia del fenómeno por parte de los Institutos Nacionales de Estadística para incluir, entre sus funciones principales, el desarrollo de herramientas de este tipo o, en su defecto, la incorporación de módulos que aborden el tema en las encuestas existentes (Essayag, 2017).

Para entender y abordar la VCMN, se necesita más y mejor información, así como también la realización de análisis interseccionales de datos de distintas fuentes que permitan contar con diagnósticos integrales sobre los problemas que enfrentan las mujeres y las niñas en materia de seguridad y violencia.

4.3.2 El gran desafío: pasar de contar a entender

Centroamérica y República Dominicana han dado pasos significativos hacia el diseño de herramientas cuantitativas para medir la violencia contra las mujeres. Estas han servido para recopilar más información y medir la prevalencia del problema, aunque todavía existen déficits importantes. Sin embargo, el reto en la actualidad no solo es generar información suficiente sino también comprender mejor el problema, descubrir cómo las mujeres experimentan la violencia, el contexto en el que ocurre, los vínculos entre ciertas expresiones de violencia contra las mujeres y otros tipos de violencia social, y los obstáculos con los que tropiezan las víctimas o sus familiares al intentar acceder a la justicia.

El reto se ve complejizado por la amplia variabilidad que presentan los países en términos de la periodicidad y metodología para calcular sus indicadores, así como en cuanto a la presentación y calidad de los datos reportados. Por ejemplo, hay países que registran algunos datos relevantes sobre el lugar de ocurrencia de los delitos, o sobre la relación entre víctimas y victimarios, pero otros aún no lo hacen, como es posible ver en el capítulo 2 de este informe.

En esta línea, una de las principales barreras identificadas en el estudio del problema de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región ha sido el registro de los femicidios/feminicidios. En los países de Centroamérica y República Dominicana existen importantes diferencias en la manera en que se registran estas transgresiones, lo cual se debe, por una parte, a las diferencias que existen en cuanto a la tipificación del delito y, por otro, a la metodología que se sigue para generar la estadística, por lo cual la comparabilidad entre los distintos países es complicada, así como la integración de un dato regional.

En El Salvador, por ejemplo, se le denomina “feminicidio”, mientras que en Costa Rica se le llama “femicidio” y hace una distinción entre el “**femicidio legal**” y el “**femicidio ampliado**” a la hora de reportar sus estadísticas.

▶ **El primero** es tipificado por el artículo 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres, el cual castiga las muertes de mujeres en manos de sus cónyuges o parejas actuales, **mientras que en el segundo** se contempla a los asesinatos de mujeres por motivos de género ocurridos en relaciones de noviazgo, después de un divorcio, luego del cese de una unión de hecho, los que ocurren en ámbito público y aquellos a raíz de un ataque sexual, entre otros (Poder Judicial, 2018).

Por su parte, en Belice aún no hay una tipificación penal del delito de femicidio/feminicidio.

En lo que se refiere a la contabilización regional de los casos, se enfrenta el problema de la diversidad de metodologías que existen en los diversos países para dar cuenta del número de femicidios/feminicidios.

▶ Por ejemplo, en el caso de **COSTA RICA** se tienen dos datos, el relativo al femicidio legal que es generado por el Poder Judicial y resulta a partir de sentencias de femicidio, y el dato de femicidio ampliado que resulta de un análisis llevado a cabo en una mesa interinstitucional en la cual se validan todos los casos de muertes violentas de mujeres y se determina si cumplen con las características definidas en la conceptualización del femicidio desde un plano más sociológico, es decir, no desde los criterios establecidos en la

ley que lo restringe al ámbito de la pareja, sino desde el concepto teórico de femicidio. Por acuerdos interinstitucionales, ambos datos son oficiales.

▶ **EN EL SALVADOR**, el dato estadístico oficial de feminicidio resulta del trabajo interinstitucional entre la FGR, la PNC y Medicina Legal mediante el cual se analizan, clasifican y consolidan los datos sobre muertes violentas de mujeres proporcionados por estas tres instancias, de tal forma que no se trata de un dato judicial, asentado en un registro administrativo específico, sino de un dato acordado interinstitucionalmente.

▶ Por su parte, en **GUATEMALA** existen dos datos, el que proporciona el MP a partir del registro del caso en el expediente, y el dato que se genera a partir de los registros del Poder Judicial, una vez que se ha emitido una sentencia.

El principal reto en la región para comparar e integrar datos de femicidio/feminicidio es que existe una gran heterogeneidad de definiciones del delito en los instrumentos legales. Sumado a esto, las instituciones que capturan y miden el dato son múltiples y lo hacen bajo criterios muy disímiles (los factores que determinan las conductas o circunstancias que califican el tipo penal como femicidio/feminicidio difieren entre países). En este sentido, un primer gran reto, entre otros, es avanzar en consensos sobre la tipificación del delito de femicidio/feminicidio, de manera que se pueda contar con cifras oficiales comparables.

En el contexto de cada uno de los países, existe un reto importante para consolidar los datos de femicidio/feminicidio como resultado de que pueden suceder variaciones en la tipificación del delito — desde el momento del registro del caso por la policía, su posterior registro en el expediente de investigación por parte del MP y su registro en el desarrollo y conclusión del proceso judicial por parte del órgano de impartición de justicia —, de forma que un mismo caso puede ser reclasificado en alguna de estas etapas, sin que ello conlleve una consolidación de los datos que contribuya a tener claridad sobre el número exacto de feminicidios o femicidios en los países.

*La falta de variables relevantes como: **el lugar y las condiciones de ocurrencia, la relación entre víctima y perpetrador, los antecedentes de violencia y el perfil sociodemográfico de la víctima y perpetrador, entre otros, constituye también una limitación para la generación de estadísticas sólidas sobre femicidio/feminicidio en cada uno de los países estudiados.***

De igual forma, otro inconveniente en este terreno deviene del propio proceso operativo de registro, investigación y clasificación de las muertes violentas de mujeres, pues la ausencia de la adecuada aplicación de protocolos o investigaciones judiciales puede ocasionar una inadecuada tipificación del delito, resultando en un subregistro real del problema.

Lo anterior concuerda con el diagnóstico de expertas como Julia Monárrez, quien manifiesta que:

El análisis del feminicidio puede presentar algunos problemas con relación a la obtención de los datos. Los inconvenientes incluyen el desconocimiento del número exacto de mujeres asesinadas, las causas o motivos que propiciaron esa clase de muertes y la poca confiabilidad de las estadísticas. Esto es así porque las estadísticas no registran el motivo, la relación entre la víctima y el victimario, ni las diferentes violencias que sufrieron las mujeres antes de ser asesinadas, como tampoco su domicilio o el lugar donde fue encontrado el cadáver. Ante tal situación, es necesario buscar métodos alternativos para poder entender el feminicidio con mayor precisión (Atencio, 2011).

Además de las dificultades para generar los datos de femicidio/feminicidio, otro reto transversal reconocido por las instituciones en la gestión de la información sobre seguridad en la región de Centroamérica y República Dominicana es la falta de desagregación de los datos. Si bien los países presentan una cifra global que refleja la cantidad de víctimas o la de denuncias para casi todos los delitos, es frecuente encontrar que no se profundiza en algunas categorías como, por ejemplo: las circunstancias en las que ocurrió el delito, el lugar de ocurrencia, la relación entre la víctima y el/los victimario/s, la ocupación de la víctima, o inclusive el sexo de esta y de su agresor. **El insuficiente conocimiento de estos detalles entorpece la investigación de los casos, favoreciendo así el incremento de los índices de impunidad, así como dificultando la caracterización de la dinámica de la violencia de género.**

Uno de los crímenes que presentan mayores vacíos en este aspecto son **los delitos sexuales**.

En **REPÚBLICA DOMINICANA**, por ejemplo, las series de datos provistos por la Procuraduría General de la República, no revelan el sexo de las víctimas.

EN HONDURAS, los datos generados por los observatorios de la Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional (UTECI) se limitan a 30 municipios, de modo que no es posible realizar un análisis comparativo ni de la magnitud ni de la evolución de este crimen en hombres y mujeres en un período determinado. Tampoco es factible saber si ha habido progresos o retrocesos en la erradicación de la VCMN.

En cuanto a **BELICE**, llama la atención que los archivos del Departamento de Policía no incluyen casos de violencia sexual en hombres. Si bien es posible que no exista alguno, es una situación poco probable. Más bien se prevé que este vacío puede ser producto de la limitada capacidad institucional para registrar un delito subreportado, debido al estigma y la discriminación que sufren sus víctimas; o bien, de la exigua sensibilización institucional para reconocer estas vulneraciones, dada su baja incidencia en comparación con la de los casos de mujeres o con la de otros delitos que les afectan en mayor medida a los hombres, como los asesinatos.

Por lo tanto, la producción de información desagregada resulta particularmente relevante para el estudio con enfoque de género de la violencia que afecta a las mujeres, ya que no solo permite formular hipótesis más precisas sobre las causas, efectos y dinámicas del problema, sino también constituye evidencia clave para la investigación de los casos. En este sentido, resulta imperativo registrar una serie de características sobre las víctimas, los victimarios, los delitos y el desempeño institucional en el tema, tal como se propone en el recuadro 2.

RECUADRO 2

Datos necesarios en los registros de información desagregada

Sobre las víctimas:

sexo, edad, etnicidad, nivel educativo, ocupación, estado civil, relación con el victimario, condición socioeconómica, nacionalidad, antecedentes de violencia, etc.

Sobre los victimarios:

sexo, edad, etnicidad, nivel educativo, ocupación, estado civil, relación con la víctima, condición socioeconómica, nacionalidad, antecedentes penales, vínculo con organizaciones delincuenciales, complicidad de otras personas en el cometimiento del delito, etc.

Sobre los delitos:

lugar de ocurrencia, departamento/municipio/provincia de ocurrencia, área de ocurrencia (urbana/rural), arma o método utilizado para perpetrar el delito, fecha de ocurrencia, hora de ocurrencia, motivo o circunstancia, etc.

Sobre del desempeño institucional:

casos judicializados, casos tipificados (femicidio/feminicidio), casos desestimados, sobreseimientos, declaración de sentencias (condenatoria/absolutoria) y justificación, monto de la pena, cumplimiento del a pena, etc.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

Algunos países objeto de estudio aún no desagregan la información disponible por variables territoriales y temporales que ayudarían a contextualizar el delito, es decir, por departamento, provincia, lugar de ocurrencia, fecha y hora. Un claro ejemplo son los femicidios/femicidios en Costa Rica y Honduras, donde no se encontró evidencia para determinar si estos crímenes ocurren predominantemente en espacios públicos como la calle, la escuela, el trabajo, un centro comercial, etc., o en espacios privados como el hogar, un apartamento o una habitación de hotel.

La mayoría de las estadísticas en los países estudiados sobre violencia de género contra las mujeres se centra en la violencia que ocurre en el ámbito privado, pues varios tipifican el delito de violencia doméstica o intrafamiliar, pero **es relevante que se cuente con estadísticas sobre la violencia de género que enfrentan las mujeres en otros ámbitos como la escuela, el trabajo o los espacios públicos.**

Los registros administrativos también presentan inconsistencias y numerosos casos “no determinados”³⁹. Estos varían de país en país, no obstante, suelen ser excesivamente altos para los delitos sexuales, sobre todo en lo que concierne a la relación entre la víctima y el agresor. Una posible causa puede estar relacionada al hecho de que las víctimas se niegan a compartir esta información a las autoridades por temor a sufrir una revictimización, ya que la poca evidencia de que se dispone revela que este tipo de violencia es ejercida por personas cercanas a ellas. Otra razón es que las personas que registran la información primaria se limitan a integrar la información que consideran esencial para el desahogo de la denuncia y no completan todas las variables consideradas.

39 Un dato se registra como “no determinado” en cualquier variable cuando la información correcta no está disponible.

Por otra parte, algunos países como Honduras y Belice presentan, además, series de tiempo cortas y carecen de datos actualizados al año más reciente. La ausencia de esta información limita realizar análisis de tendencias que revelen el comportamiento del problema y el impacto de las intervenciones públicas en el tiempo. Como se señala en apartados anteriores, la carencia de datos actualizados también hace que la planificación de políticas públicas y estrategias de seguridad ciudadana carezcan de una base precisa que las sustente. Al respecto, es importante recordar que dentro de los factores que contribuyen a la falta de información en materia de seguridad con enfoque de género se encuentran aspectos del ámbito institucional de las áreas de seguridad pública, tales como: **la baja inversión en capacidades de recursos humanos especializados, la alta rotación de personal y la carencia de una agenda específica para enriquecer estadísticas de seguridad con enfoque de género.**

A la situación anterior hay que agregar que se carece de información estadística que permita valorar con evidencia la efectividad de diversas actuaciones de las autoridades del Estado en la protección e impartición de justicia en los casos de VCMN. Por ejemplo, se carece de datos sobre la solicitud y otorgamiento de medidas de protección a mujeres víctimas de violencia y su vinculación con la repetición de denuncias por violencia o posteriores femicidios o feminicidios, o sobre el porcentaje de denuncias por delitos relacionados con VCMN que concluyen con sentencias condenatorias, entre otros datos relevantes sobre la efectividad de las acciones de gobierno.

Además, los hallazgos de este estudio respaldan la necesidad de diseñar nuevos métodos que permitan profundizar en cómo la violencia afecta a grupos específicos de mujeres que están expuestos a múltiples vulnerabilidades debido a la discriminación o la exclusión social que experimentan. Tal es el caso de las mujeres con discapacidad, las indígenas, las

pobres, las adolescentes y las jóvenes, las lesbianas y las trans, las víctimas de trata y las migrantes, entre otras. En general, se observa que los países de la región pasan por alto el registro de las limitaciones físicas, la etnia, la edad, las condiciones socioeconómicas y la identidad u orientación sexual de las víctimas a la hora de elaborar sus expedientes.



Al no tomar en cuenta estos factores identitarios y de condiciones diferenciadas, se deja de obtener información que revele las distintas formas de discriminación y opresión con base en un enfoque interseccional que sufren diversos grupos de mujeres para generar políticas inclusivas y focalizadas que aporten de manera eficaz a la erradicación del problema.

En resumen, existen avances sustantivos en la generación de datos e indicadores sobre VCMN, así como en la existencia de mecanismos interinstitucionales para integrar y dar seguimiento a esos datos. Sin embargo, es altamente recomendable fortalecer las estadísticas delictivas, de victimización y violencia generadas por las instituciones de seguridad ciudadana a fin de entender cómo las mujeres experimentan la violencia en los países de Centroamérica y República Dominicana, y, por ende, cómo deben ser incorporadas en las políticas de seguridad ciudadana para una respuesta integral y eficaz.

4.3.3 Recursos etiquetados para la VCMN en las instituciones responsables de las políticas de seguridad ciudadana

En el proceso de desarrollo de este estudio, se consultó a las distintas instituciones de seguridad ciudadana en los países de la región objeto de este informe. Pero no se obtuvo los datos suficientes sobre la existencia y el monto de los recursos etiquetados para la respuesta a la VCMN en esas instituciones. En República Dominicana, la PGR y el Ministerio de Interior, así como la Policía Nacional informaron de la existencia de estos recursos, aunque no del monto. Al igual, el INE de Guatemala informó que sí contaba con recursos, pero no especificó el monto. Para el resto de las instituciones no se cuenta con información.

En las entrevistas aplicadas en el marco del estudio, fue reiterado el señalamiento en el sentido de que las instituciones de seguridad ciudadana carecen de los recursos suficientes para responder plenamente ante la VCMN y fortalecer las acciones para incorporar el género. Algunas personas servidoras públicas señalan incluso que cuentan con mandatos de ley para la asignación de presupuesto en las instituciones de seguridad ciudadana para responder ante la VCMN pero que esto no necesariamente se lleva a cabo:

En la ley ya se señala la necesidad de que se cuente con presupuesto etiquetado. La Asamblea ha aprobado recursos, pero no se otorgó el presupuesto señalado. (Servidora de la FGR de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

Se necesitan más recursos para fortalecer a las unidades de género. (Servidora del Ministerio de Justicia de Costa Rica, comunicación personal, mayo de 2019).

Se necesitan recursos para llevar a cabo los planes de atención a la violencia. (Servidora de la SEPREM de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

Se ha avanzado en cuanto a presupuestos etiquetados en Defensa y Seguridad Pública para que realicen actividades en materia de género. Pero no reportan su ejercicio. Por ejemplo, Ciudad Mujer tiene varios módulos de atención, pero el Instituto solo es responsable de 2. Los otros 3 no se ejecutan porque las otras instituciones no destinan recursos. (Servidora del Instituto Nacional de la Mujer [INAM] de Honduras, comunicación personal, junio de 2019).

La tabla 6 muestra la disponibilidad de información acerca de recursos etiquetados para VCMN en los diferentes presupuestos de cada país.

Tabla 6

Recursos etiquetados para VCMN

País	Ítem	Ministerios de Seguridad y Policía	Ministerio Público y de Justicia	Oficinas de Estadísticas
El Salvador	Existencia de recursos etiquetados para realizar acciones de respuesta ante la VCM	ND.	ND.	Si bien la entidad ha empleado recursos para la realización de encuestas, no hay información disponible sobre el monto destinado para estas y otras actividades.
	Porcentaje de recursos etiquetados en el presupuesto en los últimos 5 años	ND.	ND.	ND.
Costa Rica	Existencia de recursos etiquetados para realizar acciones de respuesta ante la VCM	ND.	ND.	ND.
	Porcentaje de recursos etiquetados en el presupuesto en los últimos 5 años	ND.	ND.	ND.
Guatemala	Existencia de recursos etiquetados para realizar acciones de respuesta ante la VCM	Sí.	ND.	Sí, muy poco.
	Porcentaje de recursos etiquetados en el presupuesto en los últimos 5 años	ND.	ND.	ND.
República Dominicana	Existencia de recursos etiquetados para realizar acciones de respuesta ante la VCM	Sí.	Si.	ND.
	Porcentaje de recursos etiquetados en el presupuesto en los últimos 5 años	ND.	ND.	ND.

ND = No se dispone del dato.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en comunicaciones personales con representantes de las consultadas

En las entrevistas, aspectos de distinta índole se resaltaron como efectos de la falta de recursos financieros etiquetados, algunos relativos a la generación de estadísticas dentro de las instituciones debido a las limitaciones para registrar información más desagregada y especializada, así como la elaboración de análisis. Otros fueron relacionados propiamente con la capacidad de respuesta ante las necesidades de las mujeres víctimas, por ejemplo la necesidad de contar con medidas de protección en situaciones de riesgo, en cuyos casos las medidas no se aplican como sería deseable pues se carece de personal suficiente.

Es altamente recomendable que las instituciones de seguridad pública cuenten con recursos etiquetados para responder oportuna y eficazmente a la VCMN, así como es necesaria la operación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de la ejecución de dichos recursos, a fin de fortalecer la labor de las instancias de seguridad ciudadana en la prevención, atención, sanción y reparación de daños de la VCMN. Una servidora salvadoreña dijo:

“los problemas a los que se enfrenta la policía para atender la violencia contra las mujeres y mantener el acompañamiento en caso de necesidad de protección son falta de elementos” (servidora de la FGR de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

4.3.4 Mecanismos de coordinación interinstitucional en el sector de seguridad ciudadana y el abordaje de la VCMN

La coordinación entre las instituciones gubernamentales es imprescindible para alcanzar mejores resultados en la implementación de las políticas públicas, pues todos los problemas o necesidades públicas que el Gobierno atiende son resultado de la confluencia de múltiples factores sociales, económicos, culturales y políticos, entre otros, que una sola institución es incapaz de atender.

En el ámbito de la VCMN, es particularmente necesaria la articulación interinstitucional que permita una respuesta integral al problema pues, como se señala en el capítulo 1, se trata de un problema complejo, multicausal y multifactorial ante el cual una respuesta eficaz solo será posible mediante la confluencia entre las instituciones relacionadas con los distintos ámbitos vinculados a las causas, las manifestaciones y los efectos del problema: salud, educación, seguridad pública, procuración y administración de justicia, desarrollo social y economía, entre otros.

Los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres en los países de Centroamérica y República Dominicana han formalizado, en su mayoría, dispositivos de articulación para dar respuesta ante la VCMN. Como se muestra en la tabla 7, **Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Panamá cuentan con mecanismos de articulación interinstitucional para abordar la VCMN, los cuales dan respuesta a mandatos legales nacionales.**

Tabla 7

Mecanismo de articulación interinstitucional para responder a la VCMN

País	Mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM)	Dependencia jerárquica	Mecanismo de articulación interinstitucional
Belice	Instituto Nacional de las Mujeres	Institución autónoma de derecho público con personería jurídica y patrimonio propios. Posee rango ministerial	No se creó un mecanismo de articulación interinstitucional.
Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Presidencia de la República	Comisión Ejecutiva de Alto Nivel (de carácter político)
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer	Presidencia de la República	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI)
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Presidencia de la República	Comisión Técnica Especializada (CTE) y Unidad Técnica Ejecutiva del sector Justicia
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	Institución autónoma de derecho público con personería jurídica y patrimonio propios. Posee rango ministerial	Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar
República Dominicana	Ministerio de la Mujer	Presidencia de la República	Comisión Nacional de Lucha, Prevención, Atención y Sanción a la Violencia (CONAPLUVI)
Panamá	Instituto Nacional de la Mujer	Entidad descentralizada dependiente del Ministerio de Desarrollo Social	Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU)

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en Essayag (2017) e información levantada en campo en 2018

La información levantada en campo refleja que la coordinación interinstitucional específica para impulsar la prevención, la atención, la sanción o la eliminación de la VCMN ha sido una estrategia que en la práctica se ha enfocado más hacia la coordinación operativa para la implementación de acciones o procedimientos en los cuales confluyen distintas dependencias. Un ejemplo de esto es lo que se hace mediante la instrumentación de protocolos y modelos de atención o aplicación de medidas específicas, tales como las de protección y atención integral especializada que involucran a más de una institución. Pero este ejercicio muestra importantes áreas de oportunidad para constituirse en un mecanismo estratégico de planeación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales en materia de VCMN.

Como reflejan los siguientes comentarios, entre las limitaciones que fueron señaladas por las personas entrevistadas se encuentra:

- a.** La falta de consistencia en la realización de reuniones.
- b.** La falta de asistencia de titulares o servidores/as públicos de alto nivel.
- c.** La alta rotación de personas que asisten a las reuniones
- d.** El insuficiente posicionamiento del problema de la VCMN en las agendas nacionales, lo que ocasiona falta de peso político de los propios mecanismos de las mujeres, que son las instancias convocantes.

El Ministerio de Seguridad es el ente rector en la materia. Pero la convergencia de otras instancias en distintos ámbitos y momentos procesales hace complicada la aplicación de principios de género para la VCMN y para la seguridad pública. (Servidora del Ministerio de Justicia de Costa Rica, comunicación personal, mayo de 2019).

Hay una coordinación más de corte operativo. No hay coordinación para la planeación de acciones. (Servidora de la PNC de Guatemala, comunicación personal, mayo de 2019).

En lo operativo, hay coordinación. Está la red nacional de derivación. Si bien hay coordinación a ese nivel operativo, no hay una planeación estratégica sobre VCMN. (Servidora del Ministerio Público de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

El ISDEMU está buscando esa coordinación, pero a las mesas de coordinación no van los titulares de las dependencias, y ello hace que no se dé buena coordinación. Hay mucho trabajo de convencimiento para que hagan las cosas desde la perspectiva de género. Hay posibilidades de coordinación a nivel central, pero si hay cambios de personal, o se dan hechos en el ámbito local, la colaboración interinstitucional no funciona. Las instancias del Ministerio de Justicia sí se coordinan. Pero cuando es con alguna del ámbito externo a este, la coordinación no es eficaz. (Servidora de la PNC de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

La Unidad de Género participa en esquemas de coordinación con el ISDEMU para la violencia de género. Pero en el terreno de la violencia ciudadana ha sido muy reciente y muy complicado. (Servidora de la PGR de El Salvador, comunicación personal, junio de 2019).

Hay un comité interinstitucional para la erradicación de la violencia de género y hay otro sobre trata. Se hacen reuniones mensuales. Están todas las instancias de Gobierno involucradas y algunas ONG. La presidencia de estas instancias es rotativa. Son buenos espacios de catarsis, pero falta voluntad política,

pues ni siquiera para los informes Beijing +25 el Ministerio Público quiere facilitar información.

(Servidora del INAM de Honduras, comunicación personal, junio de 2019).

De igual forma, el sector de seguridad ciudadana cuenta con mecanismos interinstitucionales de coordinación para atender la seguridad en los países, en los cuales confluyen todas las instituciones con atribuciones en la materia, como las de seguridad pública, procuración de justicia, el Poder Judicial e instancias de Gobernación, entre otras. En los países analizados, estos mecanismos se encarnan en los Consejos Nacionales de Seguridad (Honduras, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana) o en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (El Salvador). Estos mecanismos constituyen un instrumento estratégico en materia de la definición y seguimiento de las políticas nacionales en materia de seguridad y en ellos se tratan los asuntos relevantes de la seguridad ciudadana en los países de la región, como homicidios, robos, desapariciones y crimen organizado, entre otros, dando seguimiento y articulando acciones para su prevención y atención.

También, entre las instancias de seguridad ciudadana, existen otros mecanismos de coordinación interinstitucional, de corte operativo, que se articulan a partir de la implementación de programas, modelos, protocolos o acciones específicas de respuesta, con base en lo cual las distintas dependencias operan e interactúan para responder, en el marco de sus atribuciones, a un proceso específico. La tabla 8 muestra los mecanismos operativos entre las instancias de seguridad ciudadana para atender VCMN que existen actualmente en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras, que fueron los países que brindaron información al respecto. Sobre la base de estos mecanismos, las distintas instituciones de Gobierno se articulan para brindar respuestas a las mujeres víctimas de violencia.

Tabla 8

Mecanismos de coordinación para responder ante la VCMN

País	Mecanismo	Instituciones participantes	Objetivos
Costa Rica	Comités Locales de Atención Inmediata y Seguimiento para Casos de Alto Riesgo por Violencia contra las Mujeres (CLAIS)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Instituto Nacional de las Mujeres ▶ Ministerio de Gobernación y Policía ▶ Ministerio de Seguridad Pública ▶ Ministerio de Justicia y Paz ▶ Poder Judicial 	Brindar respuesta interinstitucional de protección inmediata a mujeres en situaciones de alto riesgo y, a su vez, mediante diversas acciones, previenen el femicidio y las tentativas de cometerlo.
	Convenio para contribuir con la reducción de la impunidad	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Poder Judicial ▶ Instituto Nacional de las Mujeres ▶ Colegio Profesional de Abogadas y Abogados de Costa Rica 	Facilitar un mayor y más efectivo acceso a la justicia de las mujeres que acuden al sistema penal.
	Protocolo interinstitucional de atención integral a víctimas de violación sexual en las primeras 72 horas de ocurrido el evento	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerio de Educación Pública ▶ Caja Costarricense de Seguro Social ▶ Ministerio de Seguridad Pública ▶ Poder Judicial ▶ Instituciones públicas que brindan servicios de atención a las personas menores de edad, adolescentes, jóvenes y adultos que han sido víctimas de violación ▶ Patronato Nacional de la Infancia ▶ Instituto Nacional de las Mujeres ▶ Emergencias 9-1-1 	El objetivo es brindar atención interdisciplinaria, integral y oportuna a la persona víctima de violación sexual en las primeras 72 horas de ocurrido el evento de asalto sexual, con el propósito de disminuir la probabilidad de infección por VIH e infecciones de transmisión sexual (ITS), y la revictimización, así como obtener las evidencias legales, garantizando los derechos de la persona usuaria.
	Protocolo de intervención para la valoración de riesgo en situaciones de violencia contra las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Caja Costarricense de Seguro Social ▶ Ministerio de Salud ▶ Ministerio de Seguridad Pública ▶ Poder Judicial ▶ Patronato Nacional de la Infancia ▶ Ministerio de Justicia y Paz ▶ Oficinas Municipales de la Mujer 	Este protocolo permite brindar una atención oportuna a mujeres en riesgo de muerte. Este riesgo se determina gracias a la aplicación de un instrumento con indicadores de riesgo.
	Modelo de Atención Integral en Salud a Personas Víctimas de Violencia Sexual	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerio de Salud ▶ Caja Costarricense de Seguro Social 	Con este modelo se brinda asesoramiento a las mujeres para enfrentar el tema de la violencia sexual.

País	Mecanismo	Instituciones participantes	Objetivos
El Salvador	Comisión Técnica Especializada en Género del MJSP	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Secretaría de Inclusión Social ▶ Policía Nacional Civil ▶ Academia Nacional de Seguridad Pública ▶ Inspectoría General de Seguridad Pública ▶ Dirección General de Migración y Extranjería ▶ Dirección General de Centros Penales 	Es tema prioritario el cumplimiento de las leyes: Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y su política; Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE).
	Ciudad Mujer	<p>Módulo de Atención y Prevención de Violencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer ▶ Policía Nacional Civil ▶ Fiscalía General de la República ▶ Instituto de Medicina Legal ▶ Procuraduría General de la República ▶ Secretaría de Cultura <p>Módulo de Autonomía Económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa ▶ Instituto Salvadoreño de Formación Profesional ▶ Fondo Solidario para la Familia Microempresaria ▶ Banco de Fomento Agropecuario ▶ Ministerio de Trabajo y Previsión Social ▶ Registro Nacional de las Personas Naturales ▶ Defensoría del Consumidor ▶ Ministerio de Educación ▶ Ministerio de Agricultura y Ganadería ▶ Banco de Desarrollo <p>Módulo de Gestión Territorial y del Conocimiento: Se articula con actores locales del área de influencia de cada sede, tanto gobiernos municipales como organizaciones y asociaciones de mujeres, ONG, centros escolares, casas de la cultura y empresas privadas, entre otras.</p>	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las mujeres salvadoreñas, mediante la facilitación de servicios que satisfagan sus necesidades básicas e intereses estratégicos.

País	Mecanismo	Instituciones participantes	Objetivos
(Continuación) El Salvador	Modelo integral de atención interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Previsión Social ▶ Corte Suprema de Justicia ▶ Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ▶ Policía Nacional Civil ▶ Secretaría de Inclusión Social/Ciudad Mujer, Instituto de Medicina Legal ▶ Unidad Técnica Especializada ▶ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer ▶ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia ▶ Fondo Solidario para la Salud ▶ Alcaldía Municipal de Soyapango ▶ Varias organizaciones de la sociedad civil 	Otorgar un apoyo integral a más mujeres víctimas de violencia.
Honduras	Ciudad Mujer	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Secretaría de Coordinación General de Gobierno ▶ Secretaría de Salud ▶ Secretaría de Seguridad ▶ Secretaría de Trabajo y Seguridad Social ▶ Secretaría de Finanzas ▶ Instituto Nacional de la Mujer ▶ Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia ▶ Instituto Nacional de Formación Profesional ▶ Secretaría de Agricultura y Ganadería ▶ Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social ▶ Ministerio Público ▶ Secretaría de Salud ▶ Despacho de la Primera Dama ▶ Programa Ciudad Mujer 	Mejorar las condiciones de vida de las mujeres en Honduras ofreciendo servicios integrados. En el caso de la violencia, operar un modelo integral de atención.

País	Mecanismo	Instituciones participantes	Objetivos
(Continuación) Honduras	Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Investigaciones de Muertes Violentas de Mujeres y los Femicidios	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerio Público, a través de la Agencia Técnica de Investigación Criminal y de la Fiscalía de Delitos contra la Vida ▶ Secretaría de Seguridad ▶ Secretaría de Derechos Humanos y de Justicia ▶ Secretaría de Gobernación y Descentralización ▶ Instituto Nacional de la Mujer ▶ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ▶ Centro de Estudios de la Mujer (Honduras) ▶ Movimiento de Mujeres por la Paz "Visitación Padilla" ▶ Asociación Calidad de Vida 	Asesoría y apoyo técnico para la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC), la Fiscalía Especial de Delitos Contra la Vida, la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y el Instituto Nacional de la Mujer, así como de las demás dependencias estatales vinculadas con la erradicación de los delitos contra la vida de las mujeres. Además, es un espacio de articulación de estrategias y consensos entre las diferentes instancias del sector público y representantes de organizaciones de mujeres vinculadas al tema de femicidios.
	Comisión Interinstitucional de Seguimiento a la Aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica, de 1998	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Poder Judicial, a través de los Juzgados de Letras de Familia responsables de la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica y la Corte Segunda de Apelaciones ▶ Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especial de la Mujer ▶ Instituto Nacional de la Mujer ▶ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ▶ Secretaría de Salud, a través de las Consejerías de Familia ▶ Secretaría de Seguridad ▶ Alcaldía Municipal del Distrito Central ▶ Centro de Derechos de Mujeres (ONG) 	Dar seguimiento a la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica.

País	Mecanismo	Instituciones participantes	Objetivos
Guatemala	Mecanismo Isabel-Claudine	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerio Público ▶ Ministerio de Gobernación ▶ Procuraduría General de la Nación ▶ Ministerio de Relaciones Exteriores ▶ Policía Nacional Civil ▶ Dirección General de Migración ▶ Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas ▶ Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia ▶ Pastoral Social de Alta Verapaz ▶ Convergencia Cívico-Política de Mujeres 	Búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas.
	Botón de pánico instalado en el Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerio Público ▶ Ministerio de Gobernación y ▶ Policía Nacional Civil 	Asistencia inmediata a mujeres en condición de violencia.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en comunicaciones personales con representantes de las instituciones

Estos distintos mecanismos existentes en los países reportados representan un avance en las capacidades de las instancias de seguridad para coordinarse interinstitucionalmente y dar respuesta a las necesidades de seguridad e integridad de las mujeres y las niñas en la región analizada. No obstante, persisten importantes áreas de oportunidad para fortalecer la coordinación entre instituciones en la atención integral a la VCMN en las políticas de seguridad ciudadana, así como en el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las instancias responsables de la seguridad ciudadana.

Las entrevistas realizadas en campo con servidoras y servidores públicos muestran que existen retos para incorporar la VCMN como un tema relevante en los Consejos Nacionales de Seguridad, así como para incidir en la incorporación de la perspectiva de género en sus estrategias.

Desde la mirada de distintas personas entrevistadas, las cuestiones relevantes que se integran prioritariamente en la agenda de estos consejos corresponden a temas identificados como de relevancia nacional, como homicidios o robos. Desde su opinión, estos son los asuntos que se reportan internacionalmente en los indicadores de seguridad. En algunos países, los mecanismos nacionales de las mujeres participan en estos consejos de seguridad, como es el caso de Costa Rica, El Salvador y Honduras. Sin embargo, identifican que su capacidad de incidencia es limitada. En El Salvador, es relevante señalar que en 2018 se instaló en el Consejo de Seguridad Nacional la mesa técnica de violencia de género, lo cual representó un avance importante, aunque para 2019 no continuó.

Servidoras públicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica expresaron lo siguiente:

En el Consejo de Seguridad, a la hora de hablar de violencia (se) habla de robos, homicidios; pero no de violaciones, feminicidios, etc. (Servidora del MP de Guatemala, comunicación personal, junio de 2019).

El terreno de la seguridad ciudadana ha sido muy reciente y complicado para incorporar la violencia de género en ese terreno. De hecho, la mesa técnica de violencia de género está recién instalada. (Servidora de la PGR de El Salvador, comunicación personal, mayo de 2019).

El INAM asiste a reuniones de Consejo Nacional de Seguridad, pero no tiene incidencia alguna. Se hicieron propuestas de ampliar los presupuestos para que operaran espacios de investigación de la seguridad de las mujeres, pero aún nada. (Servidora del INAM de Honduras, comunicación personal, junio de 2019).

El Ministerio de Justicia se coordina, para seguridad ciudadana, con la Corte, con Gobernación, con el INAMU. La coordinación no es tan fuerte, no hay un consejo que se reúna periódicamente. (Servidora del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, comunicación personal, mayo de 2019).

De esta forma, un aspecto importante será transitar de una coordinación interinstitucional de corte operativo a una coordinación interinstitucional estratégica para prevenir, atender, sancionar y reparar el daño a las mujeres víctimas de violencia. Para lograrlo, será importante posicionar el tema de la VCMN y transversalizar la perspectiva de género en los propios Consejos Nacionales de Seguridad Pública.

5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

5.1 Mecanismos de consulta e involucramiento de organizaciones de mujeres en las políticas de seguridad ciudadana

En prácticamente todos los países analizados, se cuenta con espacios formales para la participación de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con la eliminación de la VCMN. Esos espacios se enmarcan en lo dispuesto por las leyes o decretos que crean los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y también las comisiones o coordinaciones encargadas específicamente de la VCMN (por ejemplo, en Guatemala). ***Estos cuentan con consejos consultivos o de participación a los que se integran organizaciones de la sociedad civil, especialistas y, en algunos casos, instituciones académicas y también agencias de cooperación internacional*** (Costa Rica y Guatemala).



Los espacios de participación ciudadana operan en todos los casos a nivel nacional, pero solo en Costa Rica y Guatemala también operan a nivel local.

COSTA RICA lo hace mediante redes de participación institucionalizadas donde convergen gobierno y sociedad civil, creadas por mandato del Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar⁴⁰. En este modelo de gestión de la atención de la VCMN, está contemplada también la concurrencia de instancias de seguridad ciudadana a nivel nacional y local.

EN GUATEMALA, existe el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), que organiza y coordina la Administración pública a nivel departamental, municipal y local, en los cuales existen comisiones de la mujer:

... en donde las organizaciones de mujeres en coordinación con las representaciones de la institucionalidad pública en el territorio, plantean e impulsan iniciativas en beneficio del sector, a partir de las necesidades locales, para elevarlas a las instancias colegiadas de toma de decisiones para la gestión del desarrollo (Secretaría Presidencial de la Mujer [SEPREM], s. f.).

En este modelo de gestión, también se contempla la concurrencia de instancias de seguridad ciudadana a nivel local.

No obstante, en cuanto a instituciones como las policías, las procuradurías, las fiscalías y demás órganos, no se contó con evidencia sobre la participación de organizaciones de la sociedad civil para fines de erradicación de la VCMN, ni en el ámbito nacional ni en los ámbitos locales. Existe vinculación con ese tipo de entidades solo para necesidades puntuales de sensibilización y capacitación, particularmente de personal operativo, pero no para aprovechar su conocimiento, por ejemplo, sobre la dinámica del problema, las experiencias de involucramiento comunitario, el uso estratégico de la información, etc. Esta cuestión podría estar limitando la posibilidad de que las acciones en materia de seguridad ciudadana sean más efectivas, en tanto que esas organizaciones responden a las necesidades y problemas específicos de las mujeres que viven el problema de la violencia de género.

40 Para detalles del modelo de gestión con el que operan, así como del estado de avance que se tiene, ver la Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032 (Instituto Nacional de las Mujeres [INAMU], 2017, pp. 29, 145 y ss.).

5.2 Mecanismos de rendición de cuentas a población abierta

La rendición de cuentas a la población sobre el resultado de las acciones que desde las instituciones rectoras de la seguridad ciudadana se realizan para la eliminación de la VCMN es variada en el conjunto de países estudiados.

Por un lado, está COSTA RICA, que hace públicos los informes que remite a los comités de la CEDAW y de Belém do Pará, así como las resoluciones de tales órganos. Esto lo lleva a cabo como parte de la información que por oficio el Estado tiene obligación de publicar en su apartado de transparencia en la página del mecanismo de género nacional en internet. Además, tiene previsto emitir anualmente un informe del sistema antes mencionado, como parte de la implementación de la política nacional en materia de eliminación de la VCMN⁴¹.

Por su parte, EL SALVADOR emite, a través del ISDEMU, informes diversos periódicos sobre la situación de la VCMN, por ejemplo, el *Informe Anual sobre la situación de la violencia contra las mujeres en El Salvador*, el cual no se sustenta en el programa respectivo, sino en la LEIV. La disponibilidad de este tipo de información es amplia, a través

de su página de internet, en la sección de transparencia, en la parte relativa a “Informes exigidos por disposición legal” (Portal de Transparencia, s. f.).

Además, El Salvador cuenta con el Observatorio de Estadísticas de Género, de la DIGESTYC, en cuyo sitio de internet se encuentra disponible para el público en general la información relevante en materia de VCMN, por ejemplo, los resultados de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres, así como también se puede acceder al Sistema Nacional de Datos, con estadísticas e información de violencia contra las mujeres, que genera múltiples documentos sobre diversos aspectos del problema en la actualidad (ver <http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/observatorio.genero/>).

No es el caso del resto de los países. En los respectivos planes y programas contra la VCMN antes analizados, no existen mandatos expresos para emitir información periódica como un ejercicio de rendición de cuentas. En consecuencia, **ningún otro país emite información pública que permita dar seguimiento y evaluar las acciones contempladas en esos planes y programas.** Esto es así a pesar de que en dos de ellos (Guatemala y República Dominicana) existen obligaciones de transparencia en ese sentido, que se señalan en los respectivos portales de sus mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres.

41 En el documento de la política señalada, se plantea que “este mecanismo también incluye los procedimientos para la entrega de informes periódicos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, incluyendo los avances y retos en la implementación del PLANOSI y sus planes de acción” (p. 149).

En lo que concierne a las instituciones (policiales, fiscales y judiciales) que convergen en las políticas y acciones de seguridad ciudadana de los países de la región analizados, solo en los casos de Costa Rica y Guatemala existe vasta información relativa a la VCMN, expuesta en términos de una rendición de cuentas amplia.

En el caso de COSTA RICA, mediante la página “Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia”, se expone información para reflejar el quehacer del Poder Judicial costarricense en cuanto a la prevención, la atención y la sanción de la VCMN, adecuada al tipo de solicitante (mujer o especialista) (ver <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/quienes-somos/bienvenida/>).

En el caso de GUATEMALA, la información se hace pública mediante la página del Observatorio de la Mujer, que depende del MP (ver <http://observatorio.mp.gob.gt>).

En REPÚBLICA DOMINICANA, el Observatorio de Seguridad Ciudadana, dependiente del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, emite un boletín estadístico trimestral sobre los principales indicadores de la seguridad, ninguno de los cuales refiere a la VCMN en específico, salvo que la información se puede desglosar por sexo. No se emiten como parte del seguimiento a acciones institucionales programadas, sino en carácter de “datos abiertos”, por lo que no se pueden considerar acciones de rendición de cuentas, sino solo de transparencia gubernamental (ver <http://www.oscrd.gob.do/>).

-

6 DESAFÍOS

6.1 Marcos legales y políticas públicas

Como puede ver en este capítulo, ***en las últimas décadas los países de la región centroamericana y República Dominicana han dado pasos importantes hacia la consolidación de políticas públicas de seguridad ciudadana.*** Sin duda, los marcos legales a nivel internacional han servido para crear o reformar leyes en los países, y, de este modo, abordar la inseguridad y la violencia como problemas multicausales y multidimensionales que afectan de manera diferenciada a distintos grupos de población.



Las legislaciones y políticas públicas de seguridad ciudadana actuales son el fundamento legal para el desarrollo de diversos planes y programas en los países de la región, que orientan la acción estatal para avanzar en la eliminación de la inseguridad y la violencia, incluida aquella que afecta de manera específica y desproporcionada a las mujeres y las niñas.



Un siguiente paso en el camino de fortalecer la respuesta integral a la violencia e inseguridad que afecta a las mujeres y las niñas es incorporar el enfoque de género en los instrumentos legales de la seguridad ciudadana y trazar hojas de ruta que involucren un trabajo conjunto, coordinado y sistemático entre las distintas instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana y a la VCMN.

La investigación demostró que en la actualidad todavía no se integra a la VCMN en el curso central de los asuntos prioritarios de la seguridad ciudadana, lo cual ha derivado en una importante separación entre el trabajo que llevan a cabo las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y el que realizan aquellas áreas o instituciones responsables de la VCMN.

Por su parte, **los instrumentos legales específicos de VCMN también han tenido avances significativos en la región**, lo cual aporta un marco de actuación pública que incrementa las posibilidades de una mejor respuesta ante el problema y sus factores causales. Por eso es que la mayoría de las personas entrevistadas los valoraron como adecuados para atender el problema de la VCMN. No obstante estos avances, se identifican algunas áreas de oportunidad en materia normativa, como el hecho de que algunas legislaciones nacionales están centradas en la violencia doméstica y existe poca legislación que tipifica a otras formas de VCMN en ámbitos públicos y privados, o a expresiones concretas de violencia, como el acoso sexual en espacios públicos o el desplazamiento forzado, así como respecto de la tipificación del femicidio/feminicidio.

Un aspecto que muestra la investigación es que en los documentos que plasman las políticas nacionales de seguridad ciudadana en los países contemplados en el estudio, se incorporan objetivos o acciones para responder ante la VCMN, lo cual favorece la actuación de las instancias de seguridad en la materia. Sin embargo, es importante que la respuesta a los problemas de inseguridad de las mujeres transite de concentrarse en objetivos particulares que contienen la atención a expresiones tradicionalmente atendidas de la VCMN (como la violencia doméstica o intrafamiliar) hacia una integración transversal del enfoque de género en todo el cuerpo de la política nacional de seguridad. Así, también, es necesario visibilizar e integrar de manera central los distintos problemas de inseguridad y violencia que enfrentan las mujeres y las niñas.

Para alcanzar lo anterior es imprescindible fortalecer diagnósticos nacionales, regionales y locales sobre la situación de la VCMN, que permitan conocer su magnitud y dinámicas en todos los ámbitos de interacción social, los factores de causalidad y riesgo, y los perfiles de víctimas y perpetradores, entre otros aspectos sustantivos. Esto permitirá orientar acciones suficientes y efectivas para la prevención y la atención de la VCMN en sus múltiples manifestaciones, sobre todo cuando los hechos ocurren en espacios públicos o comunitarios, sobre los cual hay mucho por hacer y poco conocimiento estructurado.

Asimismo, un aspecto fundamental que evidencia la investigación es que el marco legal y de política pública de la seguridad ciudadana muestra importantes áreas de oportunidad para su adecuada implementación. Estas oportunidades se derivan de las limitaciones actuales en las capacidades de las instituciones de seguridad ciudadana para incorporar transversalmente la perspectiva de género y la VCMN (ver recuadro 3).

RECUADRO 3

Marcos legales y políticas públicas. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta

a . Marcos legales

- ▶ Tipificar legalmente el femicidio/feminicidio en aquellos países estudiados en los que aún no se ha concretado esto y fortalecer la tipificación conforme a los más altos estándares internacionales en aquellos países en que existe.
- ▶ Erigir leyes integrales para la erradicación de la VCMN en aquellos países estudiados en los que aún no existen.

Además, se recomienda incluir las siguientes obligaciones de los gobiernos en las leyes y reglamentos para la seguridad ciudadana:

- ▶ Transversalizar la perspectiva de género en sus políticas, planes y programas de seguridad ciudadana para la eliminación de la VCMN.
- ▶ Contemplar estrategias y acciones para la eliminación de la VCMN en sus políticas, planes, programas y en sus documentos de planeación estratégica.
- ▶ Impulsar la capacitación y profesionalización del personal de las áreas de seguridad ciudadana en materia de género y VCMN.

- ▶ Establecer esquemas de seguimiento y evaluación de las estrategias y acciones de la seguridad pública para la erradicación de la VCMN, que aseguren su uso para retroalimentar la aplicación de las mismas.
- ▶ Emitir un informe anual de resultados y contemplar esquemas de monitoreo para la rendición de cuentas ante los órganos de participación ciudadana y ante la ciudadanía en general, mediante los sistemas de acceso a información pública.
- ▶ Generar de manera sistemática información relevante en materia de VCMN desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y realizar estudios diagnósticos sobre las características y evolución del problema.
- ▶ Etiquetar recursos para la erradicación de la VCMN en el marco de las políticas de seguridad ciudadana.
- ▶ Definir los principios, lineamientos y mecanismos para la coordinación institucional, que aseguren la concurrencia eficiente y eficaz de los esfuerzos públicos gubernamentales.
- ▶ Incorporar de oficio a los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres en los gabinetes o espacios institucionales de seguridad ciudadana.

- ▶ Abrir espacios de participación a la sociedad civil organizada, a especialistas y a académicas, para la consulta, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de seguridad ciudadana para la eliminación de la VCMN.

En cuanto a los marcos legales que regulan la política de género, se recomienda fijar obligaciones para que los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres, en tanto organismos rectores en la materia:

- ▶ Cuenten con atribuciones para promover, dar seguimiento y evaluar la incorporación de la perspectiva de género en las áreas de seguridad ciudadana.
- ▶ Den asesoría a las áreas de seguridad ciudadana para el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las estrategias y acciones para la eliminación de la VCMN desde las políticas de seguridad ciudadana.

b . Políticas y planes

Con relación a las políticas y planes que contienen las estrategias y acciones en materia de seguridad ciudadana, se recomienda asegurar que se incluya:

- ▶ La transversalidad de la perspectiva de género. Desde el diagnóstico de los problemas, señalar, con base en evidencias, las causas y efectos diferenciados que tienen la inseguridad, la violencia y la incidencia del crimen en la vida de las mujeres y los hombres, así como sus manifestaciones en la VCMN. Los objetivos, estrategias y acciones deben dirigirse a impactar en las causas y en los efectos señalados en el diagnóstico, a través de medios e instrumentos adecuados a la condición y posición de las mujeres, considerando que en todo momento se debe contemplar como un objetivo sustantivo el empoderamiento de las mujeres, condición indispensable de una perspectiva de género integral.
- ▶ Las metas y resultados que se espera obtener en los diversos componentes y a lo largo de los distintos periodos considerados para la ejecución de tales programas y planes, así como la contribución específica que tiene en su logro cada una de las distintas instancias involucradas para la eliminación de la VCMN en el marco de las políticas de seguridad ciudadana.
- ▶ Los términos en que se dará la incorporación de la participación de la sociedad civil organizada, las especialistas y las académicas a los espacios de participación diseñados para el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de seguridad ciudadana para la eliminación de la VCMN.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

6.2 Planificación estratégica

Respecto de la planeación estratégica, es relevante contar con diagnósticos específicos sobre la vinculación entre problemáticas relacionadas con la inseguridad (crimen organizado, pandillas, incidencia delictiva, etc.) y la magnitud, las manifestaciones, la gravedad y la intensidad de la VCMN. Del mismo modo, es necesario fortalecer, desde el enfoque de género, el conocimiento sobre la inseguridad. **Esto permitirá profundizar en el entendimiento del fenómeno, así como identificar y caracterizar los principales problemas de inseguridad que enfrentan las mujeres y las niñas, a partir de lo cual será posible fortalecer líneas estratégicas de respuesta** (ver recuadro 4).

A raíz de la insuficiencia actual de diagnósticos que permitan conocer los efectos diferenciados de la inseguridad y la violencia en las mujeres y los hombres, así como los factores de género que intervienen en los fenómenos delictivos, los planes estratégicos de las instituciones de seguridad ciudadana en los países de la región carecen de la inclusión transversal de la perspectiva de género. No obstante, un avance en este sentido es que incluyen, en algunos casos, estrategias o acciones específicas para dar respuesta a problemáticas particulares de VCMN o a necesidades de mujeres víctimas de violencia. Pero es necesario avanzar hacia una respuesta más integral a los problemas de inseguridad que enfrentan las mujeres y las niñas, así como generar indicadores de seguimiento y

evaluación desagregados en variables necesarias para un análisis de género e interseccional que permita valorar los avances y retos en la respuesta a la VCMN.

En cuanto al seguimiento y la evaluación de la eficacia en la respuesta a la VCMN por parte de las instituciones de seguridad ciudadana, se registran avances importantes en la generación de indicadores que son reportados a los sistemas o subsistemas nacionales de seguimiento a la VCMN, lo cual contribuye a identificar logros y áreas de oportunidad en el desempeño de las instituciones, aspectos que son esenciales para una adecuada planeación de las acciones. Sin embargo, un reto en esta materia es la realización de evaluaciones de resultados que permitan valorar los efectos o impactos de dicho desempeño en la magnitud y la gravedad de la VCMN y la inseguridad.

Los retos en materia de evaluación están asociados a varios factores, por ejemplo: la insuficiencia en la generación de datos relevantes para el análisis de género de la violencia y la inseguridad, las dificultades técnicas y financieras para realizar evaluaciones de efectos e impactos, así como la insuficiente centralidad que todavía tiene el problema de la VCMN en las instituciones de seguridad ciudadana.

RECUADRO 4

Planificación estratégica. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta

Incorporar en los planes estratégicos de seguridad ciudadana la perspectiva de género y la VCMN, para lo cual es necesario que se contemplen los siguientes elementos:

- ▶ Diagnósticos de seguridad ciudadana con perspectiva de género.
- ▶ Objetivos, estrategias y acciones que respondan a las necesidades y problemas que enfrentan las mujeres y las niñas en materia de seguridad.
- ▶ Esquemas para la generación de información con perspectiva de género sobre diversos aspectos del fenómeno de la VCMN en el marco de la seguridad ciudadana y los esfuerzos para su eliminación (como diagnósticos, evaluaciones, encuestas, etc.), así como directrices para su uso estratégico desde las instancias encargadas de atacar el problema.
- ▶ Metas y resultados a alcanzar en materia de capacitación y profesionalización en materia de género y VCMN, del personal de las áreas de seguridad ciudadana.
- ▶ Indicadores y metas para valorarlos avances en la respuesta a la VCMN.
- ▶ Los términos en que se deberá dar la concurrencia de las diversas agencias institucionales que participan en la política en la materia, para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas ante los órganos de participación ciudadana y la ciudadanía en general.
- ▶ La operación de los mecanismos de coordinación institucional en la materia para asegurar su gestión eficiente y eficaz.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

6.3 Gestión institucional

Desde hace más de 10 años se ha ido incorporando a unidades de género dentro de las instituciones de seguridad ciudadana en distintos países de la región analizada.

Estas instancias tienen entre sus atribuciones y responsabilidades promover y asesorar en la inclusión del enfoque de género, ya sea en el ámbito organizacional de las dependencias y en el de las políticas públicas, o en ambos.

Esta práctica ha favorecido avances importantes en algunos países, en los cuales las unidades han tenido una incidencia positiva en una mejor atención a la VCMN, como por ejemplo la PNC de El Salvador o el MP de Guatemala. En estas instituciones se han generado cambios importantes, tanto en la elaboración de herramientas operativas como en la capacitación del personal, en los registros de información y en el seguimiento a indicadores de VCMN.

Sin embargo, es importante dar un paso más y fortalecer las atribuciones y capacidades de estas unidades de género, pues actualmente encuentran restricciones para incidir en la transversalización de la perspectiva de género en el conjunto de la institución, incluida la generación de datos de inseguridad con enfoque de género. En algunos casos (como Costa Rica) estas limitaciones se derivan del marco de atribuciones que las acota al ámbito organizacional. En otros (El Salvador o Guatemala), se debe a la limitación en los recursos o en la relevancia que tienen estos asuntos en las propias prioridades institucionales.

Acerca de la generación de datos sobre la VCMN en los países de la subregión, se observan avances importantes en la elaboración de indicadores y datos para dar seguimiento a la dinámica del problema. Sin embargo, se identifican áreas de mejora. Se hace necesario atender las limitaciones actuales respecto de la generación de información sobre otras modalidades que no sean la violencia doméstica. En este sentido, es necesario avanzar en la generación de información sobre violencia contra las mujeres en espacios públicos, docentes (educativos), laborales, etcétera. También es importante fortalecer la desagregación de la información y la inclusión de variables útiles — como horarios, espacios de ocurrencia, relación entre víctimas y perpetradores, entre otros, para el análisis de género e interseccional, que contribuyan al mejor entendimiento y comprensión de los fenómenos delictivos, de inseguridad y de violencia.

Asimismo, se identifica la importancia de avanzar en la creación de datos e indicadores que permitan conocer aspectos estratégicos sobre la eficacia de la respuesta del Estado ante la violencia, particularmente a través de las instancias responsables de la seguridad pública: por ejemplo, para conocer la efectividad en la impartición de justicia, en la aplicación de medidas cautelares y de protección de las víctimas, y en la calidad de la atención, entre otros aspectos relevantes.

Con respecto a la generación de datos sobre femicidio/feminicidio o muertes violentas de mujeres, el trabajo en campo muestra avances importantes en la mayoría de los países analizados, como por ejemplo: la existencia de mesas interinstitucionales para validar la información, la discusión conceptual sobre el problema a fin de contar con avances en su medición⁴² y la generación de datos a partir de los registros administrativos de los poderes judiciales que permiten contar con el dato del delito de femicidio/feminicidio juzgado como tal.

Sin embargo, actualmente existen diversas circunstancias que impactan en una subestimación de la dimensión real de los femicidios/feminicidios en la región analizada:

a. Limitaciones en la tipificación legal del delito de femicidio/feminicidio, lo que genera que varios casos de muertes violentas no sean catalogados como tales, aunque puedan tener las características que los identifican.

b. Dificultades en la clasificación inicial e investigación de los asesinatos de mujeres, lo cual afecta una adecuada sustentación de los feminicidios/femicidios

c. Factores asociados a la sistematización de información estadística en las instituciones de investigación y justicia, lo que ocasiona contradicciones entre la información generada por distintas dependencias.

Avanzar en un registro más fidedigno de la magnitud de los feminicidios/femicidios en la región implica fortalecer, entre otros aspectos, la tipificación legal del delito, la capacitación del personal responsable de la investigación, la procuración y la impartición de justicia, los sistemas de información estadística de las distintas dependencias y la coordinación entre ellas para generar datos consolidados.

La generación de encuestas nacionales sobre VCMN también es un área fundamental de oportunidad. Actualmente El Salvador cuenta con una encuesta especializada y específica en el tema. En los casos de Guatemala y República Dominicana, se están iniciando ejercicios de esta naturaleza, mientras que Costa Rica ha levantado una encuesta que no ha sido actualizada.

Las encuestas especializadas sobre la VCMN son las herramientas más importantes para conocer la magnitud, gravedad y dinámica del problema, por lo cual son imprescindibles para fortalecer el diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de respuesta.

42 Esto es particularmente claro en Costa Rica y El Salvador, en donde existen mesas interinstitucionales encargadas de consolidar los datos nacionales sobre femicidio/feminicidio.

Otro desafío esencial en la implementación de acciones **desde las instancias de seguridad ciudadana para la respuesta a la VCMN es el relativo a los recursos financieros.** En la mayoría de los países revisados, la atención a la VCMN en esas instituciones no viene de la mano de priorizaciones presupuestales suficientes, lo cual dificulta realizar las acciones de gran alcance y brindar la atención prioritaria que los problemas que enfrentan las mujeres requieren.

La capacitación y la formación del personal que integra las instituciones de seguridad ciudadana en los países de la subregión es un reto significativo. Es necesario contar con programas permanentes de formación y capacitación que permitan al personal conocer y aplicar conceptos, herramientas y normativas vinculadas al enfoque de género y, en particular, lo relativo a la VCMN. También es relevante que las capacitaciones o procesos de formación en materia de género sean brindados no solo en las áreas especializadas en atención a la VCMN, pues ello profundiza la segregación del tema y la práctica de brindar un enfoque y tratamiento diferenciado a los distintos problemas y asuntos que son competencia de la seguridad ciudadana. Es mejor que se proporcione de manera generalizada entre todo el personal de las instituciones a fin de que todos los asuntos sean atendidos con enfoque de género y todas las personas cuenten con los conocimientos y herramientas necesarios para responder ante el fenómeno.

Del mismo modo, es primordial que en los mecanismos nacionales de coordinación entre las instancias responsables de la seguridad (Consejos Nacionales de Seguridad), que son los que definen las estrategias y prioridades nacionales para la seguridad, se incluya como tema relevante y principal la violencia contra mujeres y las niñas.

La investigación encontró que actualmente las prioridades son en general otros delitos o problemáticas como homicidios, robos, extorsiones y robo de autos, entre otros. En este camino, es necesario que las instancias especializadas de atención a la VCMN, así como los mecanismos de género en general, participen de manera permanente en estos Consejos Nacionales de Seguridad y que se fortalezca su incidencia en los mismos.

Un resumen de los elementos que deben tomarse en cuenta en una hoja de ruta para la gestión institucional se muestra en el recuadro 5.

RECUADRO 5

Gestión institucional. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta

- ▶ Crear unidades de género en todas las instancias gubernamentales del sector de seguridad ciudadana, con atribuciones, responsabilidades y recursos suficientes para promover y asesorar en el tema de la inclusión del enfoque de género, tanto en el ámbito organizacional de las dependencias, como en las políticas públicas.
- ▶ Etiquetar recursos específicos en las instancias de seguridad ciudadana para la adecuada y suficiente respuesta a la VCMN.
- ▶ Fortalecer la generación de información sobre VCMN en espacios públicos, educativos, laborales, etcétera, mediante encuestas y registros administrativos, así como elaborar diagnósticos con perspectiva de género, de corte cuantitativo y cualitativo.
- ▶ Realizar estudios e investigaciones sobre la vinculación entre la violencia social, la inseguridad, la violencia de Estado y la violencia en contra de las mujeres, así como sobre necesidades y problemáticas específicas de las mujeres y las niñas en relación con la inseguridad.
- ▶ Fortalecer en los registros administrativos y la generación de estadísticas de seguridad la desagregación de la información y la inclusión de variables útiles (como horarios, espacios de ocurrencia y relación entre víctimas y perpetradores, entre otros) para el análisis de género e interseccional, que contribuyan al mejor entendimiento y comprensión de los fenómenos delictivos, de inseguridad y de violencia.
- ▶ Avanzar en la creación de datos, indicadores y evaluaciones que permitan conocer aspectos estratégicos sobre la eficacia de la respuesta del Estado ante la violencia, particularmente a través de las instancias responsables de la seguridad pública.
- ▶ Fijar criterios y mecanismos de coordinación interinstitucional para el adecuado registro de casos de femicidio/feminicidio.
- ▶ Diseñar, implementar y evaluar programas permanentes e institucionalizados de capacitación en materia de VCMN y perspectiva de género para todo el personal de las instancias de seguridad ciudadana.
- ▶ Garantizar la participación permanente y sustantiva de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en los Consejos Nacionales de Seguridad y fortalecer el posicionamiento del problema de la VCMN en los mismos.

6.4 Participación ciudadana y rendición de cuentas

Otro factor que incide en la adecuada implementación del marco legal de seguridad ciudadana y VCMN **es la participación de la sociedad civil y de otros actores no gubernamentales en las políticas de respuesta ante la violencia contra las mujeres dentro de las instituciones de seguridad pública.**

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen un actor estratégico en el diseño y la implementación de las políticas públicas de respuesta ante la VCMN pues, entre otras cosas, cuentan con trabajo sistemático en la atención a las necesidades directas de las mujeres y las niñas, por lo cual sus saberes acumulados nutren y retroalimentan el accionar gubernamental.

Actualmente, en las instituciones de seguridad pública analizadas, la participación de organizaciones de la sociedad civil está centrada en brindar ciertas capacitaciones al personal de las instituciones o apoyos técnicos, pero no está incorporada como una colaboración crítica, acompañante y vigilante. La participación de la sociedad civil es más activa

en el caso de las instancias especializadas para la atención a la violencia contra las mujeres y las niñas, o en los mecanismos de atención a mujeres, en los cuales estas organizaciones juegan un papel importante en la definición de la agenda pública, en la generación de investigaciones que contribuyen a ampliar el conocimiento de los problemas, en la integración de datos, en la capacitación y en el seguimiento y vigilancia a las acciones de gobierno.

Vinculado a lo anterior está el asunto de la rendición de cuentas, que actualmente es limitado en los países de análisis, salvo excepciones como Costa Rica y Guatemala en algunas instancias vinculadas a la seguridad ciudadana, y como El Salvador, en cuanto a su mecanismo nacional de género, porque los propios planes y programas no la contemplan como parte de su gestión para el seguimiento y la evaluación. Además, generar y poner información a disposición del público y en formatos accesibles que permitan conocer los resultados que se generan como parte de la implementación de las políticas y planes en materia de VCMN y seguridad pública no es aún una práctica institucionalizada como parte de las obligaciones que tiene cada instancia.

En el recuadro 6, se propone algunos **elementos para la elaboración de una hoja de ruta en cuanto a participación ciudadana y rendición de cuentas.**

RECUADRO 6

Participación ciudadana y rendición de cuentas. Elementos a tomar en cuenta en una hoja de ruta

- ▶ Asumir el principio de máxima publicidad de las acciones gubernamentales en materia de seguridad ciudadana para la eliminación de la VCMN, en sentido tal que todas las leyes, programas, planes, protocolos, estudios, informes, actas y demás, resultado de las acciones de planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación que se realizan para documentar el cumplimiento de la función pública en la materia, queden abiertas a consulta de la población en general en formatos tales que permitan el acceso remoto y esta sea catalogada como información “abierta” de oficio.
- ▶ Crear y fortalecer espacios de participación ciudadana dentro de las instancias de seguridad ciudadana para el monitoreo de las políticas para erradicar la VCMN, en los que concurren mujeres de organizaciones de la sociedad civil, especialistas y académicas.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

6.5 Mirada de conjunto

En términos generales, como se ha mostrado en este reporte, la información revisada revela que históricamente los países de la región han tratado la VCMN como un problema distanciado de la seguridad ciudadana. En este sentido, han llevado agendas paralelas para combatir dos problemas que se creen aislados, cuando en realidad están interrelacionados.

En gran medida, esto obedece a que no se observa aún en la región estudiada un proceso claro y sistemático de transversalización del enfoque de género en las instituciones de seguridad ciudadana, lo cual es evidente desde la ausencia de diagnósticos que permitan identificar los efectos del género en la dinámica de inseguridad y violencia, así como las expresiones concretas de la inseguridad en las mujeres y las niñas, y la interrelación que existe entre el problema de la violencia social y la violencia de género.

A partir de estos resultados, la incorporación de la VCMN como asunto prioritario en las políticas de seguridad ciudadana se devela como un reto en el cual es necesario avanzar para lograr cambios positivos significativos en la dimensión y la gravedad de la VCMN. Varios factores contribuyen actualmente a incorporar la VCMN en los asuntos de la seguridad ciudadana solo de manera parcial y limitada:

- a. Desconocimiento de la magnitud, la gravedad, las características y la complejidad de la VCMN

- b.** Visión androcéntrica prevalente sobre los problemas de la seguridad.
- c.** Insuficiente conocimiento sobre el género y su vinculación con la seguridad
- d.** Falta de aplicación del enfoque de género en los diagnósticos de las políticas de seguridad.
- e.** Segregación de la atención a la VCMN en áreas especializadas, generalmente acotadas e insuficientes
- f.** Definición de indicadores internacionales sobre seguridad que se focalizan en delitos como los homicidios o robos, entre otros, sobre los cuales las instituciones dan prioridad por sobre los delitos que afectan principalmente a las mujeres.

Los Estados han ido reconociendo la necesidad de colocar la VCMN como un asunto prioritario, pero como dicho tema ha tardado en cobrar relevancia en las agendas políticas, los avances en materia de su inclusión en la agenda de seguridad ciudadana han sido insuficientes. Las capacidades institucionales de las instancias de seguridad ciudadana para atender el problema siguen siendo limitadas. Además, si bien las políticas aprobadas han dado lugar a múltiples esfuerzos — como la realización de talleres con comunidades, la capacitación de policías, fiscales, jueces y juezas, y otro personal institucional en temas de violencia de género —, estos siguen siendo marginales. Sumado a esto, entre los prin-

cipales retos en relación con las capacidades institucionales, cabe destacar las resistencias culturales del personal de las instituciones, cuyos miembros son mayoritariamente hombres y cuya cultura organizacional es tradicionalmente masculina y androcéntrica, lo cual hace indispensable fortalecer procesos de transformación cultural a fin de incentivar actitudes y normas sociales favorables a la igualdad de género.

Del mismo modo, estos avances en cuanto a la relevancia de las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género en los planos nacionales y el desarrollo de diversas estrategias para su aplicación no se han traducido necesariamente en acciones específicas que atiendan las particularidades de los territorios y las necesidades de las poblaciones más vulnerables (como por ejemplo las mujeres indígenas y aquellas que viven en condiciones de precariedad). Esto ha implicado que la VCMN por lo general se desdibuja en la priorización y posterior implementación de iniciativas a nivel local.

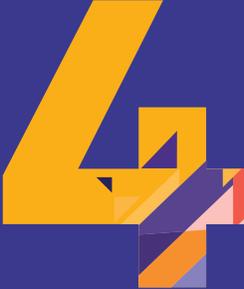


BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 3

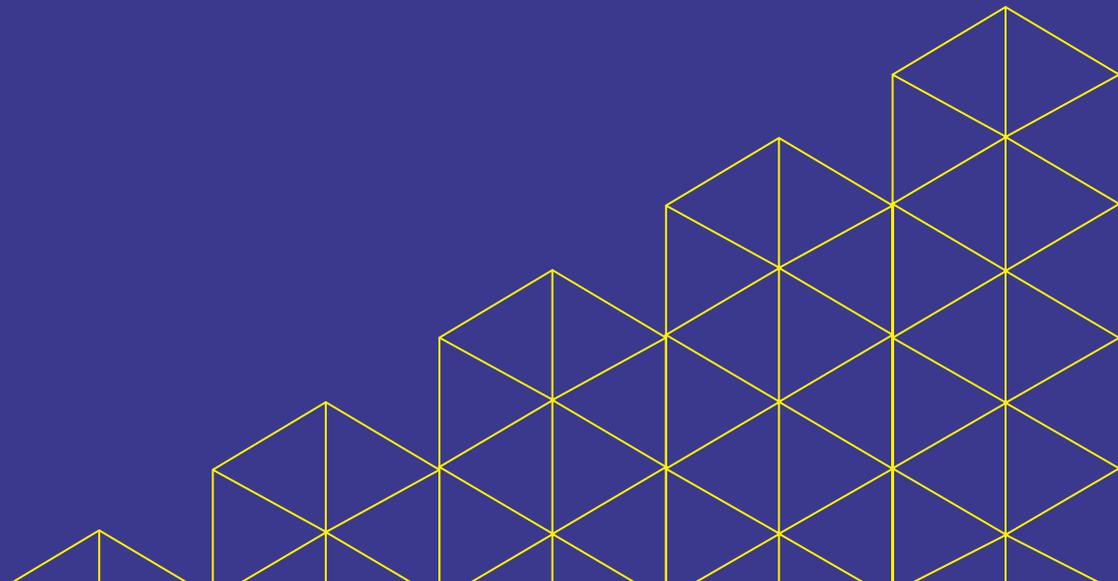
- Antezana Rimassa, P. (2008). Estudio regional sobre la normativa en relación a la trata de personas en América Central y República Dominicana y su aplicación. Costa Rica: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2014/01/Estudio_Regional_sobre_la_Normativa_en_Relacion_a_la_Trata_de_Personas.pdf
- Atencio, G. (2011). Femicidio-femicidio: Un paradigma para el análisis de la violencia de género. Recuperado de http://femicidio.net/sites/default/files/seccion_femicidio_paper_02.pdf
- Bravo Pérez, G. (2014). Análisis comparado de los ordenamientos jurídicos del delito de trata de personas en Centroamérica. Managua: Instituto de Estudios
- CAC. (2017). Política Regional de Igualdad y Equidad de Género. Recuperado de <http://www.cac.int/node/269>
- Decreto No 41240. San José: La Gaceta No 177, 26 de setiembre del 2018. Recuperado de https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_cri_decreto41240.pdf
- Decreto Número 9-2016 (2016). Guatemala: Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, 28 de enero de 2016. Recuperado de <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2016/pdfs/decretos/D09-2016.pdf>
- DIGESTYC. (2018). Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres 2017. Delgado: Autor. Recuperado de <http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/observatorio.genero/docs/ENVCM%2017.pdf>
- Essayag, S. (2017). Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, 2016. Panamá: PNUD y ONU Mujeres.
- Imbusch, P., Misse, M. y Carrión, F. (2011). Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. En *International Journal of Conflict and Violence*: vol. 5(1), pp. 87-154. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1675.4321&rep=rep1&type=pdf>
- INAMU. (2017). Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032. San José: Autor. Recuperado de <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/wp-content/uploads/2018/01/Politica-Nacional-2017-2032.pdf>
- Naciones Unidas. (1999). Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997. Nueva York: Autor. Recuperado de [https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/52/3/REV.1\(SUPP\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/52/3/REV.1(SUPP))
- Naciones Unidas. (2006). Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos. Recuperado de https://www.un.org/womenwatch/daw//public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf
- OEA. (2017). Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas. Caminos por Recorrer. Washington, DC: Autor. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico.pdf>
- PNC (2015). Plan Estratégico Institucional 2015-2019. El Salvador: Autor.
- PNUD. (2009). Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. New York: Autor. Recuperado de https://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774
- PNUD. (2010). Medición de la capacidad. New York: Autor. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf
- Poder Judicial (2018). Observatorio de de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia. Género. Costa Rica: Femicidio. Recuperado de <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/soy-especialista-y-busco/estadisticas/femicidio/>
- Portal de Transparencia. (s. f.). Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. San Salvador: Informes exigidos por disposición legal. Recuperado de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/documents/informes-exigidos-por-disposicion-legal>
- Segura Villalva, M. (2006). La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana? En *Ciudad Segura*, pp. 4-9.
- SEPREM. (s. f.). Secretaría Presidencial de la Mujer. Ciudad de Guatemala: Mecanismos de coordinación. Recuperado de <http://seprem.gob.gt/mecanismos-de-coordinacion/>
- SICA. (2019). Estrategia de Seguridad de Centroamérica ESCA. Seguridad y Género en la Agenda de Seguridad Regional. Recuperado de <https://www.sica.int/esca/genero>
- United Nations. (s. f.). Treaty Collection. New York: Depository. Chapter IV Human Rights. Recuperado de https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en

CAPÍTULO 4



**CAPÍ
TULO**

Conclusiones y recomendaciones



En este capítulo se presenta una síntesis de las principales conclusiones, hallazgos y recomendaciones que se desprenden de la investigación realizada en este reporte. Como se señala al inicio del documento, con este informe se busca aportar elementos para lograr una nueva forma de entender la seguridad ciudadana desde una mirada de género que incluya a la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN), y que asuma su centralidad para abordar iniciativas efectivas de prevención y control del delito y la violencia. Con esto se espera contribuir, además, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la certeza de que nadie se quede atrás.

Asimismo, el informe tiene como objetivo analizar la problemática de la VCMN en Centroamérica y República Dominicana y, desde sus características propias, proponer un nuevo marco de acción que integre este problema en el curso central de las políticas de seguridad ciudadana y no como un asunto marginal, propio de otro ámbito de actuación.

El desafío es inédito y presenta múltiples retos, pues se necesita de capacidades institucionales en múltiples áreas: técnicas, financieras, humanas y normativas, entre otras, para avanzar con una nueva perspectiva de acción que detone cambios significativos en la magnitud y la gravedad de la violencia y la inseguridad en sus múltiples dimensiones.

Como se señala en la introducción en el capítulo 1,

“el aumento de la violencia extrema tiene también rostro de mujer, y negarse a verlo impedirá avanzar con paso firme en la construcción de sociedades pacíficas y más justas”.

1 PRINCIPALES CONCLUSIONES

1.1 Importancia de integrar la VCMN como un asunto de seguridad ciudadana

La violencia contra las mujeres representa una violación al núcleo básico de derechos humanos que protege la seguridad ciudadana: el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, el derecho a tener una vida digna y el derecho a una vida libre de violencia. **Este fenómeno también afecta al desarrollo humano, al tener implicaciones profundas sobre la salud y las oportunidades económicas, educativas, sociales y culturales de las mujeres.**

Asimismo, la violencia contra las mujeres afecta a tres componentes centrales de la seguridad ciudadana: **la victimización, la percepción de seguridad y la segurabilidad.** Por tanto, este es un problema que compete al ámbito de la seguridad ciudadana y que debe ser atendido integralmente por las instancias responsables de garantizarla.

Sin embargo, en la actualidad la violencia que enfrentan las mujeres no forma parte del cuerpo central de problemáticas que son encaradas desde la seguridad ciudadana, pues la dinámica de género que subyace a esta violencia, así como las expresiones

relevantes de inseguridad y violencia que enfrentan las mujeres, están insuficientemente integradas tanto en el corpus conceptual como en los aspectos centrales del marco legal, institucional y programático que dan sustento al accionar de la seguridad ciudadana.

Los Gobiernos de Centro América y República Dominicana cuentan con una arquitectura institucional cada vez más sólida en el sector de la seguridad ciudadana, que permite comprender partes importantes del problema delictual. Sin embargo, el uso de violencia para resolver conflictos de toda naturaleza no ha logrado ser enfrentado de forma sostenible en el tiempo y existe un rezago importante en la inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana, así como en la plena incorporación de la violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos de prevención, control y rehabilitación.

Las iniciativas de seguridad ciudadana requieren que se pase a una nueva generación que incorpore activamente el género y la VCMN como ejes transversales de intervención. En este sentido, es indispensable avanzar con mecanismos integrales que permitan asegurar la incorporación estructurada del trabajo de seguridad ciudadana con la violencia contra las mujeres, de modo que se supere la conformación de espacios separados de debate y de acción. Para esto se requiere ahondar en el abordaje de cada uno de los énfasis actuales de la política pública de seguridad:

a. Profundizando el conocimiento del fenómeno del crimen desde una perspectiva de género que permita un mayor entendimiento de los factores de género que intervienen en el problema, así como en sus repercusiones diferenciadas por sexo, edad, condición indígena, etcétera.

b. Consolidando sistemas oficiales de información desagregada por sexo y otras variables relevantes, que incluyan datos estratégicos para la seguridad de las mujeres, lo cual permitirá una mayor comprensión del fenómeno y de la respuesta de las instituciones ante el problema. Esta información debiera ser relevada, sistematizada y entregada a los actores que toman las decisiones de política pública para que contribuya a comprender el comportamiento de los delitos y la violencia en hombres y mujeres, y los factores de vulnerabilidad.

c. Fortaleciendo la prevención del delito mediante la incorporación de aspectos clave de género que permitan desmontar mandatos masculinos que forman parte de las causas estructurales del problema.

d. Fortaleciendo la arquitectura legal e institucional de la seguridad ciudadana para incorporar necesidades, problemáticas específicas y debida atención a las mujeres, las niñas y los distintos grupos que las conforman.

En este marco de entendimiento, debe quedar atrás la visión tradicional de una respuesta separada por parte de los gobiernos a la violencia social y criminal, por un lado, y a la violencia de género, por el otro. Esta visión sesgada ha ocasionado una práctica consistente en que las áreas de seguridad (pública o ciudadana) se encargan de la violencia social y de aquella considerada de alto impacto que acontece en los espacios públicos, en tanto que las instancias responsables de promover los derechos de las mujeres se encargan de prevenir y atender la violencia de género contra las mujeres (principalmente de la violencia doméstica). Esto debe quedar atrás no solo porque la violencia de género contra las mujeres acontece en múltiples y distintos ámbitos, y se imbrica con otras violencias y problemáticas de seguridad, sino también porque, como se ha señalado, la violencia contra las mujeres y las niñas es un aspecto central de la seguridad ciudadana:

las personas que viven y transitan por los países no pueden acceder a la seguridad ciudadana plena si las mujeres enfrentan continuamente violencia física, sexual y emocional en los hogares, las calles, los transportes públicos, los parques y las plazas, entre otros espacios, por el hecho de ser mujeres.

1.2 La gravedad del problema

Los datos actuales sobre la VCMN expuestos en el capítulo 2 de esta investigación muestran una realidad preocupante en Centroamérica y República Dominicana. **Las mujeres en general, específicamente las adolescentes y jóvenes, así como las que son sujetas a múltiples discriminaciones, enfrentan una serie de actos violentos en los distintos espacios sociales en que interactúan.** Así, sus derechos —a la integridad, a la movilidad y a una vida libre de violencia—, se ven gravemente vulnerados. Esto muestra con toda claridad lo lejos que se encuentran ellas de gozar de un estado pleno de seguridad ciudadana.

Uno de los principales hallazgos de este estudio es que la violencia afecta de forma diferenciada a las mujeres y a los hombres. Si bien la violencia letal tiene un mayor impacto en los hombres, las mujeres se ven victimizadas a lo largo de su vida por una espiral de delitos ocurridos en distintos ámbitos. Esos hechos atentan contra su integridad y sus vidas, y están, a menudo, impulsados por las desigualdades y la discriminación de género. El caso más representativo es la violencia sexual, que afecta a 9 mujeres por cada hombre, y suele tener efectos considerables en el bienestar de las sobrevivientes. En buena medida, estas conductas antisociales quedan impunes dado que no son perseguidas, bien porque no son consideradas como delitos o bien porque no se les considera un problema de seguridad ciudadana.

Los datos también muestran que, en la región analizada, las mujeres de 15 a 19 años constituyen un sector de población con altos niveles de victimización y una gran diversidad de delitos enfrentados. Este grupo de féminas es objeto de delitos sexuales, desapariciones, violencia intrafamiliar y muertes violentas, por lo cual debiera constituirse como un sector prioritario de atención.

Esta cruda realidad está fuertemente agravada por el contexto de alta inseguridad, delincuencia y crimen organizado que enfrentan los países de la región, de tal forma que se devela una estrecha vinculación entre la violencia criminal y la violencia de género contra las mujeres. Esta conexión repercute en expresiones particulares de violencia y ensañamiento contra ellas, además de impunidad y una importante insensibilidad social ante el problema. Es decir, se devela un lado oculto de la inseguridad: la violencia contra las mujeres.

*Como se analiza en el estudio, **los contextos de alta conflictividad, violencia e inseguridad presentan para las mujeres un mayor riesgo de ser víctimas de violencia sexual y de trata, pero también de encarar nuevas expresiones de violencia más sanguinarias y crueles que eventualmente devienen en***

femicidios/feminicidios. Como se desarrolla a lo largo de este reporte, esas expresiones están engarzadas con los mecanismos de demostración de poder de los grupos delincuenciales, con la diversificación de actividades delictivas, con la exacerbación de la violencia machista y con nuevos códigos, rituales y pactos entre los propios grupos delincuenciales.

Esta realidad no solo tiene impactos en las víctimas directas y sus familiares, sino que trasciende a las esferas social y económica, generando hondas repercusiones en el desarrollo humano, la vigencia de los derechos y la seguridad del conjunto social. Ante esto, se vuelve necesario comprometer recursos del Estado para diseñar y desarrollar políticas públicas desde la propia seguridad ciudadana para prevenir socialmente el problema, mitigar factores de riesgo, brindar apoyo a las víctimas, investigar los casos, sancionar a los ofensores y rehabilitar a la población para detonar normas sociales favorables a la igualdad de género y a la no violencia.

La magnitud, la gravedad y las características de la VCMN en los contextos de los países de la región analizada evidencia la urgente necesidad de una mayor vinculación de la respuesta a este fenómeno con la atención a problemas de violencia e inseguridad — como la comisión de delitos, el accionar de organizaciones criminales, el narcotráfico, la apropiación y el uso de los espacios públicos, y la prevención en todas sus dimensiones — que hasta ahora se han abordado de manera separada.

Para ambas áreas conceptuales y de intervención, se reconoce la necesidad de generar marcos teóricos más holísticos e integrales, mejorar los sistemas de medición, profundizar en los análisis cualitativos del fenómeno e introducir una mirada histórica desde el enfoque de género que permita profundizar en las distintas formas de violencia y sus transformaciones en la región, así como ahondar en el entendimiento de los factores de género que intervienen en el desarrollo y las características de los problemas más apremiantes de violencia e inseguridad (Imbusch, Misse y Carrión 2011; Auyero, Bourgois y Scheper-Hughes, 2015).

1.3 Los avances y retos en la incorporación del género y la VCMN en las instituciones de seguridad ciudadana

En la región estudiada existe un proceso aún incipiente de transversalización del enfoque de género en las instituciones de seguridad ciudadana. Este proceso tiene importantes áreas de oportunidad, tales como la necesidad de contar con diagnósticos de seguridad que muestren los efectos del género en la dinámica de inseguridad y violencia, y que permitan comprender las problemáticas específicas enfrentadas por las mujeres y las niñas; **otra área de oportunidad es la incorporación de estrategias de prevención orientadas a transformar modelos de masculinidades violentas.**

Es justo reconocer que han existido avances importantes en este terreno, lo cual ha sido resultado principalmente del impulso de mujeres organizadas y no organizadas en distintas regiones del mundo (Segura Villalva, 2006). Sin embargo, asumir ello implica no solo su reconocimiento formal sino también, de manera sustantiva, su incorporación transversal en las instituciones, políticas, leyes y presupuestos que forman parte del andamiaje de la seguridad ciudadana, lo cual aún no se logra a plenitud.

Al presente, en los documentos que plasman las políticas nacionales de seguridad ciudadana en los países contemplados en el estudio, se incorporan objetivos o acciones para responder ante la VCMN, lo cual favorece la actuación de las instancias de seguridad en la materia. Sin embargo, es importante que la respuesta a los problemas de inseguridad de las mujeres transite de concentrarse en objetivos particulares que contienen la atención a expresiones tradicionalmente atendidas de la VCMN — como la violencia doméstica o intrafamiliar — hacia una integración transversal del enfoque de género en todo el cuerpo de la política nacional de seguridad. Así, también, es necesario visibilizar e integrar de manera central los distintos problemas de inseguridad y violencia que enfrentan las mujeres y las niñas.

En congruencia con las características descritas anteriormente respecto de las políticas de seguridad, los planes estratégicos de las instituciones de seguridad ciudadana en los países de la región carecen de la inclusión transversal de la perspectiva de género. Un avance en este sentido es que, en algunos casos, incluyen estrategias o acciones específicas para dar respuesta a problemáticas particulares de VCMN. No obstante, es necesario transitar hacia una respuesta más integral a los problemas de inseguridad que enfrentan las mujeres y las niñas, así como generar indicadores de seguimiento y evaluación desagregados en variables necesarias para un análisis de género e interseccional, que permita valorar los avances y retos en la respuesta a este problema.

En cuanto al **seguimiento y evaluación de la eficacia en la respuesta a la VCMN por parte de las instituciones de seguridad ciudadana**, se registran avances importantes en la generación de indicadores que son reportados a los sistemas o subsistemas nacionales de seguimiento a la VCMN. Sin embargo, un reto en esta materia es la realización de evaluaciones de resultados que permitan valorar los efectos o impactos de tal desempeño en la magnitud y la gravedad de la VCMN y la inseguridad que ellas enfrentan.



Desde hace más de 10 años, se han ido incorporando unidades de género dentro de las instituciones de seguridad ciudadana en distintos países de la región analizada. Entre sus atribuciones y responsabilidades se encuentra la promoción y el asesoramiento en el tema de la inclusión del enfoque de género. Esta práctica ha favorecido avances importantes en la mejor atención a la VCMN.

Sin embargo, es importante dar un paso más y fortalecer las atribuciones y capacidades de estas unidades, pues actualmente encuentran restricciones para incidir en la transversalización de la perspectiva de género en el conjunto de la institución, incluida la generación de datos de inseguridad con enfoque de género.

Respecto a **la generación de datos sobre la VCMN**, se observan avances importantes en la elaboración de indicadores y datos para dar seguimiento a la dinámica del problema, aunque se identifican áreas de mejora. Por ejemplo, se hace necesario atender las limitaciones actuales en la generación de información sobre otras modalidades que no sean la violencia doméstica. También es importante fortalecer la desagregación de la información que contiene los registros administrativos de las instituciones de seguridad ciudadana y la inclusión de variables útiles para el análisis de género e interseccional.

En lo que concierne a **la generación de datos sobre femicidio/feminicidio** o muertes violentas de mujeres, actualmente existen diversas circunstancias que impactan en una subestimación de la dimensión real del problema en la región analizada:

- a.** Limitaciones en la tipificación legal del delito de femicidio/feminicidio, lo que genera que varios casos de muertes violentas no sean catalogados como tales, aunque puedan tener las características que así los identifican.
- b.** Dificultades en la clasificación inicial e investigación de los asesinatos de mujeres, lo cual afecta una adecuada sustentación de los feminicidios/femicidios.
- c.** Factores asociados a la sistematización de información estadística en las instituciones de investigación y justicia, lo que ocasiona contradicciones entre la información generada por distintas dependencias.

La generación de encuestas nacionales sobre VCMN también es una importante área de oportunidad. Algunos países cuentan ya con estas herramientas para conocer la magnitud, la gravedad y la dinámica del problema, y otros tienen proyectos para hacerlas. Sin embargo, la mayoría aún no cuenta con la práctica institucionalizada de llevar a cabo estas encuestas que son imprescindibles para fortalecer el diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de respuesta.

Otro desafío importante en la **implementación de acciones desde las instancias de seguridad ciudadana para la respuesta a la VCMN es el relativo a los recursos financieros.** Comúnmente, la atención en las instancias de seguridad ciudadana no viene de la mano de priorizaciones presupuestales suficientes, lo cual dificulta realizar las acciones de gran alcance y brindar la atención prioritaria que los problemas que enfrentan las mujeres requieren.

La capacitación y la formación permanente del personal que integra las instituciones de seguridad ciudadana es un aspecto que debe ser fortalecido, pues es imprescindible para que el funcionariado pueda conocer y aplicar conceptos, herramientas y normativas vinculadas al enfoque de género y, en particular, a lo relativo a la VCMN. Es relevante que las capacitaciones o procesos de formación en materia de género sean brindados no solo en las áreas especializadas en la atención a la VCMN, sino que sean impartidos de manera generalizada entre todo el personal de las instituciones, a fin de que todos los asuntos sean abordados con enfoque de género y todas las personas tengan los conocimientos y herramientas necesarios para responder ante la VCMN.

Asimismo, **es importante que en los mecanismos nacionales de coordinación entre las instancias responsables de la seguridad pública/ciudadana** (Consejos Nacionales de Seguridad), **se incluya como tema relevante y principal la VCMN**, pues es en estos espacios en los que se definen las estrategias y prioridades nacionales en la materia.

Otro factor que incide en la adecuada implementación del marco legal de seguridad ciudadana y VCMN es la **participación de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales en las políticas de respuesta ante el problema dentro de las instituciones de seguridad**. Las organizaciones de la sociedad civil constituyen un actor estratégico en el diseño y la implementación de las políticas públicas de respuesta ante la VCMN pues, entre otras cosas, cuentan con un trabajo sistemático en la atención a las necesidades directas de las mujeres y las niñas, por lo cual sus saberes acumulados nutren y retroalimentan el accionar del gobierno.

Actualmente, en las instituciones de seguridad pública analizadas, falta incorporar a la sociedad civil y a otros actores no gubernamentales como una colaboración crítica, acompañante y vigilante, como sucede en el caso de las instancias especializadas para la atención a la violencia contra las mujeres y las niñas o en los mecanismo de atención

a mujeres, en los cuales las organizaciones de sociedad civil juegan un papel importante en la definición de la agenda pública, en la generación de investigaciones que contribuyen a ampliar el conocimiento de los problemas, en la integración de datos, en la capacitación y en el seguimiento y vigilancia a las acciones de gobierno.

A partir de los hallazgos anteriores es posible afirmar que la incorporación de la VCMN como asunto prioritario en las instituciones de seguridad ciudadana se presenta como un reto en el cual es necesario avanzar para lograr cambios positivos significativos en su magnitud y gravedad. El estudio mostró que varios son los aspectos sobre los que sería recomendable trabajar para incorporar el tema de manera sustantiva en las instituciones responsables de la seguridad ciudadana:

- a. Ampliar el conocimiento de la magnitud, la gravedad, las características y la complejidad de la VCMN.
- b. Trascender la visión androcéntrica que prevalece en el posicionamiento y la concepción de los problemas de la seguridad.
- c. Incrementar y mejorar el conocimiento sobre la vinculación de la seguridad y la violencia de género.

- d.** Generar datos sobre la seguridad y el fenómeno delictivo desagregados por variables que permitan hacer análisis de género e interseccional.
- e.** Revertir la segregación de la atención a la VCMN en áreas específicas e incorporarla como parte del núcleo central de atención, fortaleciendo al mismo tiempo la atención especializada.
- f.** Definir indicadores internacionales sobre seguridad que incluyan delitos que afectan principalmente a las mujeres.
- g.** Ampliar el espectro de los asuntos a ser atendidos para incorporar expresiones de VCMN poco visibilizados, como la violencia sexual en espacios públicos o las desapariciones de mujeres.
- h.** Capacitar a todo el personal de las instancias de seguridad ciudadana.

2 RECOMENDACIONES

1

Consolidar o actualizar los consensos políticos y de acción que acerquen al sector de seguridad al diseño, la implementación y el seguimiento de las respuestas institucionales en materia de prevención, atención, persecución y sanción de las violencias contra las mujeres y niñas. Estos consensos deben enmarcarse en el presupuesto, la programación y las evidencias de resultados.

2

Incorporar criterios de innovación focalizados en las transformaciones institucionales, la actualización de los marcos normativos considerando la multidimensionalidad de los fenómenos, la actualización de reglamentos internos de las instituciones de seguridad y la transformación de los servicios orientados en la persona, a manera de no repetir enfoques tradicionales del sector de seguridad que no contribuyen al resultado esperado.

3

Adoptar protocolos, directrices, metodologías y mejores prácticas internacionales para garantizar procesos estandarizados y desagregaciones pertinentes para la recuperación de la información, que permitan una comprensión más integral de la VCMN y la comparabilidad regional.

4

Emplear datos administrativos para usos estratégicos en la planificación de las respuestas institucionales y la evaluación de la calidad de los servicios prestados por las instituciones, con criterio de oportunidad.

5

Fortalecer la arquitectura institucional por medio de la generación de mecanismos de integración de fuentes primarias de información de instituciones que actúan en el abordaje de la violencia, como estrategia que contribuya tanto para el fortalecimiento en la provisión de servicios como en la gestión de la información.

6

Articular acciones entre las políticas de seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres y niñas, reconociendo las diferencias de cada evento/víctima, pensando la gestión de la política pública, a través de la transversalización de un enfoque de derechos humanos y género, y la incorporación de indicadores que representen las distintas tipologías delictivas que afectan a los diferentes segmentos de la sociedad.

7

Generar nuevos análisis y soluciones que incorporen un enfoque de masculinidades en diferentes niveles:

- a.** Evaluación del fenómeno y cómo incide en las expresiones de violencias de género.
- b.** Incorporación en las políticas de seguridad ciudadana y VCMN de intervenciones orientadas en un enfoque de cambio cultural y transformación institucional.
- c.** Nueva generación de formación para funcionarios/as del sector de seguridad.

8

Instituir la asesoría a las áreas de seguridad ciudadana, para el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las estrategias y acciones para la eliminación de la VCMN desde las políticas de seguridad ciudadana, como una atribución de los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres.

9

Garantizar la participación permanente y sustantiva de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres en los Consejos Nacionales de Seguridad, así como fortalecer el posicionamiento del problema de la VCMN en los mismos.

10

Crear unidades de género en las instancias de gobierno del sector de seguridad ciudadana, con atribuciones, responsabilidades y recursos suficientes para promover y asesorar en torno a la inclusión del enfoque de género, tanto en el ámbito organizacional de las dependencias, como en las políticas públicas.

11

Etiquetar recursos específicos en las instancias de seguridad ciudadana para la adecuada y suficiente respuesta a la VCMN.

12

Fortalecer mecanismos de articulación y trabajo conjunto

entre instancias gubernamentales y organizaciones académicas y de la sociedad civil en los distintos procesos de gestión de la política pública a través de:

- Participación de la sociedad civil, en especial de los movimientos de mujeres y feministas que trabajan en temas de violencia, en el diseño del monitoreo y en la *implementación del monitoreo y evaluaciones de impacto* de las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género.

- *Generación de espacios de análisis crítico de las acciones y diálogos sobre las políticas*, con mecanismos participativos que sean insumo para propuestas legales y transformación institucional.

- *Fomento de iniciativas de investigación, sistematización de experiencias y buenas prácticas* para el abordaje de la violencia contra las mujeres y niñas-seguridad ciudadana.

- *Ofrecimiento de procesos de sensibilización y formación en temas relacionados a la prevención de la violencia de contra las mujeres y niñas* y políticas de inclusión, tanto para instancias gubernamentales como para la población.

- *Apertura de espacios de formación e investigación que refuercen las capacidades institucionales* para dar respuesta a las problemáticas, con base en evidencias.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 4

- Auyero, J., Bourgois, Ph. y Scheper-Hughes, N. (Eds.) (2015). *Violence at the Urban Margins*. Oxford: Oxford University Press.
- Imbusch, P., Misse, M. y Carrión, F. (Julio de 2011). Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. En *International Journal of Conflict and Violence*. Vol. 5, núm. 1, pp. 87-154. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.675.4321&rep=rep1&type=pdf>
- Segura Villalva, M. (2006). La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana? En *Ciudad Segura*, pp. 4-9.

Anexo 1 | Marco normativo internacional y nacional

A. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979

Artículo 6. Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

En 1989, por medio de la recomendación general No.12, el Comité de la CEDAW estableció la obligación de los Estados parte de *“proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social”*⁴³.

En 1992, el Comité de la CEDAW emitió la recomendación general No. 19, la cual definió la violencia contra la mujer y, además, amplió el contenido de sus prescripciones en cada artículo, relacionándolos, en particular, a la violencia contra la mujer.

Asimismo, la recomendación general No. 19 estableció algunas recomendaciones concretas que resultan de interés para entender la progresividad del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su relación con la seguridad ciudadana. De entre ellas, algunas se destacan, como por ejemplo, la recomendación concreta 24, literal b):

43 Para ver las recomendaciones generales de la 1 a la 22, acceder a <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

44 Para las recomendaciones en detalle, ver https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html

Los Estados velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer proteja de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad.

En 2017, el Comité de la CEDAW, a través de la recomendación general No. 35, vinculó el combate de la violencia contra las mujeres a las tareas de seguridad ciudadana, señalando por ejemplo que:

... la violencia por razón de género afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida y, en consecuencia, las referencias a las mujeres en este documento incluyen a las niñas. Dicha violencia adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad⁴⁴.

También el Protocolo Facultativo de la Convención (ver en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcedaw.aspx>), adoptado por la ONU en octubre de 1999, establece los procedimientos para que las personas y grupos de personas presenten reclamos formales ante el Comité de la CEDAW cuando consideren que los Estados partes violan los derechos reconocidos en la CEDAW.

B. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, o convención de Belém do Pará, de 1994

El Tercer Informe Hemisférico del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará contiene disposiciones importantes a ser tomadas en cuenta para fortalecer la seguridad ciudadana, en la perspectiva de abatir la violencia de género contra las mujeres. Por ejemplo, propone:

“aprobar protocolos de actuación y atención para las víctimas de violencia contra las mujeres, en la policía o entidades receptoras de denuncias, las fiscalías y los servicios de salud, en los idiomas indígenas cuando proceda, que establezcan en forma clara los procedimientos a seguir frente a casos de vulneración del derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia”
(MESECVI, 2017, p, 212.).

La Convención de Belém do Pará se puede acceder en <http://www.cidh.org/basicos/spanish/basicos6.htm>

C. Otros instrumentos internacionales vinculantes

► Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, o Protocolo de Palermo del 2000.

Plantea, entre otras cuestiones que:

Los Estados parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:

- a. Prevenir y combatir la trata de personas.
- b. Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización (ver https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf).

- **Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire del 2000.** Este protocolo establece que:

Para la aplicación del artículo 6, los Estados considerarán las necesidades especiales de mujeres y niños (para su protección y asistencia...), a fin de preservar y proteger los derechos de las personas (...) conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (ver http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fico_il%C3%ADci_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_organ_transn.pdf).

- **Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2002)** (ver <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>).

Tabla 1

Instrumentos vinculantes y estatus de obligatoriedad para los países

Instrumentos vinculantes y año de emisión	Estatus de obligatoriedad para los países estudiados
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW), 1979	Ratificada por todos.
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), 1994	Ratificada por todos.
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), 2000	Costa Rica, El Salvador y República Dominicana lo han ratificado; en tanto, Guatemala, Belice y Honduras han manifestado su adhesión.
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, 2000	Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana lo han ratificado. Honduras y Belice han manifestado su adhesión.
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2002	Ratificado por todos.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

D. Instrumentos internacionales no vinculantes⁴⁵

- ▶ **Declaración y Plataforma de Beijing** (1995) (ver https://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_we_b.pdf).
- ▶ **Las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil o Directrices de Riad** (1990) establecen que para la prevención de la violencia contra las mujeres:

... deberá instarse a los medios de comunicación en general, y a la televisión y al cine en particular, a que reduzcan al mínimo el nivel de pornografía, drogadicción y violencia en sus mensajes y den una imagen desfavorable de la violencia y la explotación, eviten presentaciones degradantes especialmente de los niños, de la mujer y de las relaciones interpersonales y fomenten los principios y modelos de carácter igualitario (ver <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/preventionofjuveniledelinquency.aspx>).

- ▶ **Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública** de 1997. Establece que los Estados deberán crear los mecanismos necesarios para proteger la seguridad y el bienestar de la ciudadanía, adoptando medidas eficaces para luchar contra las manifestaciones de la delincuencia transnacional, entre ellas la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y armas, el contrabando de artículos ilícitos y la trata de personas (ver https://www.unodc.org/pdf/event_2006-03-20/RES-51-60%20S.pdf).
- ▶ **Declaración de Bangkok Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal** (2005) (ver https://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/BangkokDeclaration_sp.pdf).
- ▶ Resolución 65/228 de la Asamblea General **Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer** (2010), que insta a los Estados parte, entre otras importantes cuestiones, a que:

...revisen su legislación y sus principios, procedimientos, políticas, programas y prácticas legales en materia de prevención del delito y justicia penal, en consonancia con su ordenamiento jurídico y guiándose por las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas, a fin de determinar si son adecuados para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer o si

⁴⁵ Los instrumentos no vinculantes no resultan obligatorios para los Estados parte. No obstante, cuando se utilizan en el marco de instrumentos que sí lo son, cobran fuerza legal para su aplicación. Además, que constituyen una orientación general para la actuación de los Estados en la materia respectiva.

tienen repercusiones negativas para ella y, si las tuvieran, que los modifiquen con objeto de garantizar que las mujeres reciban un trato justo y equitativo (ver <https://undocs.org/pdf?symbol=es/e/2013/30>).

- ▶ La resolución 68/191 **Adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género** fue presentada por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, y aprobada por la Asamblea General en 2014. Esta contiene recomendaciones de corte general y específicas para la recopilación y el análisis de datos, así como para la prevención, la investigación, el enjuiciamiento y las sanciones más eficaces del asesinato de mujeres y niñas por razones de género; además, para el apoyo y la asistencia a las víctimas (ver https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/15-07887_S_ebook.pdf).

D. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

- ▶ **El SICA contempla la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)**, la cual tiene dentro de sus objetivos específicos:

“desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: (...) violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas (...)”

Además, dentro del eje de prevención, contempla una estrategia y acciones

específicas dirigidas a la prevención de la violencia de género en general, así como del feminicidio en particular (ver https://www.sica.int/documentos/estrategia-de-seguridad-de-centroamerica_1_60860.html).

- ▶ **El SICA cuenta también con la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)**, la cual contempla medidas para avanzar en el fortalecimiento institucional para posicionar la erradicación de la violencia como un objetivo primordial. Para ello plantea medidas como la homologación y la armonización de los marcos normativos nacionales en línea con los compromisos regionales e internacionales; el fortalecimiento de políticas sectoriales para mejorar la asistencia, la protección y la reparación de derechos a las mujeres que han sido víctimas de violencia; y el fortalecimiento institucional del sector —que supone la creación de espacios, mecanismos e instrumentos para intercambiar conocimientos sobre políticas de seguridad con perspectiva de género, así como la creación de sistemas de información para dar seguimiento y atención a la problemática, además de la capacitación de las funcionarias y los funcionarios de sectores como salud, educación y justicia para evaluar el desempeño institucional — (ver <http://www.cac.int/node/269>).

F. Marcos Normativos Nacionales para la violencia contra las mujeres

Tabla 2

Leyes de violencia intrafamiliar y leyes integrales para atender la violencia contra las mujeres**

País	Instrumento	Año
El Salvador	Ley contra la Violencia Intrafamiliar*	1996
	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres**	2012
Honduras	Ley contra la Violencia Doméstica con sus Reformas*	2006
Guatemala	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar*	1996
	Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer**	2008
Costa Rica	Ley contra la Violencia Doméstica*	1996
	Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres**	1995
República Dominicana	Ley 24-97 sobre Violencia Intrafamiliar*	1997
	Ley 88-03, mediante la cual se instituyen en todo el territorio nacional las casas de acogida o refugios que servirán de albergue seguro, de manera temporal, a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar o doméstica*	2003
Belice	Ley de Violencia Doméstica*	2007

* Leyes de primera generación ** Leyes de segunda generación
Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

G. Marcos Legales Nacionales para el femicidio/feminicidio

País	Tipo de legislación y año	Tipificación	Penas de cárcel	Ámbitos de aplicación
Costa Rica	Ley integral de 1995	Femicidio	20-35 años	Privado
El Salvador	Ley integral de 2012	Feminicidio	20-35 años	Público y privado
Guatemala	Ley integral de 2008	Femicidio	25-50 años	Público y privado
Honduras	Código Penal, 1984	Femicidio	30-40 años	Público y privado
República Dominicana	No está penalizado.			
Belice	No está penalizado.			

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

H. Marcos Legales Nacionales para la trata de personas

País	Tipo de ley	Bien jurídico tutelado
Costa Rica, 2014	Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)	La vida, la libertad ambulatoria y sexual, la dignidad humana, la salud de las personas y el interés superior del niño.
El Salvador, 2014	Ley Especial contra la Trata de Personas	Ofensa grave a la dignidad humana y la libertad e integridad de la persona. En consecuencia, la trata de personas puede considerarse en el derecho penal salvadoreño como un delito pluriofensivo.
Guatemala, 2009	Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	En el delito de trata de personas el bien a proteger es la libertad individual. Sin embargo, en la doctrina se sostiene que, además de la libertad, el Estado, a través de la tipificación del delito de trata de personas, tutela la seguridad e indemnidad sexual.

País	Tipo de ley	Bien jurídico tutelado
Honduras, 2012	Ley contra la Trata de Personas	Es un delito pluriofensivo y, en consecuencia, los bienes jurídicos que son amenazados o lesionados cuando el delito es realizado, también tienen interés de la sociedad y el Estado. El Estado enfatiza la tutela de la libertad e indemnidad sexual. Sin embargo, alcanza a otros bienes jurídicos del ámbito de los derechos humanos fundamentales como la vida, la libertad y la integridad personal.
República Dominicana, 2003	Ley 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas	Delito pluriofensivo que lesiona el derecho a la libertad y la integridad sexual, entre otros bienes jurídicos.
Belice	ND.	La dignidad de la persona humana, con énfasis en los niños, las niñas y las mujeres, indistintamente de que sean extranjeros o nacionales. Otros bienes protegidos son la libertad y la sanidad psicológica.

ND: No se dispone del dato.

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura con base en Bravo Pérez (2014); Antezana (2008)

Tabla 3

Leyes nacionales de seguridad ciudadana y su vinculación con la violencia contra las mujeres y la perspectiva de género

País	Tipo de ley y año de expedición	Incorporación de la VCMN y de la perspectiva de género en las obligaciones para la seguridad ciudadana
Costa Rica	Ley de Justicia Restaurativa, 2018	<p>El objeto de la ley es establecer “un marco conceptual y procedimental para instaurar la justicia restaurativa en el ordenamiento jurídico costarricense, como un instrumento que contribuya a resolver los conflictos jurídicos generados por los hechos delictivos”.</p> <p>En el caso de la VCMN, excluye su aplicación cuando se trate de hechos de este tipo que no consideren penas alternativas a las privativas de la libertad, así como los considerados como violencia doméstica o intrafamiliar y que se encuentren señalados en el Código Penal. Además, establece reservas para aplicar este tipo de justicia cuando se trata de un problema de violencia sexual.</p> <p>Tiene elementos de la perspectiva de género al establecer que, para la atención de las víctimas del delito, el Ministerio Público deberá “crear los equipos psicosociales especializados en el tema de género, para la valoración y atención integral de las víctimas de los delitos de la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer delitos sexuales y violencia doméstica”.</p>
	Ley General de Migración y Extranjería, 2010	Solamente contiene disposiciones generales para considerar el género de las personas migrantes en estado de aprehensión para su alojamiento y trato.
	Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, 1973	Ninguna.
	Ley General de Policía, 1994	Ninguna.

País	Tipo de ley y año de expedición	Incorporación de la VCMN y de la perspectiva de género en las obligaciones para la seguridad ciudadana
El Salvador	Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, 2015	Ninguna.
	Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y sus Familias, 2011	Ninguna.
Guatemala	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, 2008	Ninguna.
	Ley Orgánica del Instituto Para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito, 2016	<p>Establece la coordinación interinstitucional para garantizar la atención integral especializada a las mujeres víctimas, a través de los Centros de Apoyo Integral para la Mujer Sobreviviente de Violencia.</p> <p>En los transitorios se plantea la reforma de artículos de la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia para cuestiones como: el refuerzo de la CONAPREVI (Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer), órgano rector en la atención de las mujeres víctimas. Así como para el fortalecimiento y la institucionalización de instancias creadas para la atención de las mujeres víctimas. Pero sobre todo para asentar con claridad el derecho de las mujeres víctimas de violencia a recibir asistencia legal por parte del Estado.</p>
	Ley de búsqueda inmediata de Mujeres Desaparecidas, 2016	<p>La Ley tiene por objeto establecer un “mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de vejámenes, asesinadas o puedan ser trasladadas a otras comunidades o países.”</p> <p>Establece la coordinación entre instancias diversas del gobierno nacional, primordialmente las de seguridad ciudadana y las de atención a las mujeres, así como dispone la colaboración con gobierno de orden departamental, municipal y comunal.</p> <p>Destacadamente pone en el centro del protocolo de atención los derechos de las mujeres, por lo que se puede afirmar que tiene incorporado un enfoque de género.</p>

País	Tipo de ley y año de expedición	Incorporación de la VCMN y de la perspectiva de género en las obligaciones para la seguridad ciudadana
(Continuación) Guatemala	Ley del Banco de Datos Genéticos para Uso Forense, 2017	Plantea dentro de sus considerandos contribuir a prevenir, eliminar y sancionar cualquier tipo de violencia contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres; así como contribuir a la aplicación de la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, para sancionar a los agresores sexuales reincidentes. Señala además en su articulado una disposición tendiente a obtener muestras genéticas de niños, niñas víctimas de abandono, a fin de ubicar a sus progenitores como también de contar con elementos para investigar si sufrieron violencia sexual.
	Ley constitutiva del Ejército de Guatemala, 1991	Ninguna
Honduras	Ley de Policía y Convivencia Social, 2011	No tiene perspectiva de género ni contiene disposición alguna para el abordaje de alguna forma de violencia contra las mujeres, o en particular la trata o el feminicidio. Solo menciona como dos de sus objetivos, combatir la trata y “luchar contra la explotación sexual de menores y mujeres hondureños migrantes”. Artículo 18: finalidad de la política de protección, pero no considera el apoyo a las víctimas.
	Ley de la Policía Militar de Orden Público, 2013	Ninguna
	Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares, 2013	Considera apoyos para las víctimas de trata y apoyos a las mujeres en situación vulnerable.
	Ley Orgánica de la Policía Nacional, 2008	Ninguna
	Ley del Ministerio Público, 1994	Ninguna
	Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, 2015	Ninguna
República Dominicana	Ley Orgánica de la Policía Nacional, 2016.	Ninguna
	Ley No.133-11, Ley Orgánica del Ministerio Público (2011)	Ninguna
Belice	N.D.	

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

Anexo 2 | Marco político nacional de la VCMN y de la seguridad ciudadana

A. Planes y políticas para la eliminación de la VCMN

Tabla 4

Planes y políticas de violencia contra las mujeres y las niñas en Centroamérica y República Dominicana y su vinculación con la seguridad ciudadana

País Honduras	Considera la incorporación del enfoque de género en las tareas e instancias de seguridad ciudadana	Vinculación de los objetivos para la erradicación de la VCMN con las políticas de seguridad ciudadana
<p>Tipo de plan y año Decreto No. PCM 012-2014. Plan Nacional Contra La Violencia Hacia La Mujer 2014-2022</p>	<p>Sí, parcialmente. Solo para la generación de indicadores con perspectiva de género</p>	<p>El Programa plantea ver la VCMN como un problema para la seguridad ciudadana. Las acciones que plantea buscan transformar algunos aspectos de las políticas de seguridad ciudadana para mejorar la erradicación de la VCMN. En ese sentido, destacan las siguientes líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Crear unidades de investigación de muertes violentas de mujeres a nivel nacional y fortalecer las existentes; ▶ Crear equipos regionales especializados en la investigación de delitos contra la mujer dentro del Ministerio Público, dentro de la Dirección Nacional de Investigación Criminal y dentro de la Policía Nacional Preventiva y fortalecer los ya existentes. ▶ Además, en sus “componentes” de detección, prevención, atención, legislación, información, investigación, monitoreo y evaluación, se considera la participación de la Secretaría de Seguridad, aunque de manera tangencial. ▶ Respecto de los problemas de trata y femicidio, a pesar de que tienen un apartado específico en el capítulo de diagnóstico, no hay líneas de acción que busquen impactar en los objetivos y acciones de la seguridad ciudadana, salvo la que se menciona líneas arriba, donde se habla de “muertes violentas de mujeres”, no de femicidios.

País El Salvador	Considera la incorporación del enfoque de género en las tareas e instancias de seguridad ciudadana	Vinculación de los objetivos para la erradicación de la VCMN con las políticas de seguridad ciudadana
<p>Tipo de plan y año</p> <p>Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2013)</p>	<p>Sí, parcialmente. En la formación de personal del servicio público.</p>	<p>El Programa tiene 3 componentes. <i>Prevención, Atención y Procuración y Administración de la Justicia</i>. El de Prevención contempla 8 Programas, uno de los cuales es el Programa de Seguridad Ciudadana para las Mujeres, donde se busca incorporar los objetivos de la erradicación de la VCMN en el ámbito de la seguridad ciudadana. En ese sentido, se proponen líneas de acción como las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Definir estrategias para garantizar el acceso seguro a los espacios públicos y privados, los cuales incorporen auditorías de seguridad, mapas comunitarios de riesgo de violencia contra las mujeres, y planes locales de seguridad para las mujeres con estrategias de prevención del acoso sexual, acoso laboral, acoso en las calles; centros educativos y otros espacios públicos. <p>Contempla además varias líneas de acción puntuales en ese sentido. Entre ellas destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Incorporar la seguridad ciudadana de las mujeres en la normativa municipal y nacional, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. <p>Implementar normativas, reglamentos de vigilancia de la</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ debida aplicación de la LEIV y sanciones administrativas a servidoras y servidores del sector justicia por incumplimientos y errores administrativos y judiciales. <p>Definir rutas de procuración y administración de justicia, de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres a través de la creación de redes inter-institucionales, redes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ ciudadanas y de mujeres defensoras de derechos humanos, a nivel municipal, departamental y nacional. <p>No se consideran objetivos o líneas de acción específicas para el combate a la trata de mujeres o a la violencia feminicida.</p>

País Guatemala	Considera la incorporación del enfoque de género en las tareas e instancias de seguridad ciudadana	Vinculación de los objetivos para la erradicación de la VCMN con las políticas de seguridad ciudadana
<p>Tipo de plan y año</p> <p>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer, 2008-2023</p>	<p>Sí, parcialmente. Cuenta con 12 Ejes, uno de los cuales es Mecanismos institucionales, el cual tiene como objetivo específico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Promover el enfoque de género y étnico cultural en el quehacer de los tres organismos del Estado, y apoyar la creación y/o fortalecimiento de mecanismos institucionales, para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas. <p>No obstante, no hay mandatos específicos para incorporar ese enfoque a labores específicas de seguridad ciudadana, que en este país están a cargo del Ministerio de Gobernación.</p>	<p>El Programa contempla un eje orientado a la erradicación de la violencia contra las mujeres, donde plantea acciones para la prevención, atención y sanción de la misma, en algunas de las cuales se considera la participación del Ministerio de Gobernación; no obstante, no se busca transformar aspectos centrales de la política de seguridad ciudadana. Por ejemplo, los problemas de trata y femicidio solo los aborda en términos de buscar que se cumpla lo dispuesto en las leyes respectivas.</p> <p>El Programa no contempla un Eje de seguridad ciudadana/pública/interior, por lo que la intervención de áreas de seguridad ciudadana está en este Eje y en el Eje 4 Racismo y discriminación, donde se incluyen un par de acciones generales para lograr la seguridad ciudadana de las mujeres víctimas de discriminación o racismo.</p>

País Costa Rica	Considera la incorporación del enfoque de género en las tareas e instancias de seguridad ciudadana	Vinculación de los objetivos para la erradicación de la VCMN con las políticas de seguridad ciudadana
<p>Tipo de plan y año</p> <p>Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032</p>	<p>Sí, a través de la incorporación de los enfoques de Derechos Humanos y Derechos de las Mujeres; de relaciones de poder e igualdad entre hombres y mujeres.</p> <p>El Ministerio de Seguridad Pública forma parte del Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, pero no se señala de manera puntual en qué aspectos de la política se promoverá el enfoque de género.</p>	<p>Cuenta con un apartado diagnóstico específico relativo a la inseguridad. Conceptualiza la violencia contra las mujeres como un problema de la seguridad ciudadana.</p> <p>En concordancia con lo anterior, cuenta con un objetivo eje de acción vinculado a la seguridad ciudadana: <i>“EJE CUATRO: Protección efectiva, acceso real, debida diligencia, sanción y no re-victimización”</i>.</p> <p>El Objetivo estratégico es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Aumentar el acceso de las mujeres usuarias afectadas por la violencia a servicios públicos que les garantice: protección efectiva, debida diligencia, sanción, reparación y no re-victimización. Dentro de la protección efectiva se considera la protección policial y la aplicación de las ordenes de protección. Con base en esos mandatos, se propone capacitar a policías y desarrollar programas especializados de atención policial de la VCMN. <p>Cuenta además con otro eje dirigido a la <i>“Prevención, atención integral y no-revictimización frente a la violencia sexual”</i>, en el cual se busca mejorar la procuración y aplicación de la justicia. No obstante, no existen mandatos para la labor policial.</p> <p>Además, se cuenta con un eje específico para combatir el feminicidio, buscando garantizar el acceso a servicios integrales a mujeres en riesgo de feminicidio. Se plantea dar respuesta a necesidades inmediatas de protección a mujeres en riesgo. También atender a la familia de las mujeres víctimas de violencia feminicida.</p> <p>De manera innovadora, contiene un modelo de gestión que plantea aspectos clave para la aplicación del Programa, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Conformación - en cada una de las instituciones del Sistema - de una Comisión Interna encargada de la ejecución, monitoreo y evaluación de cumplimiento de las metas institucionales del PLANNOVI 2017-2032 con la participación del jerarca o su representante del máximo nivel, Departamentos de Planificación institucional, dirección operativa -técnica institucional del máximo nivel, departamentos de comunicación institucional y educación social, unidad de género, entre otros. Esta comisión será la responsable de orientar y acompañar de manera regular, mediante capacitaciones, directrices y monitoreo, a sus representantes en las redes locales sobre las tareas a cumplir en cada periodo.

<p>País República Dominicana</p>	<p>Considera la incorporación del enfoque de género en las tareas e instancias de seguridad ciudadana</p>	<p>Vinculación de los objetivos para la erradicación de la VCMN con las políticas de seguridad ciudadana</p>
<p>Tipo de plan y año Plan Estratégico para la Prevención, Detección, Atención y Sanción a la Violencia contra las Mujeres e Intrafamiliar (2011-2016)</p>	<p>Sí, pero de manera limitada. Solo para el ámbito de capacitación del funcionariado público.</p>	<p>El Plan Estratégico para la Prevención, Detección, Atención y Sanción a la Violencia contra las Mujeres e Intrafamiliar (2011-2016) plantea 6 objetivos generales. En algunas de ellas se plantea un mayor involucramiento de áreas de seguridad ciudadana en acciones para la eliminación de la VCMN. Por ejemplo, en el objetivo general 1, relativo a la reducción progresiva de la violencia contra las mujeres e intrafamiliar mediante la puesta en ejecución de una estrategia de prevención, detección y atención integral, se plantea por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ “7. Impulsar la aprobación y promulgación de una ley que rija, defina y regule el sistema de protección y defensa de los derechos de las víctimas y los testigos; ▶ 8. Fortalecer las relaciones cotidianas de trabajo entre la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General Adjunta de la Mujer, las procuradurías fiscales y fiscalizadores/as a nivel nacional y las unidades de atención integral con la Dirección de Políticas de Igualdad y la Unidad Coordinadora de las Casas de Acogida o Refugios del Ministerio de la Mujer a fin de optimizar la aplicación del protocolo de detección de riesgo y elevar la eficacia en el referimiento oportuno de las mujeres para su protección; ▶ 9. Fortalecer el trabajo conjunto del Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer a nivel local y de cada jurisdicción en el abordaje de los casos de violencia contra las mujeres e intrafamiliar.” <p>Pero no contempla acciones que modifiquen las estrategias y acciones de seguridad ciudadana para incorporar de manera prioritaria la eliminación de la VCMN.</p>
<p>País Belice</p> <p>Tipo de plan y año Plan Nacional de Acción contra la Violencia de Género (2016-2020)</p>	<p>No</p>	<p>El Programa considera 4 objetivos prioritarios: <i>Gobierno efectivo y sostenible; Prevención primaria de la violencia de género (VG); Respuesta adecuada para las víctimas de VG y Monitoreo y evaluación efectivos</i>. Respecto del primero, se plantea elevar el nivel de jerarquía de la instancia que coordina la política nacional, para lo cual se prevé como resultado incluir a otros ministerios en esa coordinación, entre ellos el de Seguridad.</p> <p>También se plantea abrir una Oficina nacional sobre la violencia sexual y doméstica en el Departamento de Policía. En esa misma rama se busca generar Oficiales especializados, esto mediante capacitación. Todo ello para fortalecer la capacidad de respuesta ante el problema.</p>

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

Tabla 5

Planes y políticas de seguridad ciudadana y su incorporación del enfoque de género y de los objetivos para la eliminación de la VCMN

País El Salvador	Objetivos y estrategias con relación a la eliminación de la VCMN
<p>Política/plan Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, 2014</p>	<p>Tiene como estrategia central el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a fin de atender las expresiones y fenómenos de la violencia, así como abordar aquellos factores sociales que estimulan su proliferación y reproducción.</p> <p>El sistema funciona en torno a 5 ejes centrales: <i>la prevención de la violencia y la delincuencia; el control y la represión del delito y la violencia; la rehabilitación y la reinserción social; la atención a víctimas y el fortalecimiento institucional de la seguridad y la justicia.</i></p> <p>Como parte del primero, se propone diseñar e institucionalizar estrategias de prevención de la violencia de género y la violencia intrafamiliar, entre las cuales figura la promoción de campañas de sensibilización para generar mayor consciencia y respuesta frente a esas violencias, la generación de protocolos de atención con perspectiva de género en el sector seguridad y justicia, y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, tanto a nivel central como local. El resto de los ejes carece de alguna mención explícita del accionar del Estado ante la violencia contra las mujeres, centrándose en la violencia intrafamiliar. Busca soluciones sostenibles y concertadas a la situación de inseguridad que vive el país, y contribuir a orientar políticas y planes de justicia, seguridad ciudadana y convivencia pacífica.</p>
<p>Política/plan Plan “El Salvador Seguro” (PESS)</p>	<p>Emitido por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCCE), conformado por el Gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, así como miembros de la comunidad internacional), constó de 5 ejes y 124 acciones prioritarias de corto, mediano y largo plazo para enfrentar la violencia y la criminalidad, y garantizar a las víctimas el acceso a la atención, protección y justicia. Dicho Plan tuvo un alcance nacional, aunque se focalizó en determinados municipios de acuerdo con la gravedad de la problemática y atendiendo a sus fases de implementación. En el diagnóstico señalaba algunos factores de género asociados a la violencia, así como expresiones específicas de violencia contra las mujeres y las niñas, como el feminicidio.</p> <p>En algunos de sus ejes de intervención, el PESS contuvo líneas de acción específicas para abordar la violencia contra las mujeres y las niñas. El eje 1, que se ocupó de la prevención de la violencia, por ejemplo, proponiendo la instalación de oficinas de atención ciudadana para mujeres (ODAC Mujeres) en los municipios y comunidades priorizadas, y el desarrollo de programas de formación para asegurar la inserción laboral de mujeres jefas de hogar y víctimas de la violencia. También se buscó reducir la violencia intrafamiliar y los abusos contra las mujeres por medio de la implementación de programas de sensibilización para transformar las relaciones entre mujeres y hombres. Asimismo, el eje 2 se orientó a incrementar los casos judicializados de homicidios, feminicidios, violaciones y otros delitos (CNSCC, 2015). Cabe destacar que uno de sus resultados esperados era aumentar el uso de espacios públicos, por lo que se planteaba incrementar el porcentaje de mujeres que se sienten seguras en ellos.</p>

País Honduras	Objetivos y estrategias con relación a la eliminación de la VCMN
<p>Política/plan Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2011</p>	<p>Está compuesta por dos pilares fundamentales: <i>la prevención y el control de la violencia y el delito</i>. Entre sus líneas estratégicas de acción, la política contempla la creación de un Sistema Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana para fortalecer las capacidades administrativas y el desempeño institucional en la materia, así como la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Este último fue creado en el año 2013 y está compuesto por diversas instituciones y se encarga de monitorear la situación de violencia que afecta al país y de adoptar medidas para enfrentarla.</p> <p>Por otra parte, dicha política establece que las manifestaciones de violencia intrafamiliar y de género se convierten en elementos de producción y reproducción de la violencia. En aras de erradicarlas, propone el fortalecimiento de oficinas y consejerías de la mujer, como la principal línea de acción.</p>
<p>Política/plan Programa Municipios más Seguros, 2012</p>	<p>Tiene como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 1. Mejorar las capacidades de las autoridades nacionales y locales en la prevención de la violencia. ▶ 2. Abordar los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia en los municipios seleccionados. ▶ 3. Mejorar la capacidad para responder rápida y eficazmente a una emergencia. <p>Los planes municipales instrumentados en el marco de este programa parten de diagnósticos locales sobre la situación de violencia e inseguridad, algunos de los cuales incluyen la violencia contra las mujeres y las niñas como un problema de seguridad ciudadana. Así mismo, reconocen que los delitos que viven las mujeres se acompañan de violencia sexual y destacan que si bien en el hogar es donde las mujeres viven más violencia, el transporte y algunos espacios públicos suelen ser inseguros para las mujeres.</p> <p>Entre las acciones que incluyen para responder ante la violencia contra las mujeres se encuentran potenciar el trabajo del Observatorio Local de la Violencia como un instrumento para el monitoreo; desarrollar iniciativas de mejoramiento integral en barrios y colonias considerando su infraestructura urbana para la prevención del delito; gestionar alternativas de empleabilidad/ empresariedad para mujeres sobrevivientes de violencia con el fin de garantizar su autonomía económica; implementar procesos de capacitación dirigidos a instituciones y comunidades en temas relacionados con violencia contra las mujeres y desarrollar campañas de sensibilización sobre violencia contra las mujeres, denuncia y atención de casos. Cabe destacar que entre las acciones de fortalecimiento institucional contempladas está la capacitación a policías para atender a mujeres víctimas de violencia.</p>

País Guatemala	Objetivos y estrategias con relación a la eliminación de la VCMN
<p>Política/plan Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, 2014-2034 (CONAPRE), 2014</p>	<p>Se focalizó en atender la violencia contra la niñez, la adolescencia y la juventud, las mujeres, la violencia armada y la violencia vial y los accidentes de tránsito. Ese mismo año se desarrolló el Plan de Acción de dicha política, que incluyó una serie de estrategias interinstitucionales para abordar los distintos factores que dan lugar a la violencia desde la familia, la comunidad y la sociedad.</p> <p>En 2017 el gobierno actualizó su Política Nacional de Seguridad, contemplando una orientación multidimensional y multisectorial, con el fin de <i>“[...] consolidar las funciones de las instituciones y su articulación con otros actores, para generar impacto sobre los objetivos nacionales y las condiciones que permitan el desarrollo del país, y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la población guatemalteca”</i>. Uno de los principios orientadores de la Política es la equidad de género, que mandata al Estado a implementar medidas y mecanismos para promover el desarrollo integral de las mujeres y asegurar su participación en la esfera económica, política y social.</p> <p>En la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y la Violencia 2017 – 2027, se identifica a las mujeres como un grupo vulnerable ante la violencia, por lo cual incorpora un eje estratégico específico, consistente en <i>“Preparar, disponer y ejecutar medidas estratégicas coordinadas y articuladas interinstitucional e intersectorialmente a efecto de garantizar el ejercicio del derecho a las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y ante el incumplimiento, reducir los efectos, enfocándose en la atención de sus causas, la reparación, rehabilitación y no repetición de los hechos”</i>.</p>
<p>País BELICE</p> <p>Política/plan Plan Estratégico Policial del Departamento de Policía de 2014</p>	<p>Este Plan constituye el principal marco de planificación para el departamento de policía de Belice y señala determinados objetivos y estrategias para proteger la libertad, la propiedad, mantener la ley y el orden, así como prevenir y detectar el crimen y sancionar a los victimarios. El Plan pretende, entre otros objetivos, contribuir a mejorar los procesos investigativos con el fin de incrementar las tasas de detección y aprensión de los ofensores; a incrementar la efectividad de las intervenciones preventivas en las calles y otros lugares; a continuar combatiendo el crimen organizado; y mejorar las capacidades de la policía nacional para brindar un mejor servicio a las personas. No contempla objetivos para el combate a la VCMN.</p>
<p>Política/plan Estrategia Nacional de Lucha contra la Delincuencia de 2018</p>	<p>En esta estrategia nacional el Gobierno se compromete a reducir los crímenes asociados con armas de fuego y a desmantelar bandas criminales; a llevar a cabo reformas legales con el fin de que la policía pueda combatir de manera más efectiva el crimen; a fortalecer las capacidades de coordinación e investigación de la policía; así como a implementar un sistema de vigilancia en la ciudad de Belice, que permita monitorear el crimen en dicha zona. No contempla objetivos para el combate a la VCMN.</p>

<p>País República Dominicana</p>	<p>Objetivos y estrategias con relación a la eliminación de la VCMN</p>
<p>Política/plan Plan Integral de Seguridad Ciudadana, 2014</p>	<p>En 2013, el gobierno de República Dominicana presentó este Plan, de la mano con una reforma de la Policía Nacional. Dicho Plan se sustenta en dos pilares principales: la persecución y la prevención del delito. Con el primero, se busca lograr más seguridad en las calles, proteger la vida y el patrimonio de la ciudadanía, así como atacar las estructuras del crimen organizado, que constituyen un problema trascendental para el país. En cuanto al segundo pilar, este contempla diversas estrategias para atacar las causas más profundas de la delincuencia y la violencia en general, desde un enfoque preventivo.</p> <p>Entre las principales líneas de acción contempladas en dicho Plan se encuentra la implementación del Sistema Integrado de Emergencias 911, el programa de prevención “Vivir Tranquilo”, planes de control y seguridad vial, una estrategia para el control de drogas, medidas de refuerzo de la Procuraduría General de la República, un observatorio de la violencia, entre otras.</p>
<p>País Costa Rica Política/plan Política Integral de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ), 2010</p>	<p>Esta política <i>“tiene por objetivo contribuir al desarrollo humano, mejorando la calidad de vida y el bienestar de las y los habitantes de Costa Rica, asegurándoles medios de vida estables y solidarios en el marco del debido respeto de los derechos humanos”</i> (Gobierno de Costa Rica, 2010: 5).</p> <p>La POLSEPAZ pretende atender las condiciones de exclusión y vulnerabilidad que dan lugar a la violencia, fortalecer la cultura de paz social y desarrollo humano a través del fortalecimiento de la institucionalidad pública y de las comunidades, el robustecimiento de las capacidades del Estado para garantizar la seguridad ciudadana y la aplicación de acciones estratégicas desde el Estado para eliminar todas las formas de violencia, tomando en cuenta las vulnerabilidades específicas que atañen a determinados grupos de población, como por ejemplo las mujeres. Para lograrlo, esta incluye una serie de acciones estratégicas centradas en la prevención, atención y protección, sanción, control y reparación y reintegración.</p>
<p>Política/plan Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Relaciones de Pareja y Familiares por Hostigamiento Sexual y Violación (PLANOVI Mujer), 2010.</p>	<p>Este Plan PLANOVI mujer buscó dar continuidad al primer Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y el Abuso Sexual Extrafamiliar (PLANOVI), impulsado en el año 1994, como <i>“[...] una experiencia pionera de concertación entre el Estado y la sociedad civil para dar respuesta de manera integral, coordinada y sistémica a la violencia vivida en el seno de las familias”</i> (INAMU, 2010: 5), que aportó a visibilizar la diversidad de manifestaciones de violencia hacia las mujeres a nivel nacional.</p>
<p>Política/plan Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres de Todas las Edades, 2017</p>	<p>Esta política busca dar respuesta a las nuevas formas de violencia que afectan a la población femenina en Costa Rica debido al recrudecimiento de la crisis social y el incremento del crimen organizado. En esta línea, la Política se centra en la prevención primaria, es decir, en promover masculinidades positivas y trabajar en los contextos familiares y comunitarios, que es donde se desarrollan las conductas y actitudes que legitiman y naturalizan la violencia contra las mujeres (INAMU, 2017).</p>

Fuente: Elaboración de PNUD Infosegura

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

- Antezana Rimassa, P. (2008). Estudio regional sobre la normativa en relación a la trata de personas en América Central y República Dominicana y su aplicación. Costa Rica: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2014/01/Estudio_Regional_sobre_la_Normativa_en_Relacion_a_la_Trata_de_Personas.pdf
- Bravo Pérez, G. (2014). Análisis comparado de los ordenamientos jurídicos del delito de trata de personas en Centroamérica. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.
- CNSCC (2015). Plan El Salvador Seguro. Presidencia de la República de El Salvador. Disponible en: <http://infosegura.org/mcies/secciones/plan-el-salvador-seguro/plan-el-salvador-seguro-pdf/Plan-El-Salvador-Seguro-COMPLETO.pdf>
- INAMU. (2012). PLANOVI-Mujer 2010-2015. Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y familiares como por hostigamiento sexual y violación. San José: Autor. Recuperado de <http://oimp.ciem.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/INAMU-PLANOVI-MUJER.pdf>
- INAMU. (2017). Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades. San José: Autor. Recuperado de <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/wp-content/uploads/2018/01/Politica-Nacional-2017-2032.pdf>
- Naciones Unidas. (2013). Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Informe sobre el 22o período de sesiones (7 de diciembre de 2012 y 22 a 26 de abril de 2013). Nueva York: Autor.
- OEA. (2017). Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas. Caminos por Recorrer. Washington, DC: Autor. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico.pdf>
- PNUD. (2010). Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social. San José, C. R.: Autor. Recuperado de https://www.uned.ac.cr/ecsh/images/documentos/catsociol/POLSEPAZ_COSTA_RICA.pdf
- UN WOMEN. (2000-2009). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. RECOMENDACIONES GENERALES adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

LA CARA ESCONDIDA DE LA INSEGURIDAD:

Violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana



infoSEGURA

Unidad de Coordinación Regional del Proyecto
Oficina del PNUD en El Salvador.
Edificio Naciones Unidas, Blvd. Orden de Malta Sur, No. 2-B,
Santa Elena. Antigua Cuscatlán, La Libertad.
Teléfono: (503) 2263 0066
Correo electrónico: infosegura@undp.org
www.infosegura.org

