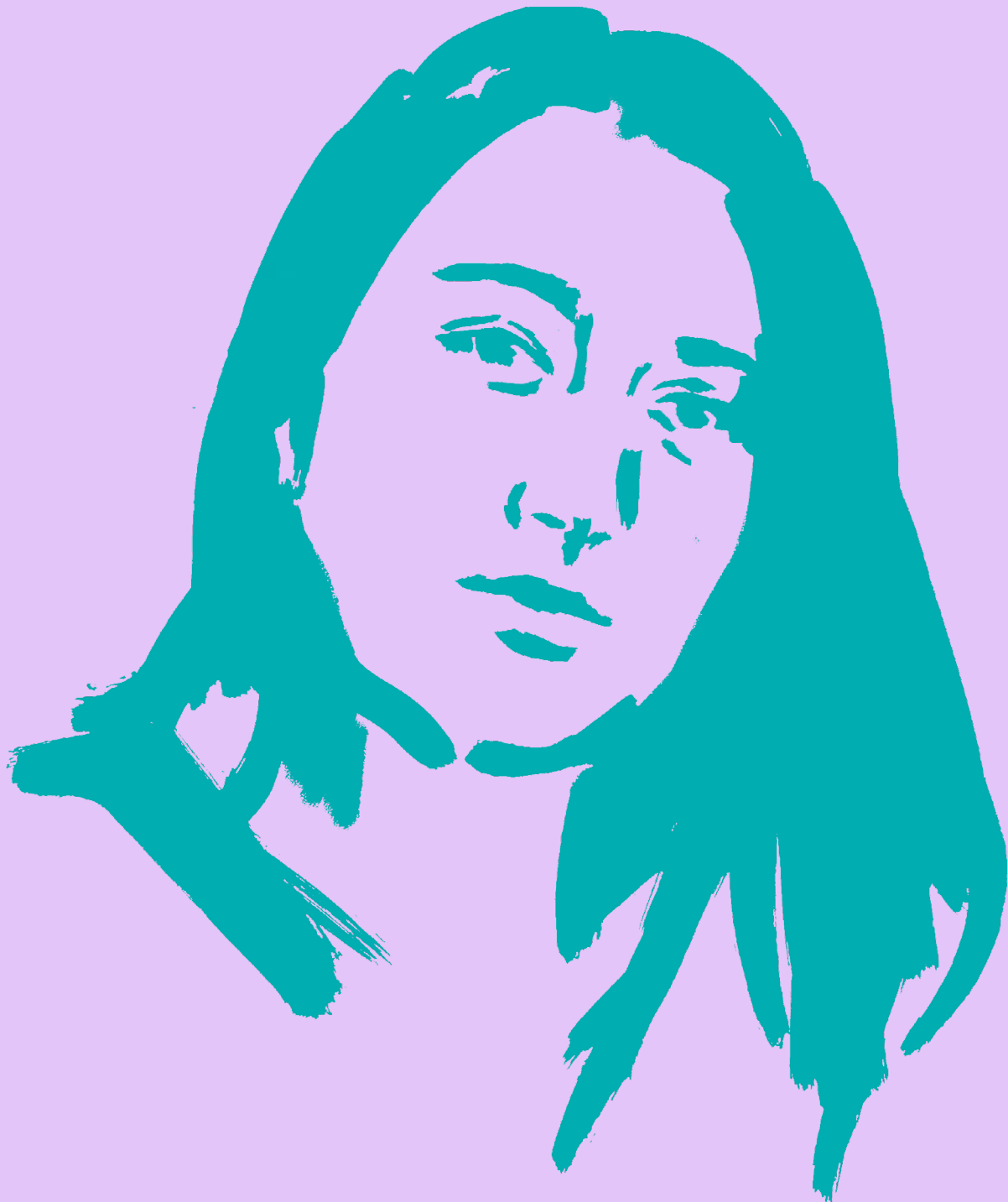




Análisis regional de legislación y políticas sobre crimen organizado y violencia contra las mujeres y niñas y el femicidio/feminicidio.

Adecuación de marcos regulatorios según el Protocolo de Palermo.

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.

Activemos el cambio.

Desactivemos la violencia.



**Iniciativa
Spotlight**
Para eliminar la violencia
contra las mujeres y las niñas

Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada
por la Unión Europea



OEA MESECVI

Análisis regional de legislación y políticas sobre crimen organizado y violencia contra las mujeres y niñas y el femicidio/feminicidio. Adecuación de marcos regulatorios según el Protocolo de Palermo.

Iniciativa Spotlight – Programa Regional para América Latina.

Esta publicación se ha realizado bajo el programa conjunto de la Iniciativa Spotlight y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y El Caribe.

© 2021, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

© 2021, Iniciativa Spotlight

Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente representan las opiniones del PNUD, de la Iniciativa Spotlight o de los Estados Miembros de la ONU.

Esta publicación puede ser usada libremente para propósitos no comerciales y de uso justo, con el adecuado reconocimiento al PNUD y la Iniciativa Spotlight. Cualquier otro uso debe ser autorizado de manera escrita por PNUD a continuación de una solicitud de permiso escrita. Todo uso del contenido, en su totalidad o en partes, en copias impresas o electrónicas, inclusive en cualquier forma de visualización en línea, deberá incluir la atribución al PNUD y la Iniciativa Spotlight, por su publicación original.

Esta publicación debe citarse como: Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021). *Análisis regional de legislación y políticas sobre crimen organizado y violencia contra las mujeres y niñas y el femicidio/feminicidio. Adecuación de marcos regulatorios según el Protocolo de Palermo.*

Créditos

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y el Caribe

Dirección

José Cruz-Osorio, Gerente del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe del PNUD

Coordinación Técnica

Guillermina Martín, Líder de Equipo Regional de Género a.i. del PNUD

Sebastián Essayag, Especialista en políticas de género para la eliminación de la violencia contra las mujeres del PNUD

Apoyo

Camila Arguedas Najarro, Asistente de Programas del Equipo Regional de Género del PNUD

Organización de los Estados Americanos (OEA) Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)

Coordinación Técnica

Alejandra Mora Mora, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres

Luz Patricia Mejía, Secretaria Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

Alejandra Negrete Morayta, Especialista en derechos humanos y violencia contra las mujeres

Apoyo Técnico

Pilar Callizo, Experta de Paraguay

Margarita Rey, Experta de Colombia

Cristina Sánchez, Experta de República Dominicana

Sylvia Mesa, Experta de Costa Rica

Autora

Chiara Marinelli

Apoyo y asistencia de las Oficinas de País

PNUD Colombia

Jairo Matallana Villareal, Gerente área Paz, Justicia y Esperanza Gonzales, Especialista en justicia transicional y género

PNUD Costa Rica

Rafaella Sánchez, Coordinadora Unidad Técnica para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

PNUD El Salvador

Laura Rivera, Oficial de Programa - Gobernanza

Silvia Reyes, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD Guatemala

Sofía Vásquez Vargas, Analista de Género

PNUD Honduras

Tania Martínez, Analista de Programa

María Dolores Castro, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD México

Sol Sánchez, Analista de Género

Gabriela Murguía, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD Panamá

María Fernández de Trueba, Especialista en Género

PNUD Paraguay

Carmen Vallejo, Especialista de Género

PNUD Perú

Denise Ledgard, Oficial de Programa de Gobernabilidad
Karim Velasco, Coordinadora de proyecto, Gobernabilidad Democrática

PNUD República Dominicana

Raissa Crespo, Oficial del Género

Alberto García Villanueva, Asociado de Proyectos de Género

María Barrera, Asociada de Proyectos de Género

Coordinación de diseño y publicación

Vanessa Hidalgo y Carolina Cornejo (PNUD)

Revisión de estilo

Casa de Cronopios

Diseño y diagramación

Domestic Data Streamers

Agradecimientos

Comité Técnico Asesor: Para garantizar la calidad técnica de los productos de conocimiento, el PNUD ha creado el Comité Técnico Asesor para la revisión de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina.

Sistema Naciones Unidas: PNUD - Gloria Manzotti, Marcela Smutt, Johanna Sáenz, Renata Pardo; **ONU Mujeres** - Leah Tandeter, Paulina Grobet; **UNFPA** - Neus Bernabeu, Alejandra Alzérreca; **OIM** - Rosilyne Borland, Paola Zepeda; **UNODC** - Roberto Murguía Huerta, Mónica Lara Pérez; y **CEPAL** - Alejandra Valdés.

Sociedad Civil y Academia: Patricia Arias Barriga, Dra. Mabel Bianco, Rosa Corea, Mary Ellsberg, Alejandra Elguero Altner, Silvana Fumega, Renata Giannini, Waldistrudis Hurtado Minotta, Ana Lorena Hidalgo Solís, Teresa Incháustegui Romero, Tarcila Rivera Zea, Héctor Oswaldo Samayoa Sosa.

Instituciones

Colombia

Fiscalía General de la Nación

Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior

Policía Nacional

Costa Rica

Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas

Ministerio Público

Organismo de Investigación Judicial

El Salvador

Corte Suprema de Justicia

Guatemala

Ministerio de Gobernación

Policía Nacional Civil

Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas

Honduras

Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas

Despacho de Seguridad del Estado

Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas

Ministerio Público

Policía Nacional

México

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

Consejo para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a Víctimas en el Estado de Chihuahua

Comisión Interinstitucional de Trata de Personas en el Estado de Guerrero

Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Combatir la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México

Fiscalía General de la República de México

Fiscalía General del Estado de Chihuahua

Fiscalía General de Justicia del Estado de Guerrero

Fiscalía General de Justicia del Estado de México

Guardia Nacional de México

Panamá

Comisión Nacional contra la Trata de Personas

Ministerio de Seguridad Pública

Ministerio Público

Policía Nacional

Perú

Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

Ministerio del Interior

Ministerio Público – Fiscalía de la Nación

República Dominicana

Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

Procuraduría General

Organizaciones y academia

Colombia

Ana Linda Solano, *Universidad Externado de Colombia*

Catalina Gil Pinzón, *experta independiente*

Rocío Urón, *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*

Costa Rica

Sylvia Mesa, *Universidad de Costa Rica*

Teresita Ramellini, *Centro de Investigación en Estudios de la Mujer de Costa Rica*

El Salvador

Celia Medrano, *experta independiente*

Hazel Bolaños, *experta independiente*

Laura Andrade, *Instituto Universitario de Opinión Pública*

Guatemala

Claudia Say, *experta independiente*

Marco Canteo, *experto independiente*

María Eugenia Villarreal, *End Child Sexual Exploitation (ECPAT) - Sección Guatemala*

Oswaldo Samayoa, *Universidad de San Carlos de Guatemala*

Honduras

Claudia Herrmannsdorfer, *Equipo Jurídico por los Derechos Humanos*

México

Arun Kumar Acharya, *Universidad Autónoma de Nuevo León*

Corina Giacomello, *Universidad de Chiapas*

Frida López, *Instituto Nacional de Ciencias Penales*

Panamá

Rebecca Yanis Orobio, *Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá*

Toribia Venado, *Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales (CENICS)*

Perú

Jorge Abanto, *Pontificia Universidad Católica del Perú*

Lucía Dammert, *Pontificia Universidad Católica del Perú*

Ricardo Valdés, *Capital Humanos y Social Alternativo*

República Dominicana

Lilian Bobea, *Fitchburg State University*

Internacional

Laura Ávila, *Insight Crime*

Índice

Siglas y acrónimos	7
Introducción	9
CAPÍTULO 1	Marco teórico
1.1	La violencia contra las mujeres y las niñas
1.2	La delincuencia organizada como agente perpetrador de la VCMN
1.3	Principales manifestaciones del nexo entre la VCMN y el crimen organizado
1.4	Grupos en especial situación de vulnerabilidad
1.5	La Convención de Palermo y la lucha contra la VCMN
CAPÍTULO 2	Metodología de la investigación
2.1	Necesidad e importancia del estudio
2.2	Objetivos de la investigación
2.3	Marco metodológico
2.4	Recopilación de información
CAPÍTULO 3	Reflexiones generales sobre el estado de la cuestión a nivel regional
3.1	Marco normativo internacional
3.2	Marco normativo y de política pública
CAPÍTULO 4	Conclusiones y recomendaciones a nivel regional
CAPÍTULO 5	Reflexiones y recomendaciones específicas por Estado
5.1	Colombia
5.2	Costa Rica
5.3	El Salvador
5.4	Guatemala
5.5	Honduras
5.6	México
5.7	Panamá
5.8	Perú
Referencias	142
Anexos	151

Siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDAW	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CENICS	Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales de Panamá
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHS Alternativo	Capital Humano y Social Alternativo de Perú
CICEST	Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas de Honduras
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de la Ley y por Grupos Delictivos Organizados de Colombia
CLADEM	Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CMNP-TPTIM	Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes de Perú
CoE	Consejo de Europa
Comité CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas
CONAB	Consejo Nacional de Administración de Bienes de El Salvador
CONATT	Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas de Costa Rica
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de México
CONNA	Consejo Nacional para la Niñez y la Infancia de El Salvador
Convención de Palermo	Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional
CONVIMU	Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer de Panamá
CTA	Comité Técnico Asesor
DIPANDA	División Nacional Contra el Desarrollo Criminal de Pandillas de Guatemala
ECPAT	End Child Sexual Exploitation
FNAMP	Fuerza Nacional Anti Maras y Pandillas de Honduras
FOAVIT	Fondo de Atención a Víctimas de Trata de Personas y Actividades Conexas de Honduras
FONATT	Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes de Costa Rica

GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delictivos Organizados
GRSC	Grupo de Referencia de la Sociedad Civil
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica
LGBTIQ+	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual, queer y otros/as
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PANI	Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica
PETT	Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas de República Dominicana
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONABI	Programa Nacional de Bienes Incautados del Perú
Protocolo CEDAW	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas de Guatemala
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VCMN	Violencia contra las mujeres y las niñas

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre del 2015, reconoce a la igualdad de género y al empoderamiento de mujeres y niñas como un objetivo transversal, el cual resulta crucial para alcanzar de manera adecuada todos los demás objetivos (2015, para. 20). Esta meta, plasmada en el Objetivo Sostenible N° 5, busca -entre otros- poner fin a la discriminación, la violencia en el ámbito público y privado, y todas las distintas formas de explotación, que afectan a las mujeres y niñas por razones de género a nivel mundial y que les impide el acceso y ejercicio de sus derechos humanos y una participación plena, efectiva e igualitaria en la sociedad.

Para alcanzar este objetivo, los diversos actores estatales y no estatales deben comprender la naturaleza multidimensional de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN)¹, sus diversas causas, manifestaciones y consecuencias, y su relación con otras situaciones estructurales como son la pobreza, la desigualdad, los contextos de inseguridad, el subdesarrollo económico, entre otros. Solo así será posible diseñar e implementar políticas públicas eficientes y eficaces de lucha contra la VCMN.

En el marco de estos objetivos mundiales, la Iniciativa Spotlight busca prevenir, responder y sancionar la VCMN desde un enfoque integral e interseccional (Unión Europea y Naciones Unidas, n.d., p. 2). Para alcanzar este objetivo, el Programa Regional para América Latina de la Iniciativa Spotlight lleva a cabo una serie de estudios orientados a profundizar y/o generar conocimientos sobre aspectos de la VCMN y el femicidio/feminicidio poco explorados hasta el momento, así como su relación con fenómenos emergentes como el crimen organizado (Unión Europea, UN Women, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2019, p. 78). Esta serie de estudios multidimensionales, a cargo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se enmarcan en los pilares 1 y 5 del Programa Regional y tienen por finalidad proveer recomendaciones a los Estados para fortalecer el marco normativo y regulatorio para la persecución y sanción de la VCMN (Unión Europea y Naciones Unidas, n.d., p. 2).

Esta investigación, constituye uno de los ocho estudios multidimensionales y una iniciativa con el sector privado a cargo del PNUD, en este caso se centra en la revisión de los marcos legales sobre crimen organizado y VCMN en los países de Centroamérica, Colombia, México y Perú. A partir de un análisis basado en la evidencia sobre las diversas expresiones de la VCMN perpetradas por este tipo de organizaciones criminales, su principal objetivo es brindar recomendaciones y directrices nacionales y regionales que ayuden a los Estados a ajustar su enfoque legal para la persecución del crimen organizado y su vínculo con la VCMN, especialmente en relación con la violencia sexual, desapariciones, trata y femicidio/feminicidio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

La VCMN es un fenómeno ampliamente extendido: el 35,6% de mujeres a nivel global han experimentado en algún momento de su vida violencia física o sexual (World Health Organization, 2013, p. 20). En el caso de América Latina, el Caribe y España, las cifras del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe registran un total de más de 3.500 femicidios/feminicidios en el 2018, con las tasas más altas en El Salvador, Honduras, Guatemala y

1. Para este estudio, se utilizará el término mujer para comprender cualquier persona auto percibida como mujer, incluidas las personas menores de edad (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, sec. art. 3.e). De igual modo, en cuanto al término niña, niño y adolescente, el estudio parte de la definición dada por el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que entiende por niña o niño "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Sin embargo, se deben tomar en cuenta las diferencias etarias y de desarrollo que se presentan en las diversas fases del ciclo de vida, y que tienen como consecuencia un impacto diferenciado de la violencia. En ese contexto, el estudio toma la definición de adolescente utilizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual indica que dicho término "suele utilizarse para referirse a una etapa vital, de desarrollo biológico, psicológico, sexual y social, en la vida de los niños y las niñas, usualmente correspondiente al período de los 10 a los 18 años" (CIDH, 2015b, p. 11).

República Dominicana (2020). Esta situación se ha visto agravada por distintos fenómenos que han incrementado la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas ante la violencia. Entre estos, destacan los procesos migratorios que, en Centro América, ven a un 50,3% de mujeres y niñas como protagonistas y en México un 49,9% del total de migrantes (Organización Internacional para las Migraciones, 2020).

A ello se debe sumar la violencia generada por el crimen organizado, la cual incluye la originada entre pandillas, maras y otras formas de organización criminal que ha llevado a la región a tasas de entre 40 y 50 homicidios por cada 100.000 habitantes (Asmann y O'Reilly, 2020). Así, estas organizaciones criminales reflejan y acrecientan la estructura patriarcal de la sociedad y las construcciones de masculinidad negativa donde el hombre debe demostrar poder y control sobre el otro. Esta masculinidad negativa hace que, en primer lugar, la violencia se descargue contra los propios hombres, niños y adolescentes, especialmente aquellos involucrados en el crimen organizado, maras y pandillas. Y, en segundo lugar, sobre las mujeres y las niñas, así como en sus cuerpos, que son espacios donde se manifiestan estas construcciones sociales. En ese sentido, cabe destacar que los delitos de VCMN cometidos por la delincuencia organizada, pueden tener como objetivo obtener un beneficio económico o de otra índole, pero también tienen un significado específico de control y demostración de poder dentro de la organización y hacia los grupos criminales rivales, el Estado y la sociedad en su conjunto.

La VCMN perpetrada por el crimen organizado en sus diversas expresiones no solo se manifiesta a través de los femicidios/feminicidios, sino que comprende un conjunto de delitos que muchas veces pasan desapercibidos, son normalizados o no son relacionados con cuestiones de género. Por ello, la desaparición, la violencia sexual, el reclutamiento forzado y los procesos de trata de personas y tráfico de personas migrantes cometidos contra las mujeres y las niñas por parte de las organizaciones criminales deben ser analizados a partir de un enfoque con perspectiva de género, a fin de comprender el vínculo profundo que existe entre el crimen organizado y la VCMN.

Porque a pesar de la fuerte presencia de organizaciones criminales en la región, la relación entre estas y la VCMN aún no ha sido analizada a profundidad. El estudio busca aportar información sobre esta temática a partir de un análisis basado en la evidencia que responde a las siguientes preguntas de investigación. Primero, cómo se manifiesta el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN, y sus distintas expresiones en la región de Centro América, Colombia, México y Perú. Segundo, cómo los marcos normativos penales y de política pública de estos países incorporan el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN. Y tercero, cuáles son las principales modificaciones del marco normativo penal y de política pública necesarias para una adecuada persecución de la VCMN y sus distintas expresiones perpetradas por el crimen organizado en la región y en los países focalizados.

En otras palabras, el objetivo general del estudio es generar conocimiento basado en evidencia sobre cómo la región de América Latina y, especialmente, los países de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú, incorporan el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN en sus instrumentos normativos penales y de política pública. Esto permitirá establecer recomendaciones regionales y nacionales para ajustar y uniformar dicha legislación según el Protocolo de Palermo y los instrumentos internacionales y regionales sobre la VCMN.

Cabe señalar que el estudio busca ser un análisis exploratorio del marco normativo penal y de política pública regionales y en los diversos países focalizados, en materia de crimen organizado y VCMN. En ese sentido, y considerando además limitaciones de tiempo y espacio, no se ha incluido un análisis de la implementación y/o evaluación de las normas adoptadas en cada país, ni un estudio sistemático de los mecanismos de prevención y/o protección relacionados con la VCMN. De igual manera, en cuanto a la sistematización y análisis de la literatura, se invita al público lector a revisar el estudio “Impacto del crimen organizado en distintos tipos de violencia contra las mujeres y las niñas incluyendo el femicidio/feminicidio en México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana”, el cual también forma

parte de los estudios multidimensionales del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021).

Asimismo, el estudio tuvo limitantes en cuanto a la información existente sobre la violencia perpetrada por las organizaciones criminales contra las personas del colectivo LGBTIQ+ y las comunidades indígenas y nativas, por lo que no se ha podido desarrollar apartados específicos que analicen estas temáticas. Sin embargo, en los casos en que se ha podido recoger información, esta ha sido incluida en el acápite país correspondiente, así como en las recomendaciones. De igual manera, se ha establecido una recomendación específica sobre la importancia y urgencia de estudios a profundidad sobre el impacto del crimen organizado, las maras y las pandillas, sobre estas poblaciones.

El estudio emplea una metodología teórico-práctica que incluye, por un lado, un análisis de escritorio de la literatura relevante, así como un mapeo y análisis de la estructura y contenido del marco regulatorio de los diversos países sobre crimen organizado, VCMN, trata de personas, y niñez y adolescencia. En total se revisaron 292 instrumentos correspondientes a los 8 países del estudio. Y, por el otro lado, un trabajo de campo para la recopilación de evidencia y la validación de los resultados del estudio a nivel de los Estados y las instituciones focalizadas, así como las expertas y expertos locales, regionales e internacionales en la materia.

En ese sentido, se recogió información cualitativa a través de (i) cuestionarios autoadministrados remitidos a los Ministerios del Interior y/o Seguridad, los Ministerios Públicos y/o Procuradurías Generales, y las instituciones nacionales de lucha contra la trata de personas; (ii) entrevistas semiestructuradas con los actores de las instituciones de seguridad y justicia de cada país; y, (iii) grupos focales con las expertas y expertos de la academia y la sociedad civil². En total, se recibieron 25 cuestionarios completos,

se realizaron 31 entrevistas semiestructuradas a actores claves en la investigación, persecución y sanción del crimen organizado, la VCMN y la trata de personas; y, se llevaron a cabo 3 grupos focales con 9 expertas y expertos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. Además, se realizaron 5 reuniones de devolución de resultados: 3 reuniones con instituciones estatales participantes del proceso de recopilación de información, las cuales contaron con la participación de 30 representantes estatales; y 2 reuniones con expertas y expertos nacionales, regionales e internacionales, las cuales congregaron a un total de 13 personas.

El presente documento se estructura en tres partes. La primera desarrolla el marco teórico del estudio y establece la relación entre el crimen organizado y la VCMN, define el crimen organizado como agente perpetrador de VCMN en la comunidad, especialmente a partir de las estructuras patriarcales y de subordinación en función del género que se encuentran a la base de este tipo de criminalidad. La segunda parte del estudio explica la metodología de la investigación, presenta un análisis de la situación regional y plantea conclusiones y recomendaciones que son generalizables a todos los países focalizados. Finalmente, la tercera parte describe los principales hallazgos en materia de crimen organizado y VCMN en cada uno de los países materia de estudio, proponiendo recomendaciones puntuales para cada contexto nacional.

2. Cabe señalar que existieron dificultades durante el proceso de recolección de información, específicamente en el contacto con algunas instituciones estatales por situaciones de índole externa. En ese sentido, algunos apartados referidos a la institucionalidad de cada país pudieran no referirse a todos los actores existentes a nivel nacional.

01

● Capítulo 01

Marco teórico

1.1 La violencia contra las mujeres y las niñas

La VCMN es un fenómeno complejo, multi-causal y multifacético con consecuencias en la esfera individual, familiar, comunitaria y social, afectando tanto a la víctima como a su entorno, sea este próximo o entendido en términos amplios como la sociedad en su conjunto (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 120). La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada en Brasil en 1994, define a la VCMN 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”, concepto recogido también por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995 (Convención de Belém Do Pará, 1994, art. 1; 1995, para. 113). La VCMN es, entonces, una violación a sus derechos humanos, a la vida y a la integridad, física y psicológica, pero también afecta otras esferas de las víctimas, incluyendo el goce y ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y su desarrollo integral (CEDAW, 1992, para. 7; Convención de Belém Do Pará, 1994, art. 4 y 5).

Una vida libre de violencia incluye también el derecho de mujeres y niñas a no ser discriminadas. En ese sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (Comité CEDAW), en su Recomendación General N° 19, establece que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación y que esta lectura del fenómeno debe ser la base de la interpretación de las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada en 1979 (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 1992, para. 1 y 6; Naciones Unidas Asamblea General, 1979). Este razonamiento ha sido recogido por la Organización de Estados Americanos (OEA) al momento de desarrollar la Convención Belém do Pará, la cual expresamente indica que “[e]l derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros [...] el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación”,

así como posteriormente por el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica de 2011 (Consejo de Europa, 2011, art. 3.a; Convención de Belém Do Pará, 1994, art. 6.a).

La VCMN, es además, consecuencia de prácticas culturales y sociales, actitudes tradicionales y patrones estereotipados, que ponen a las mujeres y a las niñas y adolescentes mujeres, en una posición de inferioridad y subordinación (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 1992, para. 11; Convención de Belém Do Pará, 1994, art. 6.b). Estas construcciones sociales relacionadas con el género, en la práctica, dan pie a relaciones jerárquicas que suponen una distribución desigual del poder, que favorece a los hombres (Naciones Unidas Asamblea General, 2019a, para. 7). Por ello, a nivel internacional, se ha hecho hincapié en el uso del término ‘violencia por razón de género contra la mujer’, haciendo énfasis en las causas del fenómeno y no en la esfera individual de la violencia (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 2017, para. 9). En efecto:

[...] el análisis de género nos ayuda a entender que mujeres y hombres experimentan de distinta manera las violaciones de los derechos humanos, así como la influencia de las diferencias de edad, clase, religión, cultura, ubicación, etc. Dicho análisis pone de relieve y explora el carácter jerárquico y desigual de las relaciones y los roles de hombres y mujeres, el valor desigual atribuido al trabajo femenino, y la desigualdad en el acceso de las mujeres al poder y las instancias decisorias, así como a la propiedad y los recursos [...] (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014, p. 38).

Resulta esencial entonces aplicar el enfoque de género a la VCMN, para así comprender sus diversas expresiones en los países de la región centroamericana, y Colombia, México y Perú, especialmente si se considera que el crimen organizado representa una de las formas de perpetuación de los estereotipos de género y las prácticas tradicionales que se encuentran tras la VCMN.

Ahora bien, la VCMN afecta a las mujeres durante todo su ciclo de vida, de manera diferencial o acumulativa y, por ende, también a niñas, adolescentes y mujeres mayores (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 2017, para. 14). Además, la VCMN no tiene las mismas consecuencias en todas las mujeres, niñas y adolescentes mujeres, sino que sus efectos y expresiones se interseccionan con diversas vivencias y formas identitarias que agravan las condiciones de vulnerabilidad ante la violencia (Bolaños Vásquez, Medrano, Venado Venado, y Yanis Orobio, 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020, p. 4). Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que hay grupos de mujeres y niñas en especial situación de vulnerabilidad en la región centroamericana y el Caribe, como son las mujeres afrodescendientes, las mujeres indígenas y las mujeres pertenecientes al colectivo LGBTIQ+ (2019b, para. 156; Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, p. 18). También son más vulnerables las trabajadoras domésticas, las mujeres migrantes, las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidad, las niñas y las adultas mayores, entre otras.

Tomando en cuenta estas particularidades, la VCMN se puede dar en tres escenarios o ámbitos de ocurrencia:

Ámbito interpersonal

Tiene lugar dentro de la familia, la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que la persona agresora comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer. La referencia a una relación interpersonal incluye la violencia en el ámbito de las relaciones o ex relaciones de pareja, incluidas las parejas íntimas.

Ámbito comunitario

Tiene lugar en la comunidad y puede ser perpetrada por cualquier persona.

Ámbito institucional o estatal

Aquella perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Todos estos espacios donde se hace patente la VCMN ponen en evidencia el uso de esta como un mecanismo social, que subordina a la mujer y le impiden el goce y ejercicio de sus derechos humanos (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995, para. 117). Este estudio se enfoca en la violencia comunitaria, especialmente aquella perpetrada por el crimen organizado.

La VCMN, al ser el resultado de los estereotipos y prácticas tradicionales relacionadas con el rol subordinado de la mujer en la sociedad, se manifiesta a nivel comunitario como una violencia continuada y mantenida en el tiempo, a través de la discriminación y la exclusión de las mujeres en el trabajo, la educación, la sanidad, entre otros (ONU Mujeres, 2014, para. 132). A ello se suman, además, los actos de violencia perpetrados por actores privados en el espacio público, como aquellos asociados al crimen organizado y otras formas de grupos criminales, y nuevos contextos de criminalidad como el tráfico de drogas, la trata de personas, las pandillas juveniles, entre otros (Garita Vélchez, 2012; Naciones Unidas Asamblea General, 2006b, para. 256).

1.2 La delincuencia organizada como agente perpetrador de la VCMN

Los antecedentes de la relación entre crimen organizado y VCMN pueden encontrarse en algunos de los debates sostenidos durante los Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente³, a partir de los cuales se formuló la Convención contra la Criminalidad Organizada

3. Los Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente fueron los siguientes: 1º Congreso celebrado en Ginebra, Suiza, del 22 de agosto al 3 de septiembre de 1955; 2º Congreso celebrado en Londres, Inglaterra, del 8 al 19 de agosto de 1960; 3º Congreso celebrado en Estocolmo, Suecia, del 9 al 18 de agosto de 1965; 4º Congreso celebrado en Kyoto, Japón en 1970; 5º Congreso celebrado en Ginebra, Suiza, del 1 al 12 de septiembre de 1975; 6º Congreso celebrado en Caracas, Venezuela, del 25 de agosto al 5 de septiembre de 1980; 7º Congreso celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985; 8º Congreso celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; 9º Congreso celebrado en El Cairo, Egipto, del 28 de abril al 5 de mayo de 1995; 10º Congreso celebrado en Viena, Austria, del 10 al 17 de abril de 2000; 11º Congreso celebrado en Bangkok, Tailandia, del 18 al 25 de abril de 2005; 12º Congreso celebrado en Salvador, Brasil, del 12 al 19 de abril del 2010; 13º Congreso celebrado en Doha, Qatar, del 12 al 19 de abril de 2015. El 14º Congreso debía celebrarse en Kyoto, Japón del 20 al 27 de abril de 2020 pero fue postergado debido a la pandemia causada por el coronavirus. Los reportes y resoluciones de todos los congresos pueden encontrarse en <https://www.unodc.org/congress/es/previous-congresses.html>

Transnacional adoptada en el año 2000. En ese sentido, el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado a cabo en Ginebra, en septiembre de 1975, analizó la cuestión del delito como negocio, con especial atención al delito organizado (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, p. ix). Este, acorde a las personas expertas reunidas, poseía -y posee- consecuencias económicas y sociales mayores a aquellas de los delitos clásicos interpersonales (Organización de las Naciones Unidas, 1975, pár. 51). En consecuencia, la relación entre crimen organizado y violencia en la comunidad no solo hace referencia a los delitos cometidos por las organizaciones criminales o la violencia que pudiera darse en estas, sino al clima de violencia se ve exacerbado por la sola presencia del crimen organizado y las implicancias que este tiene a nivel social.

En este contexto, la VCMN y sus diversas expresiones perpetradas por el crimen organizado se pueden concretar en actos de violencia individuales como el femicidio/feminicidio, la desaparición forzada, violencia sexual, entre otros. Sin embargo, también pueden desencadenar otros procesos, como la inseguridad colectiva, la migración, el aumento de mujeres encarceladas y el desplazamiento forzoso, entre otros, los cuales incrementan los niveles de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas hacia la violencia. Esta relación entre la VCMN y el crimen organizado fue analizada a mayor profundidad durante los actos preparatorios del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán, Italia, en 1985. En la Reunión preparatoria Regional Latinoamericana, celebrada en San José, Costa Rica, en octubre de 1983, se identificó la creciente presencia del crimen organizado en la región y la particular vulnerabilidad y creciente victimización de las mujeres, los niños y las niñas (Naciones Unidas Asamblea General, 1983). Asimismo, el Secretario General de Naciones Unidas preparó un informe especialmente dedicado a la mujer como víctima de delitos por razón de su género, reconociendo así su especial vulnerabilidad (1985b, para. 12).

Los actos de VCMN son entendidos, en consecuencia, como un instrumento de manifes-

tación y consolidación del poder (Naciones Unidas Secretario General, 1985a, para. 15, 1985b, para. 16 y 43). Las organizaciones criminales no son ajenas a este uso de la VCMN como medios para ejercer y mantener el poder. El Comité CEDAW, en la Recomendación General N° 30 del 2013, reconoció de manera expresa a la delincuencia organizada como una situación que genera violaciones graves a los derechos de las mujeres, al igual que ocurrió más recientemente con la CIDH en su informe temático sobre la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 2013, p. pár. 4; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b). Esta última lo ha hecho en los siguientes términos:

La Comisión ha reiterado las repercusiones negativas que tiene el actuar de grupos del crimen organizado en la protección y garantías de los derechos de las mujeres y de las niñas y ha advertido la situación acentuada de riesgo en la que se encuentran de ser víctimas de violencia basada en género por parte del crimen organizado o como consecuencia de las políticas de lucha contra el crimen. Operaciones relacionadas con, entre otras actividades, el narcotráfico, los asesinatos, la extorsión, el secuestro, robo, control de rutas de migrantes, tráfico de armas, y el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en las cuales las niñas y las adolescentes se ven particularmente expuestas a ser captadas, son llevadas a cabo por estructuras criminales dominadas por hombres, con jerarquías machistas y prácticas de extrema violencia. Las adolescentes y las mujeres jóvenes se ven especialmente expuestas a diversas formas de violencia sexual, explotación, tratos crueles, humillantes y degradantes, y homicidios por parte de integrantes de grupos criminales que utilizan su situación de poder para ejercer violencia contra ellas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 191).

En Latinoamérica, hoy en día se reconoce que el crimen organizado opera como un poder paralelo que muchas veces incluye el control del territorio, el establecimiento de reglas propias y el sometimiento de la comunidad circun-

dante a violaciones a los derechos humanos de sus integrantes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 334). Las organizaciones criminales se estructuran en función de patrones de género que refuerzan la supremacía masculina y la relación de subordinación de las mujeres, siendo la violencia, tanto en el territorio controlado como entre los propios miembros del grupo, uno de los principales vehículos para perpetuar dichos patrones. La VCMN es utilizada como práctica de reafirmación del poder masculino ante los demás integrantes de la organización, así como entre organizaciones rivales para las que “Las mujeres, sus familias y sus cuerpos son vistos como parte fundamental de la estrategia delictiva y así, instrumentalizados [...]” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 193; ONU Mujeres, 2014, para. 114).

Así, las organizaciones criminales son un agente perpetrador de la VCMN a nivel comunitario, lo que se plasma en la realidad a través de crímenes de índole interpersonal, y mediante la generación de procesos como la migración o el desplazamiento interno que generan mayor vulnerabilidad en mujeres y niñas, además de mayores violaciones a sus derechos humanos. Finalmente, se hace referencia expresa a las mujeres y las niñas como víctimas de la delincuencia organizada, en tanto miembros de dichas estructuras. Actualmente, la CIDH ha señalado el crecimiento de la participación de mujeres en las pandillas latinoamericanas. Estas, muchas veces, son forzadas a realizar actividades delictivas, especialmente aquellas de baja importancia para la estructura criminal como el transporte de droga o su venta a consumidores finales, bajo amenaza de violencia hacia ellas y sus familias. La política represiva que tienen los Estados hacia el crimen organizado conlleva la persecución de las mujeres y las niñas por dichos roles y el crecimiento del número de mujeres en las cárceles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 197).

1.3 Principales manifestaciones del nexo entre la VCMN y el crimen organizado

La región de América Latina presenta uno de los índices más altos de violencia en el mundo,

con 1 de cada 4 personas víctima de un crimen en el periodo 2018-2019 (Zechmeister y Lupu, 2019, p. 8). El continente tiene la tasa de homicidios más alta a nivel global, con una proporción de 17,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, y con un total del 37,4% del total de víctimas en el mundo (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 11). En relación con el tráfico de drogas, el 90% de la cocaína que llega a los Estados Unidos proviene de Colombia y el 1% de Perú, lo que hace de América Central, el Caribe y México el territorio donde las organizaciones criminales se disputan la ruta de paso y la producción de esta droga, incluida aquella remitida hacia Europa u otras partes del mundo (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020b, pp. 29–31). Además, América Latina, especialmente México y en menor medida Guatemala y Colombia, es el principal proveedor de opio, heroína y morfina de Estados Unidos (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020b, p. 9 y 20). Finalmente, la presencia de drogas sintéticas es siempre más alta, lo que implica una diversificación de los países productores y distribuidores, así como de los actores involucrados (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Respecto a la trata de personas y sus formas de explotación, en la región de América Central y El Caribe, el 75% de las víctimas proviene y es explotada en la misma subregión, es decir, en casos de trata transregional o entre los propios países del continente (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018, p. 9). Ello se debe, en parte, a la fuerte presencia de organizaciones criminales en los países de la región, que se dedican al tráfico de drogas y estupefacientes ilegales, la trata de personas y la explotación de las víctimas, el tráfico de personas migrantes, entre otros delitos a nivel nacional y transnacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 2; Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 20).

El fenómeno de la delincuencia organizada en la región no es reciente. A partir de la década 1990, diversos países de América Central, especialmente Guatemala, Honduras y El Salvador, hicieron frente a un amplio flujo de

personas migrantes retornantes que provenían de los Estados Unidos, entre los cuales se encontraban integrantes de las organizaciones criminales estadounidenses como Barrio 18 y la Mara Salvatrucha (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 165). Las condiciones socioeconómicas de los países de la región, así como la falta de capacidad del Estado para la reintegración de las personas retornantes a la sociedad de origen, impulsaron el surgimiento de células locales de las organizaciones criminales estadounidenses. Estas organizaciones comenzaron a crecer con la adhesión de nuevos miembros que veían en las pandillas un espacio de identidad y satisfacción de necesidades básicas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, n. 155).

La CIDH indica que en los países de América Central, especialmente El Salvador, Honduras y Guatemala, existe una fuerte relación entre crimen organizado y VCMN (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, paras. 191–192). La percepción de seguridad en América Latina ha aumentado de 17,9% a 19,8% entre los periodos 2016/2017 y 2018/2019, mientras que la desconfianza en las fuerzas policiales ha crecido en un 7,7% en Honduras y 5,7% en El Salvador durante el mismo periodo (Zechmeister y Lupu, 2019, pp. 12–13). En el caso de las agrupaciones criminales del Triángulo Norte de Centroamérica, en especial la Mara Salvatrucha y Barrio 18, la VCMN se expresa también en la vía de entrada de la mujer a la pandilla, esto es, las relaciones sexuales con los miembros del grupo o una violación sexual colectiva denominada ‘trencito’ (Interpeace Oficina Regional para América Latina, 2014, pp. 28–29). Además, se han identificado tendencias al alza del número de femicidios/feminicidios relacionados con el efecto global de la lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado que desplaza a las agrupaciones criminales de México hacia los países de América Central (Agnew, 2015).

Cabe señalar que las agrupaciones criminales presentes en los Estados de Centroamérica, Perú, México y República Dominicana poseen diversos niveles de jerarquización y cohesión interna, roles y fines criminales, así como número de miembros y presencia en el territorio (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 154). En Costa Rica, por

ejemplo, se ha identificado la presencia de grupos organizados extranjeros dedicados al tráfico de drogas a través de representantes o puntos focales asentados en el territorio costarricense, los cuales subcontratan a grupos locales que conocen el territorio y poseen la logística para el transporte de la droga, pero que no requieren o buscan el control del territorio (Organismo de Investigación Judicial, 2013, p. 31). Mientras que, en el Triángulo Norte de Centroamérica, conformado por Honduras, El Salvador y Guatemala, así como en México, predominan los grupos criminales de mayor envergadura y con estructuras más amplias y precisas, que cometen crímenes más violentos y controlan el territorio (Interpeace Oficina Regional para América Latina, 2014).

De este modo, la CIDH reconoce la presencia de las maras en Guatemala, El Salvador y Honduras; la presencia de agrupaciones criminales en Belice y Panamá, lo que se puede agravar con la infiltración de las maras en el territorio; y, el fenómeno de las street gangs en los Estados del Caribe; todos estos grupos, a pesar de sus diferencias, ejercen VCMN (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 162). A continuación, se describen las principales expresiones de la VCMN asociadas al crimen organizado en la región.

1.3.1 Femicidios y feminicidios

El término femicidio fue acuñado por Russell en el 2006 como femicide, esto es, el homicidio de una mujer por su condición de mujer, abarcando así toda muerte de mujer por causas misóginas, que reafirman el poder del perpetrador y la subordinación de la víctima (Russell, 2012). El Comité de Derechos Humanos ha indicado que el femicidio “[...] constituye una forma extrema de violencia por motivos de género dirigida contra las mujeres y las niñas, es una forma particularmente grave de atentado contra el derecho a la vida” (Comité de Derechos Humanos, 2019, para. 61; Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, p. 11). Sagot y Carcedo recogen el término inglés y lo introducen a la academia en lengua castellana, precisando que el femicidio puede incluir: a) aquellos de índole íntima, asociados a la violencia interpersonal y en los que el perpetrador posee un

vínculo con la víctima; b) los femicidios no íntimos relacionados con la violencia comunitaria y con perpetradores con los cuales la víctima no tenía un lazo previo; y c) los femicidios por conexión donde la víctima es asesinada por intervenir -voluntaria o involuntariamente- en la acción femicida contra otra mujer como en el caso de mujeres parientes, hijas, entre otras (Sagot Rodríguez y Carcedo Cabañas, 2002).

En el 2006, Lagarde, quien traduce el término *femicide* al término español *feminicidio*, redefine el concepto e incluye en este la violencia institucional ejercida por parte del Estado al dejar en impunidad los casos de femicidio al perpetuar la mirada misógina y de discriminación hacia la mujer durante todo el proceso de investigación, persecución y sanción (Lagarde, 2006, p. 223; Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2008, pp. 3–4). En ese sentido, el feminicidio no solo es el homicidio de una mujer por ser mujer, sino que dicha conducta, además, es tolerada por el Estado, ya sea por acción u omisión, lo que lleva a la falta de persecución, sanción y reparación adecuada del delito (ONU Mujeres, 2014, para. 130).

Esta diferencia entre femicidio y feminicidio existente en América Latina no necesariamente ha sido adoptada por los diversos países a nivel normativo. En la región encontramos referencias al delito de femicidio o al de feminicidio, con definiciones que pueden alejarse de las establecidas por la teoría. Además, algunos países han incluido listas de escenarios o variables que se deben identificar para que un caso pueda ser identificado como un femicidio/feminicidio. Para un análisis de esta temática particular, se puede recurrir al estudio “Femicidios/feminicidios en América Latina: de las leyes a la transformación social” que forma parte del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight. En este estudio utilizaremos ambos términos en función de lo establecido en el marco normativo y/o regulatorio de cada país focalizado.

Ahora bien, los femicidios/feminicidios se dividen en directos, los que son consecuencias de relaciones interpersonales, motivados por la orientación sexual o la identidad de género, las muertes por honor, por dotes, por acusaciones

de brujería, entre otros; y los indirectos, entre los cuales se encuentran aquellos perpetrados por el crimen organizado en el marco de su actividad criminal, como la trata de personas o el tráfico de drogas (Human Rights Council, 2012, para. 16; ONU Mujeres, 2014, para. 45 y 130). En este último caso, el femicidio/feminicidio es resultado de otro proceso criminal o se da en el marco de otro delito, por ejemplo, la mujer que es asesinada porque no se quiso someter a explotación sexual, pareciendo el femicidio/feminicidio como un acto criminal secundario o accesorio.

Esta distinción, no obstante, no resulta tan clara en cuanto se observa que los femicidios/feminicidios cometidos en el marco de conflictos armados y utilizados como estrategia de guerra, son categorizados como directos. En ese sentido, en el análisis de los femicidios/feminicidios en contextos de conflictos armados, se observan hasta tres motivaciones centrales: “la mujer como posesión [...] la mujer como objeto sexual [...] [y] la idea de mujer como objeto de posesión contraria, es decir, la mujer como una posesión del contrario o enemigo que hay que atacar de múltiples formas para dañarlo o vencerlo” (ONU Mujeres, 2014, para. 160). Estas mismas motivaciones se encuentran en los femicidios/feminicidios relacionados con el crimen organizado en el marco del cual la mujer pasa a ser un instrumento para reforzar el poderío del grupo y perpetuar su rol de subordinación.

Por tanto, los casos de femicidio/feminicidio en el marco del crimen organizado también deben ser considerados, en algunos casos, femicidios/feminicidios directos, cometidos con el fin de matar a la mujer por su condición de tal para demostrar, entre otros, poder y dominación hacia el grupo rival, la sociedad y el Estado. En el caso de Centroamérica, se han detectado femicidios/feminicidios directos por parte de pandillas hacia algunas de sus integrantes o hacia mujeres cuya familia tenía conexión con las mismas; así como por parte de grupos criminales que utilizan el control de género como instrumento para fortalecer su poderío (ONU Mujeres, 2014, para. 129). Para señalar algunas cifras, resalta por ejemplo el caso de El Salvador, donde el 78,35% de los femicidios/feminicidios ocurridos hasta el

2016, se han dado en los departamentos de San Salvador, San Miguel, Santa Ana, Sonsonate y La Libertad, espacios de mayor presencia de las organizaciones criminales; mientras que los restantes 10 departamentos completan juntos el otro 21,65% (Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador, 2016, p. 29).

Por último, de acuerdo con lo planteado en el marco de los conflictos armados, los femicidios/feminicidios directos relacionados con el crimen organizado presentan características particulares, como el uso de violencia extrema, exposición del cuerpo en lugares públicos y, en algunos casos, con mensajes para la comunidad, mutilaciones, actos denigrantes, entre otros (ONU Mujeres, 2014, paras. 160–161). Resulta entonces importante que los Estados produzcan información específica sobre femicidios/feminicidios cometidos por organizaciones criminales, a efectos de poder identificar la magnitud de este tipo de VCMN, el modus operandi de las distintas organizaciones y elementos importantes para futuras identificaciones e investigaciones criminales.

1.3.2 Desaparición forzada y secuestro

La desaparición forzada es otra forma de VCMN ejercida por las organizaciones criminales. Este delito puede ser cometido por particulares con autorización, apoyo o con la aquiescencia del Estado; ante ello, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que ha entrado en vigor en diciembre de 2010, señala que los Estados también deben investigar los actos cometidos por personas o grupos de personas que actúan de manera particular (Naciones Unidas Asamblea General, 2006a, art. 2 y 3). Así pues, el crimen organizado puede ser responsable, en primer lugar, de desapariciones forzadas en que hayan participado agentes estatales, en cuyo caso se ha determinado que uno de los modus operandi más comunes comprende la “detención por parte de agentes estatales, entrega a los miembros de la delincuencia organizada, tortura y asesinato [...] mutilación de los cuerpos, dispersión en diversos lugares de los miembros del cuerpo y finalmente incineración” (Human Rights Council, 2015, p. 12).

O bien de delitos de desaparición forzada sin la presencia o conocimiento de la autoridad. Estos casos, muchas veces se encuentran relacionados con el tráfico de personas migrantes o trata de personas. La víctima, usualmente, luego de ser sometida a diversas violaciones de derechos humanos como la explotación, la tortura, la violencia física y psicológica, termina desapareciendo.

Por otra parte, hay una tendencia creciente a la desaparición forzada de mujeres líderes activistas, especialmente relacionadas con las comunidades indígenas y/o nativas que se oponen a las actividades ilegales en sus territorios y, por ende, representan una amenaza para los grupos criminales de la zona (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Según la información obtenida por el Consejo de Derechos Humanos, muchas de estas situaciones son de conocimiento de la autoridad pública, la cual, sin embargo, no interviene, brindando un soporte indirecto a la operación de las organizaciones criminales (Consejo de Derechos Humanos, 2017b, para. 37).

La desaparición como acto de VCMN comprende las desapariciones de víctimas por su condición de mujer. En ese sentido, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha indicado que, si bien la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas no hace mención expresa a un principio de no discriminación y/o de igualdad de género, esta debe ser entendida como parte integrante del corpus iuris internacional de derechos humanos que se funda en dichos principios (2013, para. 1; Naciones Unidas Asamblea General, 1992). Esta misma interpretación puede ser aplicada a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la cual tampoco hace mención expresa a los principios de igualdad o no discriminación por razones de género. En este último caso, esta interpretación sistemática se encuentra además respaldada por el mismo tratado, el cual recomienda a los Estados considerar como circunstancias agravantes del delito la “desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidades u otras personas parti-

cularmente vulnerables” (Naciones Unidas Asamblea General, 2006a, art. 7.2.b).

Las cifras regionales sobre desapariciones de mujeres son preocupantes. En México, se registran más de 9.000 mujeres desaparecidas; en Guatemala, 1.180 mujeres desaparecieron solamente durante el 2017 y se registraron 5.531 alertas de desaparición de menores de edad de las que el 52% correspondía a adolescentes mujeres; y en Honduras, las denuncias han aumentado de 91 casos en el 2008 a 415 casos en el 2016 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 165). Este tipo de desapariciones contienen, muchas veces, niveles de violencia desproporcionados debido al papel de reproducción asignado a la mujer y su uso como instrumento de las organizaciones criminales para alcanzar otros objetivos o como estrategia de control social (Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2013, para. 8). Estas desapariciones se ven agravadas, además, por actos de violencia sexual, embarazos no deseados, femicidios/feminicidios violentos de las mujeres o niñas desaparecidas o la desaparición del cuerpo para dificultar la investigación del delito (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 163; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2013, para. 3; ONU Mujeres, 2014, paras. 163–164).

Las mujeres y niñas también son víctimas de desaparición forzada de manera indirecta, cuando la persona desaparecida es un familiar o cuando sufren consecuencias a partir de la desaparición de cualquier persona relacionada a ellas. En estos casos, ellas se ven afectadas por la desaparición forzada en función de los roles de género arraigados en su comunidad. Por ejemplo, en cuanto a proveedoras económicas del hogar ante la desaparición de un familiar, que puede conducir a la aceptación de roles en redes delincuenciales asociadas a la producción de drogas u otros actos criminales, la subordinación a la organización criminal ante el miedo a represalias o futuras desapariciones, el pago de deudas por extorsión, o incluso por la violencia que sufren al reclamar por la persona desaparecida ante las instancias estatales (Comité contra la Desaparición Forzada, 2015, para. 47; Grupo de

Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2013, p. 1).

Otro tipo de violencia asociada al crimen organizado y difundida a nivel de América Central y México es el secuestro de personas, que permite a las organizaciones criminales obtener recursos económicos para financiar sus actividades ilícitas a través de la extorsión a los familiares de las víctimas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 340). Los secuestros pueden tener diversas funciones: el asegurar el pago de una partida de droga, ratificar el pago de servicios de protección o extorsiones, asegurar el pago del rescate para la liberación de la persona secuestrada, como crimen central del grupo para obtener recursos y, últimamente, se viene presentando el secuestro de periodistas para la difusión de videos de las organizaciones criminales (Jones, 2013, p. 158).

En México, en el 2018, fueron secuestradas 1.833 personas, en una proporción de 1,4 por cada 100.000 habitantes, lo que lleva al país nuevamente cerca del récord histórico alcanzado en el 2013 con un porcentaje de 1,5 (durante el periodo 2013-2018, el ratio había descendido hasta el 0,9) (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020a). Cabe señalar que, en muchos de los casos de secuestro, se prefiere pagar el rescate de manera privada, antes que informar a las autoridades estatales, por miedo a que las organizaciones criminales tomen represalias contra el familiar secuestrado.

Tanto desapariciones como secuestros pueden, además, producirse durante los procesos migratorios que emprenden las mujeres y niñas, ya sea para salir de la situación económica y/o política de su comunidad, ya sea para escapar de la propia violencia de género cometida por las organizaciones criminales. La desaparición o secuestro durante la migración es causada, entre otros, por redes criminales asociadas a la trata de personas y el tráfico de migrantes, las cuales se benefician de la falta de presencia estatal, de la falta de capacidad para hacer frente al fenómeno, o a la colusión entre los agentes estatales y las propias organizaciones criminales (Consejo de Derechos Humanos, 2017b, paras. 34–35).

En efecto, los procesos migratorios en la región han incrementado los secuestros de mujeres y niñas, los cuales reportan mayores cantidades de dinero a las organizaciones criminales y, si el rescate no es pagado, pueden ser explotadas sexualmente en redes de trata de personas generando ingresos para el grupo criminal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, para. 109). En ese sentido, la VCMN es aquí causa y consecuencia del proceso migratorio, poniendo a las víctimas en una compleja situación de indefensión total. Además, las mujeres secuestradas suelen ser víctimas de violencia sexual por parte de los secuestradores, lo que tiene un profundo impacto psicológico (Jones, 2013, p. 161).

1.3.3 Reclutamiento forzado, trata de personas y sus formas explotación

La trata de personas y sus diversas formas de explotación son los tipos de violencia de género que con mayor frecuencia se asocian al crimen organizado. La trata de personas fue uno de los crímenes discutidos durante las negociaciones de la Convención contra la Criminalidad Organizada Transnacional y sobre esta se adoptó el Protocolo para prevenir, investigar y sancionar a la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, que complementa la Convención y que define a la trata como:

[...] 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, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de 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 (Naciones Unidas Asamblea General, 2000a, art. 3.a)

La trata de personas, además, es reconocida por la Convención Belém do Pará como una

forma de VCMN que se puede producir en el espacio comunitario, así como una forma de discriminación contra la mujer (Convención de Belém Do Pará, 1994, 2.b; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995, D.3). En Derecho Penal Internacional, tanto la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en atención al contexto y a la forma de perpetración del delito, califican las diversas formas de VCMN como crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, actos de tortura o actos de genocidio (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 2013, pár. 23).

Ahora bien, la trata de mujeres y niñas puede ser el objetivo principal de las organizaciones criminales y el medio a través del cual obtienen ingresos ilícitos. En el caso de América Central y el Caribe, de la cifra total de víctimas, más del 50% son niñas y adolescentes destinadas a la explotación sexual, las cuales junto a las mujeres conforman el 80% de las víctimas identificadas (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018, pp. 10–11). Además, en el caso de las mujeres y niñas, el medio más utilizado para controlar a las víctimas es el abuso psicológico, la restricción de movimiento, las amenazas y la violencia física, mientras que con los varones se suelen presentar más casos de falsas promesas o retención de pago (Organización Internacional para las Migraciones, Polaris y Liberty Shared, 2020).

Asimismo, la trata también se puede manifestar a través del reclutamiento forzado de mujeres y niñas, las cuales sufren las consecuencias de los roles de género -esto es, de subordinación y de objetivación- impuestos por el grupo criminal. De este modo, las mujeres y niñas son utilizadas por la organización criminal como esclavas, con fines de trabajo doméstico o de explotación sexual. Son obligadas a contraer matrimonios forzados con los miembros del grupo criminal, a llevar adelante embarazos o abortos forzados y son víctimas de violencia física y psicológica que puede conducir a femicidios/feminicidios o desapariciones (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 195).

En ese mismo orden de ideas, las víctimas de trata de personas y reclutamiento forzado en

organizaciones criminales pueden verse obligadas a cometer actividades ilícitas como robos, transporte de drogas y armas, secuestros, asesinatos, etc. Pero, además, les son asignadas funciones particulares como visitar, comunicarse o servirles de pareja sexual a los miembros de la organización criminal que se encuentran recluidos en cárceles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 196). Al respecto, resulta importante identificar que las mujeres y niñas realizan estos actos ilícitos bajo amenaza y como forma de explotación por parte de los grupos delincuenciales. La desobediencia y el intento de abandonar las bandas son castigados con actos de violencia hacia ellas o hacia sus familias, como la violencia sexual y los femicidios/feminicidios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 196).

Además, las tareas asignadas a las mujeres al interior de la organización criminal suelen ser más visibles y de más fácil persecución por parte de los agentes estatales, por cuanto son de mayor exposición y, por tanto, presentan menos dificultades para la identificación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 245). Se observa, así, un aumento en las cifras de mujeres recluidas por la comisión de ilícitos como los anteriormente señalados, especialmente en aquellos relacionados con el transporte y venta de drogas, que vienen a ser los últimos eslabones de la cadena criminal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 100).

1.3.4 Migración y desplazamiento forzado

Por último, la presencia del crimen organizado en un determinado territorio o comunidad plantea situaciones de inseguridad y violencia que provocan el desplazamiento forzado, y la migración interna e internacional de las personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 344). Así, en la región, se ha identificado la presencia de violencia por agentes estatales y no estatales, así como prácticas de reclutamiento forzado, especialmente de niñas, niños y adolescentes, como una de las principales causas de migración de jóvenes hacia otros países (Consejo de Derechos Humanos, 2019, para. 30).

Por ejemplo, en El Salvador, la presencia de organizaciones criminales y la impunidad y falta de seguridad por parte del Estado, ha motivado un creciente número de personas que se movilizan hacia otros países, generando un incremento del 501% en el número de solicitudes de protección internacional presentadas por salvadoreños y salvadoreñas entre el 2010 y el 2015 (Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador, 2016, p. 26). En México, el crimen organizado y la violencia son también factores de expulsión de migrantes hacia los países del norte, Canadá y Estados Unidos, se estima que, en el 2010, 220.000 personas habían abandonado Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua, debido a la violencia (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2011, p. 4). Al mismo tiempo, debido a su posición geográfica, México es un país receptor de migrantes de países de Centroamérica que huyen de la violencia y la pobreza (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, paras. 72–79). En Honduras

[...] se han recibido 7.446 reportes de personas desplazadas por violencia entre 2016 y junio 2019, de los cuales más de la mitad dicen que huyeron debido a las amenazas de violencia, 12% debido a un homicidio de un familiar, 12% debido al extorsión, 7% por amenaza de homicidio y 4% por reclutamiento de niños (Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe, 2019, p. 2).

Por otro lado, en algunos países, los principales impulsores de la migración han sido la violencia y la represión estatal. Además, la militarización de las fronteras y el control de la migración ha tenido como consecuencia que muchas personas migrantes recurran a organizaciones criminales para poder trasladarse a otros países (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019a, p. 69). En consecuencia, el crimen organizado es un factor de expulsión de personas migrantes y, al mismo tiempo, un actor que facilita dicho proceso o que aparece en el cierre, como figura de explotación en el lugar de destino. El vínculo entre la violencia y la inseguridad generada por la criminalidad organizada y los fenómenos de desplazamiento y búsqueda de refugio de mujeres, niñas y

adolescentes, se ve además acrecentado por el debilitamiento de los sistemas de protección de migrantes, solicitantes de refugio y refugiados, así como por la militarización de las fronteras y la violación del principio de no devolución (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Cabe señalar que, según los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos, esta figura se aplica a aquellas

[...] personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Comisión de Derechos Humanos, 1998, p. 2).

La existencia de la criminalidad organizada puede generar estas situaciones de violencia generalizada o violaciones de derechos humanos que fuerza el desplazamiento e induce al Estado a aplicar lo establecido por los Principios Rectores en cuanto a protección de las víctimas.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aprobada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, recoge estas mismas situaciones de violencia como posibles motivos para el reconocimiento de una persona como refugiada, y le otorga así la protección reforzada que corresponde a dicha categoría (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984, para. 3). En el mismo sentido, el Comité CEDAW ha planteado que las mujeres y las niñas víctimas de este tipo de violencia pueden ser reconocidas como parte de un determinado grupo social a efectos de adquirir la categoría de refugio acorde con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 (Comité para la Eliminación de la

Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 2014, pár. 13).

En ese orden de ideas, la VCMN es reconocida como una de las formas de persecución que las mujeres y niñas pueden sufrir, en tanto grupo social específico discriminado. Este tipo de persecución puede incluir las diversas situaciones de violencia interpersonal, como la mutilación genital femenina, los delitos de honor o el matrimonio forzado, pero también situaciones relacionadas con el crimen organizado, la trata de mujeres, la violencia sexual y, cabría añadir, situaciones sistemáticas de VCMN como las desapariciones forzadas o el femicidio/feminicidio (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, 2014, para. 15; Special Rapporteur on the human rights of migrants, Special Rapporteur on torture and other cruel inhuman or degrading treatment or punishment, Special Rapporteur on trafficking in persons especially women and children, Special Rapporteur on violence against women its causes and consequences y Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice, 2018, p. 2).

La VCMN como causa de persecución que pone a la mujer en un grupo social determinado permite aplicar, entre otros, el principio de no devolución, que busca evitar que las víctimas de violencia de género sean devueltas al lugar de origen⁴. El Comité contra la Tortura señala expresamente a la violencia de género y a la persecución por género como actos que pueden ser valorados como tortura y que deben ser considerados por los Estados al momento de analizar la aplicación del principio de no devolución (2018, para. 29.c). También el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala la existencia de una

[...] persecución por motivos de género [que] se refiere a un variado grupo de posibles

4. El término persecución hace referencia a “toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones. El que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2011, paras. 51–53).

solicitudes [tales como] actos de violencia sexual, violencia familiar, planificación familiar obligatoria, mutilación genital femenina, castigo por transgresión de costumbres sociales, y homosexualidad [entre otros] (1999, p. 1).

Finalmente, resulta preciso indicar que, si bien el desplazamiento interno, y la migración interna o internacional de la mujer y la niña por causa de la violencia producida por el crimen organizado es en sí misma una violación a los derechos humanos, estos son procesos que generan una ulterior situación de vulnerabilidad. Así, las mujeres y niñas en procesos migratorios se encuentran expuestas a distintas manifestaciones de la VCMN cometidas por las propias organizaciones criminales. Por ejemplo, como ya se ha analizado, pueden resultar víctimas de secuestros, trata de personas, violencia sexual, desapariciones, entre otros. Por ende, resulta fundamental comprender a los procesos migratorios como parte de un contexto que exacerba la VCMN y requiere de medidas de protección especiales por parte de los Estados y la comunidad internacional.

1.4 Grupos en especial situación de vulnerabilidad

Si bien el estudio analiza la relación entre el crimen organizado y la VCMN que afecta a toda mujer por su condición de tal, se debe reconocer que hay grupos de mujeres y niñas que debido a formas interseccionales de discriminación resultan aún más vulnerables a este tipo de violencia (Consejo de Derechos Humanos, 2017a). En efecto, el análisis de las implicancias de fenómenos como el crimen organizado y la VCMN sobre las víctimas desde un único eje de análisis, como por ejemplo el género, invisibiliza otros ejes de discriminación y vulnerabilidad como pueden ser la edad, la etnia, la condición socioeconómica, la orientación sexual, entre otros factores de exclusión. Estos factores o condiciones de opresión de las mujeres y las niñas, no son excluyentes entre sí y no se pueden jerarquizar (Viveros Vigoya, 2016, p. 5). Estas categorías interactúan y se superponen una con otra en el ciclo de vida y las experiencias de las mujeres y las niñas, siendo la vulnerabilidad resultante de esta in-

tersección mayor a la simple suma de los factores individuales (Crenshaw, 1989).

El enfoque interseccional, entonces, permite una aproximación más completa a la relación entre el crimen organizado y la VCMN puesto que toma en cuenta la interacción entre las diversas categorías diferenciales que influyen las experiencias de vida de mujeres y niñas, conforman su identidad, y las exponen de distintas maneras a la violencia del crimen organizado (Hancock, 2007). Estas categorías diferenciales estructuran, entonces, las formas de opresión y dominación sociales de las mujeres y las niñas, y el crimen organizado como perpetuador de esta estructura de la sociedad no es ajeno a ello (Collins, 1993). Este es el caso de las niñas y adolescentes y de la población LGBTIQ+, por ejemplo, cuyas identidades particulares resultado de la intersección entre género, edad u orientación sexual, las sitúa en una especial situación de vulnerabilidad frente a la VCMN perpetrada por el crimen organizado.

1.4.1 Niñas y adolescentes mujeres

Todos los niños, niñas y adolescentes pueden sufrir violencia en el ámbito de las organizaciones criminales, tanto de manera directa, como de forma indirecta por la violencia cometida contra su familia, personas cercanas y en su comunidad. Debido a su edad, son víctimas de delitos específicos cometidos por organizaciones criminales, tales como la venta de niñas y niños o la sustitución de su identidad en el marco de desapariciones forzadas (Comité contra la Desaparición Forzada, 2015, para. 47). Existen, además, categorías de niñas, niños y adolescentes con mayores niveles de vulnerabilidad ante estos delitos debido a que la edad interactúa con otras categorías, como por ejemplo la situación de exclusión de las y los que viven en instituciones estatales o en situación de calle (Consejo de Derechos Humanos, 2013, para. 3).

Este grupo etario pueden ser parte de procesos delictivos donde su victimización produce mayores ingresos al grupo criminal que aquellos que pudieran percibir con víctimas adultas, por ejemplo, el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual de niños y niñas,

incluidos los círculos de pedofilia y el espacio cibernético (Consejo de Derechos Humanos, 2008, para. 76)⁵. O, ante situaciones similares a aquellas enfrentadas por las personas mayores de edad, como puede ser el desplazamiento forzado o la migración, enfrentan un mayor grado de vulnerabilidad a ser víctimas de las organizaciones criminales para fines de trata, explotación sexual, venta de órganos o reclutamiento forzado (Comité para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares y Comité de los Derechos del Niño, 2017, para. 40; Consejo de Derechos Humanos, 2013, para. 3)

Las niñas, niños y adolescentes que ingresan a formar parte de una agrupación criminal se sitúan en el peldaño más bajo de la estructura jerárquica y se les asigna funciones de mayor exposición y riesgo. En el caso de El Salvador, los menores de edad

[...] pueden ser: «mascotas», niños que dan soporte o cobertura a los pandilleros y sus diferentes estructuras; «postes», cuya responsabilidad es la de informar sobre las personas que entran o salen de los barrios y las comunidades; «chequeos», niños y/o adolescentes que están a prueba; los que «caminan», que forman parte de las pandillas o del entorno; «jainas», novias de los pandilleros; y otros que no ingresan en las pandillas pero se convierten en colaboradores o simpatizantes [...] (Martínez-Reyes, Navarro-Pérez y Uceda i Maza, 2019, p. 85).

En México, se ha observado que las organizaciones criminales utilizan a los adolescentes en situación de pobreza, denominados peyorativamente mugrosos, para cometer secuestros, pues en caso de arresto o muerte, la organización criminal puede reemplazarlos mediante la captación de nuevos jóvenes en la misma situación de exclusión (Jones, 2013, p.

160). Esta posición es la base de la estructura criminal y la de mayor exposición; de manera similar a las mujeres, los lleva a ser identificados por los agentes estatales y perseguidos sin consideración por la forma de captación o reclutamiento forzado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 7).

Es importante reconocer la particular situación de vulnerabilidad de las niñas y las adolescentes, quienes, debido a su género, se ven expuestas con mayor frecuencia a formas específicas de violencia. Así, en un estudio realizado en Honduras, Nicaragua y Panamá se observa que, tras el ingreso a la pandilla, las niñas y adolescentes que inician su actividad sexual aumenta en un 79%, lo que no se observa entre los adolescentes varones, se percibe entonces un escenario de dominación sexual dentro de la organización criminal (Rubio, 2008, p. 67). Los niños y adolescentes varones, en cambio, se ven más afectados por la violencia física y los homicidios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 58, 2019b, para. 212; General Assembly, 2006, para. 69).

La CIDH señala que las niñas y adolescentes sufren presión en la escuela para iniciar relaciones afectivas con miembros de organizaciones criminales, lo que las puede llevar a incorporarse al grupo criminal o, en caso de que se resistan, a alejarse del ambiente educativo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 243 y 368).

Las que llegan a formar parte de la organización criminal, en su mayoría son víctimas de violencia sexual por parte de los diversos integrantes de la organización criminal, obligadas a ejercer roles de género tradicionales como los de cuidado o apoyo, o son utilizadas para generar ingresos al grupo criminal a través de la explotación sexual o ejerciendo de mulas para el transporte de drogas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 8).

Finalmente, durante los procesos de desplazamiento forzoso y migración, las niñas y adolescentes no acompañadas se ven expuestas, en mayor medida que sus pares varones, a la captación por parte de redes criminales para su posterior explotación sexual, en graves procesos de trata que conllevan múltiples violacio-

5. Respecto de la terminología utilizada para los delitos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, se sugiere revisar las Orientaciones terminológicas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación y el abuso sexuales (Orientaciones de Luxemburgo). Estas, por ejemplo, indican que el término pornografía infantil debería ser remplazado por el de imágenes de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes. Ver: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contra-menores/Terminologia-apropiada>

Ahora bien, cabe señalarse que en el análisis del marco normativo regional y nacional, se ha mantenido la terminología utilizada por cada país a fin de facilitar la ubicación de la norma comentada en los instrumentos normativos correspondientes.

nes a sus derechos humanos (Naciones Unidas Asamblea General, 2019b, para. 21).

En Guatemala casi el 90% de las víctimas de trata son personas menores de 18 años, por encima del 50% en El Salvador y más del 40% en México (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, paras. 251–252). En la frontera entre México y Estados Unidos se han llegado a identificar 100.000 niños y niñas no acompañados o separados, de los cuáles más de la mitad se encuentran escapando de la violencia desde Honduras, Guatemala, México y El Salvador (Naciones Unidas Asamblea General, 2017, para. 22). Al igual que ocurre con las mujeres adultas, las niñas y adolescentes escapan de contextos de violencia para caer nuevamente en situaciones asociadas a la criminalidad organizada y su control, en un círculo de vulneración y violencia de género. Las niñas y adolescentes no acompañadas o separadas pueden enfrentar mayores vulnerabilidades y pueden estar más expuestas a riesgos, como violencia por motivo de género, violencia sexual y otras formas de violencia y trata con fines de explotación sexual o laboral (Comité para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares y Comité de los Derechos del Niño, 2017, para. 40).

1.4.2 Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersex y queer

Las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travesti, intersex y queer (LGBTIQ+) sufren discriminación y violencia por parte de sus familias y comunidades debido a su identidad de género y/o su orientación sexual. En los países del Triángulo Norte Centroamérica, Guatemala, Honduras y El Salvador, 88% de la población está en contra del matrimonio igualitario; en Honduras, aproximadamente el 80% de la población indica que la homosexualidad es inmoral; y en Guatemala, el 90% de la población LGBTIQ+ se siente discriminada (Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe, 2019, p. 4). Del total de homicidios del periodo 2014-2019, el 89% se produjeron en Colombia, México y Honduras; además, al comparar las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes, El Salvador también se suma a la lista

con mayor número de casos de homicidios (Sin violencia LGBTI, 2019, pp. 22–23).

En cuanto a la VCMN específica contra mujeres lesbianas y mujeres trans, se reporta que las más afectadas son las mujeres trans; sin embargo, esto podría ser resultado de que la cifra de muertes violentas de mujeres lesbianas se invisibiliza al ser contabilizada como parte de los datos de femicidios/feminicidios sin distinguir por la orientación sexual de la víctima (Sin violencia LGBTI, 2019, p. 25). Además, cabe señalar que los registros estatales no diferencian a las víctimas según su orientación sexual, por lo que existe una cifra oscura que no permite conocer la real envergadura de la violencia contra la población LGBTIQ+ en la región (Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe, 2019, p. 7).

La criminalidad organizada se convierte en un agente perpetrador de violencia contra la población LGBTIQ+ en cuanto se rige por los mismos estereotipos de discriminación y dominación que las sociedades donde opera. Existen como mínimo cuatro factores que operan en el caso de la VCMN perpetrada por las pandillas y grupos organizados contra las mujeres trans: “i) la iniciación para ser aceptado en la pandilla; ii) la impunidad que impera sobre los crímenes perpetrados contra las minorías sexuales; iii) la aversión a o el temor psicosexual de las personas gays o travestis; o, iv) simplemente por alguna ventaja pecuniaria” (Comisión Islámica de Derechos Humanos, Comisión Internacional Gay y Lesbiana de Derechos Humanos, Entreamigos, Global Rights y Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans, 2010, para. 25). La violencia contra la población LGBTIQ+ por parte de la delincuencia organizada conlleva, según los datos disponibles, mayores niveles de violencia y expresiones tales como signos de tortura, mutilación de partes íntimas y mensajes homofóbicos en la piel (Morondo Taramundi y Blanco Lo Coco, 2018, p. 17).

La CIDH, en una audiencia pública sobre migración forzada y persecución de defensores LGBTIQ+ en Centroamérica llevada a cabo el 17 de marzo del 2015, recibió información de que las mujeres trans son las más vulnerables a la violencia por parte de los grupos crimi-

nales en Centroamérica (2015a). Las mujeres trans, además, son reclutadas para la trata de personas con fines de explotación sexual o el transporte de drogas, prometiéndoseles operaciones de cambio de sexo o implantes como forma de pago (Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe, 2019, p. 8).

Finalmente, la población LGBTIQ+ sufre también las consecuencias de la violencia institucional. Así, la Mesa de sociedad civil contra desplazamiento forzado por violencia y crimen organizado de El Salvador ha recogido testimonios de miembros del colectivo LGBTIQ+ que fueron atacados por pandillas y que luego, al querer interponer denuncia ante las autoridades, fueron nuevamente discriminados y acosados por su orientación sexual, lo que finalmente motivó, en el caso de una mujer trans, su salida del país (2016, p. 38).

1.5 La Convención de Palermo y la lucha contra la VCMN

En 1994, como resultado de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles (Italia), la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, que impulsaba la creación de un instrumento internacional (Naciones Unidas Asamblea General, 1994). En la Declaración se hacía énfasis en la necesidad de tomar en cuenta las características específicas de estas organizaciones criminales, así como el recurso a medios específicos de violencia que eran utilizados por ellas para ejercer el control y obtener beneficios (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, p. xvi). La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) fue finalmente adoptada en la ciudad de Palermo, Italia, en diciembre del 2000, y regula a nivel internacional la persecución del crimen organizado y la cooperación en la lucha contra este fenómeno.

Uno de los alcances más importantes de la Convención de Palermo es la adopción de una definición uniforme sobre qué se entiende por

este tipo de delincuencia. El artículo 2 del tratado establece la siguiente definición:

Para los fines de la presente Convención:

A. Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

B. Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;

C. Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada [...] (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, p. 17).

Al respecto, es importante establecer algunas precisiones que faciliten el análisis del marco legal de los Estados respecto a la criminalidad organizada y su nexo con la VCMN. En primer lugar, ya en los debates previos a la adopción de esta definición se hizo hincapié en que la delincuencia organizada evolucionaba rápidamente y una definición podría dificultar la persecución de organizaciones criminales, las cuales modificaban su estructura, modus operandi y los crímenes que cometían en los diversos países de manera muy rápida (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, pp. xxii–xxiii).

Ello no es ajeno a las organizaciones criminales presentes en los Estados de América Central, así como en Colombia, México y Perú. En efecto, aun cuando muchas de las organizaciones criminales que operan en el territorio de estos países tienen estructuras fuertemente jerarquizadas, con reglas estrictas, niveles de mando y división de funciones, y símbolos distintivos

como tatuajes y un lenguaje propio, también encontramos casos en los que estas características no se presentan (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015b, para. 137; Interpeace Oficina Regional para América Latina, 2014, pp. 20–21). Los grupos criminales dedicados al tráfico de drogas en Costa Rica, por ejemplo, no presentan la estructura clásica jerarquizada que se suele asociar a la delincuencia organizada, sino que se estructuran y dividen en función de las relaciones y funciones que le corresponde en el proceso de tráfico de los estupefacientes (Organismo de Investigación Judicial, 2013, p. 31). En ese contexto, se ha observado la presencia de grupos criminales dedicados a la provisión, transporte y recepción de las drogas, sin voluntad de control de un territorio, lo que hace innecesaria una estructura jerárquica rígida (Organismo de Investigación Judicial, 2013, p. 24).

De este modo, a fin de evitar la impunidad de ciertos tipos de grupos criminales, se le debe dar al término ‘grupo estructurado’ una lectura amplia, en la que se consideren “ambos grupos con una estructura jerárquica u otra estructura compleja y grupos no jerárquicos en los que no [es] preciso definir oficialmente las funciones de los miembros del grupo [ni que exista] continuidad en la composición del grupo (Naciones Unidas Asamblea General, 2000b, para. 16). Esta interpretación del término aparece en las notas interpretativas relativas al literal c del artículo 2 de la Convención de Palermo, debiendo ser tomada en cuenta tanto en la legislación de los Estados como en su aplicación por los órganos de investigación, persecución y sanción del delito (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, p. 18).

El segundo aporte de la Convención de Palermo es que no contiene un listado exclusivo de los crímenes que las organizaciones criminales puedan cometer, sino que plantea la comisión de cualquier ‘delito grave’, entendido este como un delito con una pena de privación de libertad de al menos cuatro años. Durante el análisis del marco legal y normativo de los países, se hará énfasis en la importancia de la pena punitiva de libertad asignada a las diversas expresiones de VCMN para la persecución de estos crímenes como parte del accionar de las organizaciones criminales.

Esta es una primera puerta de entrada para la criminalización y sanción de la relación entre el crimen organizado y la VCMN.

Además, aun cuando la Convención de Palermo no establece ninguna disposición expresa respecto de la VCMN o a la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas ante los delitos cometidos por parte de las organizaciones criminales, sí contó en su proceso de negociación con algunas referencias indirectas al tema. Así, se analizó el término “otro beneficio de orden material”, entendiéndose como parte de este aquellos objetivos de la delincuencia organizada que no fueran estrictamente económicos (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, n. 16). Siguiendo este principio, la nota interpretativa al artículo 2 del tratado establece que el beneficio de orden material puede comprender diversas motivaciones como, por ejemplo, la gratificación sexual en redes de pedofilia (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, p. 18).

A partir de la naturaleza evolutiva y diferenciada de las organizaciones criminales, resulta adecuado y necesario que las y los operadores de persecución y administración de justicia comprendan el sentido laxo del concepto de otro beneficio de orden material, pudiendo este incluir aquellos crímenes cometidos para (i) asentar el poder de una organización criminal en una determinada comunidad, por ejemplo, a través de femicidios/feminicidios, secuestros o desapariciones; o, (ii) aquellos delitos llevados a cabo para fortalecer la organización o satisfacer las motivaciones de sus miembros, como puede ser el reclutamiento forzado o los matrimonios forzosos entre niñas y adolescentes con los miembros del grupo criminal. Este es un segundo aspecto de la Convención de Palermo que se analizará a lo largo del estudio, especialmente en los instrumentos operativos que guían el actuar de las personas encargadas de la investigación y persecución de estos grupos criminales, así como la información que se pueda recoger de sus experiencias profesionales.

De esta manera, los Estados parte, tomando en cuenta las especificaciones antes realizadas, deberán seguir la obligación de tipificación

del delito de criminalidad organizada, acorde a las siguientes directrices de la Convención de Palermo:

Artículo 5. Penalización de la participación en un grupo delictivo organizado:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

A. Una de las conductas siguientes, o ambas, como delitos distintos de los que entrañen el intento o la consumación de la actividad delictiva:

- El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;
- La conducta de toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en:

- Actividades ilícitas del grupo delictivo organizado;
- Otras actividades del grupo delictivo organizado, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva antes descrita;

B. La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.

2. El conocimiento, la intención, la finalidad, el propósito o el acuerdo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo podrán inferir de circunstancias fácticas objetivas [...].

Un tercer punto importante para este estudio es lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención de Palermo, que hace referencia a la protección y asistencia a las víctimas:

Asistencia y protección a las víctimas:

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.

2. Cada Estado Parte establecerá procedimientos adecuados que permitan a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención obtener indemnización y restitución.

3. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y examinen las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

Dicho artículo está pensado para las víctimas de los actos de las organizaciones criminales, tanto aquellas directas como indirectas. La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, mediante Resolución N° 40/34, define el concepto de víctima como toda persona que haya sufrido daños, ya sean físicos, mentales, emocionales, financieros o un menoscabo de sus derechos, por acciones u omisiones contrarias a la legislación de un Estado (Naciones Unidas Asamblea General, 1985, art. A.2). Estas serían las víctimas directas de la VCMN, las cuales sufren vulneraciones a sus derechos humanos relacionadas con los actos perpetrados por el crimen organizado.

Adicionalmente, la VCMN también deja víctimas indirectas, cuya definición incluye “a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para

prevenir la victimización” (Naciones Unidas Asamblea General, 1985, art. A.3). Esta noción amplia del concepto de víctima ha sido también reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Niños de la Calle” contra Guatemala, donde se señala que los familiares de las víctimas directas también habían sufrido un menoscabo a sus derechos humanos que tenía que ser reconocidos y reparados (1999, paras. 148–177).

En el caso de la VCMN cometida por el crimen organizado, la categoría de víctimas indirectas comprende un amplio conjunto de personas. Por ejemplo, los familiares, hijas e hijos de las mujeres víctimas de femicidios/feminicidios, violencia sexual, entre otros; así como las y los progenitores de adolescentes y niñas víctimas de trata de personas, desapariciones o secuestros. Se observa entonces que la VCMN perpetrada por el crimen organizado tiene un alcance amplio, directo sí, pero también que se expande a un círculo mayor de personas alrededor de las mujeres y las niñas (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, p. 26). En el análisis del marco legal y normativo de los países, será importante evidenciar cómo ambas categorías de víctimas se encuentran presentes, puesto que su exclusión impediría el acceso a la justicia, especialmente de las víctimas indirectas.

Además, la VCMN cometida por organizaciones criminales da paso a una serie de situaciones que afectan a toda la comunidad y especialmente a las mujeres y niñas que forman parte de dicho grupo humano. Así, la VCMN generalizada da pie a procesos de desplazamiento forzado y migración que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas. De igual modo, el territorio que se encuentra bajo el control de una organización criminal se convierte en un espacio de temor para las mujeres y las niñas, las cuales ven limitados sus derechos y sus proyectos de vida por la posibilidad de ser víctima de la violencia. Esto último se agrava con la impunidad que existe respecto de los delitos de VCMN, especialmente en el marco de la criminalidad organizada, impunidad que genera desconfianza en las instituciones públicas que incumplen con los deberes de investigación y persecución de la VCMN.

Finalmente, la CIDH, tomando conocimiento de la estrecha relación entre la criminalidad organizada y la VCMN ha hecho hincapié en la necesidad de integrar el enfoque de género en la legislación e instrumentos de política pública utilizados para la lucha contra el crimen organizado (2019b, para. 199). Esta integración pasa por un análisis de los marcos normativos y regulatorios de los países a la luz de lo descrito sobre la relación entre la delincuencia organizada y la VCMN, incluyendo sus diversas expresiones, así como el reconocimiento del impacto diferenciado que este tipo de violencia produce sobre los colectivos en especial situación de vulnerabilidad y las víctimas directas e indirectas.

02

● Capítulo 02

Metodología de la investigación

2.1 Necesidad e importancia del estudio

La relación entre el crimen organizado y la VCMN ha sido llevada al debate público durante años por organizaciones de la sociedad civil y activistas de la región, sin embargo, aún no ha sido estudiada de manera sistemática y a profundidad, ni ha sido recopilada a nivel normativo y de política pública de manera consistente (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). El análisis más completo respecto de la interacción entre ambos fenómenos corresponde a la CIDH en sus informes temáticos “Violencia y discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y el Caribe” y “Violencia, niñez y crimen organizado” (2015b, 2019b). Allí, la institución advierte que “en países atravesados por violencia estructural y con altos índices de criminalidad, la VCMN ejercida y resultado de este contexto pasa desapercibida: si bien la violencia contra [las mujeres] es conocida por las autoridades, subsisten carencias en cuanto a su abordaje específico” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 198).

La necesidad de una investigación de esta naturaleza ha sido también reconocida por la UNODC, órgano de Naciones Unidas encargado de la temática penal y con mandato respecto del crimen organizado. En ese orden de ideas, UNODC señala que es necesario recoger y analizar datos respecto de las formas indirectas de VCMN, lo cual incluye al crimen organizado y otras formas de criminalidad organizada, así como información de las políticas públicas adoptadas por los Estados para hacer frente a estos nuevos riesgos para las mujeres y las niñas (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015, paras. 9–11). En el ámbito europeo, el Consejo de Europa (CoE, por sus siglas en inglés) se pronuncia en el mismo sentido, incorporando en sus investigaciones priorizadas aquellas que conciernen a la relación específica entre crimen organizado y explotación sexual (2001, para. 62).

Este estudio, finalmente, resulta importante para poder recoger, sistematizar y analizar la estructura y características del marco normativo y de política pública de los países de la

región, es decir, los Estados de América Central, Colombia, México y Perú, a fin de identificar cómo estos países enfrentan el binomio criminalidad organizada y VCMN. En diversos reportes y documentos se hace énfasis en la importancia del marco regulatorio, así como la necesidad de incluir la perspectiva de género en la lucha contra el crimen organizado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019b, para. 159 y 199; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995, para. 124.d; Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015, p. 7). Resulta, entonces, no solo necesario sino también pertinente profundizar el nexo entre crimen organizado y la VCMN desde una investigación basada en la evidencia, que proporcione información cualitativa sobre la realidad regional y recomendaciones para mejorar la protección de las mujeres y las niñas ante el crimen organizado.

2.2 Objetivos de la investigación

Este estudio, realizado en el marco del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight, tiene como objetivo central el generar conocimiento basado en la evidencia sobre cómo los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), Colombia, México y Perú, incorporan el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN, en sus instrumentos normativos penales y de política pública, y establecer recomendaciones a nivel regional y nacional para ajustar y uniformizar dicha legislación según los estándares internacionales de derechos humanos y en materia de VCMN.

Para ello, se han identificado cuatro objetivos específicos:

- Comprender a profundidad la relación entre el crimen organizado y la VCMN a nivel regional, generando evidencia sobre este nexo y sus diversas manifestaciones, como son el femicidio/feminicidio, las desapariciones y secuestros, el reclutamiento forzado, la trata de personas y sus formas de explotación, entre otras.
- Analizar el marco normativo penal y de política pública de los países objeto de estudio, a fin de identificar en qué medida

este marco regulatorio recoge el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN, así como su concordancia con la Convención de Palermo.

- Identificar las buenas prácticas en materia de prevención y persecución de las manifestaciones de la VCMN cometidas en el marco del crimen organizado, así como aquellas relacionadas con la protección de las víctimas y los recursos destinados a la temática; a fin de difundirlas y promover la unificación del marco regulatorio en la región.
- Brindar recomendaciones basadas en la evidencia regional y nacional, con el objetivo de fortalecer y uniformizar el marco normativo penal y de política pública de los países en materia de crimen organizado y VCMN.

2.3 Marco metodológico

El estudio empleó una metodología teórico-práctica que comprendía, por un lado, la identificación y análisis de la literatura relevante, y por el otro lado, un trabajo de campo con cuestionarios autoadministrados, entrevistas semiestructuradas y grupos focales para la recolección de evidencia y la validación de la información. El trabajo de campo incluyó representantes estatales de los nueve países seleccionados, así como miembros de la sociedad civil y la academia.

2.4 Recopilación de información

En primer lugar, se identificó, sistematizó y analizó la literatura existente sobre el crimen organizado y su relación con la VCMN. Esta incluyó investigaciones y estudios académicos sobre la temática, los documentos, recomendaciones, reportes e informes temáticos de los órganos de los sistemas de protección de derechos humanos internacional y regionales (sistema interamericano y sistema europeo), así como los reportes y documentación elaborada por las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. Además, se analizaron los informes y reportes por país

de los distintos comités de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, discriminación contra la mujer, tortura, niñez, y trabajadoras y trabajadores migratorios. Ello implicó, además, la identificación y revisión de las quejas individuales presentadas ante dichos Comités en materia de crimen organizado y VCMN.

En un segundo momento, se llevó a cabo un mapeo y análisis de la estructura y contenido del marco regulatorio de los diversos países sobre crimen organizado, así como la relación entre este y las diversas manifestaciones de la VCMN. Este análisis incluyó los Códigos Penales nacionales, las normas con rango de ley, los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, los reglamentos y disposiciones de implementación de todo el marco legal, y los planes, directrices y protocolos de actuación en materia de crimen organizado, VCMN, trata de personas y niñez y adolescencia. En total se revisaron 292 instrumentos correspondientes a los 8 países del estudio. A partir de este proceso, se identificaron las prácticas innovadoras, buenas prácticas, oportunidades de mejora y disposición de recursos financieros específicos para las víctimas de la VCMN a nivel nacional. Asimismo, se han podido determinar semejanzas y diferencias a nivel regional, oportunidades de uniformización y problemáticas que requieren ser discutidas entre todos los países de la región.

La tercera parte del proceso comprendió la recopilación de información entre los actores estatales. Esta etapa consistió en la elaboración y envío de cuestionarios autoadministrados a:

- las Secretarías o Ministerios de Seguridad, Gobernación o Interior, de cada país, por depender de ellos las diferentes unidades policiales que participan de la investigación y persecución del crimen organizado y la VCMN;
- los Ministerios Fiscales, en cuanto dirigen la acción penal y conocen de la casuística nacional en materia de crimen organizado y VCMN; y,
- Instituciones Gubernamentales cuyo trabajo esté enfocado en la lucha contra la trata de personas, por ser este un deli-

to pluriofensivo, en cuyo proceso criminal convergen distintas manifestaciones del crimen organizado y VCMN.

Se remitieron 36 cuestionarios autoadministrados, recibándose al final del proceso 25 cuestionarios completos correspondientes a las siguientes instituciones:

País	Instituciones
Colombia	Fiscalía General de la Nación Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior
Costa Rica	Organismo de Investigación Judicial Ministerio Público Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
Guatemala	Policía Nacional Civil – Ministerio de Gobernación Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
Honduras	Policía Nacional – Despacho de Seguridad del Estado Ministerio Público Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas (CICEST)
México	Guardia Nacional Coordinación Estatal de la Guardia Nacional en Chihuahua Coordinación Estatal de la Guardia Nacional en Guerrero Coordinación Estatal de la Guardia Nacional en el Estado de México Fiscalía General del Estado de Chihuahua Fiscalía General de Justicia del Estado de México Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos Consejo para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a Víctimas en el Estado de Chihuahua Comisión Interinstitucional de Trata de Personas en el Estado de Guerrero
Panamá	Ministerio de Seguridad Pública Ministerio Público Comisión Nacional contra la Trata de Personas
Perú	Ministerio del Interior Ministerio Público – Fiscalía de la Nación Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
República Dominicana	Comisión Interinstitucional de Combate a la trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

Siempre en el marco de la recolección de información en los Estados, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores y actrices claves en la investigación, persecución y sanción del crimen organizado y la VCMN. En este caso, en cada país se identificaron las entidades policiales o de persecución del delito y las Fiscalías o Procuradurías especializadas en materia de crimen organizado, VCMN y trata de personas. En total se realizaron 30 entrevistas semiestructuradas a representantes de las siguientes instituciones:

País	Instituciones	Institución
Colombia	Grupo Investigativo contra los Delitos Sexuales y la Familia	Policía Nacional
	Grupo de Lucha contra la Trata de Personas	Ministerio del Interior
	Fiscalía contra el crimen organizado	Fiscalía General de la Nación
Costa Rica	Sección Especializada contra el Crimen Organizado	Organismo de Investigación Judicial
	Sección Especializada en Violencia de Género, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	
	Fiscal Especializada en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	Ministerio Público
El Salvador	Juzgado Especializado de Sentencia en Crimen Organizado y Pandillas	Corte Suprema de Justicia
	Juzgado Especializado de Sentencia para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres	
Guatemala	División Nacional Contra el Desarrollo Criminal de Pandillas (DIPANDA)	Policía Nacional Civil
	Fiscalía contra el Delito de Femicidio	Ministerio Público
	Unidad de Enlace Mujer de la Dirección de Análisis Criminal	
Honduras	Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas	Institución multisectorial
	Subdirección General	Ministerio Público
	Fiscalía Especial de Protección a la Mujer	
	Unidad contra la Trata, Explotación Sexual Comercial y Tráfico de Personas	
	Fiscalía Especial de Protección a la Niñez y la Adolescencia	
México	Fiscalía Especial en Crimen Organizado	
	Unidad especializada de menores, personas y órganos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada	Fiscalía General de la República
	Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género	Fiscalía General de Justicia de Chihuahua
	Fiscalía Especializada en Trata de Personas	Fiscalía General de Justicia de Guerrero
	Coordinación de Políticas Públicas de Género	Fiscalía General de Justicia del Estado de México
	Fiscalía Especializada de Trata de Personas	

Panamá	Fuerza Urbana de Rápida Intervención	Policía Nacional
	Fiscalía Primera Especializada contra la Delincuencia Organizada	Ministerio Público
	Fiscalía Segunda Especializada contra la Delincuencia Organizada	
Perú	Fiscalía Especializada en Asociación Ilícita (Pandillerismo)	
	Fiscalía Especializada contra la Trata de Personas	Ministerio Público
	Dirección General contra el Crimen Organizado	Ministerio del Interior
República Dominicana	Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (PETT)	Ministerio del Interior
	Dirección de Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales	Procuraduría General

Además, se llevó a cabo una entrevista semiestructurada con la representante del Proyecto de lucha contra la trata de personas de la UNODC en Colombia. Siendo que, en total, se realizaron 31 entrevistas semiestructuradas.

2.4.1 Validación de información

El estudio también incluyó un proceso de validación de la información con representantes de la academia y la sociedad civil de cada uno de los países seleccionados. Esta fue una etapa fundamental por cuanto permitió recibir comentarios, sugerencias y críticas a los hallazgos obtenidos en los procesos de revisión de literatura, de marco normativo y regulatorio, y de recopilación de información por Estados. El proceso de validación se llevó a cabo a través de grupos focales con personas expertas de diferentes países, lo cual permitió el intercambio de información y el compartir de buenas prácticas nacionales o locales.

En total se realizaron 3 grupos focales con las y los siguientes participantes:

	PAÍS	EXPERTO/A	INSTITUCIÓN
GRUPO FOCAL 1 Colombia	Costa Rica	Teresita Ramellini Centella	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer de Costa Rica
	Honduras	Claudia Herrmannsdorfer Acosta	Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) – Sección Honduras
	Guatemala	María Eugenia Villarreal	End Child Sexual Exploitation (ECPAT) - Sección Guatemala
GRUPO FOCAL 2		Oswaldo Samayoa	Universidad de San Carlos de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar
	Perú	Ricardo Valdés	Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo)
GRUPO FOCAL 3	El Salvador	Celia Medrano	Junta Directiva del Consejo Nacional para la Niñez y la Infancia (CONNA)
		Hazel Jasmin Bolaños Vásquez	Consultora independiente
	Panamá	Rebecca Yanis Orobio	Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá

03

● Capítulo 03

Reflexiones generales sobre el estado de la cuestión a nivel regional

3.1 Marco normativo internacional

La mayoría de los Estados de América Central, Colombia, México y Perú han firmado y ratificado los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. Esto es:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.
- Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados.
- Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

- Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores.

No obstante, existen ciertas oportunidades de mejora en algunos Estados que permitirán la plena protección de las mujeres y niñas ante casos de violencia por parte del crimen organizado.

En ese sentido, un instrumento de suma importancia para la protección y el pleno acceso a la justicia de mujeres y niñas víctimas de violencia es el Protocolo CEDAW, el cual establece la competencia del Comité CEDAW para recibir comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas contra el Estado cuando son víctimas de una violación a uno de los derechos de la CEDAW (Protocolo CEDAW, art. 1 y 2).

Entre los países objeto de estudio, Colombia ha realizado una reserva al momento de ratificar el Protocolo CEDAW, indicando que no reconoce la competencia del Comité CEDAW; El Salvador firmó el Protocolo CEDAW, pero no lo ha ratificado por lo que no se le aplica, y Honduras no firmó ni ratificó el instrumento internacional. En estos tres casos, mujeres y niñas no pueden acceder a la protección del Protocolo CEDAW, ni hacer valer sus derechos en el marco del Comité CEDAW. Se recomienda, en ese sentido, impulsar la ratificación del Protocolo CEDAW por parte de estos países, a fin de asegurar la debida protección a las víctimas de VCMN.

Además, en Colombia, no se ha firmado ni ratificado el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, ni el Protocolo contra el tráfico ilícito de armas, ambos instrumentos adicionales a la Convención de Palermo. Estos dos tratados son herramientas fundamentales en la lucha contra el crimen organizado que, en la región, tiene amplia influencia ya sea en el tráfico de armas, ya sea en el tráfico de personas migrantes. Cabe señalar que acorde a la información recogida para este estudio, el proceso de tráfico de personas migrantes resulta uno de los espacios donde se manifiesta la VCMN, a partir de la vulnerabilidad de las mujeres y niñas migrantes, así como de las organizaciones criminales que operan en dichos espacios. Resulta necesario, entonces, impulsar

la adopción de estos dos instrumentos, especialmente aquel referente al tráfico ilícito de personas migrantes que actualmente posee especial relevancia dada la situación migratoria en la región.

En cuanto a Honduras, este no ha firmado ni ratificado la Convención Interamericana contra la Tortura, tratado regional que permite reforzar el marco jurídico contra la tortura, medio de violencia empleado por las organizaciones criminales contra sus víctimas. Estos actos son cometidos, en muchos casos, por grupos criminales que tienen entre sus integrantes funcionarios públicos o, en otros, con el conocimiento y la aquiescencia de la administración pública. En Honduras, se ha identificado la alta capacidad del crimen organizado para infiltrar las instituciones de justicia, por eso es importante promover la adopción de este tratado.

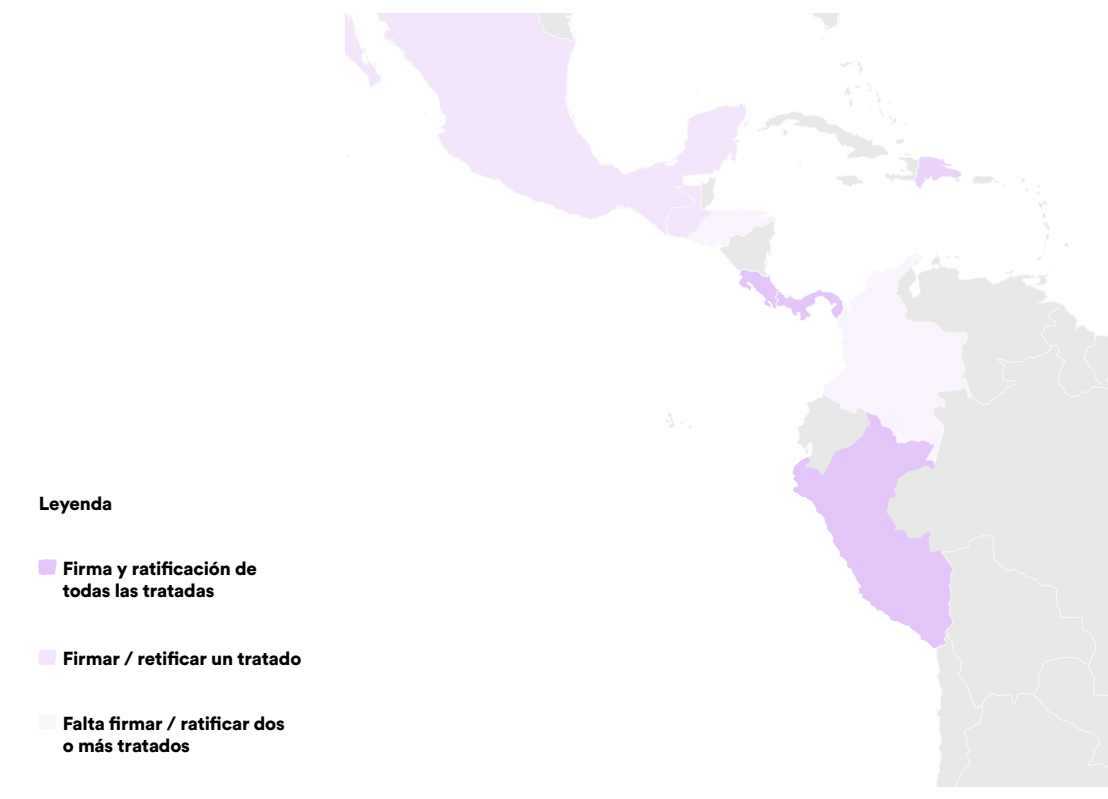
Por otro lado, El Salvador y la República Dominicana no han firmado ni ratificado la Convención Interamericana contra la Desaparición. La desaparición es una situación estrechamente relacionada con la VCMN, y en diversas oportunidades, el paso previo a un caso de trata de personas o un femicidio/feminicidio. A pesar de esta relación, tanto regional como nacional, los estudios sobre la materia y las disposiciones normativas para prevenir este fenómeno son pocas. Por ello, se recomienda la firma y ratificación de este tratado por parte de ambos países, como un primer paso para la creación de políticas públicas a favor de las mujeres y niñas desaparecidas.

Guatemala, por su parte, no ha firmado ni ratificado la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, mientras que México no la ha ratificado. Este instrumento internacional forma parte del marco de protección de las niñas, niños y adolescentes, especialmente de aquellas situaciones de tráfico internacional que se agravan ante contextos de vulnerabilidad, migración e inseguridad. Guatemala y México son países de tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos, y en sus rutas se han identificado muchas personas menores de edad no acompañadas que requieren protección. Se debe promover la firma y ratificación de este tratado, a fin de

poder brindar dicha protección de la manera más completa posible.

Ahora bien, es importante indicar que la firma y ratificación de los tratados internacionales representa solamente el primer hito en la lucha contra el crimen organizado y la VCMN. En ese sentido, si bien este es un paso importante en el país para asumir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, especialmente en lo que concierne a la lucha contra la VCMN, por sí mismo no resulta suficiente (Abanto, Giacomello, Kumar Acharya, y Say, 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). En efecto, la firma y ratificación de los tratados internacionales no necesariamente implica su cumplimiento e implementación nacional, sino que la VCMN puede continuar siendo naturalizada o normalizada en muchos escenarios de la realidad nacional y regional (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Por ello, el segundo hito consiste en recoger estos estándares internacionales en la normativa nacional y establecer pautas para su actuación eficiente (por ejemplo, protocolos). Los siguientes apartados buscan analizar este segundo momento y brindar recomendaciones para superar las oportunidades de mejora en cada país.

El cuadro completo del estado de firmas y ratificaciones de los tratados internacionales en materia de crimen organizado y VCMN se encuentra en el Anexo 1. A continuación, un mapa resumen:



Fuente: Elaboración propia

3.2 Marco normativo y de política pública

3.2.1 El crimen organizado y la Convención de Palermo

El crimen organizado, acorde con la academia y los diversos actores regionales, es entendido y funciona cada vez más como una empresa y, de manera similar, diversifica sus actividades criminales y coopera con otros actores para maximizar sus ganancias (Escobar, 2012, p. 164). Así, en Colombia, “[...] la economía criminal ha mutado a través del tiempo, presentando actualmente estructuras que les permiten solventar el costo contingente de la administración de justicia” (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). En efecto, la vieja criminalidad de subsistencia está dejando paso a grandes economías criminales con impacto transnacional, con múltiples medios de acción, rendimientos económicos enormes, capacidad de adaptación a la realidad y diversificación del portafolio criminal a través de la comisión de múltiples delitos, y outsourcing de acciones, actividades o pasos de la cadena criminal a otras organizaciones especializadas (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista; Custodio Boteo,

2021. Entrevista; Montenegro Guevara, 2020. Entrevista; Samayoa Sosa, Valdés Cavassa y Villarreal, 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Esta capacidad de adaptación de las organizaciones criminales genera mayor complejidad y es necesario entender su funcionamiento para poder llevarlas ante la justicia.

De igual modo, es importante comprender que las características de cada organización criminal dependen de la actividad delictiva a la que está vinculada. En ese sentido, los roles que se asumen en cada economía ilegal influyen en los tipos de violencia que la organización criminal comete, incluidas las manifestaciones de VCMN (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Además, es necesario diferenciar las organizaciones criminales de las pandillas y/o maras, y de otras realidades criminales que se puedan presentar en cada país de la región. En los países con presencia de pandillas y/o maras, estas cometen actos delictivos por cuenta propia, en el territorio que dominan y/o en la lucha por expandir su poder. No obstante, muchas veces las maras y/o pandillas resultan instrumentales a las organizaciones criminales, ya sea como brazo

armado, ya sea para la comisión de determinados ilícitos, como por ejemplo la microcomercialización de drogas (narcomenudeo). Esta distinción resulta necesaria por cuanto la participación de las mujeres, y especialmente de las mujeres adolescentes, es diferente en cada tipo de organización, y se requiere de políticas criminales distintas (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Igualar las pandillas y/o maras al crimen organizado, el cual además muchas veces resulta siendo de índole transnacional, puede llevar a un énfasis en la criminalización de la mujer y una acción punitiva desproporcionada.

Ahora bien, la Convención de Palermo ha establecido una definición para la criminalidad organizada que busca cubrir esta nueva realidad del crimen internacional, esto es, asociaciones, agrupaciones u organizaciones conformadas por tres o más personas, de carácter temporal o permanente, que posean algún grado de estructura y que tengan la finalidad de delinquir⁶. Por ello, uno de los primeros aspectos esenciales para la persecución de la VCMN en el marco del crimen organizado es la armonización de la normativa de la región con dicho tratado internacional pues los avances en la materia, en los países que comprende el presente estudio, resultan desiguales.

El análisis normativo ha permitido observar que El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana han tipificado el delito de criminalidad organizada recogiendo los elementos enunciados en la Convención de Palermo. Mientras que Colombia y Panamá han tipificado el concierto para delinquir, que aun sin recoger los elementos del tratado internacional, permi-

te la persecución penal de grupos de personas que se unen para cometer delitos.

Además, en el caso de El Salvador, México, Panamá y Perú, también se han criminalizado las agrupaciones definidas como maras o pandillas. En el caso de Panamá, estas últimas han sido definidas como aquellas agrupaciones que manejan armas, utilizan símbolos distintivos o de identificación, poseen control del territorio y una jerarquía de organización establecida. Mientras que, en el caso peruano, se las ha identificado con el delito de pandillaje pernicioso. Por último, México define las pandillas como la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito. Cabe señalar que, en el caso de México, la pandilla requiere menos elementos que la asociación criminal o criminalidad organizada, mientras que, en otros países, como El Salvador, es lo opuesto.

Ahora bien, de acuerdo con la información recogida durante el trabajo de campo, los y las operadoras estatales reconocen la existencia de una estructura, normas de conducta y procesos disciplinarios dentro de las organizaciones criminales (Márquez Pitti, 2020). Sin embargo, no se conocen estos códigos y, en general, existe poca información sobre lo que pasa dentro de la organización criminal, lo cual ayuda a las asociaciones criminales a sobrevivir (Baires Escobar, 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Esta falta de conocimiento respecto de la estructura interna de las organizaciones criminales hace difícil la identificación del rol de la mujer dentro del crimen organizado. La información existente parte de estudios de casos y de la experiencia profesional de las y los operadores de los sistemas de persecución y administración de justicia, la cual, si bien es parcial, reconoce de manera general que las organizaciones criminales reproducen los patrones patriarcales de sumisión y violencia estructural contra la mujer. De este modo, “si en la sociedad en general la mujer está en desventaja, las que pertenece a las pandillas están peor” (Baires Escobar, 2020. Entrevista). Esta situación se observa tanto en el rol de la mujer dentro de

6. La definición brindada por el tratado internacional establece que:
Artículo 2.

a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;

c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada [...]. Para mayor información ver el apartado 5.5 del presente estudio.

la organización criminal, como en los actos de VCMN perpetrados por esta última.

3.2.2 Las mujeres en las organizaciones criminales

Comprender el rol de la mujer en el crimen organizado en la región Latinoamericana, parte por conocer los canales de ingreso a las organizaciones, así como los roles que las mujeres desempeñan en su interior. En la región bajo estudio, generalmente ingresan a las organizaciones criminales por dos motivos: la relación familiar o de pareja con miembros varones de las agrupaciones, o por vivir en el territorio controlado por la organización criminal (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista).

La familia se presenta como un espacio de captación de mujeres, “la relación sentimental con el varón favorece el ingreso a las maras o pandillas; por ejemplo, cuando el miembro varón es capturado por las fuerzas del orden y desde la cárcel usa [a] la pareja para cometer delitos” (Hernández Hernández, 2020. Entrevista). En Costa Rica se plantea una situación similar con núcleos familiares involucrados en el narcotráfico, donde las mujeres -esposas, novias e hijas- adquieren roles activos en las acciones criminales (Bartels Calderón, 2020. Entrevista).

Esta situación de criminalidad familiar incluye la instrumentalización de la mujer, por ejemplo,

[...] las mujeres que son pareja de los jefes de la banda delincuenciales o aquellas que pertenecen a la familia del delincuente son utilizadas para el lavado de activos mediante la compraventa de terrenos, bienes, etc. Las mujeres son utilizadas para esta tarea debido a que no poseen antecedentes policiales y, por ende, son menos rastreables (Palacios, 2020. Entrevista).

Esta tendencia de instrumentalización de la mujer dentro de las familias se confirma también en los casos de extorsión, donde “desde los centros penales, los extorsionadores dan los números de cuenta de las mamás, las parejas, etc., entonces las mujeres se ven involucradas porque aparece el nombre, pero no necesariamente sabían” (Baires Escobar, 2020. Entrevista). O, como en Guatemala, en los casos de

mujeres que son forzadas a ingresar drogas y otros insumos a los centros penitenciarios, así como a fungir de mensajeras para los miembros de los grupos criminales (Custodio Boteo, 2021. Entrevista).

No obstante, son casi nulas las disposiciones normativas que toman en cuenta esta instrumentalización de la mujer desde el crimen organizado. Del análisis normativo se observa que Costa Rica es el único país que, aunque de manera sumamente limitada, cuenta con una norma específica al respecto que introduce la proporcionalidad y la especificidad de género en un acápite específico y reduce la pena para los casos en que “una mujer sea autora o participe en la introducción en establecimientos penitenciarios de sustancias tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas [...]” (Ley N° 9161, artículo único). Costa Rica identifica, así, el uso de la mujer por parte de las organizaciones criminales y sus parejas como instrumento para el transporte de drogas. Esta es, no obstante, una mínima expresión y, sin duda, se debe iniciar un debate más amplio sobre la especificidad de género en las normas de criminalidad organizada y delitos conexos.

La segunda gran vía de ingreso a la criminalidad organizada por parte de las mujeres, acorde a los resultados del trabajo de campo, es la presencia de las organizaciones criminales en un determinado territorio. Este control territorial genera, en la población residente, temor, violencia y procesos de desplazamiento forzoso que empujan a las mujeres a ingresar a las agrupaciones criminales, ya sea por amenazas y exigencias, o por la búsqueda de protección (Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras; Morales Ocampos, 2020. Entrevista). Ante esta realidad, el análisis normativo identifica que la mayor protección se ha otorgado a las víctimas de trata de personas. Así, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Panamá establecen la no punibilidad penal o administrativa de las víctimas de trata de personas que hayan cometido delitos, faltas o infracciones a las normas penales o migratorias durante el proceso de trata, a consecuencia de este o por su condición de víctima de este delito.

No se observa la misma protección en el caso de las mujeres o niñas que cometen delitos en el marco de la criminalidad organizada. En estos casos, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y México poseen disposiciones en la norma penal que permite a las y los operadores jurídicos atenuar la pena en el caso donde se compruebe que la comisión del delito por parte de la mujer fue el resultado de una situación de vulnerabilidad por, entre otros, pobreza, por tener responsabilidades familiares de cuidado y la manutención de familiares dependientes, por discapacidad, por ser víctima de violencia de género, o por amenaza grave. A pesar de ello, las causas sociológicas, como la coacción por pobreza, estado de necesidad, violencia generalizada, no son identificadas ni profundizadas en la investigación fiscal, tal es así que “a veces los casos enuncian que ‘esta mujer colabora porque les da de comer’ o ‘encontramos que ella les lava la ropa’. Las mujeres son colaboradoras, pero ¿hay dolo o solo es coacción?” (Baires Escobar, 2020. Entrevista).

Ahora bien, tanto en el caso del ingreso a la organización criminal por un vínculo familiar o afectivo, como en el que la entrada de la mujer a la agrupación criminal es consecuencia del control que esta ejerce en un determinado territorio, existe una instrumentalización y subordinación general de las mujeres en las organizaciones criminales que reproducen los cánones y roles de la sociedad patriarcal (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Las mujeres suelen ubicarse en la base de la organización criminal y tienen un rol limitado, posiciones accesorias, de colaboración y sin liderazgo (Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista; Montenegro Guevara, 2020. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista). Generalmente, llevan a cabo tareas como cobrar la extorsión o llevar el teléfono a la persona que se quiere extorsionar, custodian las armas o drogas y fungen de vigías monitoreando la operatividad de las fuerzas policiales y fiscales para alertar a la organización criminal en caso de necesidad (Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

No se excluye, sin embargo, la existencia de mujeres que asumen funciones de liderazgo,

por ejemplo, las parejas de líderes de redes de narcotráfico, que ante la muerte del varón quedan a cargo de la organización criminal (Hernández Hernández, 2020. Entrevista; Morales Ocampos, 2020. Entrevista). De igual modo, en Costa Rica, se han identificado a mujeres como jefas de secciones y organizaciones encargadas de la venta de drogas a las y los consumidores finales (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). Esta posición de liderazgo de la mujer parece ser más común en los casos de trata de personas, acorde a las experiencias compartidas de El Salvador, Perú y República Dominicana (Bejarán y Ulloa, 2021. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista; Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Ello también conlleva la necesaria profundización del análisis y la normativa sobre la realidad de mujeres víctimas de trata de personas que, con el paso del tiempo, pasan a ser victimarias o colaboradoras de la organización criminal que las victimizó en un inicio.

Las mujeres con una participación de liderazgo en las organizaciones criminales, maras y pandillas, ha ido aumentando en los últimos años. De igual manera, Lilian Bobea señala que las que participan de actividades ilegales relacionadas con la criminalidad organizada, por ejemplo,

[...] en muchos casos la economía ilícita constituye el único recurso viable para ciertas comunidades y en tales escenarios muchas mujeres participan de manera activa en el proceso, especialmente en las economías y dinámicas del narcotráfico (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Esta realidad plantea diversos niveles de análisis. En primer lugar, la dicotomía víctima – victimaria, lleva a esconder realidades mucho más complejas y, por ende, no permite el planteamiento de políticas públicas de prevención, persecución y protección adecuadas. Asimismo, un excesivo énfasis en la victimización, hace sí que las mujeres, niñas y mujeres adolescentes sean vistas solo como sujetos pasivos del fenómeno, sin capacidades y empoderamiento, lo cual perpetúa estereotipos de género (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Finalmente, la VCMN como fenómeno sociológico no se termina de engarzar en el Derecho Penal. Por ello, es necesario pasar del planteamiento de las situaciones de vulnerabilidad usualmente relacionadas o analizadas a partir de la mujer como individuo (nivel educativo, nivel socioeconómico, violencia intrafamiliar, etc.), al análisis de contextos de vulnerabilidad social que buscan establecer las características del entorno como situaciones impulsoras de su participación en las organizaciones criminales, por ejemplo, control territorial por parte de la organización criminal, contextos de violencia y violación de derechos humanos, pobreza y falta de presencia y capacidad del Estado, etc. (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos). Por ello, se recomienda un análisis a profundidad sobre la realidad regional de las mujeres en el crimen organizado, maras y pandillas, que permita reconocer estas realidades y replantear las políticas de persecución punitivas actualmente vigentes.

3.2.3 Niñas, niños y adolescentes: reclutamiento e instrumentalización

La búsqueda de la maximización de ganancias por parte de las organizaciones criminales ha motivado, también, el uso de niñas, niños y adolescentes como instrumentos para la comisión de delitos. Esta situación, según la información obtenida entre actores estatales y no-estatales, parece ser constante en la región. De este modo, como se mencionó, las niñas, niños y adolescentes se encuentran, usualmente, en la base de la estructura criminal, siendo utilizados y utilizadas para funciones de cobro de extorsión, entregas de notas extorsivas, señuelos, ventas de drogas al menudeo, sicariatos, entre otras tareas (Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Montenegro Guevara, 2020. Entrevista; Perdes Bromfields, 2020. Entrevista). Diversos actores entrevistados concuerdan en que esta instrumentalización de las personas menores de edad por parte del crimen organizado se debe a que el sistema de justicia juvenil establece penas menores de privación de libertad (Hernández Hernández, 2020. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista).

A pesar de ello, se identifica una falta de análisis sobre la situación de las niñas, niños y

adolescentes en relación con el crimen organizado en la región. En ese sentido, “el crimen organizado encuentra terreno fértil en los problemas estructurales que afecta a la niñez, [la cual] es vista como objeto negociable en manos del varón con poder. La niña tiene mayor valor por la idea de virginidad” (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Además, existe una estigmatización social de las niñas, niños y adolescentes asociados al crimen organizado, y una oposición para que este tema sea revisado a nivel estatal y reconfigurado según un sistema de justicia restaurativa.

El avance en materia de política de persecución del crimen organizado y de política de protección de la niñez en los países bajo estudio es contradictorio y refleja la problemática identificada por los y las operadoras gubernamentales, la academia y la sociedad civil. En ese sentido, la mayor parte de los países han establecido como delito o agravante el reclutamiento forzoso o el uso de niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones criminales para la comisión de delitos. Siendo este el caso de Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. Esto refleja cómo los diversos países reconocen la gravedad de la explotación de personas menores de edad por parte de las organizaciones criminales para la consecución de sus fines y lo incluyen en su política de persecución.

No obstante, la política de protección otorgada a los casos de niñas, niños y adolescentes reclutados o utilizados por las organizaciones criminales para la comisión de delitos no parece seguir la misma lógica. A nivel regional, el trabajo de campo refleja como la relación niñez – crimen organizado no ha sido aún materia de profundización. La Fiscal Perdes Bromfields, Jefa de la Fiscalía Especial de Protección a la Niñez y la Adolescencia de Honduras, señala que:

A nivel de casos, no se llega a discutir el hecho de que los niños, niñas y adolescentes cometen delitos por órdenes de las organizaciones criminales. No se investiga en dicha dirección, nos quedamos en el hecho inicial. Los niños, niñas y adolescentes son utilizados [por el crimen organizado] y debería existir un trato diferenciado en fun-

ción de su participación en los delitos. Ver si son obligados, amenazados, etc.; para otorgar el derecho a una pena atenuada u otras medidas alternativas (2020. Entrevista).

En Honduras se confirma esta tesis y se indica que

[...] existen mujeres privadas de libertad por ser parte de las maras o pandillas. Son reclutadas y retenidas contra su voluntad cuando son menores de edad. Sin embargo, cuando adquieren la mayoría de edad son perseguidas por los delitos que cometen como parte de las organizaciones criminales. La situación inicial no se toma en cuenta (Alvarado, Bustillo y González, 2020. Entrevista).

El niño, niña o adolescente es visto solo como delincuente y son pocos los países que se han atrevido a establecer normas que otorgan beneficios o atenuación de las sanciones en los casos donde la persona menor de edad haya actuado por y para una organización criminal. Al respecto, cabe destacar una práctica innovadora planteada por México para los casos de adolescentes involucrados en la criminalidad organizada. La norma sobre justicia penal para adolescentes del país excluye la responsabilidad de los y las adolescentes entre doce y catorce años que realicen el delito por orden de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre ellas y ellos, si estos no tuvieran conocimiento pleno de la ilicitud de los hechos. Esta norma parece reflejar una correspondencia entre la gravedad del uso de niñas, niños y adolescentes en la comisión de delitos, y la protección que estos últimos deben recibir en virtud de la situación que los llevó a delinquir.

A pesar de ello, encontramos que en la mayoría de países, como El Salvador, Honduras y República Dominicana, la comisión de delitos relacionados con la criminalidad organizada, como pueden ser el homicidio, la extorsión, el secuestro, los atentados contra la libertad individual, la violación y agresión sexual, entre otros; implican que se apliquen sanciones más drásticas a los niños, niñas y adolescentes y/o se limiten los beneficios a los que pueden acceder como las medidas alternativas al in-

ternamiento. Así, en el caso de Honduras, “de las niñas que se encuentran en centros de internamiento, la mayor parte ingresan por su relación con la pandilla” (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista).

Finalmente, los sistemas de persecución y administración de justicia muchas veces condicionan el acceso a determinados beneficios a que la niña, el niño o adolescente brinde información útil para la persecución de la organización criminal, lo cual puede generar situaciones de inseguridad y revictimización. Esta situación de victimización puede ser anterior al rescate de la persona menor de edad. Así, las organizaciones criminales ejercen violencia sobre las niñas y niños a fin de generar en ellos un nivel de temor tal que, después del rescate, las víctimas no se atrevan a colaborar con las autoridades. Esta violencia, en el caso de las niñas y adolescentes mujeres comprende también violencia sexual. De igual modo, en aquellos casos en que la niña, niño o adolescente colabora con las autoridades, la condición de informante o colaborador puede ponerlos en serio peligro: en el momento en que las organizaciones criminales tienen conocimiento de la colaboración de la niña, niño o adolescente, toman represalias -incluso violencia física- contra ellos, ellas o sus familias.

3.2.4 Manifestaciones de VCMN en el marco del crimen organizado

La relación entre las mujeres y las organizaciones criminales, en todas sus variantes, deriva en situaciones de instrumentalización y victimización. Las mujeres y las niñas son objetos en mano de estas organizaciones, y sus cuerpos y sus vidas son el territorio donde se producen ajustes de cuentas mediante violencia y femicidios/feminicidios (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista). A pesar de esta relación entre VCMN y crimen organizado, la normativa regional no reconoce de manera expresa y generalizada, a la criminalidad organizada como posible actor perpetrador de la VCMN. Tal es así que la VCMN cometida por organizaciones criminales recién se está visibilizando, aun cuando estos son delitos más complejos y generan daños psicológicos y emocionales más graves (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista; Chávez Villanueva, 2021. Entrevista).

Solo en algunos instrumentos operativos, como el Protocolo de Atención a mujeres que enfrentan violencia basada en el género de El Salvador, se establece de manera expresa que una de las manifestaciones más evidentes de la violencia a nivel comunitario son los femicidios/feminicidios u homicidios de mujeres que son cometidos por particulares, pandillas, estructuras del crimen organizado, etc. Esto también se refleja en el Protocolo del Ministerio Público para la investigación de los delitos de feminicidio desde la perspectiva de género de Perú.

Las entrevistas realizadas aportan algunos alcances importantes sobre las manifestaciones de VCMN perpetrada por el crimen organizado. Uno de los primeros apuntes se refiere a la especial vulnerabilidad de las mujeres y las niñas que forman parte de organizaciones criminales y que sufren violencia al interno de estas. En efecto,

[...] hay cánones internos y códigos en donde se prohíbe solicitar ayuda a la policía. Entonces, la mujer que vive violencia (sexual, doméstica, supremacía de hombres) no lo denuncian porque si se acercan a pedir medidas de protección, a ellas les cuesta la vida [...]. Las mujeres que ingresan [a la pandilla u organización criminal] puede estar sujeta a mucha violencia sexual, pero esto no se refleja en las denuncias y estadísticas (Baires Escobar, 2020. Entrevista; Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas de Guatemala y Perú).

En el caso del Estado de México se presenta la misma realidad, “existen pocas denuncias de mujeres por la violencia vivida dentro de la organización criminal. Más son las denuncias si [las mujeres] desaparecen” (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). De este modo, el nexo entre la criminalidad organizada y las mujeres afecta el acceso a la justicia de estas últimas en los casos de violencia doméstica. En los casos más graves,

[...] parejas varones que son parte de grupos criminales logran, luego, que sea la mujer la que quede como culpable o amenazan a los

abogados durante los procesos judiciales. [En efecto] un estudio pendiente con una muestra no nacional [refleja que] los casos [de feminicidio] que no han caminado [a nivel judicial], son casos vinculados a crimen organizado (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Por ello, resultan importantes e innovadoras las disposiciones que tengan en cuenta esta particular vulnerabilidad de la mujer y los obstáculos para el acceso a la justicia. El Salvador, por ejemplo, ha dispuesto el uso de la vigilancia electrónica mediante grilletes, que ha sido una política exitosa en diversos países del mundo, para monitorear a los agresores en los casos de otorgamiento de las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y otros tipos de violencia. Para la aplicación de esta disposición se debe tomar en cuenta, acorde a la norma, los criterios de peligrosidad y riesgo de violencia feminicida.

3.2.4.1 Femicidio y feminicidio

Los femicidios/feminicidios, a nivel de crimen organizado, son utilizados como métodos de castigos o venganza contra las mujeres, o de manera simbólica para reafirmar el poder de la organización criminal frente a las demás organizaciones rivales, el Estado o la sociedad. Como método de castigo o venganza, resultan relevantes los ejemplos aportados durante las entrevistas con las y los operadores estatales. Así, en el caso de El Salvador se relatan casos de muerte de mujeres por involucrarse en los intereses de las pandillas, haber entregado a alguien a la organización rival, haber delatado un delito cometido por la banda, o incluso por iniciar una relación sentimental con alguien ajeno a la organización criminal (Baires Escobar, 2020. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Sobre esto último, que implica una incidencia gravísima del crimen organizado sobre la vida privada y la libertad de la mujer, en Honduras también se han dado casos de VCMN y femicidios/feminicidios cuando la mujer no acepta la relación sentimental con miembros de la mara, pandilla u organización criminal, es decir, rechaza al varón y este utiliza la violencia contra ella en forma de castigo (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo

Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Siempre en Honduras, desde el Ministerio Público, se han perseguido casos de femicidio/feminicidios u otros delitos relacionados con el intento de la mujer por escapar de la organización criminal, afirmándose que “dejar la mara o pandilla les cuesta la vida [a las mujeres. Ha habido] varios asesinatos por dejar la mara o por incumplimiento de sus exigencias. Estos casos son derivados a las y los fiscales de delitos contra la vida” (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista). En ese sentido, las organizaciones criminales no pueden dejar salir a la mujer de su campo de control porque ella puede ser una informante. En Panamá también se han identificado casos de femicidios/feminicidios por encargo:

[...] Dentro de la organización criminal o pandilla [...] si hay homicidios remunerados a mujeres con roles en el grupo cuando estas han querido salir o porque se han cambiado de organización. Estos son perseguidos como homicidio por encargo como agravante (Márquez Pitti, 2020. Entrevista).

Para hacer frente a esta realidad, Panamá y Guatemala registran un aporte innovador en la expansión y especificación del delito de femicidio/feminicidio, pues tipifican manifestaciones del delito especialmente relacionadas con la criminalidad organizada. Así, se incluye al femicidio/feminicidio como resultado de ritos grupales, por venganza, o aquel cometido por cualquier móvil generado por razón de su condición de mujer o en un contexto de relaciones desiguales de poder. Muchas de estas prácticas se han identificado en casos de VCMN cometidas por organizaciones criminales y permiten tener claridad respecto de la variante no íntima del delito de femicidio/feminicidio. Además, forman parte de las directrices dadas por la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) en su artículo 5 sobre la tipificación del delito de femicidio (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, p. 28)

Resulta también particularmente importante el femicidio/feminicidio como consecuencia de la instrumentalización de la mujer y la niña por parte de las organizaciones criminales. La objetivación e instrumentalización comportan el uso de las mujeres y las niñas para fines criminales y, consecuentemente, su descarte y eliminación cuando ya no son útiles. En el Estado de México, se ha identificado que “las niñas van normalizando la actividad delictiva y cuando la organización ya no las necesita son desechadas” (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista).

El femicidio/feminicidio como método de demostración de poder hacia el contrario, por otro lado, se enmarca en el ámbito de la violencia simbólica. En El Salvador existen ejemplos de “muerte de mujeres de pandillas rivales [lo cual] es un mensaje al contrario mediante la muerte, por ejemplo, por invasión del territorio, o porque una mujer perteneciente a una pandilla inicia una relación sentimental con un miembro de la pandilla rival” (Baires Escobar, 2020. Entrevista). Esto último ejemplifica la situación de la mujer como objeto que pertenece a la pandilla y pierde cualquier libertad. En el caso de Honduras y Panamá se relatan casos de utilización de muertes de mujeres y femicidios/feminicidios por ajuste de cuentas entre organizaciones criminales rivales (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista). Y, en Costa Rica, se identifican muertes de mujeres por conexión, donde el femicidio/feminicidio es una manera de ejercer venganza contra el miembro varón del bando contrario; es decir, la mujer como objeto de venganza (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

La violencia simbólica se refleja, además, en el uso de la violencia extrema contra la mujer antes de la muerte y sobre su cuerpo después de la muerte, así como los lugares y la forma en que son abandonados los cuerpos. En Colombia, por ejemplo, se han presentado casos de “homicidios selectivos de mujeres por narco-tráfico por parte de organizaciones extranjeras mexicanas. Estos incluyeron excesiva crueldad, barbarie y tortura” (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). La situación hondureña, guatemalteca y mexicana reflejan características similares,

con decapitaciones, violaciones, agresiones a órganos sexuales, y lenguaje dirigido contra autoridades en el cuerpo de la mujer (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista; Chávez Villanueva, 2021. Entrevista; Custodio Boteo, 2021. Entrevista).

Ante esta realidad del femicidio/feminicidio como violencia simbólica perpetrada por el crimen organizado, una práctica innovadora se encuentra en la normativa de Honduras, la cual establece una agravante en la pena para los casos de femicidio/feminicidio que implican lesiones o mutilaciones a la víctima o a su cadáver relacionadas con su condición de mujer. Además, tanto Honduras, como Panamá, han incorporado en la definición de femicidio/feminicidio, la exposición o exhibición pública del cuerpo de la víctima. Estos países, junto con Guatemala y México, han incluido de manera expresa en sus Códigos Penales disposiciones que son expresiones del *modus operandi* de las organizaciones criminales en el uso del femicidio/feminicidio como una forma de expresión de poder y generador de miedo.

La existencia de la criminalidad organizada en un determinado territorio provoca, además, una situación generalizada de violencia, donde las mujeres resultan víctimas colaterales. En Costa Rica, “la violencia (por ejemplo, un homicidio) dirigida contra los miembros varones del clan familiar hace que las mujeres terminen en la línea de fuego” (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). En Panamá, se presentan casos similares, donde las mujeres son víctimas accidentales de homicidios donde el blanco era un delincuente varón, usualmente su pareja o miembro de la familia (Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista).

Aún cuando en un primer momento pudiera parecer que este tipo de muertes violentas no tienen relación con la variable de género, lo cierto es que el rol de las mujeres en las organizaciones criminales, maras y pandillas, son roles de cuidado. Por ejemplo, el cuidado de miembros de la red criminal perseguidos por el Estado o por organizaciones rivales, el cuidado de la droga y/o las armas de la organización, el cuidado del dinero del grupo criminal. Estos roles de cuidado, que parten de la visión patriarcal y de estereotipos de género de la

sociedad y las organizaciones criminales, ponen a las mujeres en posiciones de riesgo que, justamente, causan las denominadas ‘muertes en la línea de fuego’.

3.2.4.2 Desapariciones

Otra de las manifestaciones de la VCMN que ha surgido como una constante en la región es la desaparición de mujeres y niñas. De este modo, “... las mujeres desaparecen por motivos diferentes a aquellos de los hombres. Las mujeres que desaparecen tienen características similares: jóvenes, adiciones, etc.” (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). Esta relación también es identificada en el Estado de México, donde se han tenido casos de niñas desaparecidas cuya familia indica una relación previa con el crimen organizado (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista).

En Perú, esta es una realidad especialmente preocupante, en cuanto se ha identificado una fuerte relación entre el crimen organizado, la trata de personas y las desapariciones de mujeres en la zona denominada La Pampa, conjunto de campamentos mineros ilegales de la región amazónica Madre de Dios. Al respecto, se señala que

[...] en el caso de la Pampa, no hay fondos para realizar los análisis de Ácido Desoxirribonucleico (ADN) que permitan saber quiénes son las víctimas. Muchos casos de chicas desaparecidas que nunca se encuentran y la carpeta se encuentra en [la sección de] trata [de personas] pero que no se las encontró (Romero Pacheco, 2020. Entrevista).

Esta relación entre trata de personas y desapariciones también es identificada en México, donde la Unidad especializada de menores, personas y órganos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, incluye dentro de su estructura orgánica las Mesas de Búsqueda de Personas Desaparecidas, las cuales tienen a su cargo investigaciones de casos de personas desaparecidas por trata de personas y delincuencia organizada. De los casos analizados, se conoce que



Foto: Caroline Trutman/PNUD Guatemala

[...] muchas veces la familia refiere la existencia de ese nexo con la delincuencia organizada. Por ejemplo, casos de varones a los cuales les gustaba la víctima y si esta no correspondía, la secuestraban/desaparecían. [Además], se manejan casos de trata como desaparecidos porque cuando llegan a los puntos de operación, las víctimas ya no están. Cambio de nombres. Identificaciones falsas (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista).

Acorde al MESECVI, a pesar de la gravedad y extensión del fenómeno de niñas y mujeres desaparecidas, son pocos los registros oficiales que cuentan con información desagregada que permita un análisis de la temática a profundidad y que sea de acceso público (2018b, pp. 6–7). Esto resulta preocupante si, además, se tiene que cuenta que la desaparición de mujeres y niñas es muchas veces un predecesor o encubridor de casos de femicidio y/o feminicidio, de trata de personas y/o violencia sexual. Al respecto, la normativa guatemalteca, de manera pionera, ha creado el Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, que incluye a Equipos Locales de Búsqueda de naturaleza permanente y composición multisectorial, que se activan en casos de desapariciones de mujeres. La norma, además, establece

el Banco de Ácido Desoxirribonucleico (ADN) de mujeres desaparecidas y de los y las parientes que demandan su localización. Este es, en relación con los países materia de estudios, y junto al Protocolo Alba de México, el sistema más completo en cuanto a los casos de desapariciones de mujeres y puede ser impulsado para su adopción en otros Estados.

Por último, en cuanto a la investigación de casos de femicidio/feminicidio o desaparición, muchas veces los casos se archivan por falta de pruebas. México plantea una práctica innovadora con relación al secuestro que bien puede ser extendida a otros delitos relacionados con la VCMN. La norma nacional sobre secuestro dispone que no procede el archivo temporal de la investigación aun cuando no se cuente con elementos suficientes para iniciar la acción penal, por ello, se debe continuar con las acciones necesarias para esclarecer los hechos.

3.2.4.3 Otras manifestaciones de VCMN

La VCMN al interno de las organizaciones criminales y aquella cometida por el crimen organizado son un fenómeno muy poco explorado en la región (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados

con expertas y expertos). Esto resulta de la poca información que se tiene sobre el tema a nivel de operadores estatales entrevistados y entrevistadas, así como por lo señalado en los grupos focales con personas expertas de la academia y la sociedad civil. En ese sentido, la información proporcionada cuenta con una gran cifra oculta correspondiente a casos de VCMN que no llegan al sistema de administración de justicia o que no son procesados como tales por el sistema.

De las entrevistas realizadas, se ha podido identificar la violencia física como una de las pocas manifestaciones de VCMN relacionada con la criminalidad organizada del que se tiene data o casuística específica. Así, en el Estado de México “[a las mujeres] les pegan si no hacen lo que la organización quiere, por ejemplo, ir a cobrar el derecho de piso” (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). Relatos similares son recogidos en Panamá, donde se conoce que

[...] dentro de la banda delincuencia, el maltrato se lleva a cabo sobre [las personas] menores de edad. Las bandas quieren reclutarlos porque requieren de jóvenes que ejecuten los crímenes y, por ende, si estos se resisten al reclutamiento, abusan de ellos (Palacios, 2020. Entrevista).

Y en Guatemala, las mujeres o personas pertenecientes al colectivo LGBTIQ+, que se niegan a visitar a los miembros de las organizaciones criminales en los centros penitenciarios, tener relaciones sexuales con ellos o llevar a cabo recados, son amenazadas con violencia física hacia ellas y sus familias (Custodio Boteo, 2021. Entrevista).

Existen otros casos específicos, que, si bien no pueden ser considerados como comunes a la región por falta de datos, pueden coadyuvar a iniciar el debate y ampliar el espectro de las investigaciones en materia de VCMN y crimen organizado. En El Salvador, por ejemplo, se han identificado prácticas de VCMN que incluyen acusaciones por motivos de venganza contra mujeres por los testigos o colaboradores eficaces en casos de crimen organizado; los cuales denuncian a las mujeres como colaboradoras de la organización criminal sin que ello sea cierto porque estas, por ejemplo, han rechazado

iniciar relaciones de pareja con ellos. Lamentablemente, “no se sabe cuántas mujeres han sido procesadas porque no han accedido a las exigencias de las pandillas o sus miembros, y estas las han involucrado en algún hecho penal” (Baires Escobar, 2020. Entrevista).

La VCMN también se presenta en casos de extorsión contra mujeres que fueron parejas de miembros de las organizaciones criminales. En Panamá, por ejemplo,

[...] el grupo criminal establece quién ocupa y desocupa los inmuebles que posee la organización. Mujeres que, siendo parte de la estructura criminal, por ejemplo, al tener una relación sentimental con uno de los miembros utilizaban un inmueble, al momento que se termina la relación hay extorsión para que dejen el inmueble” (Márquez Pitti, 2020. Entrevista).

La falta de información y casuística sobre manifestaciones de la VCMN cometidas por el crimen organizado da cuenta de la invisibilidad del fenómeno a nivel regional, lo cual permite a las organizaciones criminales operar impunemente en desmedro de los derechos de las mujeres y las niñas. Por ello, resulta necesario comunicar y compartir estos ejemplos específicos en la región, a fin de iniciar el establecimiento de nuevas líneas de investigación criminal en los diversos países.

3.2.5 Recursos financieros para la protección de las víctimas de la VCMN

Para la prevención y persecución de la VCMN por parte de la criminalidad organizada, así como para la atención y protección a las víctimas, y la ejecución de las políticas públicas en la materia, es necesario contar con recursos financieros adecuados. Por ejemplo, en El Salvador, se considera que “hay normativa en demasía. No existen problemas normativos. Los inconvenientes se deben a las políticas públicas, las personas y el financiamiento” (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Sin embargo, actualmente el mayor avance corresponde a los recursos destinados a los fondos que permiten la atención y protección de las víctimas del delito de trata de personas. El Salvador y República Dominicana son los únicos

países con fondos específicos destinados a la atención y protección de las mujeres y niñas víctimas de violencia.

En el caso salvadoreño, se crea el Fondo Especial para Mujeres Víctimas de Violencia que recibe entradas por las sanciones económicas impuestas por infracciones cometidas a la ley sobre la materia. Adicionalmente, la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas establece la creación del Patrimonio Especial de Delitos Relativos al Narcotráfico y Delitos Conexos, cuyos fondos serán destinados, entre otros, a los programas de protección a víctimas y testigos. En cuanto a República Dominicana, las casas de acogida o refugio de víctimas de VCMN son, en parte, financiadas con un porcentaje de las recaudaciones que se hacen por concepto de la ley de Porte y Tenencia de Armas de Fuego y un porcentaje de las multas pagadas por los condenados por la violación a las normas específicas de VCMN.

Esta falta de recursos alcanza también a los sistemas de persecución del crimen organizado. En el caso de Costa Rica, especialmente, si bien se ha aprobado la norma que crea un nuevo sistema de lucha contra la delincuencia organizada, “el sistema aún se encuentra en fase de implementación y el proceso se ha detenido por falta de recursos y, ulteriormente, por el COVID-19” (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). En consecuencia, “... la no entrada en vigencia de unidades especiales en otras instituciones dificulta la labor puesto que las instancias no especializadas ven los delitos de manera individual y no como parte de un único entramado delictivo” (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). En el caso de Honduras se presentan dificultades en la investigación de casos de homicidio por falta de instrumentos técnicos y el Estado de México reconoce la falta de un marco presupuestario para la protección y reintegración de las víctimas de VCMN (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista; Hernández Hernández, 2020. Entrevista).

Resulta importante, entonces, que a nivel regional se conozcan aquellos instrumentos que han dotado de recursos a la lucha contra la trata de personas y los fondos de atención y protección para las víctimas de este delito. Los mecanismos más difundidos en la región son: (i) los impues-

tos específicos a la venta o alquiler de videos de categoría X para adultos y el impuesto de salida del país, correspondiente en todos los casos a USD\$ 1 por persona, existentes en Colombia, Costa Rica y Panamá; (ii) la promoción de las donaciones de personas naturales y jurídicas a los fondos de lucha contra la trata de personas a través de deducciones tributarias, adoptadas por El Salvador y Costa Rica; y, (iii) el desarrollo de normas específicas sobre la extinción de dominio sobre los bienes de origen ilícito que asignan los bienes decomisados a la lucha contra la trata de personas, como es el caso de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Perú. Cada país debe recoger estas buenas prácticas e instituir fondos específicos para la atención, protección y reintegración de las mujeres y niñas víctimas de violencia por parte del crimen organizado.

04

● Capítulo 04

Conclusiones y recomendaciones a nivel regional

Recomendación 1: Uniformización regional de los marcos jurídicos nacionales para fortalecer la cooperación y persecución de la VCMN en el ámbito del crimen organizado

La VCMN perpetrada por la criminalidad organizada y sus diferentes manifestaciones forma parte de la variante de violencia en el ámbito comunitario, ejercida en el espacio público por actores privados distintos a aquellos del espacio intrafamiliar. Esta perspectiva, recogida en la Convención Belém do Pará, no figura aún en las normas de todos los países de la región, algunos de los cuales aún mantienen solamente la figura de la violencia intrafamiliar. Los países que han incluido a la violencia comunitaria y en el ámbito público de manera expresa son El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

Por ello, se hace hincapié en que el marco jurídico de los diversos países de la región aún presenta algunos vacíos respecto de determinados delitos asociados al crimen organizado y la VCMN, lo cual genera dificultades para la persecución de casos transnacionales (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). Esta es una problemática que se ha identificado a lo largo de todo el estudio. Desde el Estado de México, igualmente, se reconoce que “entre los delitos que el Código Penal asocia a la criminalidad organizada deben incluirse el femicidio/feminicidio o la VCMN, porque así se puede ampliar el espectro de protección de los derechos humanos de las víctimas. Es importante regular todas las conductas o manifestaciones de VCMN que parte[n] del crimen organizado” (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista).

De igual modo, es necesaria la revisión de las normas de política pública en la región, especialmente de aquellas de tipo procedimental, como protocolos y guías de actuación. Del análisis realizado, son realmente pocas las normas de este tipo que contienen alguna mención al crimen organizado y la perpetración de manifestaciones de VCMN por parte de estas. Si la normativa procedimental no refleja la relación existente entre crimen organizado y VCMN, estos casos pasan desapercibidos y las víctimas no reciben la protección y apoyo adecuados. Además, en ese mismo orden de ideas, las y los operadores de los diversos sistemas de perse-

cución y protección no están capacitados en la temática y, por tanto, no pueden detectar los casos y proceder acorde con las necesidades correspondientes a este tipo de situaciones.

En ese sentido, la primera recomendación es promover la uniformización de los marcos jurídicos nacionales a nivel regional. Esto puede llevarse a cabo a través de:

- i) La identificación o creación de un mecanismo regional que reúna a los diversos países y las instituciones involucradas en los procesos de reforma normativa nacional, del cual salga la voluntad política para iniciar este proceso de uniformización. En el caso de Centroamérica, esta recomendación puede ser implementada a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus Secretarías especializadas.
- ii) El diseño de una hoja de ruta, a través del órgano técnico del mecanismo regional antes indicado, para el estudio del marco normativo de cada país, la identificación de las normas que requieren uniformización, las instituciones involucradas en los cambios, y los plazos para el diseño, adopción e implementación de las diversas propuestas. Este estudio representa el punto de partida para la construcción de esta hoja de ruta.
- iii) La organización de reuniones multilaterales nacionales y regionales con representantes de los diversos países y sus comités técnicos, que hagan suyas las propuestas del órgano técnico del mecanismo regional, y trabajen en función de la hoja de ruta antes indicada.

Al ser este un trabajo a largo plazo se recomienda que la hoja de ruta pueda identificar cuestiones urgentes como las planteadas en las siguientes recomendaciones del estudio.

Recomendación 2: Adecuada tipificación del delito de femicidio/feminicidio en los diversos países de la región, acorde a los estándares internacionales

Una de las oportunidades de mejora más importantes es la adecuada tipificación del delito de femicidio/feminicidio, expresión última de

la VCMN por parte del crimen organizado. A pesar de que la mayoría de los países ya han incorporado lo establecido por la Convención Belém do Pará, existen aún diversos pasos a seguir. Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica no cuenta con un delito de femicidio/feminicidio ni ninguna mención a la VCMN que no sea cometida en el ámbito familiar. Igualmente, República Dominicana ha tipificado únicamente el feminicidio íntimo cometido en el marco de una relación de pareja. El Salvador, por su parte, si bien tipifica el feminicidio en la Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres, este está limitado a una serie de circunstancias.

Además, existen numerosos casos a nivel regional en los que la tentativa de femicidio/feminicidio se encuentra tipificada como lesiones, exculpando al perpetrador y asignándole una pena privativa de libertad más baja. En ese sentido, algunas operadoras y algunos operadores consideran que hay hechos fácticos que quedan fuera de la norma, como el femicidio/feminicidio tentado. República Dominicana plantea una solución a esta problemática a través de la figura de la tentativa de homicidio doloso. Esta permite que los tribunales descarten la tipificación de lesiones con agravantes y, en su lugar, establezcan los hechos como un caso de tentativa de homicidio doloso siempre que las pruebas permitan determinar la voluntad del autor de dar muerte a la víctima.

Se observa, entonces, la necesidad de un proceso de reflexión sobre la adecuada tipificación del femicidio/feminicidio, así como las reglas necesarias para perseguir sus diversas manifestaciones y las diversas etapas del delito. A pesar de las diferentes realidades nacionales, se recomienda iniciar un proceso de diálogo que permita el intercambio de experiencias prácticas y buenas prácticas normativas sobre el femicidio/feminicidio, que converja en un diálogo multilateral de mejora conjunta regional.

Para ello, se sugiere utilizar la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres (Femicidio/Feminicidio), la cual

tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres por ra-

zones de género, femicidio/feminicidio, ya sean perpetradas por la pareja o ex-pareja, por cualquier otra persona o grupos de personas con las que la mujer tenga o haya tenido o no una relación interpersonal, o incluso por agentes estatales (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, p. 11).

Esta propuesta de norma, sugiere tipificar el femicidio/feminicidio en los siguientes términos:

Artículo 5. Femicidio/feminicidio

Cualquier hombre que mate o participe en la muerte de una mujer por el hecho de ser mujer en cualquiera de las siguientes circunstancias o con alguno de los objetivos o motivos que se mencionan a continuación, será penalmente responsable por el delito de femicidio/feminicidio si:

- A.** Tiene o ha tenido con la mujer una relación de pareja, con o sin convivencia, ha intentado establecer o reestablecer una relación interpersonal con ella;
- B.** El hecho ocurre dentro de las relaciones de familia inmediata o extendida, sea o no que la persona agresora comparta o haya compartido el mismo domicilio;
- C.** Ha ejercido previamente uno o más actos de violencia incluyendo cualquier forma de violencia sexual, aunque no hubieran sido denunciados con anterioridad, sea en el espacio público o privado;
- D.** Se alegan razones de honor, reputación familiar o creencias religiosas, como justificación por una transgresión sexual real o supuesta de la víctima o para encubrir la violencia sexual contra la misma;
- E.** Es parte de la actividad de un grupo delictivo organizado o en el marco de un rito o ceremonia grupal;
- F.** Es ejecutado como forma de impedir u obstaculizar los derechos políticos de la víctima o de otras mujeres;
- G.** Es porque la mujer está embarazada;

H. Está la mujer en prostitución, explotación sexual, es víctima de trata o ejerce alguna ocupación o profesión estigmatizada;

I. Está la mujer en situaciones de conflicto o de guerra, a quien se considere enemiga/o, como venganza, represalia o para usar a la víctima como botín de guerra, igual que como presa y arma de guerra;

J. La mujer víctima se halla en la línea de fuego de un hombre cuando trataba de matar a otra mujer;

K. Es en cualquier otro tipo de situaciones en la que se den las circunstancias de subordinación por las relaciones desiguales de poder entre la persona agresora y la víctima, o cualquier forma de discriminación contra la mujer sea o no que exista o haya existido una relación interpersonal.

Además, explícitamente establece como agravantes los actos de humillación o desprecio al cuerpo de la mujer, símbolos de dominación propios de los femicidios/feminicidios cometidos por las organizaciones criminales; y, establece la tipificación del suicidio feminicida (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a, pp. 29–30).

Recomendación 3: Rol de las mujeres y las niñas en el crimen organizado y su protección

En el estudio, se ha podido identificar que existe un desconocimiento generalizado sobre las estructuras de las organizaciones criminales, así como sus códigos y normas internas. Ello implica que la VCMN que ocurre en los grupos criminales pasa desapercibida y no pueda ser perseguida de manera adecuada. Por ello, se recomienda que, con el apoyo de la academia, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, se lleven a cabo estudios específicos por país, a fin de determinar cómo funcionan las diversas tipologías de organizaciones criminales presentes en el territorio.

Estos estudios deben incluir objetivos específicos que permitan indagar sobre las formas de captación, reclutamiento e ingreso de las mujeres y las niñas en las organizaciones criminales, así como los roles que cumplen y/o

les son asignados. Como se ha señalado anteriormente, las mujeres y las niñas, niños y adolescentes suelen ubicarse en la base de los grupos criminales, realizando tareas como la microcomercialización de drogas, el ingreso de drogas e información a las cárceles, la apertura de cuentas bancarias para recibir el dinero de la extorsión, la realización de roles de cuidado (alimentos, limpieza, etc.) para las organizaciones criminales, entre otras. Todos estos roles las exponen a los operativos de las fuerzas del orden, haciendo que en muchos casos sean las mujeres y las niñas, niños y adolescentes los que asumen los castigos que corresponden al aparato criminal. Identificar cómo operan las organizaciones criminales y los roles asignados a mujeres y niñas, permitirá una mejor comprensión del fenómeno y mejoras en las estrategias de persecución.

De igual manera, es importante reconocer no solo las situaciones de vulnerabilidad individuales, sino también las implicaciones de los contextos sociales donde las mujeres, niñas y adolescentes viven y se desarrollan. El proceso penal debe buscar establecer cuáles son las características del entorno de la mujer, niña o adolescente que han actuado como situaciones impulsoras de la participación de la mujer en las organizaciones criminales. Por ejemplo, control territorial por parte de la organización criminal, contextos de violencia y violación de derechos humanos, pobreza y falta de presencia y capacidad del Estado, entre otros.

En ese sentido, se hace un llamado a los Estados a fin de que puedan establecer atenuantes de las penas y criterios de oportunidad reglados en los casos de mujeres y niñas, niños y adolescentes que cometen delitos por mandato de las organizaciones criminales. Ello a fin de considerar el contexto en el que ocurrieron los hechos, por ejemplo, casos de reclutamiento forzado, situaciones de violencia generalizada que obligaron a la mujer y/o a la niña a ingresar a la organización criminal, temas de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, o debido a relaciones familiares y roles de género como el cuidado del hogar que permitieron que la mujer y/o la niña no pudiera dar su consentimiento para la participación en los delitos de las organizaciones criminales. Para ello, se recomienda considerar la práctica innovadora propuesta

por Costa Rica para las mujeres forzadas a introducir drogas en los centros penitenciarios, a las cuales se les otorga una pena atenuada (Ley N° 9161, art. 77bis).

Recomendación 4: Fortalecimiento de la protección de las niñas, niños y adolescentes en el marco del crimen organizado

La problemática relativa a la captación o reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones criminales, así como su uso para la comisión de delitos, requiere de una acción urgente por parte de los diversos países y las organizaciones regionales. En el caso de las niñas, además, “... se debe mejorar la investigación para ver cómo fueron captadas por medio del ejercicio desigual de poder por parte de los miembros de las pandillas: hombre más grupo criminal, doble fuerza y poder” (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista). En ese sentido, se recomienda la realización de una investigación en profundidad, que incluya un estudio de casos y recolección de información en campo, para entender la problemática que concierne a la relación entre niñas, niños y adolescentes y el crimen organizado en los diversos países de la región.

Al ser este un estudio que puede tomar tiempo debido a la necesidad de recursos y organización se recomienda que en paralelo se lleven a cabo procesos de mejora a nivel nacional en cada uno de los Estados focalizados. Estos debieran incluir:

- (i) una discusión intersectorial para la mejora de la normativa de protección de la niñez frente al crimen organizado en cada país;
- (ii) uniformización de la terminología utilizada para los delitos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, a partir de las Orientaciones terminológicas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación y el abuso sexuales (Orientaciones de Luxemburgo); y,
- (iii) procesos de capacitación a las y los operadores de cada institución involucrada en la temática de mujer, niñez y crimen organizado, para comprender el fenómeno

y poder fortalecer sus procedimientos operativos.

En la discusión tendiente al fortalecimiento normativo, se pueden analizar y proponer prácticas innovadoras identificadas en el presente estudio. Por ejemplo, como se mencionó, en México, la norma sobre justicia penal para adolescentes del país excluye la responsabilidad de los y las adolescentes entre doce y catorce años, que realicen el delito por orden de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre ellas y ellos, y no tuvieran conocimiento pleno de la ilicitud de los hechos (Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, art. 149). En Colombia, el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley N° 1098 del 2006, establece un criterio de oportunidad reglado para las y los adolescentes que cometan delitos en el marco de grupos armados al margen de la ley debido a situaciones sociales, económicas y culturales, así como por amenazas, coacción o constreñimiento (art. 175).

En México, además, se establece que, al momento de determinar la responsabilidad de una adolescente, no se pueden tomar en cuenta circunstancias sobre la personalidad, vulnerabilidad biológica, temibilidad, peligrosidad, ni otra característica que se funde en circunstancias personales del o la adolescente imputada (Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, art. 20). Considerando que durante el trabajo de campo la estigmatización de adolescentes relacionados con la criminalidad organizada surgió como una situación difusa a nivel regional, esta disposición normativa debería analizarse, a fin de establecer su uso no solo para aplicación de una pena mínima, sino más bien para establecer alternativas al internamiento de las niñas, niños o adolescentes.

Sobre estas últimas disposiciones normativas, corresponde a México, realizar un estudio que permita identificar el uso de estas normas a nivel judicial, así como su interpretación por parte de las y los operadores de justicia.

Recomendación 5: Investigación y capacitación en materia de desapariciones de mujeres y niñas, y su relación con el crimen

organizado, la trata de personas y el femicidio/feminicidio

Una de las manifestaciones de la VCMN que se ha destacado a lo largo de este estudio, ya sea por la realidad encontrada en los diversos países, sea por las diversas solicitudes de profundización en el tema alcanzadas por personas expertas que participaron de los grupos focales, es aquella relacionada a las desapariciones de mujeres y niñas. Esta situación alarmante, relacionada tanto con la trata de personas como con el crimen organizado, requiere la urgente atención de los diversos Estados, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Se hace un llamado general a “capacitar al personal para que cuando se tenga un reporte de desaparición se exploren indicios en el contexto de secuestro u otro crimen que pudiera estar ocurriendo” (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). Esta necesidad de un mayor trabajo respecto de las desapariciones de mujeres y niñas, no solo pasa por mejorar el marco normativo, sino por un nuevo modelo colaborativo institucional (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). En consecuencia, para alcanzar la plena protección de las mujeres y niñas víctimas de desaparición en el marco del crimen organizado y la trata de personas, así como en relación con casos de femicidio/feminicidio, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

- (i) Establecer un marco normativo preventivo y protector que permita la actuación urgente y coordinada de todos los actores institucionales responsables en casos de desapariciones, tomando como modelo el Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, que incluye a Equipos Locales de Búsqueda, de Guatemala y el Protocolo Alba de México.
- (ii) Iniciar una reforma institucional de los Ministerios Públicos de los diversos países que no tienen aún asignada la competencia en materia de desapariciones, lo cual permitirá poner en práctica acciones de investigación como la geolocalización y técnicas especiales de investigación.
- (iii) Establecer, a nivel político-institucional, la prioridad de los casos de mujeres y

niñas desaparecidas en las listas de espera para los análisis médicos forenses relativos a los bancos de Ácido Desoxirribonucleico - ADN, e incluir la asignación de recursos humanos y financieros que permitan avanzar en el menor tiempo posible estas tareas.

(iv) Crear un mecanismo nacional de investigación de casos de mujeres desaparecidas que reúna los diversos actores institucionales encargados de las temáticas de VCMN, trata de personas, crimen organizado y desapariciones; a fin de iniciar procesos de cooperación interinstitucionales e intrainsitucionales.

(v) Capacitar en materia de desapariciones de mujeres y niñas, con urgencia, a las y los operadores de las diversas entidades encargados de casos de femicidio/feminicidio y/o delitos contra la vida, trata de personas, crimen organizado y niñez. Se recomienda, además, que estas capacitaciones sean realizadas de manera conjunta, ello toda vez que el reunir a las y los operadores de diversas especialidades en un mismo espacio, permite generar nexos de coordinación, y promueve el intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

Estas recomendaciones pueden ser analizadas y planteadas a nivel de Estados o a nivel regional mediante el trabajo de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Se sugiere, además, revisar, difundir y adoptar las recomendaciones brindadas por el MESECVI en la Recomendación General N° 2 sobre mujeres y niñas desaparecidas (2018b). Asimismo, se requiere que la sociedad civil y las organizaciones internacionales dediquen fondos y proyectos al análisis de esta problemática, a fin de proveer información que permita la adopción de políticas públicas basadas en la evidencia.

Recomendación 6: Capacitaciones a operadores y operadoras en materia de VCMN y crimen organizado

La problemática de la VCMN y el crimen organizado no se circunscribe al ámbito normativo, sino que requiere un importante trabajo de capacitación institucional. En algunos casos, el estudio ha establecido que las normas innova-

doras o buenas prácticas existen pero que estas muchas veces no son utilizadas o aplicadas de manera correcta. En El Salvador, por ejemplo, se indica que “... existe un delito de expresiones de VCMN y todo se mete en este saco. Acoso sexual, violencia intrafamiliar, estos tipos penales no se usan. Debería clarificarse la normativa de expresiones de VCMN porque todo se está metiendo allí y no se utilizan los tipos penales específicos” (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Asimismo, desde Perú, se destaca que los procesos de trata de personas conllevan hechos de VCMN, sin embargo, hasta la fecha, no se han incluido los delitos de VCMN como parte de la persecución de los casos de trata de personas (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Esta situación, identificada a nivel regional, genera un perjuicio para el acceso a la justicia de mujeres y niñas, una reducción de las sanciones hacia las y los perpetradores, y una falta de reparación integral a las víctimas.

Para evitar este tipo de situaciones, se recomienda que a la par de las mejoras normativas enunciadas líneas arriba, se inicien procesos de fortalecimiento institucional a nivel policial, fiscal y judicial que incluyan:

- (i) La identificación de criterios de selección del personal y su asignación a las diversas unidades especializadas existentes en todos los países de la región, a fin de que las operadoras y los operadores tengan el perfil adecuado para la persecución, investigación y sanción de casos de VCMN y crimen organizado.
- (ii) Adoptar disposiciones para evitar la rotación del personal especializado y asignado a las unidades especializadas, toda vez que este sistema de cambio de personal hace sí que las capacitaciones llevadas a cabo y los procesos de especialización profesional resulten ineficaces y se pierdan recursos importantes para la lucha contra la VCMN.
- (iii) La capacitación del personal encargado de los casos de VCMN y todas sus manifestaciones: niñez, trata de personas, crimen organizado y delitos análogos, como el tráfico de drogas. Todas estas instituciones deben capacitarse no solo en la temática concerniente a su unidad, sino especialmente en

las demás temáticas, a fin de que, durante sus acciones de persecución, investigación y sanción, puedan identificar correctamente la situación y encuadrarla en los distintos recursos normativos y de protección de las víctimas.

Siempre en la misma línea, en el estudio se ha identificado que, por un lado, son realmente pocos los países que cuentan con mecanismos de coordinación entre estas distintas unidades operativas, siendo el intercambio de información algo que ocurre por la voluntad de las operadoras y los operadores individuales y no por una realidad sistémica institucional. Generalmente, las fuerzas policiales y fiscales se organizan en torno a unidades especializadas en un solo delito, por ejemplo, unidades especializadas en narcotráfico, en trata de personas o en crimen organizado. No obstante, esta estructura organizativa no refleja la realidad actual del crimen organizado y no siempre permite una adecuada persecución del delito. Esto claramente repercute en la falta de investigación de los casos y la limitación en los resultados de persecución.

Ante ello, a lo largo del estudio se ha podido notar que la creación de unidades fiscales que persiguen múltiples delitos conlleva una mejora en la investigación y sanción de los casos de criminalidad organizada. Por ejemplo, la organización institucional del Ministerio Público colombiano, la existencia de la Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas de Honduras, o la división de funciones dentro de las fiscalías de crimen organizado de Panamá, así como aquellos países que integran las competencias sobre crimen organizado y extinción de dominio bajo una sola unidad, así como en el caso del delito de trata de personas y aquel de personas desaparecidas. Por ello, se recomienda:

- (i) La creación de sistemas de coordinación e intercambio de información entre las unidades encargadas de los casos de VCMN y todas sus manifestaciones, niñez, trata de personas, crimen organizado y delitos análogos, como el tráfico de drogas y lavado de activos o extinción de dominio. Por ejemplo, a través de una mesa intersectorial a nivel fiscal que reúna a las jefas y los jefes de las diversas unidades de manera periódica,

pudiendo ser una buena práctica a seguir el Mecanismo Articulador de Violencia de Género del Ministerio Público colombiano.

(ii) Una reforma institucional que permita identificar las unidades fiscales que, por la relación en los temas investigados, deban trabajar juntas para favorecer el intercambio de información y combinar las capacidades de investigación. Se propone la creación de equipos conjuntos de investigación multidisciplinarios (task forces) conformados por policías y fiscales de distintas especialidades, a fin de que las líneas de investigación que se generan por la sobreposición de delitos, no queden impunes.

Finalmente, en el caso de algunos países, se han identificado problemas relacionados con la persecución del delito por las y los policías y fiscales del territorio. En efecto, las organizaciones criminales utilizan el poder adquirido para infiltrar el sistema de administración de justicia, y/o amenazar a las operadoras y a los operadores y sus familias a cargo de los casos de persecución de estos grupos. Por ello, se recomienda que no sea la jurisdicción del lugar donde ocurrió el hecho, sino la de otro lado del país, la que revise ciertos casos para evitar, de alguna manera, que no avancen las investigaciones y los juicios.

Recomendación 7: Rediseño de políticas públicas para la asignación de recursos a la protección y reintegración de mujeres y niñas víctimas del crimen organizado

El estudio, a través del análisis normativo y el trabajo de campo, ha identificado la falta de políticas presupuestarias destinadas a la protección de las mujeres y niñas víctimas de la violencia por parte de las organizaciones criminales. De este modo, la mayor parte de los países de la región, cuentan con fondos para las víctimas del delito de trata de personas, fondos que reciben recursos por parte del Estado, pero también a través de impuestos específicos, la promoción de las donaciones, y el decomiso y asignación de bienes en los procesos de extinción de dominio.

Para los casos de víctimas de la VCMN cometida en el marco del crimen organizado, como

ya se ha señalado líneas arriba, las respuestas son pocas y limitadas. Por ello, es necesario que la región lleve a cabo un rediseño de sus políticas de lucha contra la criminalidad organizada y la VCMN para incluir la asignación de recursos para la protección de las mujeres y niñas. Al respecto, se recomienda:

(i) Incluir la temática del presupuesto y los fondos especiales para víctimas en la hoja de ruta para la uniformización del marco normativo regional.

(ii) Incidir a nivel político en cada país para la constitución de fondos específicos para víctimas de la violencia relacionada con la criminalidad organizada y la creación de mecanismos de dotación de recursos a dichos fondos, pudiendo tomar ejemplo de las buenas prácticas regionales en materia de trata de personas.

(iii) Considerar, en los proyectos internacionales y nacionales de la sociedad civil y las organizaciones internacionales, la necesidad de apoyo en materia de fondos para la protección, reintegración y reparación de las mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco del crimen organizado.

05

● Capítulo 05

Reflexiones y recomendaciones específicas por Estado

5.1 Colombia

Colombia ha firmado y ratificado la mayor parte de los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y la VCMN. No obstante, existen algunas oportunidades de mejora importantes que permitirían una mejor protección de las mujeres y niñas colombianas.

En primer lugar, Colombia, como se mencionó, ha realizado una reserva al Protocolo CEDAW por la cual no reconoce la competencia del Comité CEDAW. La falta de reconocimiento de la competencia del Comité CEDAW impide a las víctimas de la VCMN presentar quejas individuales ante dicho órgano y, por tanto, tener acceso a un ulterior nivel de protección y justicia internacional. Además, Colombia no ha firmado ni ratificado el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, ni el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Armas, instrumentos fundamentales para la lucha contra la criminalidad organizada, especialmente en un contexto de conflicto armado como es el caso colombiano.

Resulta necesario, por tanto, impulsar la adopción de estos dos instrumentos internacionales, así como reconocer la competencia del Comité CEDAW, especialmente relevantes dada la situación del crimen organizado en el país y la crisis migratoria venezolana en la región.

5.1.1 Características del crimen organizado

La Ley N° 1908 de 2018, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, adoptan medidas para su sujeción a la justicia y dictan otras disposiciones, divide a los grupos criminales organizados en dos categorías: grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) (art. 2). Los GAO tienen un alcance transnacional, y se centran en el narcotráfico y otras rentas ilícitas provenientes de la minería, el sicariato, el desplazamiento forzoso de personas, el lavado de activos, entre otros delitos. Los GAO tienen estructura piramidal, con un líder visible, poseen control sobre el territorio especialmente en zonas rurales y de difícil acceso. Usan violencia armada contra el

Estado y la población civil, y otros grupos armados (Cano Mondragón, 2020. Entrevista). Los GDO también se centran en el narcotráfico, pero diversificando los delitos cometidos, entre los cuales se encuentran el homicidio, la extorsión, la trata de personas, el tráfico de personas migrantes, el tráfico de armas, etc. Tienen una jerarquía estable, con incidencia regional o local y, por tanto, un impacto más acotado en los entornos urbanos (Cano Mondragón, 2020. Entrevista).

Al margen de las características descritas por la Ley N° 1908 de 2018, existe un vínculo entre ambas tipologías de organizaciones criminales y estas no se pueden analizar por separado (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). En ese sentido, al igual que en los demás países del estudio, en Colombia la criminalidad de subsistencia ha dado paso a grandes economías criminales con impacto transnacional, que cuentan con rendimientos económicos gigantes por la comisión de delitos. Además, se han identificado grandes organizaciones criminales y, en algunos casos GDO vinculados con la compra de servicios criminales a otras organizaciones o a personas individuales que cumplen tareas específicas dentro del iter criminal, por ejemplo, el transporte de la droga o de las víctimas de trata de personas fuera del país (Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, 2021. Entrevista; Urón Durán, 2021. Entrevista). Esta diversificación del portafolio criminal y la cadena de valor que se genera por la especialización de los grupos en determinados delitos hacen que las organizaciones criminales cuenten con amplia flexibilidad y con capacidad de adaptación a la realidad, por ejemplo, durante la pandemia (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista).

Finalmente, la criminalidad organizada es perseguida a través del delito de concierto para delinquir que establece una pena mayor si la organización criminal comete los delitos de desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, tráfico de niñas, niños y adolescentes, trata de personas, del tráfico de personas migrantes, homicidio, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, drogas tóxicas o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo y extorsión (Código Penal, art. 340). De igual modo, la normativa sobre criminalidad orga-

nizada establece la prueba testimonial anticipada en todos los casos en que se adelanten investigaciones contra miembros de los GDO y garantías de no repetición del testimonio de la víctima, los cual coadyuva a la protección de las mujeres y niñas, niños o adolescentes que participen de los procesos judiciales contra las organizaciones criminales.

5.1.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

La instrumentalización de mujeres y niñas por parte del crimen organizado no es un hecho reciente en Colombia, la misma cosificación se dio durante el conflicto armado y continúa hasta el día de hoy (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). La vulnerabilidad de las mujeres y niñas las convierte en víctimas de la macro criminalidad, y el dominio sobre ellas se ve incrementado y facilitado por el control de las organizaciones criminales sobre el territorio. Asimismo, este contexto favorece la captación de mujeres para que sean integrantes de organizaciones criminales, se ha identificado un 11% de participación de mujeres en grupos criminales con diversas posiciones de jerarquía y roles, como es la comisión de delitos (Cano Mondragón, 2020. Entrevista). Este proceso de integración de la mujer en la red criminal comprende, en algunos casos, una fase previa de explotación y victimización (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista).

Por ello, si mujeres y niñas cometen delitos en el marco de las organizaciones criminales, la normativa colombiana plantea una atenuante de la pena que se basa en el principio de igualdad establecido en el artículo 7 del Código Penal: “El funcionario judicial tendrá especial consideración cuando se trate de valorar el injusto, la culpabilidad y las consecuencias jurídicas del delito, en relación con las personas que se encuentren en las situaciones descritas en el inciso final del artículo 13 de la Constitución Política”⁷. También se reduce la pena en los casos de personas que cometan delitos bajo la influencia de profundas situaciones de marginalidad, ignorancia o pobreza

extrema, en cuanto esta situación haya influido directamente en la comisión del delito y no tengan una gravedad suficiente para excluir la responsabilidad penal (Código Penal, art. 56).

La Ley N° 1908 de 2018, agrega que, a fin de determinar el peligro futuro y riesgo de no comparecencia en las investigaciones contra los GDO,

[...] se pondrá especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes han sido afectados por las organizaciones criminales objeto de esta ley. Este enfoque tendrá en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad y serán adecuadas a dichos riesgos [...] [Así como] La utilización de menores de edad en la comisión de delitos por parte del grupo (art. 24).

Esta disposición representa una práctica innovadora de incorporación del enfoque de género y el reconocimiento de la especial vulnerabilidad de mujeres y niñas, en relación con la persecución del crimen organizado, y se recomienda su difusión en la región.

Finalmente, desde las y los representantes estatales señalan con preocupación la situación de las mujeres y niñas migrantes, especialmente aquellas provenientes de Venezuela, que son captadas como víctimas de trata de personas en Colombia y explotadas en otros países de la región (Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, 2021. Entrevista; Urón Durán, 2021. Entrevista). Esta situación comprende una victimización profunda de mujeres y niñas, pero también la participación de mujeres como parte de la red criminal en los roles de captación, acogida y traslado de las víctimas, entre otros (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). Se requieren mayores estudios sobre esta dinámica para determinar los procesos de reclutamiento de estas mujeres y el grado de sumisión a los explotadores.

5.1.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

Para la persecución de casos de organizaciones criminales que utilizan a personas menores

7. Constitución Política de Colombia, artículo 13: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

de edad para la comisión de delitos, el Código Penal de Colombia establece los delitos de constreñimiento para delinquir, con una agravación de la pena cuando la conducta tenga por finalidad obtener el ingreso de personas, entre otros, a grupos de sicarios (art. 184). De igual modo, se criminaliza el uso de niñas, niños y adolescentes para la comisión de delitos y la instigación para delinquir, este último con agravante para los casos de desaparición forzada de personas, secuestro extorsivo y tortura (art. 188D y 348). El tráfico de drogas también plantea como agravante el uso de personas menores de edad (Código Penal, art. 384).

Sin embargo, en el caso de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes no existe una agravante para los casos cometidos por la criminalidad organizada, sino que solamente se señalan a los grupos armados organizados al margen de la ley (Código Penal, art. 217-A.1). Ante ello, se recomienda, por un lado, reformular las disposiciones del Código Penal y adecuarlas a la normativa reciente en materia de criminalidad organizada, incluyendo la denominación relativa a los GDO; y, por el otro lado, reconocer a los GAO y los GDO como grupos perpetradores de la violencia sexual sobre niñas, niños y adolescentes, así como su explotación sexual.

Finalmente, como se indicó líneas arriba, la Ley N° 1908 de 2018 establece que en las investigaciones contra los GDO “se pondrá especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes han sido afectados por las organizaciones criminales objeto de esta ley. Este enfoque tendrá en cuenta [...]La utilización de [personas] menores de edad en la comisión de delitos por parte del grupo” (art. 313A). Este reconocimiento de la instrumentalización de las niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones criminales debe ir de la mano con una política de protección de estas víctimas en especial situación de vulnerabilidad, a fin de evitar su criminalización a nivel de administración de justicia.

5.1.4 Manifestaciones de VCMN

La VCMN no es un fenómeno nuevo en Colombia. Durante el conflicto armado, los diferentes actores utilizaban la VCMN como una

estrategia y cometían diversos crímenes contra mujeres y niñas. Hoy en día, este rol perpetrador es asumido por los GAO y los GDO. En ese sentido, “si bien ahora hay otros nombres, otro tipo de organizaciones, la VCMN es una constante en el control territorial, incluyendo agresiones sexuales, reclutamiento forzado, servidumbre en los campamentos, entre otras manifestaciones de la VCMN” (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). Para hacer frente a esta realidad, el Código Penal establece una definición de violencia sexual que debe tomar en cuenta “el uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención ilegal; la opresión psicológica; el abuso de poder; la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento” (art. 212A). Estableciendo, además, agravantes de la pena para los casos de violación sexual cometidos por dos o más personas y cuando la víctima tenga menos de catorce años (Código Penal, art. 211).

Resulta especialmente importante que la definición de violencia incluya la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento. Este tipo de contextos son recurrentes dentro de las organizaciones criminales y por tanto puede coadyuvar a la persecución de casos de VCMN en el marco de estos grupos, especialmente en ritos de iniciación o prácticas comunes de violencia sexual hacia las mujeres y niñas.

Por otro lado, se reconoce la existencia de homicidios selectivos de mujeres y niñas en el marco del narcotráfico por parte de organizaciones mexicanas, femicidios/feminicidios que se llevan a cabo con excesiva crueldad y barbarie, incluyendo casos que alcanzan el umbral para ser considerados tortura (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). Al respecto, cabe señalar que la normativa colombiana sobre feminicidio y VCMN expresamente señala los casos de violencia en el ámbito público, lo que incluye aquellos delitos cometidos por el crimen organizado (Ley N° 1257 de 2008, art. 1). Además, de manera innovadora, el Código Penal, en el artículo 116 A, criminaliza las lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias simila-

res, un crimen que se ha identificado en pocas normativas de otros países. Las agravantes explícitamente señalan una pena mayor cuando las conductas se cometan contra niñas y niños menores de catorce años o contra mujeres por el hecho de ser mujeres.

En el caso de la trata de personas, la mayoría de los casos pertenecen a trata con fines de explotación sexual; sin embargo, ello no implica que no existan en el país otras formas de trata de personas como el matrimonio servil, especialmente de mujeres jóvenes captadas por internet a través de falsas promesas de amor que luego son esclavizadas a través del matrimonio. En ese sentido, Colombia ha vivido un proceso de transformación del delito, antes era una zona de captación, mientras que ahora también se presenta como un territorio de explotación de mujeres y niñas, especialmente aquellas provenientes de Venezuela (Cano Mondragón, 2020. Entrevista; Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, 2021. Entrevista; Urón Durán, 2021. Entrevista).

Las víctimas, con escasos recursos y altamente vulnerables, de manera similar que en otros países parte de este estudio, son captadas a través de falsas ofertas de empleo, en su mayoría para trabajos en la industria de la moda o como meseras, por varones y también por mujeres víctimas de trata que se convierten en parte de la red criminal. Las mujeres son utilizadas para esta tarea porque, a partir de los estereotipos de género, una mujer genera más confianza en la potencial víctima (Urón Durán, 2021. Entrevista). La captación se realiza a través del engaño, siendo que las captantes muestran a las nuevas víctimas el dinero, la ropa y las facilidades que tienen, y les dicen que ellas pueden alcanzar lo mismo (Cano Mondragón, 2020. Entrevista).

Para los casos de trata de personas, la normativa colombiana resulta más protectora que el Protocolo de Palermo, por cuanto no considera como causante de exoneración de responsabilidad penal el consentimiento brindado por la víctima adulta. Así, el artículo 188-A del Código Penal indica que “El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal

de exoneración de la responsabilidad penal”. Lo mismo ocurre para los casos de tráfico de niños, niñas y adolescentes, donde se señala que “el consentimiento dado por la víctima o sus padres, o representantes o cuidadores no constituirá causal de exoneración ni será una circunstancia de atenuación punitiva de la responsabilidad penal” (Código Penal, art. 188C).

5.1.5 Recursos

En relación con los recursos financieros, Colombia es uno de los pocos países del estudio que cuenta con un Fondo contra la Explotación Sexual de [Personas] Menores [de Edad], el cual adquiere recursos a través del impuesto a videos para adultos (5% sobre el valor de cada video rentado) y el impuesto de salida del país (\$1 por cada persona que sale de Colombia). Esta, como ya se ha indicado en la sección sobre el contexto regional, constituye una buena práctica que se debe extender a todos los países del estudio. Este fondo es administrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Además, el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas también posee una cuenta especial cuyos recursos provienen, entre otros, del producto de los delitos de lavado de activos por trata de personas. Esta práctica, también extendida a en la región, debe ser analizada por aquellos países que aún no han implementado una medida similar, a fin de constituir un fondo para la protección y reintegración de las víctimas de trata de personas. Cabe señalar, no obstante, que debido a las disposiciones en torno a la descentralización de los servicios de apoyo a las víctimas de trata de personas, los fondos asignados son utilizados mayormente para el transporte de las víctimas que desean retornar a su lugar de origen, así como aquellas que se encuentran en Bogotá (Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, 2021. Entrevista; Urón Durán, 2021. Entrevista). Ello genera una diferenciación en la ayuda que reciben las víctimas que debe ser analizada y resuelta a nivel nacional.

Por último, se recomienda al Estado colombiano revisar las ayudas existentes para niñas y mujeres víctimas de violencia en el contexto del crimen organizado, a fin de constituir un

fondo especial para las reparaciones, así como para el proceso de atención, protección y reintegración. Dicho fondo puede recibir recursos de los procesos de extinción de dominio contra las organizaciones criminales, así como de otros mecanismos como los anteriormente descritos, que podrían crearse tomando en cuenta lo ya dispuesto por la norma nacional.

5.1.6 Institucionalidad

Colombia presenta, entre los diversos países de la región, uno de los marcos institucionales mejor configurados para la persecución del crimen organizado. A partir de la reforma del Ministerio Público del 2006, se establecieron tres líneas de trabajo: seguridad ciudadana, crimen organizado y finanzas criminales, cada una de las cuales se encuentra a cargo de una Delegada.

La Delegada contra la Criminalidad Organizada, incluye las Direcciones Especializadas contra las Organizaciones Criminales, contra el Narcotráfico, contra la Corrupción, Contra las Violaciones a los Derechos Humanos, de Justicia Transicional y de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada. Esta última actúa como centro de análisis para proveer datos sistematizados sobre los fenómenos macro criminales a las demás direcciones. De este modo, todos los delitos e investigaciones relacionados con el crimen organizado se concentran bajo una única estructura, facilitando la coordinación e intercambio de información (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista; Ministerio Público de Colombia, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Además, la Delegada contra la Criminalidad Organizada tiene a su cargo el Grupo de Articulación para la Lucha contra la Trata de Personas y Delitos Conexos.

Ahora bien, la Delegada para la Seguridad Ciudadana también investiga hechos relacionados con grupos delictivos organizados que afectan la seguridad ciudadana. De esta Delegada dependen 35 Direcciones Seccionales que tienen Unidades de Fiscales y/o Fiscales destacados para el conocimiento de los delitos de violencia intrafamiliar y sexual. Cada Dirección Seccional, además, cuenta con Unidades de vida que conocen de manera exclusiva los delitos que tengan por afectación el bien ju-

rídico de la vida, priorizando la investigación del feminicidio. Igualmente, las Direcciones Seccionales tienen a su cargo fiscalías encargadas de la investigación de desapariciones forzadas y fiscales que forman parte del Grupo Antisecuestro y Antiextorsión (GAULA) (Ministerio Público de Colombia, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

Por su parte, la Delegada para las Finanzas Criminales tiene a su cargo los casos de lavado de activos y extinción de dominio. Al ser los elementos económicos una de las fortalezas de los grupos criminales para continuar operando en el territorio colombiano, es necesario desarrollar investigaciones espejo entre las fiscalías a cargo de la Delegada contra la Criminalidad Organizada y aquellas de la Delegada para las Finanzas Criminales (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). Resulta fundamental, además, que se cree un mecanismo interno de comunicación y/o coordinación continua entre las tres Delegadas para establecer líneas de acción conjuntas y estrategias complementarias.

Finalmente, resulta de particular interés la existencia del Mecanismo Articulador de Violencia de Género, a través del cual el Ministerio Público da apoyo y acompañamiento a los comités territoriales que han solicitado asistencia técnica (Ministerio Público de Colombia, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Colombia es el único país que ha indicado poseer un sistema de articulación específico en la investigación de la VCMN, siendo importante analizar los resultados de esta estructura institucional y sus consecuencias para la protección de las mujeres y niñas.

En cuanto a la Policía Nacional de Colombia, cuenta con direcciones especializadas en narcotráfico, crimen organizado, antiterrorismo, entre otros. La articulación entre estas direcciones y las fiscalías especializadas es ahora más fuerte y continuada (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista). Además, existe el Grupo Investigativo contra los Delitos Sexuales y la Familia de la Policía Nacional que se divide en tres líneas de trabajo: delitos sexuales, violencia contra la mujer que incluye los delitos de violencia intrafamiliar, feminicidio, lesiones, lesiones con agente químico, y trata de personas. Por cada línea de trabajo, el Grupo Investigativo tiene a

su cargo la articulación de las seccionales desconcentradas a nivel país que llevan a cabo las investigaciones, y en el caso de trata de personas también se encargan directamente de los casos transnacionales (Cano Mondragón, 2020. Entrevista). Ahora bien, esta estructura institucional debe poder trabajar con información sistematizada de los casos que llevan adelante las diversas unidades seccionales desconcentradas, sistema que se recomienda desarrollar para una adecuada persecución de los casos de VCMN asociados a la trata de personas y los delitos de índole sexual (Cano Mondragón, 2020. Entrevista).

En materia de articulación intrainstitucional, el Grupo Investigativo coordina con la Estrategia Nacional de Familia y Género, liderada por la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional. Asimismo, participa en la Mesa Técnica del grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, y el General Jefe del área de Investigación Criminal de la Policía Nacional es el representante ante la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas, cuya Secretaría Técnica se encuentra en el Ministerio del Interior.

Como mecanismos de coordinación nacional encontramos el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, que dirige la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas 2020-2024. Cabe señalar que esta estrategia incluye el enfoque criminológico que busca comprender las dinámicas de la trata de personas en el contexto de la criminalidad organizada transnacional. Asimismo, es importante destacar que las entidades encargadas del crimen organizado hacen parte del Comité Interinstitucional y, bajo su coordinación, desempeñan funciones relacionadas con la investigación y judicialización del delito. De igual modo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer también hace parte del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, entendiendo este delito como una forma de violencia basada en género (Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, 2021. Entrevista).

Colombia también cuenta con el Comité Nacional Interinstitucional para ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la Ex-

plotación Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes, establecido por la Ley N° 1336 de 2009; y, el Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, las niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual establecido por la Ley N° 1146 de 2007. Considerando, además, que se encuentra adscrita al Despacho del Fiscal de la Nación, el Grupo de Trabajo Nacional para el Fortalecimiento de la Investigación y Judicialización de la Violencia Sexual ejercida contra las niñas, los niños y adolescentes. Ambos comités y el grupo de trabajo siguen la misma temática y por ende se recomienda reorganizar las competencias en un único órgano o establecer los mecanismos de articulación necesarios para evitar una duplicidad de esfuerzos y promover el uso eficaz y eficiente de los recursos limitados que se poseen. Además, se sugiere establecer comités locales sobre la misma temática que puedan adaptar la estrategia nacional a la realidad local correspondiente.

Por último, se ha creado la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de la Ley y por Grupos Delictivos Organizados (CIPRUNNA) actualmente reglamentado por el Decreto N° 2081 de 2019. Este es una de las medidas innovadoras que debe llevarse a debate regional, por cuanto se ha identificado la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por parte del crimen organizado como una problemática general regional que requiere tomar medidas específicas como la de Colombia.

5.1.7 Recomendaciones

A partir del análisis realizado, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Adherirse al Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y al Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Armas, así como reconocer la competencia del Comité CEDAW, todos ellos instrumentos fundamentales para la lucha contra la criminalidad organizada y la VCMN en Colombia.
- Analizar la aplicación de las atenuantes de la pena para los casos de mujeres y ni-

ñas que cometen delitos en el marco de las organizaciones criminales, acorde a lo dispuesto por la normativa colombiana sobre el principio de igualdad, así como la reducción de pena si las personas que cometen delitos se encuentran bajo la influencia de profundas situaciones de marginalidad, ignorancia o pobreza extrema.

- Reconocer la importancia de la perspectiva de género en la política de lucha contra el crimen organizado y verificar la implementación de las medidas de protección para mujeres, niñas, niños y adolescentes afectados por las organizaciones criminales, acorde a la Ley N° 1908 de 2018. Esta disposición representa una práctica innovadora de incorporación del enfoque de género y el reconocimiento de la especial vulnerabilidad de mujeres y niñas, en relación con la persecución del crimen organizado, y se recomienda su difusión regional.

- Promover estudios sobre la dinámica de reclutamiento y victimización de mujeres y niñas migrantes, para determinar los procesos utilizados por las organizaciones criminales a fin de prevenirlos y prestar adecuado apoyo y protección a las víctimas, evitando su criminalización.

- Reformar la disposición del Código Penal para los casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes acorde a la normativa reciente en materia de criminalidad organizada, a fin de reconocer a los GAO y los GDO como grupos perpetradores de la violencia sexual sobre niñas, niños y adolescentes, así como su explotación sexual.

- Desarrollar una normativa de protección para niñas, niños y adolescentes reclutados e instrumentalizados por parte del crimen organizado, a fin de evitar su criminalización en el marco de la administración de justicia juvenil.

- Revisar las ayudas existentes para niñas y mujeres víctimas de violencia en el contexto del crimen organizado, a fin de constituir un fondo especial para las reparaciones, así como para el proceso de atención, protección y reintegración.

- Crear un mecanismo interno de comunicación y/o coordinación continua entre las tres Delegadas del Ministerio Público para establecer líneas de acción conjuntas y estrategias complementarias para la persecución del crimen organizado y la VCMN.

- Colombia es el único país que ha indicado poseer un sistema de articulación específico en la investigación de VCMN: el Mecanismo Articulador de Violencia de Género a cargo del Ministerio Público, siendo importante analizar los resultados de esta estructura institucional y los resultados para la protección de las mujeres y niñas.

- Establecer un sistema de información para analizar los casos que llevan adelante las diversas unidades seccionales desconcentradas del Grupo Investigativo contra los Delitos Sexuales y la Familia de la Policía Nacional de Colombia. Ello permitirá generar información estratégica sobre las diversas organizaciones criminales, para un mejor diseño de las políticas públicas y la persecución del delito.

- Repensar la estructura institucional multisectorial en materia de explotación y violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. Se recomienda reorganizar las competencias en un único órgano o establecer los mecanismos de articulación necesarios para evitar una duplicidad de esfuerzos y promover el uso eficaz y eficiente de los recursos limitados. Además, se sugiere establecer comités locales sobre la misma temática que puedan adaptar la estrategia nacional a la realidad local correspondiente.

- Llevar a cabo un estudio sobre los resultados alcanzados por la CIPRUNNA, a fin de difundir esta práctica innovadora en la región.

- Fortalecer el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil debido a que existen muchas organizaciones que funcionan como observatorios, recolectando datos y testimonios, que son un insumo importante para conocer la realidad de la VCMN perpetrada por el crimen organizado en el país,

así como para la construcción de políticas públicas en la materia.

5.2 Costa Rica

Costa Rica ha firmado y ratificado todos los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. Además, firmó la Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional el 16 de marzo de 2001, ratificándola para su entrada en vigor el 24 de julio de 2003. El país no ha realizado ninguna reserva o comentario que afecte la aplicación de estos instrumentos internacionales; sin embargo, existen oportunidades de mejora que deben ser tomadas en cuenta para un adecuado cumplimiento de la normativa internacional por parte de Costa Rica.

5.2.1 Características del crimen organizado

Costa Rica ha visto un aumento de la violencia en los últimos años y cada vez más parece expuesta al crimen organizado (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). En ese sentido, si bien “Costa Rica es tradicionalmente considerado un país seguro, ello no es tan cierto [...]. Esta percepción genera impunidad, baja la guardia y evita la profundización de la investigación de los crímenes o delitos de crimen organizado” (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Las organizaciones criminales se presentan como agrupaciones que utilizan múltiples medios para cometer diversos delitos, a través de los cuales adquieren una gran cantidad de capital que les permite funcionar en distintos niveles (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). Esta situación económica permite que la criminalidad organizada en el país no necesariamente tenga que ser violenta, sino que se tienen muchos casos de corrupción, lavado de activos, entre otros. Por ejemplo, en Costa Rica se han identificado indicadores de infiltración del crimen organizado en instancias judiciales (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

A nivel normativo, la criminalidad organizada es perseguida por medio de la figura de la asociación ilícita: “quien tome parte en una asociación de dos o más personas para cometer delitos, por el solo hecho de ser miembro de la asociación” (Código Penal, art. 281). De este modo, en Costa Rica, se pueden perseguir organizaciones criminales a partir de dos personas, lo cual ha sido reconocido como una fortaleza del marco normativo costarricense por parte de las autoridades entrevistadas:

La norma de Costa Rica establece el mínimo de dos personas para que se plantee la existencia de un grupo criminal. Esto es positivo en términos de la persecución del delito porque algunos medios especiales de investigación, como la interceptación telefónica, sólo son admisibles en casos de criminalidad organizada. Por tanto, primero se solicita la declaratoria de criminalidad organizada y luego el levantamiento del secreto de las comunicaciones (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista).

Sin embargo, considerando que la Convención contra la Criminalidad Organizada Transnacional indica que la composición de un grupo criminal incluye la reunión de tres o más personas, en el 2017, Costa Rica aprobó la Ley N° 9481, Ley de Creación de la jurisdicción especializada en delincuencia organizada en Costa Rica, que modifica la definición de grupo organizado y la ajusta a lo indicado por la norma internacional: “Participación colectiva. Grupo compuesto por tres o más personas, que no haya sido formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito” (art. 9, numeral 1). Esta nueva norma, no obstante, aún no ha entrado en vigor por falta de presupuesto y en el futuro habrá que analizar sus resultados en materia de persecución del crimen organizado costarricense, a fin de evaluar si el cambio fue positivo.

Ahora bien, para poder aplicar la intervención de las comunicaciones como técnica especial de investigación, existen dos supuestos. Primero, para los casos de criminalidad organizada y para los delitos considerados en la Ley N° 8754, Ley contra la delincuencia organizada, incluyendo a la explotación sexual en todas sus manifestaciones, fabricación o producción de pornografía, tráfico ilícito de personas, trata de personas,

homicidio calificado, delitos de carácter transnacional, entre otros (art. 15 y 16). Además, para aquellos casos que durante el proceso judicial se constate que califican como delincuencia organizada, entonces el Ministerio Público puede solicitar una declaratoria de criminalidad organizada, que permite luego el uso de las técnicas especiales de investigación (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). Al respecto, cabe señalar que una modificación de la norma sería importante a fin de poder reducir los tiempos de investigación, por ejemplo, en los casos en los que se requieran datos financieros de los miembros de un determinado grupo criminal, siendo la inteligencia financiera un aspecto fundamental para la persecución del crimen organizado (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista).

Asimismo, es importante enfocar los esfuerzos de persecución de las organizaciones criminales a través de la sección económico-financiera. Sin embargo, actualmente esto es posible solo para algunas instituciones y/o delitos, el narcotráfico y en los casos con declaratoria especial de crimen organizado (Bartels Calderón et al., 2021. Entrevista). Por ello, se solicita revisar las normas correspondientes, a fin de que se amplíen los supuestos para otro tipo de delitos cometidos por las organizaciones criminales, especialmente aquellos relacionados con la VCMN. Además, siempre en el ámbito del financiamiento y bienes de las organizaciones criminales, Costa Rica requiere la aprobación de una norma sobre extinción de dominio que permita el decomiso anticipado y la posterior declaratoria de extinción del derecho de propiedad de los bienes de las organizaciones criminales (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). En los diversos países bajo estudio, las normas de extinción de dominio han resultado una herramienta importante para la persecución de la criminalidad organizada, así como una fuente de recursos para financiar los fondos de ayuda a las víctimas y la labor de las unidades de investigación de estos delitos. Por ello, se recomienda al país analizar las experiencias comparadas y poder tomar acciones tendientes al diseño, aprobación e implementación de este mecanismo.

Por último, la criminalidad organizada es, en su mayor parte, de índole transnacional y por ende requiere de una fuerte cooperación regional

para su investigación, persecución y sanción. Ante ello, se ha identificado como una de las buenas prácticas innovadoras en Costa Rica, aquella relacionada con la persecución de delitos internacionales. De este modo, el artículo 7 del Código Penal costarricense establece la persecución en todo el territorio nacional de aquellos criminales que se encuentran en Costa Rica y hayan tomado parte en la trata de personas; cometan delitos sexuales contra personas menores de edad; o se ocupen del tráfico de estupefacientes o de publicaciones obscenas. Esta norma, que amplía la jurisdicción para la persecución de ciertos delitos, se ha identificado en pocos marcos normativos en la región, aun siendo una herramienta importante para la lucha contra la VCMN cometida por organizaciones criminales.

5.2.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

La participación y el rol de las mujeres en el crimen organizado es un tema poco analizado a nivel regional y la situación costarricense no es la excepción. Se conoce poco respecto de la realidad interna de las organizaciones criminales y esta falta de conocimiento influye tanto en la persecución de estos delitos, como en conocer el rol y la figura de la mujer dentro de la estructura criminal (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

De la información existente en los organismos del Estado, se han identificado tanto casos de mujeres que se ubican en la base de la organización criminal, como de mujeres que poseen puestos de importancia dentro de la estructura criminal, por ejemplo, como jefas de secciones u organizaciones que se encargan de la venta de drogas a los consumidores finales. En ese sentido,

[...] habría que entender que las organizaciones criminales no solo funcionan de manera piramidal y jerárquica, sino que negocian entre ellas y venden servicios. De este modo, la mujer líder de una organización dedicada a la venta final de drogas negocia la provisión de droga con otras organizaciones encargadas de la venta al por mayor (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista).

Ahora bien, acorde con la realidad identificada en la región, las mujeres, en su mayoría, ingresan a las organizaciones criminales, ya sea por un nexo familiar, es decir como esposas, novias, hijas, etc., de un miembro varón del grupo criminal; ya sea por la actuación de las organizaciones en un determinado territorio. En ambos casos, las mujeres sirven a los propósitos de los grupos criminales y, a nivel de sociedad, son vistas como culpables por participar en estos (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). En el caso del tráfico de drogas, por ejemplo,

[...] existen núcleos familiares involucrados en el narcotráfico donde las mujeres participan activamente de las acciones criminales. En dicho rol, pueden luego ser víctimas de las situaciones de conflicto que se generan en el marco de dicha actividad ilícita (Bartels Calderón, 2020. Entrevista).

Además, las organizaciones criminales han utilizado a las mujeres, especialmente a personas pertenecientes al colectivo LGBTQ+, para el ingreso de insumos a los centros penales (Alfaro Zuñiga et al., 2021 Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos).

En el caso de la trata de personas, la situación parece ser diferente, tomando las mujeres un rol de importancia como captadoras de nuevas víctimas. Ello ocurre porque según los estereotipos de género asociados a las mujeres, estas parecen menos amenazantes ante las víctimas y sus familias (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Cabría aquí observar que no se ha estudiado la figura de la víctima de trata de personas que, luego de un periodo de explotación, se vuelve victimaria, justamente asumiendo el rol de captadora, ni el consentimiento o la real posibilidad de expresar tal consentimiento por su situación de víctima dentro de la organización criminal. Este tipo de estudios son una tarea pendiente a nivel regional y se recomienda llevarlos a cabo, por ejemplo, en el marco de la Coalición Regional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.

Para la protección de las mujeres que forman parte de la criminalidad organizada sin su con-

sentimiento o con un consentimiento viciado, Costa Rica plantea algunas vías de protección. De manera general, el Código Penal establece una atenuante, es decir, una reducción de la pena, en aquellos casos en que

[...] la persona sentenciada sea una mujer que se encuentre en estado de vulnerabilidad, por pobreza, por tener bajo su responsabilidad el cuidado y la manutención de familiares dependientes, por discapacidad o por ser víctima de violencia de género, cuando ese estado haya influido en la comisión del hecho punible (art. 71.g).

En el país, se ha preferido dejar el análisis de las atenuantes y de los principios de oportunidad en sede judicial, ello toda vez que una disposición normativa que permita establecer a priori la exclusión del proceso de las mujeres y las niñas, niños y adolescentes en casos de criminalidad organizada, podría implicar que las organizaciones criminales comienzan a reclutar a más personas de estos grupos en situación de vulnerabilidad y abusen de la normativa (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos).

Además, para el caso específico del tráfico de drogas, la normativa costarricense otorga una reducción de la pena a la mujer que ingresa drogas a los establecimientos penitenciarios del país. Así, la Ley N° 9161, que reforma la Ley N° 8204 "Reforma integral Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación capitales y financiamiento terrorismo", para introducir la proporcionalidad y especificidad de género, aprobada el 13 de agosto del 2013, establece una pena reducida en los casos donde:

[...] una mujer sea autora o participe en la introducción en establecimientos penitenciarios de sustancias tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas y cumpla una o varias de las siguientes condiciones: a) Se encuentre en condición de pobreza. b) Sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad. c) Tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite

la dependencia de la persona que la tiene a su cargo. d) Sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad (art. 77bis).

Cabe señalar que la problemática de las mujeres forzadas a ingresar droga u otros insumos a las cárceles por parte de las organizaciones criminales se ha identificado también en otros países de la región, siendo esta la única disposición específica que considera el enfoque de género y adopta una disposición particular en la materia. Siendo esta una práctica innovadora, resulta importante un estudio sobre su aplicación por parte de la magistratura en los casos concretos, a fin de conocer los resultados y los criterios aplicativos de la norma.

Por último, encontramos el principio de no punibilidad de las víctimas de trata de personas. Esta es una buena práctica regional adoptada también por Costa Rica a través de la Ley N° 9095, Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, adoptada el 26 de octubre de 2012, cuyo artículo 70 establece que las víctimas de trata de personas no pueden ser perseguidas, penal o administrativamente, por los delitos o faltas que pudieran cometer durante la ejecución del delito de trata de personas o como consecuencia de este.

5.2.3 Niñas, niños y adolescentes, y el crimen organizado

Un grupo especialmente vulnerable frente al crimen organizado es aquel de las niñas, niños y adolescentes, los cuales son captados a través de “entornos de crianza en el delito: familias que delinquen y cuyos hijos e hijas se insertan en el mundo de la delincuencia” (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). Se genera un círculo de perpetuación de la violencia, por ejemplo, en los casos de trata de personas, abuelas, madres e hijas se ven absorbidas por las organizaciones criminales como víctimas y luego victimarias. De este modo, “los casos de trata de personas cometidos por el crimen organizado son la expresión de la violencia estructural contra las mujeres. Niñas excluidas del sistema escolar, con padres que no asumen el rol de protección y que ya a los diez años se encuentran en situación de calle, con adiccio-

nes y en conflicto con la ley” (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista).

A partir de las investigaciones realizadas, se han identificado niñas, niños y adolescentes que actuaban en la base de la estructura criminal y eran utilizados como señuelos para homicidio y para venta al menudeo de drogas (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista). Existe una estigmatización en la sociedad hacia la niñez involucrada en las organizaciones criminales que no permite un proceso de justicia restaurativa que pueda devolverles la posibilidad de desarrollar su proyecto de vida (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Resulta, además, particularmente preocupante la utilización de las nuevas tecnologías por parte de las organizaciones criminales en contra de niñas, niños y adolescentes. La Sección Especializada en Violencia de Género, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica tiene a su cargo casos de delitos sexuales como abuso sexual o delitos contra la indemnidad sexual de niñas, niños o adolescentes a través de nuevos medios de tecnología. En ese sentido, se han detectado casos de imágenes de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes producidas en Costa Rica para luego ser distribuidas a otros países (Bartels Calderón, 2020. Entrevista).

5.2.4 Manifestaciones de VCMN

La primera gran tarea en la región comprende la visibilización de la relación entre el crimen organizado y la VCMN. Costa Rica no es ajena a esta realidad regional, tal es así que la conexión entre crimen organizado y VCMN nunca ha sido expuesta. Los operadores de la academia y la sociedad civil tampoco han profundizado el nexo entre crimen organizado y VCMN (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Esta realidad se manifiesta también en el marco normativo nacional, donde la agravante específica por la comisión de un delito en el marco de la criminalidad organizada solamente se encuentra establecida para el delito de trata de personas (Código Penal, art. 172) y, de manera indirecta, en los delitos de

violencia sexual, secuestro y secuestro extorsivo, para los que está establecida una pena más grave cuando el hecho es cometido por dos o más personas (Código Penal, art. 157, 184 y 215).

Todos los demás delitos relacionados con la VCMN no plantean agravante alguna que considere la mayor peligrosidad y lesión al bien jurídico cuando estos son cometidos en el marco del crimen organizado. La visibilización de la VCMN por parte de organizaciones criminales se plantea, en consecuencia, como una necesidad apremiante en Costa Rica. Otra oportunidad de mejora del marco normativo costarricense es aquella relacionada con el delito de femicidio/feminicidio. Actualmente, en Costa Rica, el delito de femicidio se restringe al ámbito intrafamiliar y no abarca otros escenarios (Ley N° 8589 de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, art. 21). Esta restricción del delito no toma en cuenta que el ámbito comunitario y la criminalidad organizada son contextos de ocurrencia del femicidio y que en el país se han identificado femicidios por conexión, por ejemplo, por venganza del miembro varón del grupo criminal ante el rechazo de una mujer o el femicidio de una mujer como objeto de venganza por parte de un grupo criminal rival (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Por ello, se requiere una adecuación urgente de la legislación nacional a los estándares internacionales dispuestos por los tratados en materia de VCMN.

Esta falta de normas expresas que protejan a las mujeres en el ámbito de la criminalidad organizada ha tratado de resolverse mediante algunos instrumentos de política pública como el Protocolo Policial para la atención de casos de violencia intrafamiliar y relaciones de pareja aprobado en el 2019, que incluye entre los factores de riesgo asociados a la persona agresora, su pertenencia a actividades delictivas como pandillas, narcotráfico o crimen organizado. O, mediante acciones de capacitación, por ejemplo, a través del diseño de una figura de femicidio/feminicidio ampliado a casos de noviazgo, víctimas de trata de personas, o casos de femicidio/feminicidio posteriores a la separación de la pareja o luego de una violación,

que se impulsa a través de la capacitación a juezas y jueces; siendo que, de los 17 casos de femicidio/feminicidio identificados en el 2019, 7 recaen en la figura del femicidio/feminicidio ampliado (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Resulta importante, entonces, una reforma del marco jurídico de VCMN, más aún considerando que el femicidio/feminicidio es una de las expresiones más extremas de este tipo de violencia. Para ello, se recomienda al país adoptar la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio), la cual permite adoptar una tipificación del delito sumamente completa y que recopila varias de las buenas prácticas regionales analizadas en el presente estudio.

Ahora bien, otra manifestación de la VCMN identificada a nivel regional es la desaparición de mujeres y niñas. En este caso, la información recogida a nivel nacional da cuenta de una falta de profundización en la temática. En efecto, “... los casos de desaparición de mujeres por parte de organizaciones criminales reportados son mínimos y en otros no se logró ubicar a la víctima. Los casos donde la víctima vuelve a aparecer son usualmente de alejamiento voluntario” (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). Además,

[...] las mujeres desaparecen por motivos diferentes a los hombres. Las mujeres que desaparecen tienen características similares: jóvenes, adicciones, etc. [Es necesario] capacitar al personal para que cuando se haya reporte de desaparición se exploren indicios en el contexto de secuestro u otro crimen que pudiera estar ocurriendo (Salarazar Elizondo, 2020. Entrevista).

De este modo, se propone para Costa Rica el seguimiento de la recomendación general indicada a nivel regional, esto es, la realización de investigaciones basadas en la evidencia para conocer la real dimensión del fenómeno de las desapariciones asociadas al crimen organizado, la trata de personas y el femicidio/feminicidio, así como un proceso de capacitación

en la temática para todas las instituciones de persecución, investigación y sanción del delito.

En el caso de la trata de personas, la información y las disposiciones normativas adoptadas son mayores. Se conoce, en ese sentido, que las víctimas presentan diversos grados de vulnerabilidad relacionados con la pobreza, la falta de acceso a la educación y/u oportunidades laborales, y la falta de control parental (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). La Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) relata la identificación de nuevos casos de explotación basados en la vulnerabilidad de las víctimas:

En lo que respecta a los métodos encontrados o la forma en que los “tratantes” recurren para someter a explotación a las víctimas, como novedad durante el último año, se identificó un grupo organizado de más de tres personas, dedicadas a captar hombres y mujeres mayores de edad, para mediante el uso de la amenaza, coerción y violencia física obligarlos a introducir dispositivos electrónicos a centros carcelarios, básicamente este grupo criminal, exigía a sus víctimas que se introdujeran teléfonos celulares en las partes privadas (vagina y/o ano). En este tema, es importante resaltar, que las personas sometidas a esta modalidad de trata de personas eran hombres y mujeres muy jóvenes, con limitaciones a nivel cognitivo, en situación de calle y con problemas de adicción (2020. Cuestionario Autoadministrado).

Para definir la vulnerabilidad de la víctima, Costa Rica emplea una valoración interdisciplinaria en la que puede intervenir el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la CONATT, así como organizaciones no gubernamentales (Bartels Calderón, 2020. Entrevista).

Además, resulta importante lo señalado respecto a la captación: se ha advertido, por un lado, que las y los captadores son personas cercanas a las víctimas (familias, amistades) que conocen su situación de vulnerabilidad y pueden abusar de ella a través del engaño (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). Y, por el otro lado, diversos casos de víctimas mujeres

que se convierten en victimarias, por ejemplo, en “casos de extracción de órganos donde las mujeres fueron reclutadas para, a su vez, dedicarse a la captación de otras víctimas” (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). En este tipo de casos se requiere una mejora en la estrategia de entrevistas a las víctimas y a las mujeres que desempeñan el rol de captación dentro de la organización criminal, a fin de conocer cuáles fueron los motivos o circunstancias que las llevaron a desempeñar dicha función (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Para ello, se puede fortalecer el proceso de establecimiento de la vulnerabilidad de la víctima, la cual es acreditada como víctima de trata de personas, lo cual incluye una intervención interdisciplinaria (Bartels Calderón, 2020. Entrevista).

En Costa Rica, se presentan también casos en que las personas objeto de tráfico ilícito, especialmente mujeres y niñas, nacionales o extranjeras, son víctimas de diversas manifestaciones de violencia. En ese sentido, Costa Rica es país de tránsito migratorio tanto en el flujo hacia Estados Unidos y Canadá, como en el flujo hacia Sudamérica. Durante este proceso de tránsito, las condiciones de riesgo del proceso migratorio facilitan el ser víctimas de redes de trata de personas, así como de muchos otros delitos como la violencia sexual, física, psicológica, la extorsión, entre otros. En ese sentido, las organizaciones criminales realizan “ingeniería de información a través de las redes sociales utilizando las nuevas tecnologías, y con ello extorsionan a las personas migrantes y/o víctimas de trata de personas que se encuentran en otros países. Ello se ha observado especialmente con [personas] migrantes. La extorsión implica que la organización criminal señala a la víctima que conoce los datos e información sobre su familia y amistades, y amenaza con hacerles daño en caso de que la víctima no se someta a la voluntad del entramado criminal” (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). A raíz de esta realidad, el Ministerio Público de Costa Rica informa que existe una propuesta de proyecto de Ley Integral contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, a ser presentada ante la Asamblea Legislativa próximamente (2020. Cuestionario Autoadministrado).

La revisión normativa y la recopilación de información mediante entrevistas, cuestionarios autoadministrados y grupos focales, ha permitido identificar la necesidad de fortalecer no solo el marco punitivo relacionado con el crimen organizado, sino también las normas de protección a las víctimas. Entre estas, resalta la necesidad de mejorar la figura de la prueba anticipada, la cual permite recoger el testimonio de las víctimas, por ejemplo, las mujeres migrantes, cuando se encuentran en territorio costarricense (Bartels Calderón, 2020. Entrevista). Sin embargo, el anticipo de prueba no implica que la víctima no deba volver a declarar y por tanto muchas veces jueces, juezas, abogados y abogadas de la defensa de las y los imputados, fuerzan a la víctima a volver a declarar generando un proceso de revictimización y, en algunos casos, de manipulación y amedrentamiento (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). Se requiere, entonces, una modificación de la normativa sobre prueba anticipada para asegurar la protección de la víctima y su declaración única durante el proceso de persecución y sanción.

En Costa Rica, además, se reconoce la importancia de la prevención como mecanismo para reducir la VCMN por parte de las organizaciones criminales (Bartels Calderón, 2020. Entrevista; Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). De este modo, destaca como práctica innovadora y única en la región, lo establecido a nivel de prevención de la trata de personas a través de los medios de comunicación. Así, la normativa sobre la materia establece que:

Todo medio de comunicación masiva cederá gratuitamente, a la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, espacios semanales hasta del cero coma veinticinco por ciento (0,25%) del espacio total que emitan o editen, para destinarlos a campañas de educación y orientación dirigidas a combatir los delitos de trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes [...] Los espacios cedidos deberán ubicarse en las páginas, los horarios o los programas de mayor audiencia, de acuerdo con el segmento de población al que vayan dirigidos (Ley N° 9095, Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, art. 35).

Costa Rica es el único país del estudio que cuenta con una norma de esta naturaleza y se recomienda su difusión a nivel regional para que pueda ser adoptada por otros países.

5.2.5 Recursos

En cuanto a recursos financieros, la normativa costarricense establece diversos mecanismos para destinar fondos a la protección y reintegración de las víctimas, especialmente las niñas, niños y adolescentes, y las víctimas de trata de personas. En ese sentido, en primer lugar, la Ley N° 8754, Ley contra la delincuencia organizada, establece el depósito judicial de bienes a favor del PANI, para que estos sean destinados a la protección de menores de edad víctimas de delitos sexuales (art. 43). El PANI, según la misma norma, podrá además firmar convenios con organizaciones y asociaciones debidamente inscritas, cuyos objetivos sean la prevención, la represión y el tratamiento de las personas menores de edad víctimas de la explotación sexual comercial.

El dinero decomisado en los casos de delitos sexuales contra personas menores de edad será administrado por el PANI, y distribuido en las siguientes proporciones: a) Un cuarenta por ciento (40%) al cumplimiento de los programas preventivos de la explotación sexual comercial; b) un quince por ciento (15%) a los programas represivos, que estará a disposición del Poder Judicial, para la investigación de la causa; c) un cinco por ciento (5%) al aseguramiento y el mantenimiento de los bienes decomisados, cuyo destino sea el señalado en el artículo anterior; y, d) un cuarenta por ciento (40%) para el resarcimiento pecuniario de la víctima (Ley N° 8754, art. 44). En ese sentido, a nivel país es necesario adoptar una norma similar para los casos de VCMN cometidos por organizaciones criminales, a fin de que los bienes decomisados en este tipo de casos puedan ser destinados a la investigación de la temática, la protección, reparación y protección de las víctimas, así como para fortalecer las instituciones que trabajan en la materia.

Otra práctica innovadora en relación con los recursos destinados a las niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales es aquella por la cual los abogados y las abogadas de las

víctimas pueden requerir la transferencia de fondos para cubrir distintas necesidades. Acorde con el artículo 56 de la Ley N° 8754, estas solicitudes pueden incluir: a) contratación del tratamiento médico urgente para la víctima menor de edad, en la eventualidad de que esta no pueda ser suministrada oportunamente por los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social; b) tratamiento y terapia psiquiátrica o psicológica privados, individual y familiar, para la víctima menor de edad, de conformidad con la opinión de las psicólogas y los psicólogos del PANI; c) en caso de que se requieran, pagos para materiales, uniformes o cualesquiera otros bienes necesarios para la educación preescolar, el primero, segundo y tercer ciclos de la Enseñanza General Básica, de la víctima menor de edad; d) mejoras al hogar de la víctima, siempre que estas incidan directamente en el bienestar de la persona menor de edad; y, e) cualesquiera otras necesidades expresadas por las encargadas y los encargados legales de la víctima menor de edad, siempre que incidan directamente en su bienestar social, económico y recreativo.

Para las víctimas de trata de personas, se cuenta con el Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT) financiado con el cobro de \$1,00 en el impuesto de salida del país y las donaciones de personas físicas o jurídicas, donaciones que serán deducibles del cálculo del impuesto sobre la renta. Esta es una buena práctica identificada en diversos países de la región, por ende, se recomienda su estudio e implementación por parte de aquellos países que aún no han optado por este tipo de medidas.

Finalmente, se conoce del trabajo que viene realizando el INAMU, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Vivienda para dar apoyo a mujeres víctimas de violencia al establecerlas como colectivo prioritario para la asignación de fondos y viviendas (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Esta práctica, sin duda importante en la protección de las víctimas de VCMN debe ser agrupada en un plan más amplio que, a partir de las buenas prácticas en materia de niñez recogidas en párrafos anteriores, puedan establecer un mecanismo de asignación de recursos en materia de crimen organizado y VCMN.

5.2.6 Institucionalidad

La Ley N° 9481, Ley de Creación de la jurisdicción especializada en delincuencia organizada en Costa Rica, aprobada el 13 de septiembre de 2017 y que aún no entra en vigor, ha establecido un sistema institucional para la lucha contra el crimen organizado, creando unidades especializadas en los diversos órganos de investigación, persecución y sanción del delito. La única oficina que ha comenzado a funcionar es la correspondiente al Organismo de Investigación Judicial. En el caso del Ministerio Público y el Poder Judicial, la creación de la jurisdicción especializada se encuentra aún en proceso por falta de presupuesto. En consecuencia,

[...] la no entrada en vigor de unidades especiales en otras instituciones dificulta la labor del Organismo de Investigación Judicial, puesto que las instancias no especializadas ven los delitos de manera individual y no como parte de un único entramado delictivo (Montenegro Guevara, 2020. Entrevista; Organismo de Investigación Judicial, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

Para algunos delitos se cuenta, además, con otras unidades especializadas, como son los casos de femicidio/feminicidio que son seguidos por la sección de Homicidios, el delito de narcotráfico, secuestro, trata de personas, entre otros. A fin de evitar la duplicidad de funciones, todo trabajo realizado por parte de las Secciones del Organismo de Investigación Judicial es coordinado a nivel gerencial por el Departamento de Investigaciones Criminales, eso permite que no se esté investigando al mismo grupo criminal por dos o más oficinas al mismo tiempo (Organismo de Investigación Judicial, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Esta es una buena práctica de organización institucional que debe ser analizada con mayor profundidad a nivel país, a fin de poder identificar sus fortalezas y resultados, y poder así difundirla en la región.

Para los casos de trata de personas, el Ministerio Público cuenta con una Fiscalía Especializada contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, la cual lleva también los casos de crimen organizado vinculados a es-

tos delitos. A nivel de coordinación interinstitucional, la Fiscalía Especializada coordina con la Sección contra la Violencia de Género, y aquella contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, del Organismo de Investigación Judicial, y con la Policía Profesional de Migración, de la Dirección General de Migración y Extranjería (Ministerio Público de Costa Rica, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Además, la Fiscalía Especializada se encarga de los casos sobre abuso sexual de personas menores de edad, y los casos que ingresan al sistema por organismos internacionales como la Organización Internacional de Policía Criminal, siempre que existan varias víctimas y criminales (Salazar Elizondo, 2020. Entrevista).

En el caso de la protección de las niñas, el Ministerio Público cuenta con la Fiscalía Adjunta de Atención de Hechos de Violencia en perjuicio de niñas, niños y adolescentes. Esta fiscalía conoce los delitos en perjuicio de dicha población, entre ellas, las niñas. Se exceptúan los delitos sexuales y trata de personas, que continuarán siendo tramitados por las Fiscalías Especializadas en esas materias, así como los casos de Justicia Penal Juvenil, que continuará tramitándose por la Fiscalía correspondiente (Ministerio Público de Costa Rica, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

Por último, el Poder Judicial, cuenta con la Comisión Permanente para el Seguimiento de la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar que impulsa la creación de los Comités Locales para la Atención Inmediata de Casos de Alto Riesgo por Violencia contra las Mujeres. Este tipo de comités pueden suponer una instancia importante para la prevención de la VCMN por parte del crimen organizado y sería recomendable que se les incluya en los planes de capacitación en esta materia. Finalmente, existe una Sub-Comisión de Crimen Organizado en la Corte Suprema de Justicia, de la cual participa la Fiscalía General, por medio de la Fiscalía Adjunta y la directora de la Unidad de Capacitación y Supervisión (Ministerio Público de Costa Rica, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Esta es una práctica innovadora que debería permitir una coordinación interinstitucional en materia de crimen organizado y la posibilidad de analizar la temática de VCMN,

así como las recomendaciones dadas en el presente estudio.

5.2.7 Recomendaciones

A partir del análisis realizado en los acápite anteriores, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Dotación de presupuesto para la entrada en vigor de la Ley N° 9481, Ley de Creación de la jurisdicción especializada en delincuencia organizada en Costa Rica, a fin de que se puedan implementar las unidades especializadas en el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- Diseño, aprobación e implementación de una norma sobre extinción de dominio. Esta debe incluir un apartado específico que destine los bienes decomisados en casos de crimen organizado asociado a manifestaciones de VCMN, a los fondos de protección y ayuda a las víctimas, así como a las instituciones que luchan contra estos delitos.
- Diseñar y aprobar un proyecto de ley sobre uso de redes sociales y medios tecnológicos que actualice el marco jurídico acorde con los nuevos desarrollos tecnológicos, para fortalecer la persecución de delitos relacionados con las nuevas tecnologías y el crimen organizado.
- Promover y realizar investigaciones basadas en la evidencia para conocer la real dimensión del fenómeno de las desapariciones de mujeres y niñas asociadas al crimen organizado, la trata de personas y el femicidio/feminicidio; así como procesos de capacitación en la temática para todas las instituciones de investigación, persecución y sanción del delito.
- Promover investigaciones basadas en la evidencia sobre la situación de víctimas de trata de personas que posteriormente se convierten en victimarias y captadoras de nuevas víctimas, especialmente en relación con las causas, contextos y situaciones que han llevado a las mujeres a ejercer dicho rol.

- Reformar el tipo penal del delito de femicidio/feminicidio a fin de que incluya casos ajenos a las relaciones intrafamiliares y se ajuste a lo dispuesto por los estándares internacionales en temas de VCMN. Se recomienda seguir lo planteado por la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio).
- Adoptar medidas para el análisis victimológico y del contexto de vulnerabilidad de las mujeres y niñas, niños y adolescentes, involucrados en crimen organizado sin su consentimiento o con un consentimiento viciado, y que hayan cometido delitos en el marco de la organización criminal. Ello a fin de poder establecer la atenuación de la pena o aplicar los criterios de oportunidad correspondientes en sede judicial.
- Establecer normas de protección para las niñas, niños o adolescentes reclutados por el crimen organizado, por ejemplo, a través de criterios de oportunidad que establezcan la no punibilidad de la persona menor de edad o medidas de justicia restaurativa.
- Incorporar a la propuesta de proyecto de Ley Integral contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, a ser presentada ante la Asamblea Legislativa, el enfoque de género, así como la relación entre este fenómeno y la VCMN, y las medidas de protección necesarias para las mujeres y niñas víctimas de las organizaciones criminales durante el proceso migratorio.
- Mejorar la normativa sobre prueba anticipada a fin de que la mujer o niña víctima de violencia brinde una única declaración, sin que esta tenga que repetirse en diversas sedes provocando situaciones de vulnerabilidad y revictimización.
- Establecer un mecanismo de asignación de recursos para la lucha contra la VCMN cometida en el marco del crimen organizado, y la protección, indemnización y reintegración de las víctimas. Para ello, se sugiere tomar como base lo existente a nivel de recursos para casos de personas menores de edad víctimas de violencia sexual y vícti-

mas de trata de personas, así como las buenas prácticas identificadas a nivel regional.

5.3 El Salvador

El Salvador ha firmado y ratificado la mayor parte de los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y la VCMN. No obstante, existen dos situaciones preocupantes. En primer lugar, la falta de ratificación del Protocolo CEDAW y, por ende, la falta de reconocimiento de la competencia del Comité CEDAW para recibir quejas individuales por parte de las mujeres y niñas víctimas de violencia. En segundo lugar, El Salvador no ha firmado ni ratificado la Convención Interamericana contra la Desaparición, instrumento esencial para la lucha contra las prácticas de desaparición puestas en práctica por las organizaciones criminales hacia las personas particulares, muchas veces con conocimiento y/o aquiescencia de las autoridades estatales.

Resulta necesario impulsar la adopción de estos dos instrumentos para la protección de las mujeres y niñas víctimas de violencia. Asimismo, existen diversas oportunidades de mejora del marco normativo nacional salvadoreño que pueden impulsarse a partir del presente estudio.

5.3.1 Características del crimen organizado

En El Salvador, encontramos dos definiciones de criminalidad organizada. Por un lado, el Código Penal salvadoreño tipifica el delito de asociación, agrupación u organización ilícita organizada acorde a la Convención de Palermo, al ser

“...consideradas penalmente ilícitas las agrupaciones, asociaciones y organizaciones siguientes: 1) aquellas con, al menos, estas características: que estén conformadas por tres o más personas; de carácter temporal o permanente; de hecho o de derecho; que posean algún grado de estructuración y que tengan la finalidad de delinquir; y, 2) las mencionadas en el art. 1 de la Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupa-

ciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal” (art. 345).

Incluyendo, además, agravantes de la pena por la pertenencia a la organización criminal y hacia los creadores, organizadores, jefes, dirigentes, financistas o cabecillas de las agrupaciones criminales.

Por el otro lado, el Decreto Legislativo N° 190, Ley contra el crimen organizado y los delitos de realización compleja, define al “[...] crimen organizado [como] aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos”. En ese sentido, si bien ambas normas recogen elementos similares, la aplicación de la norma especial implica la utilización de técnicas especiales de investigación, así como una jurisdicción especializada. Por ello, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, ha establecido que la aplicación de la ley especial requiere, la presencia de una organización donde:

[L]os miembros de la misma actúen dentro de una estructura caracterizada por un centro de decisiones y diversos niveles jerárquicos, con posibilidad de sustitución de unos a otros mediante una red de reemplazos que aseguren la supervivencia del proyecto criminal con cierta independencia de las personas integrantes de la organización y que dificulten de manera extraordinaria la persecución de los delitos cometidos, aumentando al mismo tiempo el daño posible causado. En consonancia con lo anterior, es posible comprender la plenitud de tales requisitos, en orden a evitar dificultades probatorias, tomando como base un concepto de crimen organizado orientado a las consecuencias, en cuya esencia dos o más personas programen un proyecto, un plan o propósito para el desarrollo de la acción criminal, sin que sea precisa la existencia de una organización más o menos perfecta, bastando únicamente un principio de organización de carácter permanente. En este último sentido, ha de requerirse judicialmente una especial continuidad temporal o durabilidad que vaya más allá del simple

u ocasional consorcio para el delito (Sala de lo Constitucional, 2012, para. IV.4).

Ahora bien, las características del crimen organizado acorde a los casos que han llegado al sistema de justicia concuerdan con aquellas establecidas por la normativa sobre la materia y la Convención de Palermo. Sus fines, además, pueden ser más amplios o distintos a la obtención de beneficios económicos, por ejemplo, existen organizaciones criminales que buscan beneficios o fines políticos (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Las pandillas y maras también son consideradas parte del crimen organizado desde la sentencia N° 06-2009 de la Corte Suprema de Justicia; no obstante, presentan algunas diferencias. Entre estas pueden identificarse la forma de ingreso a la pandilla o mara, la estructura jerarquizada con roles definidos, la prohibición de salir de la pandilla salvo por condiciones específicas, el lenguaje específico y la comisión de delitos específicos (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Además, resulta necesario distinguir entre las diversas pandillas, capacidad de control territorial y nexos territoriales (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá).

Es importante señalar que El Salvador no cuenta con una definición de delito grave; sin embargo, el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 190 define a los delitos de realización compleja como aquellos cometidos por dos o más personas, que tengan dos o más víctimas y que se encuentren “[entre los] enumerados a continuación: a) homicidio simple o agravado; b) secuestro; y, c) extorsión”. En el caso de extorsión, cualquier grado de participación es castigado como autor directo, por ello la estadística indica que muchas mujeres son culpables de extorsión, pero en verdad son meras colaboradoras (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá). En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 190 plantea algunas oportunidades de mejora para una efectiva persecución del crimen organizado, las maras y pandillas en El Salvador.

De este modo, en primer lugar, cabe señalar que, entre los delitos cometidos por las organizaciones criminales, maras y/o pandillas, se encuentran también la compra de armas, el tráfico de drogas, hurtos y robos de vehículos,

el desplazamiento forzoso y la desaparición de personas (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). En consecuencia, la norma limita los delitos complejos que pueden perseguirse como actos de crimen organizado. En segundo lugar, no se sigue el criterio establecido por la Convención de Palermo donde el delito grave es todo delito con una pena privativa de libertad mayor a 4 años. Finalmente, se excluye cualquier manifestación de la VCMN, desprotegiendo a las víctimas salvadoreñas. Por ello, se recomienda replantear la definición de delito grave a fin de ajustarla a lo dispuesto por la Convención de Palermo, en cumplimiento de la responsabilidad estatal asumida a través de la firma y ratificación de dicho tratado internacional.

Ahora bien, las organizaciones criminales, maras y pandillas, fuerzan el desplazamiento de la población fuera de su lugar de residencia, lo cual genera un grave estado de vulnerabilidad para mujeres y niñas, situación que lleva a otros procesos de violencia como la trata de personas, la violación sexual, entre otros; pero a veces pasa que las víctimas desplazadas por violencia generalizada no siempre son reconocidas como víctimas por el Estado. Se conocen de casos de familias enteras que se desplazan internamente por las pandillas, por ejemplo, 21 personas de un grupo familiar que tenían tres miembros de pandilla en la cárcel y que vivían en la zona controlada por la pandilla, fueron estigmatizados y rechazados por el sistema de protección estatal/formal (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá). Por ello, se recomienda analizar la viabilidad de aplicar el artículo 152-A del Código Penal salvadoreño, sobre la limitación ilegal a la libertad de circulación por parte de privados, para los casos de desplazamiento a causa de los contextos de violencia que se generan por la criminalidad organizada⁸.

De igual modo, en el caso de la desaparición forzosa, el Código Penal de El Salvador si consi-

dera la comisión del delito por agentes distintos al funcionamiento público y quienes actúen por cuenta de este. Así, el artículo 148-A establece una pena de entre 15 y 25 años para cualquier persona que, de cualquier forma, privare a otro de su libertad cuando esta acción fuera seguida de la desaparición u ocultamiento del paradero o localización de la víctima. Esta es una buena práctica que a nivel país puede dar paso a la mejora de otros delitos. Este es el caso, por ejemplo, del delito de tortura que todavía es penado solo si es cometido por funcionarios públicos o por agentes privados que actúen en nombre o por instigación del funcionamiento público (Código Penal, art. 366-A). Por tanto, en el caso de la tortura, queda fuera la posibilidad de perseguir organizaciones criminales, debiéndose utilizar la figura de lesiones que posee una pena de cárcel menor: 1 a 3 años para lesiones y 6 a 12 años para el delito de tortura. Se recomienda, entonces, adecuar el tipo penal de tortura a lo dispuesto para el caso de la desaparición forzada, reconociendo que en la actualidad este delito también es utilizado por las organizaciones criminales, maras y pandillas.

Siempre en la línea de los delitos cometidos por organizaciones criminales, maras y pandillas, es necesario señalar que existe una agravante genérica que dispone una pena mayor para los delitos cometidos “[...] 5) [empleando] el accionar de agrupaciones ilícitas tales como las pandillas denominadas maras; [...] y 19) cuando el delito se ejecutare mediante el concurso de los integrantes de una agrupación ilícita o de crimen organizado” (Código Penal, art. 30). Esta cláusula de la parte general del Código Penal resulta una de las pocas existentes a nivel de países de la región y su uso resulta importante en la persecución de casos de VCMN perpetradas por el crimen organizado. Por ello, sería positivo realizar un estudio analizando el conocimiento y uso de esta agravante a nivel fiscal y judicial, a fin de poder elaborar procesos de capacitación y, al mismo tiempo, impulsarla como una buena práctica para el proceso de homologación normativa regional.

Finalmente, si bien el Salvador se caracteriza, al menos a nivel estadístico, por la presencia de maras o pandillas, también hay otras organizaciones que se dedican a crímenes como la

8. El artículo 152-A del Código Penal estipula como delito la limitación ilegal a la libertad de circulación que se define como “El que, mediante violencia, intimidación o amenaza sobre las personas o los bienes, impida a otro circular libremente, ingresar, permanecer o salir de cualquier lugar del territorio de la República”. La norma, además, agrava la pena de cárcel cuando el delito es cometido por dos o más personas, así como “cuando la violencia, intimidación o amenaza sobre las personas o los bienes se realizaren para obligar a otro a abandonar su lugar de domicilio, residencia, trabajo, estudios o de realización de cualquier actividad lícita”.

trata de personas, el tráfico de migrantes y el narcotráfico (Baires Escobar, 2020. Entrevista). La pandemia por COVID-19 ha cambiado el delito de trata de personas. La cuarentena cerró los centros de explotación sexual y ahora se está realizando explotación sexual a domicilio, lo que ha incrementado la desaparición de mujeres, fenómeno que podría ser conexo a este nuevo tipo de trata. Además, las y los tratantes se están movilizandando a las colonias, privan de libertad a las víctimas y las llevan a las casas de los clientes o las sacan del país (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá).

Asimismo, hay una fuerte presencia de redes criminales con alcance transnacional, así como procesos de colaboración entre agrupaciones de diversos países, de manera que, a nivel nacional, la organización es jerárquica y, a nivel transnacional, es de colaboración (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Y, por último, se conoce de la existencia de los llamados tratantes oportunistas que aprovechan la oportunidad de vulnerabilidad, pero no están relacionados con grupo criminal o pandilla, mientras que otros colaboran sin ser parte de las agrupaciones criminales, por ejemplo, en traslado de las víctimas.

5.3.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

En El Salvador, al igual que en los demás países parte del estudio, las mujeres ingresan a formar parte de las organizaciones criminales, maras o pandillas por vínculos familiares o por vivir en el territorio controlado por estos grupos (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Sin embargo, las causas sociológicas que favorecen su ingreso a las organizaciones criminales, como puede ser la pobreza, el vivir en espacios de violencia o estado de necesidad, no son analizadas durante los procedimientos de investigación y, en muchos casos, de sanción (Baires Escobar, 2020. Entrevista). Por ejemplo, no se distingue cuándo y cuánto una mujer está en condiciones de riesgo debido a que miembros de la familia forman parte de la pandilla. En ese sentido, “no hay víctimas inocentes. Son personas que tienen que sobrevivir en un territorio donde la autoridad es la pandilla. Conviven con esta circunstancia. El Estado las agrede y las cul-

pabiliza” (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá).

Esta situación resulta particularmente grave si se considera que las mujeres, comúnmente, tienen un rol limitado y ajeno a las posiciones de liderazgo en las pandillas o maras. Normalmente, desempeñan funciones menores como vigilar a las instituciones de persecución estatales o los grupos rivales; esconder armas, personas, u objetos; trasladar drogas, incluso adentro de centros penales; captar a otras víctimas en los casos de trata de personas, entre otros (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). La mayoría de las mujeres son colaboradoras u observadoras, y solo algunas de ellas llegan al rango de soldado, es decir, cuentan con una pertenencia formal a la pandilla o mara, en ningún caso tienen poder de decisión (Baires Escobar, 2020. Entrevista); sin embargo, “se capturan mujeres porque se quedan al momento de las redadas. Estas mujeres son usadas, pero se les juzga por actuar. Si denuncian, las matan” (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá).

A pesar de ello, durante los procedimientos de persecución penal se hace énfasis en la acción objetiva de colaboración que, usualmente, replica los roles de género tradicionalmente atribuidos a las mujeres en la sociedad, como puede ser el de cocinera o de lavar la ropa para la organización criminal. Por ejemplo, se conoció de los siguientes casos:

Mujer miembro de pandilla a los 16 años, recoge dinero de la extorsión y por un operativo encubierto es capturada y llevada al sistema penal juvenil. Al cumplir 18 años, pasa al sistema penal de adultos y ello la pone en situación aún más de riesgo. Se logró la libertad condicional con un permiso del juez para que vea a su familia. El segundo día, la pandilla la encuentra y le exigió volver a la pandilla y llevar dinero a la pareja que también era pandillero y se encontraba en la cárcel. La joven pide ver al jefe de la pandilla para pedirle permiso para dejar a la pareja. Se le negó el permiso. Ella, sin embargo, se negó a llevar el dinero. La dejaron ir, pero ese mismo día ametrallaron su casa, mataron a la madre, la hirieron a ella de gravedad, padre herido y hermano

de 14 años fue llevado a la familia materna para protección. En el hospital quisieron matarla: entraron al hospital, amenazaron al personal, y si no fuera por el abogado y una enfermera, la hubieran matado. Se le escondió aún herida. Se les reubicó en Panamá. Sin embargo, el operador de migración de Panamá le negó el refugio porque no se otorga refugio a miembros de grupo armado. Se logró el refugio demostrando que la joven fue reclutada desde niña, y cuando fue mayor de edad se negó a actuar para la pandilla.

Otro caso fue el de una mujer cuyo marido era víctima de extorsión. El marido perdió el trabajo y la mujer fue a hablar con el líder de la pandilla para decirle que no podían pagar la extorsión. El líder de la pandilla les concedió tiempo extra, pero secuestró a la mujer para hacerla su pareja sexual. Si se escapaba, la pandilla la volvía a buscar. En este caso, sin embargo, se perseguía solo al sujeto directo y no a toda la organización (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá).

En consecuencia, resulta especialmente importante que en los casos de mujeres involucradas en organizaciones criminales se lleven a cabo investigaciones con enfoque de género, que se profundice el análisis del consentimiento de la mujer y que la sanción no se base únicamente en aseveraciones objetivas sobre la actividad de colaboración que pudo realizar. En otras palabras, las garantías procesales para la mujer deben incluir un análisis del contexto de vulnerabilidad en que ella sea vista como una víctima sistemática y, por tanto, se establezca una prueba para analizar no solo situaciones de vulnerabilidad individuales, sino contextos de vulnerabilidad social por la coerción sufrida en el espacio donde viven (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos).

Las mujeres pueden sufrir distintos tipos de violencia dentro de las organizaciones criminales. En ese sentido, existen casos de discriminación y violencia por el género (sexo) y discriminación y violencia por la orientación sexual (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). En el primer caso, encontramos abusos y violencia sexual, lo que

ha llevado a que las mujeres ya no sean aceptadas como miembros de las maras o pandillas, sino solo como colaboradoras (Baires Escobar, 2020. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). La situación para el colectivo LGBTIQ+ es aún peor pues se encuentran en una escala inferior a la de las mujeres, el rechazo es total y si alguien de la pandilla se identifica como LGBTIQ+ o tiene relación con una persona del colectivo LGBTIQ+, la sanción es la muerte (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista).

Estas manifestaciones de VCMN se conocen sólo en parte, puesto que las organizaciones criminales, maras y pandillas poseen códigos y reglas internas que las y los operadores de justicia desconocen (Baires Escobar, 2020. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Además, es notoria la violencia que se desencadena por cualquier relación con las fuerzas del orden, lo cual desincentiva cualquier denuncia por parte de mujeres y niñas, tanto en casos de violencia doméstica o intrafamiliar, como de la violencia perpetrada por las organizaciones criminales, maras o pandillas. En conclusión, “si en la sociedad en general la mujer está en desventaja, las que pertenecen a las [organizaciones criminales, maras o] pandillas están peor” (Baires Escobar, 2020. Entrevista).

A pesar de que esta es una situación aún no resuelta en el país, de manera pionera, El Salvador ha dispuesto el uso de la vigilancia electrónica “como medio de monitoreo de agresores, en los casos de otorgamiento de las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y otros tipos de violencia contemplados en la Ley Especial Integral para Una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, cuando se determine por criterios de peligrosidad y riesgo de violencia feminicida (Decreto N° 924, Ley Reguladora del Uso de Medios de Vigilancia Electrónica en Materia Penal, art. 9.e). Sin embargo, es importante también considerar que, en el caso del crimen organizado y las pandillas, el control de la persona agresora sobre la zona donde la víctima se encuentra hace que las medidas de alejamiento no tengan sentido puesto que son los miembros de la pandilla los que amenazan a las víctimas.

En el caso de la trata de personas, se debe también tener en cuenta la realidad de muchas

víctimas que son procesadas como tratantes. La mujer que cobra a los clientes, los alimenta o sirve en el bar, etc. también puede ser explotada y ello solo puede ser advertido con capacitación en el tema (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá). La temática de la dicotomía víctima y victimaria tiene que ser analizado con mayor detalle, especialmente en estos casos de crimen organizado, maras y pandillas, porque puede encubrir situaciones más complejas y no considerar formas de resiliencia de la mujer (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Este análisis de la realidad de las mujeres en las organizaciones criminales, maras o pandillas en El Salvador, y la violencia sufrida en estos grupos criminales, requiere de la implementación de una serie de medidas específicas. Por tanto, se exhorta al Estado, la academia y la sociedad civil salvadoreña, a impulsar estudios específicos basados en la evidencia sobre la situación de mujeres en estas organizaciones, con especial cuidado en la identificación de las causas, contextos y situaciones que las fuerzan a ingresar a estas agrupaciones, así como las vivencias específicas de violencia que allí sufren. De igual modo, se recomienda al Estado adoptar medidas de protección especiales para las mujeres y personas del colectivo LGBTIQ+ que denuncian manifestaciones de VCMN por parte de estas agrupaciones, considerando los riesgos concretos a la integridad y la vida que dichas denuncias pueden desencadenar para las víctimas. Finalmente, se invita a El Salvador, a recoger lo indicado en el acápite 7 de este estudio que contiene las recomendaciones generales regionales, adaptándolas al contexto y las necesidades nacionales específicas.

5.3.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

Las niñas, niños y adolescentes viven en contextos de violencia por el control territorial que ejercen las organizaciones criminales, maras y pandillas en zonas urbanas y rurales, lo que implica que todo su ciclo de vida se encuentra influenciado por el crimen organizado, las maras y pandillas (Alfaro Zuñiga et al., 2021.

Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos). Esto implica, además, el reclutamiento de las personas menores de edad desde edades tempranas. Es importante destacar que la pandilla es a quién se debe lealtad y obediencia, por lo que hay un control por parte de estas agrupaciones sobre las hijas e hijos de los miembros de la pandilla, así como un uso de las niñas y niños de agrupaciones rivales como medios para ejercer actos de venganza y extorsión a través del secuestro de la persona menor de edad (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá). Además, las mujeres son vistas como proveedoras de hijas e hijos que serán nuevos miembros para las pandillas.

Por ello, la norma penal contiene una mención expresa al delito de reclutamiento de menores de edad en organizaciones criminales. Así, el artículo 345 del Código Penal otorga una pena de entre 15 a 20 años al que: “El que reclutare, indujere mediante engaños u obligare mediante actos de violencia, intimidación o amenazas a menores de edad para su ingreso o incorporación en las distintas formas de agrupaciones mencionadas en el presente artículo o utilizar a menores de edad como parte de una estructura delictiva [...]”. Además, en el caso de la extorsión, a diferencia de otros crímenes, se establece un incremento de la pena si el delito se comete utilizando a niñas, niños o adolescentes (Decreto N° 953, Ley Especial contra el Delito de Extorsión, art. 3).

La Hoja de Ruta de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección Integral de las Víctimas de Movilidad Interna a causa de la Violencia recoge de manera expresa el reclutamiento forzado como una de las técnicas de las pandillas para obtener nuevos miembros. Este documento operativo hace hincapié en que:

Los antiguos y actuales miembros de las pandillas también pueden considerarse como víctimas de la violencia relacionada con este fenómeno, en particular como resultado del reclutamiento forzoso. [Además,] es importante recordar, en particular con respecto a los niños [y niñas] que han sido obligados o secuestrados por pandillas delictivas y están bajo su control, que

todas las formas de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud están prohibidas conforme al derecho internacional de los derechos humanos [...]”. Por ello, la Hoja de Ruta incluye entre los perfiles de víctimas a las: “2. Personas en riesgo de ser reclutadas u obligadas a colaborar de cualquier forma con estructuras de delincuencia organizada [...] 6. Personas que sufran persecución o amenazas de cualquier índole por su orientación sexual, identidad de género o expresión de género por cualquier miembro o miembros de delincuencia organizada. 8. Niñas, Niños, Adolescentes, Hombres y Mujeres que sean víctimas de violencia física, sexual y psicológica por miembros de delincuencia organizada. 9. Todo niño, niña o adolescente que sea obligado a formar parte o colaborar de forma directa e indirecta con cualquier grupo de delincuencia organizada” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2018, p. 11).

Esta Hoja de Ruta es, hasta el momento, el documento operativo más completo en relación con la temática de criminalidad organizada y violencia contra niñas y niños en la región. Se invita al Estado salvadoreño a analizar su aplicación por parte de las diversas entidades e instituciones públicas, a fin de conocer sus efectos en materia de protección de personas menores de edad víctimas de violencia por parte del crimen organizado.

Por último, el artículo 3 del Decreto N° 824, Ley Especial Contra la Trata de Personas, incluye la utilización de niñas, niños o adolescentes en actividades criminales como una forma de explotación humana. Esta instrumentalización de las personas menores de edad implica, por un lado, la capacidad de la organización criminal para determinar la conducta de la niña, niño o adolescente, a través de la amenaza o los vínculos de superioridad creados con la agrupación. Y, por el otro lado, permite comprender la falta de consentimiento de la niña, niño o adolescente en la comisión del delito. Se recomienda analizar la aplicación de la norma a los casos concretos de niñas, niños y adolescentes infractores de la ley penal, así como tomar en cuenta lo aquí dispuesto para la reformulación de las normas de protección de este grupo en especial situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, a pesar del avance en materia de política criminal respecto del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y su utilización para cometer delitos, así como su protección en la operatividad; esta situación aún no se ve reflejada en la normativa sobre niñez y adolescencia. Así, ni el Decreto N° 839, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, ni el Decreto N° 863, Ley Penal Juvenil, establecen criterios de oportunidad reglados relacionados con la no persecución o atenuación de las medidas de sanción en los casos donde la niña, niño o adolescente haya actuado por y para una organización criminal. Al contrario, se endurecen las medidas de internamiento para las y los adolescentes de 16 años o más que hayan cometido los delitos de homicidio, extorsión, secuestro, violación y agresión sexual, en sus diversas modalidades (Ley Penal Juvenil, art. 15).

Resulta fundamental que El Salvador adopte una política de prevención y protección para las niñas, niños y adolescentes en el marco de las organizaciones criminales, maras o pandillas. Esta política debe incidir, entre otros, en el análisis de las causas que las y los llevan a adherirse a estas agrupaciones, así como a establecer criterios para los casos de comisión de delitos luego de un proceso de reclutamiento forzado y/o instrumentalización de la niña, niño o adolescente.

5.3.4 Manifestaciones de VCMN

En cuanto a la VCMN, el Decreto Legislativo N° 520, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, incluye en la definición de violencia contra la mujer, los actos cometidos en el ámbito público, en concordancia con la Convención Belém do Pará. Además, incluye la violencia laboral y la violencia simbólica, y describe la violencia comunitaria como “toda acción u omisión abusiva que a partir de actos individuales o colectivos transgreden los derechos fundamentales de la mujer y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión” (Decreto Legislativo N° 520, art. 9 y 10). Ambas disposiciones permiten una persecución de las organizaciones criminales como agentes perpetradores de actos de VCMN. Esto se ha operativizado a través del Protocolo de Atención a Mujeres

que enfrentan Violencia Basada en el Género, el cual establece de manera expresa que una de las manifestaciones más evidentes de la violencia comunitaria son los feminicidios u homicidios de mujeres que son cometidos por pandillas y el crimen organizado (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, 2017, p. 89).

El femicidio/feminicidio de mujeres por parte de organizaciones criminales, maras o pandillas ha sido identificado en dos tipos de situaciones. Por un lado, como resultado de un acto de venganza o un ajuste de cuentas entre agrupaciones rivales y, por el otro lado, como castigo por actos que van en contra de los intereses del crimen organizado, como puede ser el pasar información a las autoridades estatales (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). La muerte de la mujer es entonces utilizada como un instrumento o medio para enviar mensajes a los grupos contrarios, a las instituciones estatales o a la sociedad, a través también de la violencia simbólica sobre el cuerpo de la víctima o los lugares donde estos son dejados (Baires Escobar, 2020. Entrevista). A pesar de ello, las muertes de mujeres por parte de organizaciones criminales, maras y pandillas pocas veces son identificadas como femicidios/feminicidios. Se considera erróneamente que las mujeres desaparecen o se encuentran muertas, no por su condición de tal, sino porque se vieron involucradas en los intereses de las agrupaciones criminales y que sucedería lo mismo si fuera un hombre. Sin embargo, se han identificado femicidios/feminicidios atroces donde el cuerpo de la mujer sufre mutilaciones pre y post mortem, se descuartiza como forma simbólica, para incrementar el dolor, lo que implica niveles de ensañamiento distintos a los homicidios o asesinatos de varones (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos).

Ante esta realidad, se recomienda promover un estudio de casos sobre femicidios/feminicidios y muertes violentas de mujeres en el marco del crimen organizado, maras y pandillas, que permita identificar los signos y características de este tipo de femicidios/feminicidios no íntimos. Ello no solo permitirá identificar la existencia de este tipo de asesinatos en el marco del crimen organizado, sino que puede dar paso a

un material de consulta y capacitación para las diversas instituciones involucradas en la persecución de estos casos.

En cuanto al marco normativo, si bien el Código Penal, en el delito de homicidio, no indica de manera expresa la muerte de una mujer por su sola condición de mujer, en el caso del homicidio agravado se incluyen diversas causales de aumento de la pena que puedan relacionarse con la criminalidad organizada y con las manifestaciones de VCMN (art. 129). Así, se incluyen figuras como el homicidio como medio para ocultar otros delitos tales como secuestro, violación, agresión sexual, robo, extorsión, asociaciones ilícitas, y los relacionados con el tráfico de drogas. Además, se considera también como figura agravada el ocultamiento del cadáver o cualquier otra acción que dificulte el hallazgo de la víctima o su identificación. Finalmente, se aumenta la pena si el homicidio fue motivado por odio a la identidad y expresión de género o a la orientación sexual de la víctima, lo que permite la persecución de casos de femicidio/feminicidio hacia mujeres y personas del colectivo LGBTIQ+ (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos). Resulta, entonces, importante agregar al estudio sobre las características del femicidio/feminicidio no íntimo, un análisis del uso que se viene dando a estos tipos penales en la persecución de la muerte de mujeres por parte de las organizaciones criminales, maras o pandillas, y por cualquiera de sus miembros.

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 520, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, tipifica el feminicidio como:

Quien le causare la muerte a una mujer mediante motivos de odio o menosprecio por su condición de mujer. Se considera que existe odio o menosprecio a la condición de mujer cuando ocurra cualquiera de las siguientes circunstancias: a) Que a la muerte le haya precedido algún incidente de violencia cometido por el autor contra la mujer, independientemente que el hecho haya sido denunciado o no por la víctima. b) Que el autor se hubiere aprovechado de cualquier condición de riesgo o vulnerabilidad física

o psíquica en que se encontraba la mujer víctima. c) Que el autor se hubiere aprovechado de la superioridad que le generaban las relaciones desiguales de poder basadas en el género. d) Que previo a la muerte de la mujer el autor hubiere cometido contra ella cualquier conducta calificada como delito contra la libertad sexual. e) Muerte precedida por causa de mutilación (art. 45).

Al respecto, cabe señalar que El Salvador es uno de los pocos países del estudio que incluye un listado taxativo de causales para el delito de femicidio/feminicidio. Esto, si bien puede permitir una mejor comprensión del delito por parte de las operadoras y los operadores de justicia, también puede dificultar o impedir la persecución de delito si no se presenta ninguna de las causales señaladas en la norma. Se recomienda, entonces, indicar que dicho listado es una lista abierta, pudiendo existir otras manifestaciones o causales asociadas al delito de femicidio/feminicidio.

Ahora bien, la misma norma también tipifica el feminicidio agravado cuando el delito es cometido por dos o más personas y si la víctima es menor de dieciocho años de edad. En este caso, no se ha incluido una agravante específica de criminalidad organizada, lo cual también ocurre para el delito de lesiones, la violación y la violencia sexual, y el delito de secuestro. En todos estos casos, se invita a las y los fiscales y las juezas y los jueces, a aplicar la agravante genérica sobre delitos cometidos por la criminalidad organizada, maras y pandillas.

Finalmente, en cuanto a la muerte de mujeres, la norma salvadoreña es la única que incluye la figura del suicidio feminicida por inducción o ayuda. Esta figura se encuentra tipificada en el artículo 48 del Decreto Legislativo N° 520:

Quien indujere a una mujer al suicidio o le prestare ayuda para cometerlo, valiéndose de cualquiera de las siguientes circunstancias: a) Que le preceda cualquiera de los tipos o modalidades de violencia contemplados en la presente Ley o en cualquier otra Ley; b) que el denunciado se haya aprovechado de cualquier situación de riesgo o condición física o psíquica en que se encontrare la víctima, por haberse ejercido contra ésta,

cualquiera de los tipos o modalidades de violencia contemplados en la presente o en cualquier otra Ley; y c) que el inductor se haya aprovechado de la superioridad generada por las relaciones preexistentes o existentes entre él y la víctima.

Esta es una disposición importante toda vez que el suicidio de mujeres y niñas puede encubrir y ser consecuencia de situaciones de violencia o ser motivado por amenazas o el temor ante posibles castigos impuestos por las organizaciones criminales, maras o pandillas. El suicidio feminicida/feminicida ha sido reconocido por el Comité CEDAW en la Recomendación General N° 35 y por la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) (2017b; Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, 2018a).

Otra manifestación de la VCMN en El Salvador es la trata de personas, delito tipificado en el artículo 54 del Decreto N° 824, Ley Especial Contra la Trata de Personas, acorde con lo establecido por el Protocolo de Palermo. La misma norma agrava la pena para los casos de trata de niñas, niños y adolescentes, así como aquellos casos cometidos por los organizadores, jefes, dirigentes o financistas de las agrupaciones ilícitas o estructuras de crimen organizado, nacional o transnacional (Decreto N° 824, art. 55). La agravante por los hechos cometidos en el marco de la criminalidad organizada resulta una fortaleza de la norma, agravando la pena para aquellos casos donde se logre perseguir a los estratos más altos de la jerarquía criminal.

Ahora bien, el Código Penal en el artículo 367, tipifica el comercio de personas con cualquier fin, cometido por miembros de una organización internacional. Cabe aclarar, primero, que el comercio de personas, en el marco normativo de derechos humanos se denomina venta de personas, no es lo mismo que la trata de personas. Además, este delito requiere probar que la organización criminal tiene un alcance internacional, lo cual puede no ocurrir en todos los casos. Se recomienda, en consecuencia, modificar el artículo para eliminar la transnacionalidad como requisito de persecución para el delito de comercio de personas y adaptarlo a la nomenclatura internacional.

La normativa sobre trata de personas de El Salvador también aporta una innovación al definir el concepto de explotación humana:

Cuando una persona dispusiere de la integridad física de otra para realizar actividades de explotación sexual en sus distintas modalidades; explotación sexual comercial en el sector del turismo; esclavitud; servidumbre; trabajo forzado; explotación de la mendicidad; embarazo forzado; matrimonio o unión forzada; adopción fraudulenta; así como para extraer, traficar, fecundar u obtener ilícitamente órganos, tejidos, fluidos, células, embriones humanos o para la utilización de personas en la experimentación clínica o farmacológica; así como la utilización de niñas, niños o adolescentes en actividades criminales (Decreto N° 824, art. 3).

De este modo, otorga contenido al concepto de explotación humana, como fase final de los procesos de trata de personas. La explotación de las víctimas incide directamente en su dignidad y el goce y ejercicio de sus derechos, y por tanto debe dar pie a una protección reforzada.

En ese caso, la norma salvadoreña es más protectora que el Protocolo de Palermo, al establecer también para las víctimas adultas, la no validez del consentimiento de la víctima de trata de personas para excluir o atenuar la responsabilidad penal de los tratantes (Decreto N° 824, art. 57). Además, establece, de manera más protectora que en otros países, la no punibilidad de víctimas de trata de personas por los delitos cometidos en su condición de víctima y las infracciones migratorias cometidas a consecuencia del proceso de trata de personas (Decreto N° 824, art. 58; Decreto Legislativo N° 520, art. 57). Cabe resaltar que la protección que reciben las víctimas de trata de personas no es otorgada a las mujeres víctimas de hechos de violencia o que cometen delitos en el marco de la criminalidad organizada, cuando su consentimiento resulte viciado por la amenaza o violencia ejercida por la organización criminal, mara o pandilla.

Tanto en los casos de trata de personas, como en aquellos de VCMN, puede hacerse uso del anticipo de prueba para la protección de la víctima, especialmente en el caso de niñas y

adolescentes mujeres, así como en aquellos casos donde hubo una acreditación formal de la persona como víctima de trata (Decreto N° 824, art. 30 y 59; Decreto Legislativo N° 520, art. 57). Esta es una de las formas de concretización del enfoque de género en la aplicación e interpretación de las normas procesales, acorde a lo señalado por el Código Procesal Penal (Baires Escobar, 2020. Entrevista). La correcta aplicación de la prueba anticipada permite evitar la revictimización de mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco del crimen organizado, sin embargo, sería recomendable analizar si esta figura viene aplicándose en los procesos penales, y su aplicación sigue los estándares internacionales de protección de las víctimas.

Las mujeres también sufren violencia cuando las organizaciones criminales, maras o pandillas, o alguno de sus miembros, las acusa de la comisión de un delito como parte de un acto de venganza. Las mujeres son acusadas durante las investigaciones fiscales por las y los testigos criteriados (colaboradores) aun cuando estas no tenían relación alguna con la pandilla o mara; por ejemplo, un colaborador involucró a una mujer porque no le hizo caso en sus pretensiones amorosas (Baires Escobar, 2020. Entrevista). A consecuencia de este tipo de situaciones, no se sabe cuántas mujeres han sido procesadas porque no han accedido a incorporarse a una organización criminal, mara o pandilla, no han cumplido sus órdenes o se han opuesto a sus intereses, y por ello han sido involucradas y acusadas de cometer hechos penales en los que no tenían responsabilidad.

Finalmente, cabe señalar que la adopción del Decreto Legislativo N° 520 ha impulsado la aplicación de los tratados internacionales de protección de las mujeres y las niñas a nivel judicial. Así, las sentencias en VCMN dan sentido a los estándares de derechos humanos e incluyen la reparación integral de las víctimas. Sin embargo, los tribunales de vigilancia penitenciaria, órganos encargados de la ejecución de las sentencias en El Salvador, únicamente se interesan por la sentencia de pena privativa de libertad, pero no verifican el cumplimiento de las medidas de reparación de las mujeres y las niñas (Baires Escobar, 2020. Entrevista). Por ello, se recomienda a la Corte Suprema de

Justicia el determinar la competencia o crear un órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las medidas de reparación integral concedidas a las víctimas de la VCMN, a fin de que estas puedan reiniciar su proyecto de vida.

5.3.5 Recursos

En cuanto a los recursos para la atención, protección y reparación de las víctimas, en el caso de El Salvador estos provienen de una serie de fondos y medidas. En primer lugar, el Decreto N° 153, Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, establece la creación del Patrimonio Especial de Delitos Relativos al Narcotráfico y Delitos Conexos, cuyos fondos serán destinados, entre otros a los programas de protección a víctimas y testigos (art. 68, literal b). Sin embargo, las normas sobre criminalidad organizada no siguen la misma línea y los bienes materia de procesos de extinción de dominio no son destinados a las víctimas, siendo únicamente posible la donación de bienes perecederos a instituciones públicas y organizaciones privadas de beneficencia con fines de asistencia social (Decreto N° 72, Reglamento de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita, art. 87). Como en el caso de otros países del estudio, es necesario establecer una serie de acuerdos entre el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB) y las entidades y/o organizaciones que administren los albergues de protección de víctimas de VCMN, a fin de que los bienes incautados a las organizaciones criminales pueden ser destinados a la protección de las víctimas, su reparación integral, y el fortalecimiento de los órganos de persecución de este tipo de casos.

Además, en El Salvador, el Fondo Especial para Mujeres Víctimas de Violencia solamente recibe recursos por las sanciones económicas impuestas por infracciones cometidas en el marco del Decreto Legislativo N° 520. Mientras que, en el caso del Fondo de Atención a las Víctimas del Delito de Trata de Personas, se incluye expresamente la recepción de un quince por ciento (15%) de los recursos incautados o que provengan de la administración o venta de bienes, productos y objetos del delito de trata de personas. Además, las donaciones

de personas naturales o jurídicas, en beneficio del cumplimiento de los objetivos del Decreto N° 824, Ley Especial Contra la Trata de Personas y su Reglamento, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta (art. 50). Se recomienda, por tanto, unificar la protección brindada a las víctimas de la VCMN y establecer normas similares a aquellas consignadas para la lucha contra la trata de personas, para las donaciones realizadas al Fondo Especial para Mujeres Víctimas de Violencia.

5.3.6 Recomendaciones

Acorde al análisis normativo y al trabajo de campo realizado, a continuación, se listan las recomendaciones específicas para El Salvador:

- Reformular la definición de delito grave estipulado en el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 190, Ley Contra el Crimen Organizado y los Delitos de Realización Compleja, adecuándose a lo dispuesto por la Convención de Palermo. Ello permitirá la persecución de todo delito cometido en el marco del crimen organizado, especialmente las diversas manifestaciones de la VCMN.
- Adecuar el tipo penal de tortura a lo dispuesto para el caso de la desaparición forzada, a fin de que cualquier persona pueda ser juzgada, aún sin la calidad de funcionario público. Este cambio resulta de gran importancia al reconocer que en la actualidad la tortura es un delito utilizado por las organizaciones criminales, maras y pandillas.
- Realizar un estudio sobre la agravante de responsabilidad penal por hechos cometidos por organizaciones criminales, maras y pandillas dispuesta en el artículo 30 del Código Penal de El Salvador, a fin de analizar su conocimiento y uso a nivel fiscal y judicial para los casos de VCMN. Este estudio permitirá, además, establecer procesos de capacitación específica e impulsar esta técnica legislativa como una buena práctica a nivel regional.
- Estudiar y reconocer las causas sociológicas que impulsan y/o fuerzan a las mujeres a colaborar con y/o pertenecer a las organizaciones criminales, maras o pandillas, a fin

de brindar evidencia para investigaciones fiscales donde el elemento subjetivo (consentimiento) sea considerado parte fundamental para la imputación del delito. En ese mismo orden de ideas, es importante impulsar un análisis del rol de las mujeres y niñas en las organizaciones criminales, maras y pandillas, así como las vivencias específicas de violencia que allí sufren.

- Incluir el enfoque de género en las investigaciones fiscales y los procedimientos judiciales en casos de mujeres involucradas en organizaciones criminales, maras o pandillas. Para ello, se recomienda identificar todas las unidades fiscales y los niveles judiciales que tienen a su cargo casos de VCMN y crimen organizado, maras o pandillas, a fin de establecer procesos de capacitación específicos basados en estudios sobre la realidad salvadoreña de VCMN.
- Adoptar medidas de protección especiales para las mujeres y personas del colectivo LGBTIQ+ que denuncian manifestaciones de VCMN por parte de las organizaciones criminales, considerando los riesgos concretos a la integridad y la vida que dichas denuncias pueden desencadenar para las víctimas.
- Diseñar, aprobar e implementar una política de prevención y protección para las niñas, niños y adolescentes en el marco de las organizaciones criminales, maras o pandillas, que tome en cuenta las causas que las y los llevan a adherirse a estas agrupaciones, así como la necesidad de considerar los procesos de reclutamiento forzado y/o instrumentalización en los procesos de sanción en los casos de personas menores de edad infractoras de la ley penal.
- Promover un estudio de casos sobre femicidios/feminicidios y muertes violentas de mujeres en el marco del crimen organizado, maras y pandillas, que permita identificar los signos y características de este tipo de femicidios/feminicidios no íntimos. Ello permitirá identificar la existencia de femicidios/feminicidios en el marco del crimen organizado y elaborar un material de consulta y capacitación para las diversas

instituciones involucradas en la persecución de estos casos. Se sugiere incluir en el estudio una sección de análisis sobre el uso de las variantes de homicidio agravado relacionadas con la VCMN por parte de las operadoras y los operadores de justicia, a fin de contar con un cuadro completo de la situación actual en El Salvador.

- Modificar el artículo 45 del Decreto Legislativo N° 520, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, para indicar de manera expresa que el listado de causales asociadas al delito de femicidio/feminicidio es un listado abierto, toda vez que el femicidio/feminicidio puede ser asociado a otro tipo de conductas no descritas por la norma.
- Modificar el artículo 367 del Código penal a fin de que la transnacionalidad de la organización criminal no sea un requisito necesario para perseguir el delito de venta de personas, actualmente denominado comercio de personas. Además, a fin de no obstaculizar el trabajo de persecución del delito, se recomienda aclarar la diferencia entre el comercio de personas y la trata de personas, ajustando la definición del primero al delito de venta de personas reconocido a nivel internacional.
- Otorgar protección y aplicar la no punibilidad a las mujeres víctimas de violencia en el marco de la criminalidad organizada y a aquellas que cometen delitos con un consentimiento viciado por las amenazas o la violencia ejercida por la organización criminal, mara o pandilla. Se recomienda seguir lo dispuesto para las víctimas de trata de personas, las cuales no son punibles por los delitos o infracciones migratorias cometidas durante o a consecuencia del proceso de trata.
- Verificar la correcta aplicación de la prueba anticipada para mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco del crimen organizado, como medida de no revictimización durante el proceso penal.
- Establecer una serie de acuerdos entre el CONAB y las entidades y/o organizaciones

encargadas de la protección de víctimas de VCMN, a fin de que los bienes incautados a las organizaciones criminales puedan ser destinados a la protección de las víctimas, su reparación integral, y el fortalecimiento de los órganos de persecución de este tipo de casos.

- Uniformizar la protección brindada a las víctimas de la VCMN estableciendo normas similares a aquellas consignadas para la lucha contra la trata de personas, para las donaciones y los recursos correspondientes al Fondo Especial para Mujeres Víctimas de Violencia.

- Determinar, a nivel de Corte Suprema de Justicia, quiénes son las entidades competentes de supervisar el cumplimiento de las medidas de reparación integral concedidas a las víctimas de la VCMN, a fin de que estas puedan reiniciar su proyecto de vida. De manera alternativa, se puede considerar la creación de un órgano específico para cumplir con esta tarea.

5.4 Guatemala

Guatemala ha firmado y ratificado casi todos los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. En cuanto al marco de protección de las niñas, niños y adolescentes, este puede verse reforzado con la firma y posterior ratificación de la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, tratado que refuerza las obligaciones internacionales ya asumidas por este país con la ratificación de los demás tratados internacionales sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como aquellos relacionados con la prohibición de la trata de personas, y la venta de niños, niñas y adolescentes.

5.4.1 Características del crimen organizado

Guatemala tiene distintos tipos de criminalidad organizada: las organizaciones criminales dedicadas en mayor medida al narcotráfico, y las maras y las pandillas. Las organizaciones

criminales que se instalaron en el país luego del conflicto interno, provienen en su mayoría de México, primero los Zetas y ahora el Cartel de Sinaloa, y de Colombia, y utilizan el territorio guatemalteco como zona de descanso, protección y ocultamiento (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Estas organizaciones tienen una estructura piramidal, con una articulación hacia abajo, y han logrado la cooptación y el control de los medios de producción, el sector económico y el sector político de Guatemala (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

Las maras y pandillas, por su parte, se han ido sofisticando e implementando nuevas técnicas criminales más violentas, especialmente a partir del 2010, cuando ocurrieron hechos delictivos diariamente (Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Estas maras y pandillas se dedican a la extorsión, especialmente de los medios de transporte y del comercio. La extorsión como delito principal se desarrolló por la alta tasa de detención de pandilleros, los cuales en principio se dedicaban al secuestro pero que, al no tener miembros operativos fuera de las cárceles para ejecutar sus delitos, pasaron a extorsionar desde dentro de los establecimientos penitenciarios (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). Así, aun cuando la mayoría de los extorsionadores y pandilleros están presos, el control que estos establecen en los centros penitenciarios hace que puedan seguir operando (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

Acorde a la Policía Nacional Civil, la mayor parte de las personas detenidas por ser parte de la Mara Salvatrucha o Barrio 18 son de nacionalidad guatemalteca, siendo que de 591 detenidos sólo 8 eran de nacionalidad salvadoreña entre el 2018 y el 2020 (2020. Cuestionario Autoadministrado). Debido a esta situación, se recomienda fortalecer el control estatal en los centros penitenciarios, especialmente a través de la separación de los reos en diversos establecimientos, el control en el ingreso de celulares y armas, y los convenios con las empresas de telefonía para evitar el uso de las líneas móviles desde las cárceles.

Las maras y pandillas son, además, el brazo armado del crimen organizado e impactan el tejido social porque la población no tiene ninguna oportunidad de desarrollo: las y los jóvenes terminan en manos de las maras por faltas de oportunidad y por vínculos familiares (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Cabe señalar que desde el inicio de la pandemia por COVID-19 se redujeron los delitos de homicidios y extorsiones, y aumentaron los delitos de asalto y hurtos a los repartidores de comida, el robo de vehículos, y el hurto en casas y negocios, ello porque los miembros de las maras y pandillas que se encuentran libres no actúan sin las órdenes de los jefes, los cuales no podían transmitirlos desde los centros penitenciarios debido a la prohibición de visitas externas (Custodio Boteo, 2021. Entrevista).

En Guatemala también se dan estafas cometidas por los llamados imitadores, las cuales representan entre el 60% y el 80% de casos a nivel nacional (Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal

con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Estos grupos perfilan familias con parientes o amistades en otros países y los engañan diciéndoles que han ganado un premio o que les han enviado una encomienda desde el extranjero y que hay que pagar el impuesto para que se pueda retirar la encomienda en el aeropuerto, la familia no verifica con el familiar y deposita el dinero del impuesto (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). Estas personas inocentes son en su mayoría mujeres y representan muchos y muchas de las detenidas y de los detenidos en los centros penitenciarios del país. Se requiere una amplia campaña de prevención para alertar a la sociedad sobre las formas de captación y engaño utilizados por las pandillas y los imitadores, especialmente en relación con la apertura de cuentas bancarias y los engaños realizados en materia de encomiendas e impuestos aduaneros.

Para la persecución de las organizaciones, maras y pandillas, Guatemala cuenta con lo dispuesto por el Decreto N° 21-2006, Ley contra la Delincuencia Organizada, cuya definición de grupo delictivo organizado u organización

Foto: Michael Atwood/PNUD



criminal incluye a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente, con el propósito de cometer uno o más de los delitos para obtener, directa o indirectamente un beneficio económico o de cualquier índole (art. 2). Esta definición, corresponde a lo dispuesto por la Convención de Palermo y permite también la persecución de maras y pandillas. Además, para el caso específico de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, el artículo 47 de la Ley contra la Narcoactividad, define a la asociación delictiva como:

las bandas o asociaciones, integradas por dos o más personas, destinadas a sembrar, cultivar, producir, refinar, comercializar, vender, traficar, transportar, retener, distribuir, almacenar, importar, exportar, recibir o entregar drogas, sustancias estupefacientes o psicotrópicas, o productos derivados de las mismas o destinados para su preparación, así como cualquier otra actividad ilícita relacionada con la misma.

El Código Penal de Guatemala expresamente señala que pueden cometer el delito de tortura los miembros de grupos o bandas organizadas con fines terroristas, insurgentes, subversivos o de cualquier otro fin delictivo (art. 201 bis). Este es uno de los pocos países que establece de manera expresa la relación entre crimen organizado y el delito de tortura. Lo mismo ocurre en el caso del delito de desaparición forzada, donde el artículo 201 del Código Penal también establece de manera explícita la posibilidad de que este delito sea cometido por organizaciones criminales. Esta es una buena práctica que puede ser impulsada a nivel regional al recoger nuevas formas delictivas utilizadas por el crimen organizado para alcanzar sus fines. No obstante, cabe advertir que es necesario un estudio a profundidad para conocer cómo vienen siendo aplicadas estas figuras delictivas a nivel de persecución de las organizaciones criminales, maras y pandillas. De igual modo, cabe destacar la necesidad de incluir en el Código penal guatemalteco el enfoque de género, por ejemplo, en los casos de legítima defensa de las mujeres sometidas a situaciones de violencia (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

A pesar de que la normativa guatemalteca contra la criminalidad organizada sigue los estándares internacionales de la Convención de Palermo y contiene prácticas innovadoras, el problema resulta ser su aplicación. La cooptación del poder político y económico por los grupos de poder, hacen que la persecución de casos sea muy difícil (Andrade et al., 2021. Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Además, la estructura de las organizaciones criminales hace que se investigue únicamente a los mandos bajos y operativos, y que las abogadas, los abogados y fiscales se vean amenazados por las organizaciones en el desarrollo de su labor (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Por ello, se recomienda fortalecer la labor institucional en la lucha contra las organizaciones criminales, maras y pandillas, por ejemplo, a través de unidades interdisciplinarias que tengan competencia a nivel nacional y que puedan perseguir casos fuera del territorio donde viven o se encuentre su familia, a fin de evitar riesgos a su vida e integridad.

5.4.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

En Guatemala, la violencia contra la mujer inicia en los espacios privados, especialmente el hogar, y se perpetúan en los espacios públicos. En efecto, el Comité CEDAW señaló que persisten

en el Estado [...] estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, por los cuales se considera de forma generalizada que las mujeres están subordinadas a los hombres. Esos estereotipos contribuyen a la perpetuación de altos niveles de violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos el femicidio, la violencia sexual y violencia doméstica, el acoso y el abuso [...] (Comité CEDAW, 2017a, para. 18).

La criminalidad organizada, las maras y pandillas reproducen el rol social de la mujer y la instrumentaliza para sus fines ilícitos, siendo el Estado cooptado por estas organizaciones, que en vez de ayudar y proteger a las mujeres, las criminaliza (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

En el caso de las maras y pandillas, las mujeres son reclutadas para pertenecer a la pandilla, pero no para que ocupen cargos de liderazgo. En efecto, el machismo existente dentro de la estructura criminal hace que esta efectivamente utilice a la mujer para determinados hechos ilícitos, pero no le permiten tener participación directa y obtener un rango en la organización (Bartels Calderón et al., 2021. Reunión de Devolución de resultados con Instituciones de seguridad). En Barrio 18, solo cuatro mujeres tienen rol de liderazgo, mientras que, en la Mara Salvatrucha, las mujeres son coordinadoras o reclutadoras, cobradoras de extorsión, o correos desde centros penitenciarios (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). En el caso de los correos, las mujeres se dedican a llevar drogas, celulares y otros recursos a las cárceles, así como transmitir las órdenes de los jefes a los miembros de la pandilla que se encuentran fuera del centro penitenciario. Estas muchas veces son trabajadoras sexuales que se involucran emocional y económicamente con un miembro de la pandilla que está en la cárcel y comienza a actuar bajo sus órdenes por amenazas de asesinato a ella o a su familia (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). De las 2.090 personas reclusas por extorsión, 777 son mujeres de las cuales un 70% fueron detenidas durante operativos y la mayoría no son autoras del delito, las mujeres además tienen hijas e hijos que se quedan solos y son captados por las maras o pandillas a través del ofrecimiento de bienes materiales (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos; Custodio Boteo, 2021. Entrevista).

A pesar de esta situación, Guatemala no cuenta con una normativa que proteja a las mujeres involucradas en la criminalidad organizada, maras o pandillas, las cuales son captadas a partir de una situación de vulnerabilidad, y forzadas a cometer actos delictivos. Además, existen mujeres que son pagadas con el dinero de la extorsión para llevar a cabo labores de cuidado doméstico como la limpieza o el lavado y planchado de ropa, estas conocen de la proveniencia ilícita del dinero, pero por el contexto de vulnerabilidad económica en el que se encuentran, no pueden rechazar o dejar el trabajo (Bartels Calderón et al., 2021. Reunión de Devolución de resultados con Instituciones de seguridad). Por tanto, se hace necesario in-

cluir el enfoque de género en la construcción de las políticas criminales y de seguridad del Estado, llevar a cabo estudios que profundicen esta problemática para identificar sus causas y consecuencias, y establecer medidas de protección y reintegración para las mujeres.

Finalmente, los imitadores involucran a las niñas, niños y adolescentes, a las mujeres, a las personas mayores, y las personas con discapacidad, para que presten su cuenta para depositar el dinero de la extorsión. Se valen de la ignorancia de estos grupos vulnerables o de su pobreza, ofreciéndoles una comisión económica para el préstamo y uso de la cuenta. Los imitadores les abren la cuenta en diferentes bancos y les piden que saquen tarjetas de débito, de este modo, si la persona que prestó su identidad es detenida, el imitador sigue operando las cuentas (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). Al respecto, es necesario diseñar un plan de acción entre el Estado y las instituciones bancarias, a fin de que se (i) puedan ejercer mayores controles en la apertura de cuentas a niñas, niños y adolescentes, (ii) se establezca la responsabilidad del tutor o tutora en caso de que la cuenta sea utilizada para fines de extorsión, y (iii) se introduzca la clausura de todas las cuentas bancarias asociadas a la persona perseguida por extorsión, a fin de evitar su uso por las organizaciones criminales.

5.4.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

El reclutamiento e instrumentalización de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos por las organizaciones criminales, las maras y pandillas, parte de la existencia de factores socio-lógicos como la pobreza, que generan profundos estados de indefensión en esta población especialmente vulnerable. Las organizaciones criminales, maras y pandillas se encuentran en las zonas más pobres de Guatemala, e involucran a las familias y los círculos cercanos de las niñas, niños y adolescentes. Ante esta situación, toda la vida de la persona menor de edad se desarrolla en el marco de la violencia social y la delincuencia, siendo que no existen otras opciones viables más que unirse a la mara o pandilla, o migrar hacia otros Estados (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

Además, la delincuencia organizada perpetua los roles de género y la estructura patriarcal de la sociedad, siendo que las niñas son captadas para la explotación sexual, mientras que los niños y adolescentes varones son utilizados para crímenes violentos, el narcomenudeo y la vigilancia (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

En efecto, acorde al Subcomisario Custodio Boteo (2021. Entrevista), la jerarquía de las maras y pandillas inicia con la captación de niños menores de doce años, a los cuales se les denomina “paros” y se les encargan los roles de vigilancia para la organización. Desde los 12 años, los niños pasan a la categoría de “chequeo” y se involucran en las actividades criminales de la pandilla, por ejemplo, entregan el teléfono para la extorsión, recogen el dinero y cumplen órdenes directas. Ellos se encuentran en una etapa de observación para luego poder ingresar formalmente a la mara o pandilla. El ingreso a la pandilla se realiza a través de la comisión de un hecho violento. La mara o pandilla reúne a un grupo de “chequeos” y les ordenan matar a alguien. Si el niño o adolescente logra cumplir la orden, pasa a formar parte de la mara o pandilla y pasan a la categoría de “soldado”. Una vez que se entra en la categoría de “soldado”, el adolescente ya puede reclutar personas bajo su control, imponer rentas en territorios que sean libres, es decir que no estén bajo el control de otro pandillero, realizarse los tatuajes propios de la mara a la que pertenece, y tener mujeres y niñas para tener relaciones sexuales.

Ante esta realidad, Guatemala es uno de los pocos países que tipifica explícitamente el reclutamiento de personas menores de edad para organizaciones criminales como uno de los fines de explotación del delito de trata de personas. Además, también se plantea la agravante de la pena en caso de que las organizaciones criminales utilicen a personas menores de edad o a personas valiéndose de relaciones de poder ejercidas sobre éstas, para cometer delitos (Ley contra la Delincuencia Organizada, art. 12.). Ahora bien, lo que determina la permanencia de la niña, niño o adolescente en la mara o pandilla no es el reclutamiento forzado, el cual se basa en la explotación de la situación de vulnerabilidad, sino en las ame-

nazas y violencia que reciben en caso de que deseen dejar la organización (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Por ello, se recomienda, en primer lugar, establecer un delito autónomo de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, maras o pandillas, sin relacionarlo con los casos de trata de personas; y, en segundo lugar, incluir como parte de dicho delito la permanencia forzada de la niña, niño o adolescente en la agrupación criminal por amenaza, coacción, violencia u otros métodos.

Asimismo, cabe resaltar que las niñas, niños, y adolescentes, así como las mujeres, son utilizados por las organizaciones criminales, maras o pandillas, para llevar a cabo las acciones criminales más expuestas a la detención policial. Por ejemplo, el dejar la nota extorsiva o el celular, o cobrar el dinero de la extorsión. De este modo, todo el operativo policial para detener la extorsión se centra muchas veces en la detención de niñas, niños o adolescentes, dejando libres a los superiores jerárquicos que han dado la orden y organizado el delito. Por ello, se requiere analizar y reformar el artículo 25 del Código Procesal Penal, que establece los criterios de oportunidad reglados para que el Ministerio Público solicite que se prescinda, total o parcialmente, de la persecución penal. Este artículo, actualmente, no recoge el supuesto de que las personas menores de edad sean instrumentalizadas por las organizaciones criminales, maras o pandillas, y no toma en cuenta las amenazas, la coacción o la violencia que los inducen a cumplir con las órdenes y cometer los actos delictivos.

5.4.4 Manifestaciones de VCMN

En cuanto a la VCMN, en Guatemala existe un riesgo inminente para las mujeres, especialmente en áreas con fuerte presencia de pandillas, siendo que las personas en situación de vulnerabilidad migran a la zona urbana, en un territorio cooptado por maras y pandillas, y se ven forzadas a subordinarse a estas (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). En ese sentido, ser mujer, ser indígena y ser pobre, hace que la mujer se encuentre en las categorías de mayor vulnerabilidad y sea víctima tanto de la estructura criminal, como de la estructura estatal

que persigue el crimen (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Además, el Comité CEDAW ha enfatizado “la persistencia de la violencia de género contra las mujeres y las niñas en el Estado [...], en particular las tasas alarmantes y crecientes de femicidio, delitos motivados por prejuicios contra mujeres lesbianas, bisexuales y trans, y personas intersexuales, violencia doméstica y violaciones e incesto que causan embarazos forzados, y la ausencia de datos desglosados fiables y de estrategias eficaces de prevención [...]” (Comité CEDAW, 2017a, para. 20.a).

El Decreto N° 22-2008, Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer, señala que no podrán invocarse costumbres o tradiciones culturales o religiosas como causal de justificación o de exculpación para perpetrar, infligir, consentir, promover, instigar o tolerar la VCMN (art. 9). Esta es una de las pocas legislaciones que cuenta con una mención expresa a dicha prohibición. Además, la norma define al femicidio como “la muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres [y a las relaciones de poder] como [las] manifestaciones de control o dominio que conducen a la sumisión de la mujer y a la discriminación en su contra” (art. 3.e y 3.g). Si bien esta definición no recoge de forma explícita los ámbitos de ocurrencia del delito, el artículo debe ser leído en conjunto con los artículos 3 y 7 de la misma norma, que establecen de manera expresa que la violencia contra la mujer puede darse en el ámbito privado y público (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Ahora bien, una oportunidad de mejora de la norma es la definición del vocablo mujer, el cual en una interpretación restrictiva puede dejar fuera a las mujeres trans (Valdéz, 2021. Entrevista).

Por otro lado, en la tipificación del delito de femicidio/feminicidio y de la VCMN, se hace mención explícita a la comisión del acto como resultado de ritos grupales usando o no armas de cualquier tipo, norma aplicable a las organizaciones criminales, maras o pandillas (Decreto N° 22-2008, art. 6 y 7). Esto también

se recoge en el Protocolo de la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, estableciendo de manera expresa un nexo entre el crimen organizado y la VCMN.

En cuanto al femicidio/feminicidio, existe una diferencia notable entre la muerte de un hombre y de una mujer por parte de la criminalidad organizada. La Fiscalía contra el Delito de Femicidio señala que el homicidio de un hombre suele ser directo e instantáneo, mientras que en los casos de mujeres se aprecia un ensañamiento especial, con signos de violencia en el cuerpo, el cual además es dejado envuelto en sábanas o en posiciones específicas (Valdéz, 2021. Entrevista). Además, el femicidio/feminicidio se presenta como castigo hacia las mujeres cuando no cumplen con una orden de la organización criminal, mara o pandilla, cuando por ejemplo se quedan con el dinero de la extorsión, o por haberse comunicado con la Policía Nacional Civil u otra agrupación criminal rival (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). Entre el 2019 y el 2020, 225 femicidios/feminicidios que se han investigado tienen relación con pandillas, 162 fueron consecuencia del ajuste de cuentas y 68 por casos de extorsión (Policía Nacional Civil, 2020. Cuestionario Autoadministrado). En algunos casos, el femicidio/feminicidio presenta características específicas, como el desmembramiento del cuerpo de la mujer (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). Para perseguir estos delitos, a pesar de que la norma que tipifica el femicidio/feminicidio no hace referencia expresa al crimen organizado, en el momento que existe conspiración y asociación ilícita para darle muerte a una mujer, se aplica la Ley contra la Delincuencia Organizada y los métodos especiales de investigación (Policía Nacional Civil, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

Otro de los delitos que más afecta a mujeres y niñas es la violencia sexual. Solo entre el 2019 y 2020, la Policía Nacional Civil ha recibido 4.157 denuncias de violencia sexual (2020. Cuestionario Autoadministrado). Sin embargo, los artículos del Código Penal relacionados con los delitos de explotación y violencia sexual no cuentan con agravantes relacionadas expresamente con la criminalidad organizada. Por ello, se recomienda modificar el artículo 204 del Código Penal que recoge las agravan-

tes de los delitos contra la libertad individual, estableciendo una agravante específica para aquellos delitos contra la libertad individual, y los delitos contra la indemnidad o libertad sexual, que hayan sido cometidos en el marco de las organizaciones criminales, maras y pandillas, o por cualquiera de sus miembros.

El país es un puente migratorio hacia México y los Estados Unidos, y se convierte en un espacio de actuación de grupos criminales organizados de trata de personas, tráfico de personas migrantes y tráfico de órganos. La trata de personas, como manifestación de VCMN, es perpetrada por las organizaciones criminales, y en algunos casos por maras y pandillas, que captan a mujeres y niñas, nacionales y extranjeras, para su explotación sexual dentro de la organización, en las cárceles y en el territorio nacional (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Por ejemplo, se conoce de un caso en el cual captaban a niñas y adolescentes de El Salvador para ser explotadas sexualmente en las cárceles de Guatemala (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). Para perseguir estos casos, el artículo 202 TER del Código Penal establece el delito de trata de personas como la captación, el transporte, traslado, retención, acogida o recepción de una o más personas con fines de explotación, acorde a la dispuesto por el Protocolo de Palermo. Además, se indica de manera expresa que en ningún caso se tendrá en cuenta el consentimiento prestado por la víctima de trata de personas o por su representante legal.

De igual modo, la trata de personas se encuentra estrechamente vinculada con la desaparición de mujeres y niñas, siendo que hay aproximadamente 6.000 mujeres y niñas desaparecidas registradas en la Alerta Alba Keneth, sin que se tenga información sobre su paradero (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Cabe señalar que, actualmente existe una iniciativa de ley con dictamen favorable ante el Congreso de la República de Guatemala, que propone de manera innovadora que, si una niña o adolescente mujer desaparecida cumple la mayoría de edad y no ha sido ubicada mediante la Alerta Alba Keneth, su información debe ser pasada a la

Alerta Isabel Claudina, para continuar con las investigaciones (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). La Alerta Isabel Claudina fue creada en el 2016 mediante una instrucción del Ministerio Público y resulta ser en una de las prácticas innovadoras de la normativa guatemalteca; esta incluye el Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas y Equipos Locales de Búsqueda de naturaleza permanente y composición multisectorial, que se activan en casos de desapariciones de mujeres. La norma, además, establece el Banco de Ácido Desoxirribonucleico (ADN) de mujeres desaparecidas y de los parientes que demandan su localización, el cual sin embargo no se ha aún implementado (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). A ello se suma la creación de una partida presupuestaria directa para el funcionamiento de la Coordinadora Nacional de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas y para la reparación de los daños a las víctimas.

En conjunto, en relación con los países materia de estudios, este es uno de los sistemas más completos en cuanto a mecanismos para prevenir las desapariciones de mujeres, por lo que se recomienda realizar un estudio para verificar su funcionamiento, identificar las buenas prácticas que se han llevado a cabo durante su implementación, así como las posibilidades de mejora del sistema. Como todo sistema, resulta perfectible. En ese sentido, se propone que en aquellos lugares donde no se tiene una sede del Ministerio Público, sea la Policía Nacional la que conforme el Equipo Local de Búsqueda, y trabaje en coordinación con la Fiscalía (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Además, se recomienda la aprobación de la Iniciativa N° 5561 que dispone aprobar "Reformas al Decreto número 9-2016 del Congreso de la República, Ley de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas", estableciendo que "Toda denuncia será recibida sin prejuicios, concepciones estereotipadas o patrones socioculturales discriminatorios de las mujeres desaparecidas o sobre su identidad de género auto-percibida, y con pertinencia cultural" (Comisión de la Mujer, 2020, p. 21). Las modi-

ficaciones incluyen, además, la elaboración y aprobación de un Protocolo unificado entre todas las instituciones que integran la Coordinadora Nacional, a fin de asegurar su articulación y coordinación, así como un actuar rápido, eficiente y eficaz en la protección de las niñas, adolescentes mujeres y mujeres adultas desaparecidas (2020, p. 11).

Siendo que existen casos de mujeres desaparecidas no resueltos, es importante verificar posibles indicios de crimen organizado, trata de personas y/o femicidio/feminicidio, e incluir dicha información en el sistema (Roblero, 2021. Entrevista). En ese sentido, la investigación de un caso de una mujer desaparecida debe tener desde el inicio la presunción de un femicidio/feminicidio, lo cual permitiría una investigación amplia y, por el contrario, evitaría la pérdida de las posibles pruebas que pudieran existir para resolver el caso (Valdéz, 2021. Entrevista). De igual manera, resulta importante que las investigaciones policiales no se detengan por el cambio de turnos de trabajo, siendo necesario que cada turno policial asegure el cumplimiento y la continuidad urgente de las acciones de búsqueda, localización y resguardo de mujeres desaparecidas (Comisión de la Mujer, 2020, p. 22). Finalmente, se recomienda la reforma del Código de Migración, adoptado mediante Decreto N° 44-2016, a fin de que se incorporen las modificaciones correspondientes a las alertas Alba Kenneth e Isabel Claudina.

5.4.5 Recursos

En relación con los recursos financieros, la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET) posee una partida presupuestaria propia, acorde con lo dispuesto por su ley de creación. Además, dentro de esta partida presupuestaria se crea un Fondo de Resarcimiento a la Víctima, pero este no posee recursos asignados expresamente por las normas de VCMN o trata de personas. De este modo, sería conveniente que Guatemala adopte normas similares a otros países de la región, como Costa Rica y Colombia, que permitan proveer financiamiento de manera continua a dicho fondo. Este puede incluir mecanismos como la asignación de lo recaudado por impuestos, la promoción de donaciones y la asignación de los recursos y bienes sustraí-

dos a las organizaciones criminales, maras y pandillas.

Guatemala también ha establecido la creación de una partida presupuestaria, a cargo del Ministerio Público, para el funcionamiento de la Coordinadora Nacional de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, así como la reparación de los daños a las víctimas (Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, art. 21). Además, por mandato de la misma norma, el Ministerio Público deberá destinar recursos para las unidades de servicio de atención a víctimas, las unidades de investigación, y las demás unidades que actúen en el marco de la búsqueda de mujeres desaparecidas.

5.4.6 Institucionalidad

En los últimos años, Guatemala ha buscado acrecentar la confianza en las instituciones del Estado, especialmente la Policía Nacional Civil, así como fortalecer las acciones interinstitucionales de lucha contra la criminalidad organizada, las maras y las pandillas (Custodio Boteo, 2021. Entrevista). La Policía Nacional Civil cuenta con la DIPANDA, unidad especializada en la persecución de las pandillas y los imitadores dedicados a la extorsión, que trabaja a nivel nacional y cuenta con trece delegaciones en el territorio nacional; además, coordina con la unidad especializada del Ministerio Público en materia de extorsión (Custodio Boteo, 2021. Entrevista).

Siempre a nivel policial, se cuenta con una División de Delitos Contra la Vida e Integridad Física, de la Dirección de Investigación Policial. Además, el Departamento de Atención a la Víctima cuenta con unidades especializadas para recibir denuncias de violencia contra la mujer. En el caso de las niñas, niños y adolescentes, el Departamento especializado en niñez y adolescencia de la Policía Nacional Civil cuenta con un área específica de mujer adolescente y niña (Bartels Calderón et al., 2021. Reunión de Devolución de resultados con Instituciones de seguridad).

El Ministerio Público guatemalteco cuenta con diversas Fiscalías especializadas por temáticas, tales como aquella de crimen organizado, violencia contra la mujer, femicidio, entre otras.

Ahora bien, resulta especialmente relevante la existencia de una Unidad de Enlace Mujer dentro de la Fiscalía de Sección especializada en VCMN, que tiene a su cargo el análisis criminal para coadyuvar a la persecución de los casos, el centro de llamadas junto al botón de pánico, y el seguimiento de los casos de mujeres desaparecidas a través de la Alerta Isabel Claudina (Roblero, 2021. Entrevista). La existencia de esta unidad especializada, enlace de la Dirección de Análisis Criminal de la entidad, y ubicada dentro de la propia Fiscalía especializada resulta en una práctica innovadora que permite un trabajo conjunto entre análisis criminal y persecución penal. En cuanto a la Fiscalía contra el Delito de Femicidio, esta se creó en el 2016 puesto que antes formaba parte de la Fiscalía de Delitos contra la Vida. En este caso, la Fiscalía inicia la investigación de todos los casos de muerte de mujeres con la presunción de un femicidio/feminicidio y solo en caso que este se excluya, entonces el caso es derivado a la fiscalía correspondiente (Valdéz, 2021. Entrevista)

A nivel judicial, se ha creado el proceso para los casos de mayor riesgo, lo que acorde al Decreto N° 21-2009, implica una situación mayor de inseguridad para todos los sujetos procesales, incluidas las víctimas. La norma, en su artículo 3, incluye entre los delitos de mayor riesgo, al femicidio/feminicidio, la trata de personas, los delitos contemplados en la normativa sobre delincuencia organizada. Sería importante realizar un análisis de los casos de VCMN que han llegado a los tribunales especializados en casos de mayor riesgo, si dicha competencia fue aceptada y cuál fue el resultado para la víctima.

En la lucha contra la trata de personas resalta la labor de la SVET que cuenta con un Equipo de Respuesta Inmediata que tiene por objeto brindar una respuesta interinstitucional pronta, integral y eficaz ante posibles víctimas de trata de personas (2020. Cuestionario Autoadministrado). El Equipo de Respuesta Inmediata está conformado por instituciones públicas, articuladas y coordinadas por la SVET, con el fin de garantizar la aplicación de medidas administrativas y judiciales que generen las condiciones adecuadas para la identificación, acompañamiento y protección de las víctimas. Además, la SVET forma parte de la Coalición Regional

contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes que se encuentra integrada por los países de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Finalmente, la Iniciativa N° 5561 que dispone aprobar "Reformas al Decreto número 9-2016 del Congreso de la República, Ley de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas", aporta cambios innovadores y de fortalecimiento para el funcionamiento de la Coordinadora Nacional de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, así como de la Alerta Isabel Claudina. En efecto, el dictamen favorable de la Comisión de la Mujer del Congreso guatemalteco señala que la propuesta legislativa incorporará a la Coordinadora Nacional instituciones con mandatos importantes relativos a la lucha contra la VCMN, como por ejemplo la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala que permitirá atender en su idioma a las mujeres localizadas a través de la Alerta Isabel Claudina (Comisión de la Mujer, 2020, pp. 9-10). En ese mismo orden de ideas, la propuesta de reforma plantea la creación de un Departamento de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas "Isabel-Claudina" como dependencia del Ministerio Público, el cual incluirá una unidad de monitoreo y análisis criminal con enfoque de género, que permitiría llevar a cabo muchas de las investigaciones y recomendaciones dadas en el presente estudio.

Se plantean, además, modificaciones a las funciones de la Coordinadora Nacional, entre las que destacan:

Coordinar con Política Criminal del Ministerio Público la creación de indicadores de género para abordar la problemática de mujeres desaparecidas y los diferentes contextos de la investigación especializada sobre violencia contra las mujeres, violencia femicida, violencia sexual, explotación y trata de personas.

[...]

Coordinar acciones internacionales a nivel bilateral o multilateral con autoridades homólogas de los países fronterizos, para lanzar la Alerta Isabel Claudina también

en aquellos países (Comisión de la Mujer, 2020, p. 18).

Este último punto es el primer paso para generar alertas especializadas en mujeres desaparecidas a nivel regional, lo cual fortalecería simultáneamente el intercambio de información entre las instituciones de seguridad y administración de justicia encargados de su localización.

5.4.7 Recomendaciones

El análisis normativo y el trabajo de campo en el caso de Guatemala llevan al planteamiento de las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer la labor institucional en la lucha contra las organizaciones criminales, maras y pandillas, por ejemplo, a través de unidades interdisciplinarias que tengan competencia a nivel nacional y que puedan perseguir casos fuera del territorio donde viven o se encuentre su familia, a fin de evitar riesgos a su vida e integridad.
- Afianzar el control estatal en los centros penitenciarios, especialmente a través de la separación de los reos en diversos establecimientos, el control en el ingreso de celulares y armas, y los convenios con las empresas de telefonía para evitar el uso de las líneas móviles desde las cárceles. De igual modo, fortalecer el control del ingreso de niñas, niños y adolescentes a los centros penitenciarios, los cuales pueden ser parte de procesos de explotación sexual por los internos.
- Realizar una campaña de prevención para alertar a la sociedad sobre las formas de captación y engaño utilizados por las pandillas y los imitadores para cometer las extorsiones, especialmente en relación con la apertura de cuentas bancarias y los engaños realizados en materia de encomiendas supuestamente enviadas por familiares y amistades desde el extranjero.
- Incluir el enfoque de género en la construcción de las políticas criminales y de seguridad del Estado, a partir de estudios que profundicen la problemática de las mujeres captadas e involucradas en actos criminales en el marco del crimen organizado, las maras y pandillas. Para ello, se recomienda, desarrollar estudios que ayuden a identificar las causas y consecuencias de esta realidad, así como las medidas específicas de protección y reintegración necesarias para hacer frente a este fenómeno.
- Diseñar un plan de acción entre el Estado y las instituciones bancarias, a fin de que se (i) puedan ejercer mayores controles en la apertura de cuentas a niñas, niños y adolescentes, (ii) se establezca la responsabilidad de la tutora o tutor en caso de que la cuenta sea utilizada para fines de extorsión, y (iii) se introduzca la clausura de todas las cuentas bancarias asociadas a la persona perseguida por extorsión, a fin de evitar su uso por las organizaciones criminales.
- Establecer un delito de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales, maras o pandillas, a través de la explotación de las situaciones y/o contextos de vulnerabilidad. Ello, toda vez que actualmente, el reclutamiento forzado se encuentra relacionado con los fines de explotación de la trata de personas, dificultando la investigación y persecución del delito en casos que no se encuentren vinculados a la trata de personas.
- Incluir, como parte del delito de reclutamiento forzado, la permanencia forzada de la niña, niño o adolescente en la organización criminal, mara o pandilla, por amenaza, coacción, violencia u otros métodos, utilizados contra ellas, ellos o sus familias.
- Reformar el artículo 25 del Código Procesal Penal, que establece los criterios de oportunidad reglados para que el Ministerio Público pueda establecer atenuantes en la persecución penal de la persona menor de edad involucrada en delitos relacionados con las organizaciones criminales, maras y pandillas, en los cuales no participó voluntariamente. Este artículo, actualmente, no recoge el supuesto de niñas, niños o adolescentes instrumentalizados por las organizaciones criminales, maras o pandillas, y no toma en cuenta los factores de amenaza, coacción o violencia que los inducen a

cumplir con las órdenes y cometer los actos delictivos.

- Modificar el artículo 204 del Código Penal que recoge las agravantes de los delitos contra la libertad individual, estableciendo una agravante específica en los delitos contra la libertad individual, y contra la indemnidad o libertad sexual, que hayan sido cometidos en el marco de las organizaciones criminales, maras y pandillas, o por cualquiera de sus miembros.
- Aprobar, desde el Congreso de la República, la Iniciativa N° 5561 que dispone aprobar "Reformas al Decreto número 9-2016 del Congreso de la República, Ley de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas", la cual permitirá fortalecer la Alerta Isabel Claudina y la Coordinadora Nacional de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas. Esta iniciativa propone también de manera innovadora que, si una niña o adolescente mujer desaparecida cumple la mayoría de edad y aún no ha sido ubicada mediante la Alerta Alba Kenneth, su información pase a la Alerta Isabel Claudina, para continuar con las investigaciones.
- Realizar un estudio de la implementación del Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, la labor de los Equipos Locales de Búsqueda, el uso del Banco de Ácido Desoxirribonucleico de mujeres desaparecidas y de los parientes que demandan su localización, así como de los recursos asignados a la Coordinadora Nacional de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas y para la reparación de las víctimas. El estudio permitirá verificar su funcionamiento, identificar las buenas prácticas que se han llevado a cabo durante su implementación, así como las posibilidades de mejora del sistema.
- Reformar el Código de Migración, adoptado mediante Decreto N° 44-2016, a fin de que se incorporen las modificaciones correspondientes a las alertas Alba Kenneth e Isabel Claudina.
- Analizar los casos de VCMN, especialmente el femicidio/feminicidio, que han

sido considerados de alto riesgo y que han llegado a los tribunales especializados en la materia, acorde con el Decreto N° 21-2009. Ello a fin de verificar, como mínimo, si dicha competencia fue aceptada y cuál fue el resultado para la víctima.

- Adoptar normas que doten de recursos al Fondo de Resarcimiento a la Víctima actualmente a cargo de la SVET, por ejemplo, a través de la asignación de lo recaudado por impuestos, la promoción de donaciones de entes públicos y privados, y la asignación de los recursos y bienes sustraídos a las organizaciones criminales, maras y pandillas.

5.5 Honduras

Honduras ha firmado y ratificado la mayor parte de los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. No obstante, existen dos situaciones que requieren una revisión y solución urgente por parte de las autoridades nacionales.

En primer lugar, Honduras no ha ratificado el Protocolo CEDAW, el cual establece la competencia del Comité CEDAW para recibir comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas contra el Estado cuando son víctimas de una violación a una de las disposiciones de la Convención CEDAW. Como Honduras no ha ratificado el Protocolo CEDAW, las mujeres y niñas hondureñas no pueden acceder a esta protección ni hacer valer sus derechos en el marco del Comité. Se recomienda, en ese sentido, impulsar la ratificación del Protocolo CEDAW por parte del país, a fin de asegurar la debida protección a las víctimas de VCMN.

En segundo lugar, Honduras no ha firmado ni ratificado la Convención Interamericana contra la Tortura. Este tratado regional permite reforzar el marco jurídico contra la tortura, medio de violencia empleado por las organizaciones criminales contra sus víctimas, en algunos casos con el conocimiento de la administración pública. Resulta necesario, en ese sentido, impulsar también la adopción de este tratado, especialmente en un contexto de criminalidad

organizada que contempla casos de corrupción y la capacidad de las organizaciones criminales de infiltrarse en las instituciones de justicia (Hernández Hernández, 2020. Entrevista).

5.5.1 Características del crimen organizado

En Honduras, el crimen organizado es perseguido a través del artículo 554 del Código Penal, que define la asociación para delinquir en los siguientes términos: “Son asociaciones ilícitas las constituidas, sea de modo permanente o transitorio, por dos o más personas con la finalidad de cometer ilícitos penales”. De manera similar a la norma actualmente vigente en Costa Rica, la disposición hondureña resulta más amplia que la Convención de Palermo, puesto que establece la agrupación con solo dos personas, y permite también la persecución de las maras y pandillas.

Las organizaciones criminales en Honduras se presentan como grupos con una jerarquía vertical que les permite el control de las operaciones criminales, con autosostenibilidad por los ingresos provenientes de los delitos cometidos, y que se centran en actividades de extorsión y narcotráfico, siendo el homicidio, el sicariato y la trata de personas delitos conexos a sus actividades principales (Hernández Hernández, 2020. Entrevista). Por ello, el Código Penal de Honduras establece de manera expresa una pena más grave para los delitos de femicidio/feminicidio, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, pornografía infantil, tráfico de órganos, secuestro, extorsión, tráfico de drogas y facilitación de armas a menores de edad, cometidos por parte de un grupo criminal organizado (art. 260). Además, en el Ministerio Público, se creó una unidad especial antimaras y una unidad antiextorsión por la cantidad de casos identificados (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista).

Las principales organizaciones criminales operativas en Honduras son la Mara Salvatrucha y Barrio 18, existiendo además otras agrupaciones más pequeñas, también denominadas clicas; por ejemplo, la organización criminal de ámbito interno en Tegucigalpa denominada “El combo que no se deja” (Morales Ocampos, 2020. Entrevista). Estas organizaciones están escalando socialmente, contando con profe-

sionales preparados como abogados y economistas, y teniendo acceso a instituciones públicas incluidas aquellas encargadas de la investigación, persecución y administración de justicia, lo que les permite quedar impunes (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Esta situación también afecta el acceso a la justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar. Así, se han identificado casos donde los procesos por violencia intrafamiliar no han avanzado porque las organizaciones criminales han influido al Poder Judicial, y otros casos en que la persona agresora, integrante del grupo criminal, ha logrado que la mujer quede como culpable o ha amenazado a sus abogadas o abogados (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Cabe señalar que Honduras no tiene una legislación específica sobre criminalidad organizada más allá de lo planteado en el Código Penal. Esta situación requiere ser solucionada a fin de poder establecer una política de persecución del fenómeno que tenga en cuenta, entre otros, el enfoque de género y la VCMN que estas organizaciones cometen. Sin embargo, a falta de una norma específica, se han podido identificar algunas normas que coadyuvan a la persecución de la criminalidad organizada. Por ejemplo, el Decreto N° 144-2014, Ley Especial contra el Lavado de Activos, que permite utilizar las técnicas especiales de investigación, como las intervenciones telefónicas, para la investigación de las organizaciones criminales (Morales Ocampos, 2020. Entrevista). Esta situación debe ser tomada en cuenta al momento de desarrollar una norma contra el crimen organizado, a fin de no limitar buenas prácticas existentes en la actualidad.

Además, el artículo 248 del nuevo Código Penal incluyó el delito de desplazamiento forzado cometido por particulares, lo cual permite perseguir casos donde la criminalidad organizada desplaza familias enteras para actos criminales o por el contexto de inseguridad creado en el territorio (Hernández Hernández, 2020. Entrevista). Se ha conformado, también, la Comisión interinstitucional para la protección de las personas desplazadas por

la violencia (CIPPDV), creada en noviembre de 2013 mediante el Decreto Ejecutivo N° PCM-053-2013, cuyo mandato es impulsar la formulación de políticas y la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado por la violencia, así como la atención, protección y búsqueda de soluciones para las personas desplazadas y sus familiares (Ministerio Público de Honduras, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

Finalmente, Honduras cuenta con la Ley sobre privación definitiva de dominio de bienes de origen ilícito, aprobada mediante Decreto N° 27-2010, que permite el decomiso anticipado y la posterior declaratoria de extinción del derecho de propiedad sobre los bienes de las organizaciones criminales. Esta norma permite perseguir el patrimonio de las estructuras criminales, un método que resulta indispensable para combatir este fenómeno (Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

5.5.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

En Honduras, acorde a la información existente, las mujeres ingresan a las organizaciones criminales por distintas vías. Se han identificado como tales el procedimiento de reclutamiento regular, igual a los varones; la relación sentimental con un miembro varón de la organización criminal que, una vez en la cárcel, utiliza a la pareja para cometer los delitos; la captación mediante el ofrecimiento de protección, exigencia o amenazas por parte de las organizaciones criminales que controlan el territorio; y, los procedimientos de desplazamiento forzado de la población que favorecen el reclutamiento de mujeres y niñas, niños y adolescentes (Hernández Hernández, 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras; Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

Las reglas dentro de la organización criminal son, acorde a las expertas y los expertos entrevistados, iguales para hombres y mujeres. Además, resulta imposible abandonar la organización criminal, dejarla o incumplir alguna de sus exigencias, ya que todo ello implica perder la vida (Hernández Hernández, 2020.

Entrevista; Morales Ocampos, 2020. Entrevista). En ese sentido,

[...] se han identificado la comisión de femicidio u otros delitos cuando las mujeres intentan escapar o como parte de ajustes de cuentas entre organizaciones rivales. Estos tienen características particulares como decapitaciones, violaciones, agresiones a órganos sexuales, y lenguaje dirigido contra autoridades en el cuerpo de la mujer (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista).

Se requiere, por tanto, de capacitaciones a profundidad en materia de VCMN y criminalidad organizada a las instituciones que investigan, persiguen y sancionan estos delitos, como la Fiscalía de Delitos contra la Vida, ya que muchas veces estos casos son investigados como homicidios simples o incluso se les aplican atenuantes debido a que la mujer se encontraba involucrada en la criminalidad organizada (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

Las mujeres que forman parte de las organizaciones criminales se encuentran a cargo de tareas accesorias y sin poder de liderazgo, como el cobro de una extorsión, la entrega de teléfonos a las personas que van a ser extorsionadas, el traslado de la droga o la venta de droga al consumidor final (Morales Ocampos, 2020. Entrevista). Estas son tareas de mayor exposición y, por tanto, con mayores probabilidades de identificación y aprehensión por las fuerzas de seguridad. En los casos de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, se han identificado casos de mujeres introducidas en la organización como pareja del líder, las cuales adoptan la posición de jefe después de la muerte de su pareja (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras; Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

Son pocas las normas de protección de las mujeres por los delitos cometidos, sin su consentimiento o debido a amenazas, en el marco de organizaciones criminales. En el caso del tráfico de drogas, el artículo 311 del Código Penal establece una pena menor cuando de las circunstancias del hecho y de las caracte-

rísticas personales del culpable, se deduzca una menor gravedad del delito. En cuanto a la trata de personas, la obligación de realizar actividades delictivas es considerada una forma de explotación (Código Penal, art. 219.1). Además, en Honduras también se plantea la no punibilidad de la víctima por la comisión de faltas o delitos, cuando los mismos se hayan cometido durante y debido al proceso de trata de personas y como consecuencia de esta (Decreto N° 59-2012, Ley contra la Trata de Personas, art. 47).

Por último, el artículo 49 del Decreto N° 59-2012 también establece el anticipo de prueba para las víctimas de trata de personas, lo que crea un marco de protección especial que no es otorgado a las víctimas de VCMN en el ámbito del crimen organizado. Se recomienda, por tanto, ampliar el marco de protección de las mujeres víctimas de violencia por parte de las organizaciones criminales, así como la identificación de atenuantes de la pena cuando los delitos hayan sido cometidos sin que la mujer pudiera brindar su consentimiento o decidir no actuar según las órdenes de la agrupación criminal.

5.5.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

Las niñas, niños y adolescentes hondureños, al igual que sus pares en otros países de la región, sufren la violencia del crimen organizado y las maras y pandillas. En el caso de las niñas, estas “ingresan a la mara o pandilla [porque] se encuentran, en su mayoría, en los territorios dominados por [estas organizaciones]. Crecen en ese entorno y admiran a los líderes. Tienen relaciones sentimentales con ellos. Los líderes las involucran en la pandilla, ya sea a través de la fuerza y amenazas o por los sentimientos amorosos (enamoramiento). Otras niñas ingresan para recibir protección frente a otras pandillas o frente a la misma pandilla (evitar violación sexual de otros miembros de la pandilla)” (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista). Además, las maras y pandillas someten a las mujeres y las niñas que luego son utilizadas para realizar actos ilícitos o son forzadas a actuar como parejas de los cabecillas de las maras (Aguilar et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con las Instituciones de Lucha contra la Trata de Personas).

En ese sentido, la presencia de niñas en las organizaciones criminales, pandillas o maras es el resultado de una situación de vulnerabilidad que las lleva a no tener otra opción que aquella de ingresar y obedecer al crimen organizado. La única norma de protección frente a la situación de violencia que puedan vivir las niñas, niños o adolescentes en las organizaciones criminales, es aquella frente a la violencia sexual. El artículo 254 del Código Penal de Honduras establece como agravante de la pena en el delito de estupro (violencia sexual contra personas menores de edad), la relación de superioridad entre la persona agresora y la víctima. Cabría realizar un estudio sobre si y cómo se viene utilizando esta norma en los casos existentes frente a la administración de justicia. De igual modo, es necesario impulsar a nivel estatal la adopción de una política pública de protección de la niñez y la adolescencia frente al crimen organizado en todas sus dimensiones y manifestaciones.

Resulta también problemático lo establecido por el artículo 259 del Código Penal hondureño sobre explotación sexual de menores de edad, puesto que otorga una pena de entre 8 a 12 años “si la explotación sexual del menor o [personas con] discapaci[dad] es forzada u obtenida mediante el empleo de violencia, intimidación, engaño, prevalimiento o cualquier medio por el que se consiga la anulación de la voluntad de la víctima. Se debe entender, en todo caso, que la explotación sexual es forzada cuando la víctima sea menor de catorce (14) años”. Según este articulado, se considera que la persona entre catorce y dieciocho años de edad puede consentir su explotación, lo que va en contra de los estándares internacionales de protección de la niñez y la adolescencia, así como aquellos relativos a la prohibición de la violencia y la explotación sexual.

Por otro lado, acorde a la información recogida, existen dos momentos en el proceso de ingreso de personas menores de edad a la criminalidad organizada. En un primer periodo la niña, niño o adolescente es utilizado para tareas accesorias como banderas (control de la operatividad de la policía o fiscalía para alertar a la organización criminal) o informantes; en un segundo momento, adquieren un mayor empoderamiento y se les hace ingresar de manera formal a la organización criminal (Perdes Bromfields,

2020. Entrevista). Esta instrumentalización de las niñas, niños y adolescentes se debe a que el sistema de justicia penal juvenil establece penas más bajas y un trato diferenciado, lo que resulta útil para el crimen organizado (Hernández Hernández, 2020. Entrevista; Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

Frente a esta situación, el marco normativo penal de Honduras establece como uno de los fines de la trata de personas, el reclutamiento de personas menores de dieciocho años para actividades criminales, entendido esto como el uso de niñas, niños y adolescentes en las actividades del crimen organizado (Decreto N° 59-2012, art. 6.12). Para todos los demás casos, solamente existe el artículo 32 del Código Penal que establece una agravante genérica para todos los delitos que se ejecuten valiéndose de una persona menor de dieciocho años, sin que se conozca su uso por parte de las instituciones de persecución y sanción del delito.

Además, la información recogida a través del presente estudio lleva a concluir que el reclutamiento e instrumentalización de las niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones criminales, maras o pandillas, no son analizados en los procesos de justicia penal juvenil (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista). En efecto, con respecto a las niñas:

La mayoría de los casos que tiene a su cargo la Fiscalía Especializada de Niñez son casos de niñas, niños y adolescentes involucrados en organizaciones criminales, ya sea como simpatizantes o miembros. La mayor parte de las niñas en centros de internamiento han ingresado por su relación con la pandilla. En ese sentido, con las niñas se debe mejorar la investigación para ver cómo fueron captadas por medio del ejercicio desigual de poder por parte de los miembros de las pandillas: el ser hombre y el ser parte de un grupo criminal (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista).

Esta situación se presenta también en el caso de mujeres jóvenes, las cuales “son reclutadas y retenidas contra su voluntad cuando son menores de edad. Sin embargo, cuando adquieren la mayoría de edad son perseguidas por los delitos que cometen como parte de las

organizaciones criminales. La situación inicial no se toma en cuenta” (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista).

A pesar de ello, la normativa hondureña parece tomar el rumbo contrario. El artículo 217 del Decreto N° 73-96, Código de la Niñez y la Adolescencia, establece que podrá prescindirse de la persecución penal de la niña, niño o adolescente que participa de delitos relacionados con la criminalidad organizada, sólo cuando éste colabore eficazmente con la investigación. La niña, niño o adolescente es visto sólo como un informante y no como una víctima de la criminalidad organizada, y su no persecución se basa únicamente en la información que pueda proporcionar a las instituciones. Honduras requiere repensar su política pública de protección de la niñez frente al crimen organizado, maras y pandillas, así como sus procesos de justicia restaurativa frente a las personas menores de edad que se ven involucradas en las organizaciones criminales por no tener otra alternativa posible.

5.5.4 Manifestaciones de VCMN

Las organizaciones criminales, maras y pandillas, al reclutar, utilizar e instrumentalizar mujeres y niñas cometen actos de violencia basada en el género. Para proteger a las mujeres y niñas de esta situación, el artículo 32 del Código Penal establece agravantes de la pena para todos los delitos perpetrados por motivos relacionados con el sexo, orientación sexual o identidad de género de la víctima; así como por razones de género. Además, el artículo 210 del Código Penal también estipula que “hay razones desiguales de poder entre hombres y mujeres basados en el género, cuando la muerte o la violencia aparece como una manifestación de discriminación hacia la mujer por el hecho de serlo, haya o no una relación previa entre agresor y víctima y con independencia de que se produzca en un contexto público o privado”. Honduras es el único país del estudio que incluye una agravante general en materia de género. Además, en el caso del delito de lesiones se ha incorporado una agravante específica para aquellos delitos que tengan como móvil las razones de género. Si bien estos son avances importantes, es necesario realizar un análisis de cómo se viene aplicando esta norma

a nivel de Ministerio Público y Poder Judicial, para asistir a las operadoras y los operadores en caso de que requieran capacitación sobre la temática.

En cuanto al femicidio/feminicidio como manifestación de la VCMN, a nivel nacional se han identificado casos de mujeres que han perdido la vida por no aceptar una relación sentimental con un miembro de la mara o pandilla, así como casos de mujeres víctimas colaterales por peleas entre organizaciones criminales, ya sea por el territorio, ya sea por ajustes de cuentas (Hernández Hernández, 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras). Ello se debe, en parte, porque las organizaciones criminales “no pueden dejar salir a la mujer de su campo de control porque ella puede ser informante” (Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras).

En estos casos, el artículo 208 del Código Penal impone una pena mayor para los casos donde el femicidio haya sido cometido en el marco de la criminalidad organizada, se hayan ocasionado lesiones o mutilaciones a la víctima o a su cadáver relacionadas con su condición de mujer; y, cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido por el culpable en un lugar público. Además, cabe señalar que el Manual de Procedimientos de Investigación de muertes violentas de mujeres para la Fiscalía Especial de Delitos contra la vida y la Unidad Especializada de Femicidios, incluye a la criminalidad organizada como posibles autores de femicidios/feminicidios no familiares o íntimos. Este reconocimiento explícito del crimen organizado como actor perpetrador de femicidios/feminicidios y su inclusión en el marco normativo y operativo nacional es un avance importante en la temática y a nivel regional, que sin duda cabe saludar y cuya implementación requiere estudios ulteriores a nivel país.

Ahora bien, otra manifestación de la VCMN común en Honduras es la violencia sexual. Al respecto, la mayoría de los casos son procesados como violación en grado de tentativa; sin embargo, a partir de la inclusión en el Código Penal del delito de otras agresiones de índole sexual (art. 250), se han identificado

un aumento de las denuncias especialmente por parte de mujeres jóvenes (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista). Además, la pena es mayor en los casos de violencia sexual cuando “la conducta realizada haya estado acompañada de actos particularmente degradantes o vejatorios para la víctima o sean realizados en contexto de violencia de género” (Código Penal, art. 255.4). Se invita al Estado a implementar capacitaciones para las operadoras y los operadores del sistema de administración de justicia, a fin de que las denuncias puedan ser procesadas de manera adecuada, utilizando el marco normativo identificado, lo que permitirá mayor protección de las víctimas.

En cuanto a los casos de trata de personas transnacionales, estos son, en su mayoría, casos de captación en Honduras y explotación en otros países (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista). El nuevo Código Penal despenalizó el delito de proxenetismo y cambió el delito de explotación sexual comercial por explotación sexual forzada, lo cual constituye un reto para la persecución de estos delitos. Por ello, la Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas (CICESCT) ha presentado una propuesta de reforma ante la Comisión de Género del Congreso Nacional para reformar el Código Penal en la parte especial de los delitos de trata de personas y explotación sexual forzada, en cuanto a la pena y los días de multa, a fin de establecer sanciones que concuerden con la afectación del delito sobre la víctima y en la sociedad (2020. Cuestionario Autoadministrado).

Finalmente, uno de los grandes problemas para la persecución de la VCMN cometida por las organizaciones criminales es el temor de las víctimas: “... se requiere su denuncia para iniciar el proceso. Para ello se ha creado una línea anónima, sin embargo, continúa el obstáculo del miedo de la víctima para obtener la denuncia en casos de extorsión” (Hernández Hernández, 2020. Entrevista). Además, en los casos de trata de personas, las víctimas no se consideran víctimas y por tanto no denuncian, especialmente en casos de explotación laboral y esclavitud, donde la cifra negra es aun muy amplia (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista). Ante esta situación se ha establecido la prueba anticipada, por la cual la víctima tiene

que brindar una única declaración ante el juez o jueza. Sin embargo, si esta herramienta no viene acompañada de un sistema de protección y un proceso de ayuda psicológica, resulta difícil que se pueda vencer el temor de mujeres y niñas ante las posibles consecuencias de actuar en contra del grupo criminal, la mara o la pandilla.

5.5.5 Recursos

Sobre los recursos financieros, el artículo 78 de la Ley sobre privación definitiva de dominio de bienes de origen ilícito, Decreto N° 27-2010, establece que el 2% de los bienes decomisados se deben destinar para las instituciones que trabajan programas de atención a víctimas de trata de personas o su resarcimiento en el caso en que proceda. Ahora bien, cabe señalar que las experiencias concretas de la reparación integral de las víctimas de trata de personas han sido sumamente limitadas, y que en los casos de organizaciones criminales perseguidas por trata de personas, son pocos los bienes decomisados (Aguilar et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con las Instituciones de Lucha contra la Trata de Personas).

Además, acorde a la misma norma, cuando la privación definitiva del dominio recaiga sobre bienes, productos o ganancias de delitos de trata de personas, este porcentaje se le asignará directamente al Fondo de Atención a Víctimas de Trata de Personas y Actividades Conexas (FOAVIT) administrado por la CICESCT. Además, el artículo 17 de la Ley contra la Trata de Personas, Decreto N° 59-2012, establece que la CICESCT destinará como máximo un treinta por ciento (30%) de sus recursos financieros al FOAVIT y un diez por ciento (10%) a la operación del Equipo de Respuesta Inmediata. A pesar de que esta es una buena práctica a nivel regional para otorgar fondos a la atención de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, en la práctica esta disposición no se viene cumpliendo, ante lo cual se exhorta al Estado hondureño a dar aplicación a lo dispuesto a nivel legal para una adecuada protección de las mujeres y niñas víctimas de trata de personas (Aguilar et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con las Instituciones de Lucha contra la Trata de Personas).

No existe una medida similar ni para las niñas, niños y adolescentes, ni para los casos de mujeres víctimas de violencia en el marco del crimen organizado. Por ello, es importante promover la adopción de una ley integral que contemple un fondo de reparación para víctimas de VCMN. Este fondo se puede financiar con el decomiso de los bienes de las organizaciones criminales, así como el establecimiento de medidas relacionadas con impuestos de entrada y salida del país, la promoción de donaciones de privados, entre otras buenas prácticas identificadas en otros países.

5.5.6 Institucionalidad

La lucha contra la criminalidad organizada en Honduras ha promovido la creación de distintas unidades especializadas. En primer lugar, se encuentra la Fuerza Nacional Anti Maras y Pandillas (FNAMP), una unidad conformada por personal de distintas instituciones como la Policía Nacional, la agencia de inteligencia nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público, entre otras. Esta diversidad de agentes es su gran fortaleza puesto que permite un trabajo multisectorial y coordinado según las diversas especialidades. En ese sentido, “... se otorgó a la FNAMP una unidad de fiscales que trabajara directamente con la institución [...] y, a nivel del Poder Judicial, antes los casos eran llevados o asignados a distintas salas con distintos criterios jurisprudenciales. Para resolver esta problemática, la Corte Suprema creó la sala especializada en extorsión, lo que facilitó y mejoró el trabajo” (Hernández Hernández, 2020. Entrevista). Esta unidad multidisciplinaria resulta una buena práctica que se ha observado también a nivel de otros países de la región, siendo necesaria una discusión regional sobre la importancia de unidades de lucha contra el crimen organizado, conformadas por las diversas instituciones de investigación y persecución del delito, así como por operadores y operadoras de distintas especialidades temáticas.

En Honduras, existe también el Centro Antipandillas Transnacional de la Policía Nacional, el cual coordina las investigaciones sobre la delincuencia organizada, tanto a nivel nacional como regional e internacional (Ministerio de Seguridad de Honduras, 2020. Cuestionario

Autoadministrado). Al respecto, resulta importante que exista comunicación y coordinación entre esta unidad policial y la FNAMP, puesto que existe una vinculación entre el crimen organizado, las maras y las pandillas que debe ser tomada en cuenta en cualquier proceso de investigación y persecución.

En cuanto al Ministerio Público, se ha creado la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado, la cual se divide en diversas secciones: lavado de activos y privación de dominio, antidrogas transnacional, antiextorsión, secuestro, y robo de vehículos y tráfico de armas. Esta conformación de la Fiscalía Especial permite que “... la comunicación entre las distintas fiscalías sea continua y se colabore con los casos. Por ejemplo, las intervenciones telefónicas en casos de muerte de mujeres se comparten con la otra fiscalía que lleva el caso. Además, existe un intercambio de pruebas entre fiscales para una mejor persecución del delito” (Morales Ocampos, 2020. Entrevista). El trabajo de campo realizado a nivel regional, nos permite concluir que este tipo de estructuras que reúnen bajo una misma jefatura las diversas fiscalías o unidades relacionadas con el crimen organizado y los delitos conexos, facilitan su persecución y permiten obtener mejores resultados.

Ello especialmente en lo que concierne a la coordinación entre las fiscalías abocadas a la persecución de las organizaciones criminales, de los delitos financieros como el lavado de activos y aquellas que ubican los bienes de dichas organizaciones a través del decomiso y extinción de dominio. Ello, toda vez que “... la fiscalía concentra los principales delitos de crimen organizado y cuando se identifica el patrimonio, se apertura la denuncia paralela para privación de dominio. De este modo, si no se logra la acusación por organización criminal igual puede privarles del patrimonio” (Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

La adecuada coordinación entre las fiscalías también se viene produciendo con otras especialidades. Por ejemplo, a nivel de la Fiscalía Especial de Protección a la Niñez y la Adolescencia de Honduras, se señala que “las coordinaciones con otras fiscalías son buenas: la fiscalía especializada de pandillas y maras inicia el caso y al identificar a una niña, niño

o adolescente, nos deriva el caso” (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista). En esta misma Fiscalía Especializada se ha creado recientemente la Sección de investigación de narcomenudeo para poder investigar toda la estructura criminal y no solo la venta de droga. Ello mejorará las investigaciones de niñas, niños y adolescentes utilizados por las organizaciones criminales para cometer dicho delito (Perdes Bromfields, 2020. Entrevista). En ese sentido, resulta indispensable que esta nueva sección pueda coordinar con la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado, especialmente en lo concerniente a la sección de antidrogas, a fin de realizar un trabajo eficiente considerando los pocos recursos humanos y logísticos disponibles.

Finalmente, el Ministerio Público también cuenta con una Unidad contra la Trata, Explotación Sexual Comercial y Tráfico de Personas que se creó en el 2018, pues antes formaba parte de la Fiscalía Especial de Protección a la Mujer. Esta unidad también se encuentra habilitada para perseguir casos de trata de personas cometidos por organizaciones criminales (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista). Mientras que los casos de femicidio/feminicidio son perseguidos por la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Vida. Cabe señalar que la Unidad contra la Trata, Explotación Sexual Comercial y Tráfico de Personas también ha logrado asentar un sistema de comunicación con las diversas Fiscalías especializadas relacionadas con niñez y adolescencia, crimen organizado, entre otros (Aguilar et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con las Instituciones de Lucha contra la Trata de Personas).

El crimen organizado es un delito complejo, puesto que incluye una multiplicidad de grupos criminales, maras y pandillas, que a su vez cometen -de manera independiente o en colaboración- múltiples delitos y manifestaciones de la VCMN. En ese sentido, es necesario que estas unidades y fiscalías especializadas también puedan entrar en coordinación constante. Por ende, se recomienda a nivel país crear mecanismos de trabajo o de comunicación conformado por las Fiscalías y Unidades relacionadas con el crimen organizado y la VCMN, para que puedan iniciarse coordinaciones continuadas, intercambio de información, desarrollo de es-

trategias comunes y resolución de obstáculos que pudieran impedir la persecución adecuada de las organizaciones criminales en todas sus variantes y por todos los delitos que cometen contra las mujeres y las niñas.

5.5.7 Recomendaciones

A partir del análisis realizado en los acápites anteriores, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Impulsar la ratificación del Protocolo CEDAW, para que mujeres y niñas víctimas de violencia tengan acceso a la presentación de comunicaciones individuales frente al Comité CEDAW.
- Promover la firma y ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, considerando que este es un medio empleado por las organizaciones criminales contra sus víctimas con el conocimiento de los actores estatales.
- Adoptar una norma específica en materia de criminalidad organizada que contemple un enfoque de género y medidas específicas para los casos de VCMN, así como la protección de niñas, niños y adolescentes en el marco de las organizaciones criminales, las maras y las pandillas. La norma se puede analizar y adaptar al contexto hondureño, las buenas prácticas nacionales y regionales recogidas en el presente estudio.
- Profundizar el análisis de la situación de las mujeres en el crimen organizado, y construir un marco de protección de las mujeres víctimas de violencia por parte de las organizaciones criminales, así como la identificación de atenuantes de la pena cuando los delitos hayan sido cometidos sin que la mujer pudiera brindar su consentimiento o decidir no actuar según las órdenes de la agrupación criminal.
- Repensar la política pública de protección de la niñez y adolescencia frente al crimen organizado, maras y pandillas, así como los procesos de justicia restaurativa frente a las personas menores de edad que se ven involucradas en las organizacio-

nes criminales por no tener otra alternativa posible. Actualmente, solo incluye la condicionalidad de su persecución penal a la provisión de información sobre la organización criminal, lo que puede poner en serio riesgo la integridad y vida de la niña, niño o adolescente.

- Reformar el delito de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, estableciendo que ninguna persona menor de edad puede consentir su explotación conforme a los estándares internacionales.
- Analizar el uso de la normativa penal con enfoque de género relacionada a los diversos delitos de VCMN por parte de las instituciones de investigación, persecución y sanción del delito, a fin de establecer su uso adecuado, así como realizar procesos de capacitación a las diversas instituciones.
- Impulsar la reforma normativa promovida por la CICESCT ante la Comisión de Género del Congreso Nacional para reformar el Código Penal en la parte especial de los delitos de trata de personas y explotación sexual.
- Mejorar y reforzar los procesos de protección y acompañamiento psicológico de las mujeres y niñas víctimas de violencia por parte de las organizaciones criminales, maras y pandillas, a fin de que puedan presentar su denuncia y acceder a la justicia y a la reparación integral.
- Promover la adopción de una ley integral que contemple un fondo de reparación para las víctimas de VCMN por parte del crimen organizado, el cual contemple como forma de financiamiento el decomiso y extinción de dominio de los bienes de las organizaciones criminales, y las demás buenas prácticas identificadas en otros países de la región.
- Implementar lo dispuesto por la Ley sobre privación definitiva de dominio de bienes de origen ilícito, Decreto N° 27-2010, respecto de los fondos destinados a la atención a víctimas de trata de personas o su resarcimiento.

- Crear una comisión, grupo de trabajo o mecanismos de articulación conformado por los distintas Fiscalías y Unidades relacionadas con el crimen organizado y las distintas manifestaciones de la VCMN, para que pueda darse una coordinación continuada, un intercambio de información permanente, se desarrollen estrategias comunes y se resuelvan los obstáculos que pudieran impedir la persecución adecuada de las organizaciones criminales en todas sus variantes y por todos los delitos que cometen contra las mujeres y las niñas.

5.6 México⁹

México ha firmado y ratificado casi todos los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. En cuanto a la protección de las niñas, niños y adolescentes, se recomienda a las autoridades nacionales, ratificación de la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, tratado regional que refuerza el marco de protección de la niñez mexicana ante la criminalidad organizada y los procesos de tráfico de niñas, niños y adolescentes a nivel regional e internacional.

5.6.1 Características del crimen organizado

La realidad del crimen organizado en México es compleja, operando en el mismo territorio, organizaciones criminales nacionales y agrupaciones criminales extranjeras que entran en contacto con estas organizaciones nacionales para operar en territorio mexicano (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). Acorde a la información que poseen las operadoras y los operadores de las entidades federativas, estos grupos se van fortaleciendo a través de la captación de hombres y mujeres con antecedentes de criminalidad que se encuentran en los territorios que controlan la organización criminal (Rendón Ramirez, 2021. Entrevista). Además, dentro de estos grupos criminales

organizados se tienen distintas células, las cuales, si bien en un inicio eran agrupaciones independientes, poco a poco se van sumando a la organización criminal más grande, dando paso a un proceso de especialización donde cada célula se encarga de la comisión de un determinado delito (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista).

Así, las organizaciones criminales en México, de manera similar a lo que ocurre en otros países del estudio, poseen una estructura rígida, con un jefe jerárquico y un organigrama con roles específicos, y cometen delitos con el fin de obtener recursos financieros y poder (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). Finalmente, se han identificado también organizaciones criminales innominadas, es decir, grupos que no se autoidentifican con un nombre o símbolo, pero que se dedican al tráfico de personas migrantes y son muchas veces coordinadas desde otros países (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista).

Ante esta realidad, la normativa mexicana recoge la definición de criminalidad organizada de la Convención de Palermo, al tipificar el delito en el artículo 164 del Código Penal Federal y el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Además, también incluye el delito de pandilla, entendiéndose por ésta a la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito (Código Penal Federal, art. 164). Cabe señalar que, en el caso de México, la pandilla requiere menos elementos de prueba que la asociación criminal o criminalidad organizada, mientras que, en otros países, como El Salvador, es lo opuesto. En cuanto a las pandillas, el mismo artículo establece una agravante genérica; esto es, se aumenta la pena por cualquier delito cometido en el marco de una pandilla.

En cuanto a la definición de delito grave, México establece, en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una lista de delitos para los cuales se aplica la prisión preventiva oficiosa. Este artículo, modificado por el Decreto expedido el 11 de abril de 2019, incluye entre los delitos el abuso o violencia sexual contra personas menores de edad, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de

9. En el caso de México, el estudio contempla el análisis de las normas a nivel federal y las leyes generales. No ha sido parte del estudio el análisis de las normas a nivel de entidades federativas, salvo algunas menciones a las mismas cuando éstas han surgido como parte del proceso de recojo de información a nivel de instituciones estatales.

personas, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. Esta norma es una de las pocas que incluye diversas manifestaciones de VCMN en la categoría de delito grave, especialmente en el caso de femicidio/feminicidio. Cabe realizar un estudio a profundidad sobre cómo se viene aplicando este cambio normativo, especialmente en beneficio de la protección de mujeres, niñas y adolescentes.

Además, México ha incorporado una agravante para los casos de delitos cometidos por pluralidad de personas. Este es el caso del delito de violación sexual (Código Penal Federal, art. 266 BIS) y el secuestro (Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 10). En el caso del delito de trata de personas, la agravante hace mención expresa a la comisión del delito por parte de la delincuencia organizada (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, art. 42), lo mismo sucede para el caso del delito de extorsión tipificado en el artículo 390 del Código Penal Federal.

Al igual que otros Estados, coadyuva a la persecución de las organizaciones criminales la posibilidad de utilizar la prueba trasladada. Esto es, que “las pruebas producidas en un proceso distinto podrán ser utilizadas en la investigación y la persecución de la delincuencia organizada y serán admitidas para su respectiva valoración con los demás medios probatorios. En los procedimientos penales se tendrá por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada cuando exista una sentencia judicial irrevocable emitida por cualquier tribunal nacional o extranjero que tenga por acreditada dicha existencia” (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, art. 41). Lo mismo se ha dispuesto para los casos de extinción de dominio, cuyos procesos podrán incorporar “datos de prueba provenientes de la carpeta de investigación o medios de prueba provenientes del procedimiento penal mixto,

estos serán prueba legalmente pre constituida, que no debe repetirse en juicio” (Ley Nacional de Extinción de Dominio, art. 126). Esta es una buena práctica cuya implementación se sugiere analizar, a fin de que los resultados positivos de estas disposiciones puedan ser difundidos a nivel regional y adoptados por otros países.

En los últimos años, han aumentado las organizaciones criminales en diversos estados federados de México, por ejemplo, en el caso del Estado de México, antes el crimen organizado operaba en la zona sur donde queda la frontera con el Estado de Guerrero, mientras que actualmente también se encuentran actuando en la zona urbana (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). Asimismo, los grupos criminales van adquiriendo poder y con ello, aunado a los casos de corrupción y cooptación de las esferas políticas, van creando una percepción de impunidad (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista; Rendón Ramírez, 2021. Entrevista). Este patrón de impunidad es comunicado a los familiares de las y los miembros de las organizaciones criminales, así como a posibles víctimas y los entornos sociales donde operan, atemorizándolos. Por ello, en muchos casos no se denuncia y la violencia crece, tanto en la esfera privada, como en el espacio público.

Además, para evitar testimonios o colaboraciones con las autoridades, las organizaciones criminales incurren en actos de violencia que, en algunos casos, pueden alcanzar el umbral de la tortura. Sin embargo, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de México, al igual que otros países, no considera a los particulares como posibles sujetos activos del delito. Es decir, la tortura solo puede ser cometida por funcionarios públicos o por otras personas que actúen en su nombre o con su consentimiento. Sin embargo, sería recomendable contar con una lectura amplia del artículo 27 de la norma especializada, el cual plantea el aumento de la pena cuando se cometa el delito de tortura con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre los hechos que conduzcan a la investigación de otro delito. Esta disposición puede ser utilizada para perseguir organizaciones criminales que cometan tortura para ocultar otros crímenes o

amedrentar a posibles testigos y cooperadores en los procesos de administración de justicia.

El listado de agravantes de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de México toma en cuenta diversas situaciones de vulnerabilidad, por ejemplo, cuando la víctima es una niña, niño o adolescente, una mujer gestante, una víctima de violencia sexual, una persona migrante o afrodescendiente, o pertenezca a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otra situación equiparable (art. 27). También se agrava la pena, según el mismo artículo, cuando el motivo del delito sea la identidad de género o la orientación sexual de la víctima.

Para una mayor protección de las mujeres y niñas, la norma establece que, en el caso del delito de tortura, cualquier peritaje debe ser realizado por peritos del sexo femenino o del sexo que la víctima elija, y de médicos pediatras y otros profesionales con especialidad en el tratamiento de niñas, niños o adolescentes (Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de México, art. 4). Al respecto, se recomienda llevar a cabo un estudio específico sobre el delito de tortura y las organizaciones criminales, verificando a nivel de casos, las particularidades de este delito cuando las víctimas son mujeres, niñas, niños o adolescentes, o personas del colectivo LGBTIQ+.

México ha logrado avances positivos también en materia de desaparición de personas. Así, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas distingue entre la persona desaparecida cuando esta situación se presuma consecuencia de la comisión de un delito, y la persona no localizada. Además, la norma incluye, entre los principios de actuación, la perspectiva de género en todas las diligencias que se realicen, garantizando que estas se lleven a cabo “libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo, género, identidad u orientación sexual de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, vio-

lencia o se impida la igualdad [...]” (art. 5). Esta disposición se ha operativizado a través del Protocolo Homologado para la investigación Desaparición Forzada, incluyendo la desaparición de personas cometida por particulares.

A pesar de ello, del mismo modo que en los casos de tortura, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en el artículo 27, establece que los particulares solo pueden cometer el delito con la aquiescencia o bajo las órdenes de funcionariado público. De igual manera, el artículo 28 de la norma, establece que un agente privado puede resultar culpable de ocultar o negarse a proporcionar información sobre la persona desaparecida; sin embargo, nuevamente la norma hace indicación de que este acto debe incluir “la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un funcionario público”. De este modo, se recomienda modificar la norma o establecer una interpretación amplia de la misma, a fin de poder perseguir los casos de desaparición de personas cometidos por las organizaciones criminales.

Finalmente, México, en la búsqueda de contar con un marco penal que pueda actualizarse a lo largo del tiempo, establece en el artículo 6 del Código Penal Federal que “cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos [instrumentos normativos] [...]”. Esta práctica resulta importante considerando que la VCMN en el marco de la criminalidad organizada es un fenómeno que plantea retos de persecución penal y que, debido a su complejidad y cambios en el tiempo, puede dejar desfasadas las normas de un Estado. Además, con esta disposición, los tratados internacionales se incorporan de manera directa en la norma penal nacional.

5.6.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

La problemática respecto a las mujeres en las organizaciones criminales no es ajena a México, donde se han identificado varias como miembros de grupos criminales. Sin embargo, es importante identificar las causas que llevan

a las mujeres a unirse a la criminalidad organizada. Muchas se ven involucradas en el crimen organizado por el ambiente familiar. En efecto, un alto número de las más buscadas por la Drug Enforcement Administration (DEA), han nacido en el seno de familias que pertenecen a las organizaciones criminales y se ven involucradas en este contexto criminal desde niñas (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). Otras, desarrollan vínculos emocionales con varones miembros de estas organizaciones criminales, los cuales son luego utilizados contra ellas, por ejemplo, a través de las amenazas o la violencia contra las hijas e hijos (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista).

No deja de ser cierto que existen mujeres que han asumido roles de liderazgo en las organizaciones criminales (Rendón Ramírez, 2021. Entrevista). En el caso de la trata de personas, además, las mujeres son utilizadas en la etapa de captación, para generar un contexto de confianza en la víctima, la cual es engañada por el poder económico demostrado por la mujer encargada del enganche (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). Sin embargo, la casuística permite ver que la mayor parte de ellas se encargan de roles secundarios o de colaboración, como la preparación de alimentos para las personas secuestradas o para las víctimas de trata de personas.

En cuanto a las mujeres que hayan cometido delitos en el marco del crimen organizado, el Código Penal Federal mexicano no establece una respuesta penal específica. No obstante, el artículo 52 de la norma penal señala que la determinación de la pena y las medidas de seguridad tendrá en cuenta, entre otros, el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta la forma y grado de intervención, la edad, la educación, las condiciones sociales y económicas, así como los motivos que lo y la impulsaron o determinaron a delinquir. Además, en el caso del tráfico de drogas, el artículo 58 y el artículo 193 de la norma penal establece como excepción los casos de individuos en los que concurran aislamiento social y extrema necesidad económica, y que hayan sido encontrados transportando droga.

Resulta importante analizar si estas normas se vienen utilizando para los casos de mujeres, ni-

ñas, niños y adolescentes utilizados por la criminalidad organizada para la comisión de delitos o la colaboración en actividades secundarias. En ese sentido, es necesario que durante la etapa de investigación se analice si existió un factor o contexto de vulnerabilidad que influyó en la participación de la mujer en las actividades ilícitas de la organización criminal, o si, por el contrario, se están utilizando argumentos para evitar la sanción de la organización criminal y las personas pertenecientes a dicha red (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos). Para ese análisis, se recomienda iniciar por estudios de casos que han llegado o se encuentran en el sistema de administración de justicia.

5.6.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

La información sobre el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por organizaciones criminales da cuenta de una diferenciación en función del género. Mientras que los niños y adolescentes varones son reclutados para formar parte de la agrupación criminal, las niñas y adolescentes mujeres son victimizadas y explotadas, en su mayoría de forma sexual (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). Ante esta realidad, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes es la única norma a nivel de los países materia de estudio que incluye un apartado sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia para personas adolescentes. Esta política pública tiene como objetivo el implementar acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir sus distintas causas.

Asimismo, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, en el artículo 149, desarrolla el concepto de obediencia debida, a partir de la cual “se excluye la responsabilidad de la persona adolescente que al momento de la comisión de la conducta tuviere entre doce años y menos de catorce, cuando el delito se realice por orden de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre el adolescente y éste no tuviera conocimiento pleno de la ilicitud de los hechos”. Esta norma parece iniciar a reflejar una correspondencia entre la gravedad del uso

de niñas, niños y adolescentes en la comisión de delitos, y la protección que estos últimos deben recibir en virtud de la situación que les llevó a delinquir.

En el mismo sentido, el artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes señala que las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por la incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas. Ahora bien, resulta necesario verificar si estas disposiciones se están implementando en los procesos contra niñas, niños y adolescentes infractores de la ley penal, en qué casos y cuáles son las motivaciones dadas por las autoridades de administración de justicia para su inaplicación.

Otra temática importante es la criminalización de niñas, niños y adolescentes en virtud de estereotipos sociales que pesan sobre ellas y ellos por los contextos de violencia y delincuencia donde viven y crecen. Cabe recordar que las niñas, niños y adolescentes, al igual que en el caso de las mujeres, se ven envueltos en las organizaciones criminales por el ámbito familiar y social desde temprana edad, sin que medie consentimiento o posibilidad de salir de dicha situación. Por ello, resulta positivo que la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes también establezca que, al momento de determinar la responsabilidad de un o una adolescente, “no se admitirá, en su perjuicio y bajo ninguna circunstancia, consideraciones acerca de la personalidad, vulnerabilidad biológica, temibilidad, peligrosidad, ni de cualquier otra que se funde en circunstancias personales de la persona adolescente imputada” (art. 20).

Considerando los resultados del trabajo de campo, a través de entrevistas a las operadoras y los operadores de los sistemas de persecución y administración de justicia, resulta de suma importancia la presente disposición, por cuanto la estigmatización de adolescentes relacionados con la criminalidad organizada es una situación difusa a nivel regional. Cabe

señalar que, existen oportunidades de mejora, especialmente con relación a la edad mínima de responsabilidad penal de persona menor de edad, la cual debe elevarse como mínimo a los 14 años, y en un mejor escenario, a los 15 o 16 años de edad (Comité de los Derechos del Niño, 2019, para. 22). En teoría, la edad mínima tendría que ser los 15 años, en México son los 12 años. Para entrar a prisión general son los 14 años; en México, 16. Se debe extender el análisis sobre este tema. Se puede ampliar utilizando la Observación 24 del Comité de Derechos del Niño.

En el caso específico del tráfico de drogas, se ha verificado la captación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas, para ser utilizados por los vendedores de droga para que vendan en colegios o para que controlen el lugar (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). A pesar de ello, los artículos 58 y 193 del Código Penal Federal únicamente consideran como excepción a la sanción, los casos de personas dedicadas al transporte de drogas debido a la concurrencia de contextos de aislamiento social y extrema necesidad económica. Por ello, se recomienda revisar la normativa sobre tráfico de drogas y las disposiciones penales relacionadas a este delito, a fin de establecer un marco más protector para los casos de utilización e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por la criminalidad organizada dedicada a la venta o el transporte de droga.

Mientras se realiza dicha revisión, y para todos los demás delitos en los cuales las organizaciones criminales utilizan a niñas, niños o adolescentes, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 52 del Código Penal Federal, el cual señala que la determinación de la pena y las medidas de seguridad tendrá en cuenta, entre otros, el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta la forma y grado de intervención, la edad, la educación, las condiciones sociales y económicas, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Todas estas disposiciones deben ser tomadas en cuenta al momento de establecer medidas de internamiento para adolescentes, y no sólo para establecer penas mínimas sino para impulsar alternativas a las medidas de internamiento. Especialmente en los delitos de secuestro, trata de personas, extorsión agravada, homicidio

doloso y feminicidio, violación sexual y lesiones dolosas, donde el internamiento se encuentra dispuesto por parte del artículo 164 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Finalmente, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada agrava la pena en todos los casos en que una organización criminal use a niñas, niños o adolescentes para la comisión de delitos (art. 5). Además, existe una agravante específica para el caso de las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, art. 25). Lo mismo ocurre en el caso del tráfico de drogas, donde se agrava la pena por el uso de niñas, niños y adolescentes para la comisión del delito, así como el aprovechamiento de situaciones familiares, de autoridad o jerarquía (Código Penal Federal, art. 196).

5.6.4 Manifestaciones de VCMN

La VCMN es entendida en México como la violencia basada en el género, incluyendo así a la población LGBTIQ+, pudiendo ser esta violencia de índole comunitaria con actos individuales o colectivos, lo que incluye a la violencia perpetrada por las organizaciones criminales (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 5 y 16). Cabe señalar, sin embargo, que el mismo artículo 5 de la norma establece que se entenderá como víctima únicamente a las mujeres, pudiendo esta disposición excluir al colectivo LGBTIQ+ de la calificación de víctima y de las medidas de protección a las que tienen derecho. Se recomienda analizar las disposiciones de interpretación jurisdiccional de esta definición de víctima y canalizar un debate para incluir en ella a toda persona que se identifique como mujer.

Además, en México recién se está visibilizando la VCMN cometida por organizaciones criminales, la cual aún sigue oculta y plantea casos de delitos más complejo, con un daño más grave a nivel psicológico y emocional, y con necesidades de atención específicas (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista; Chávez Villanueva, 2021. Entrevista). Una primera práctica innovadora

para enfrentar esta realidad es la creación de una alerta de violencia de género, la cual se emitirá cuando “I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame; II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten” (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 24). Esto permite actuar preventivamente según el contexto, siendo indispensable para ello el intercambio de datos con las agencias de persecución del delito. Resulta entonces importante identificar la existencia de sistemas de información que permitan medir las variables indicadas en la norma y alertar en los casos donde los valores de dichas variables suban considerablemente. De igual modo, sería conveniente analizar el uso que se ha hecho de esta alerta de violencia de género y su aplicación para casos de violencia generalizada debido a la presencia de organizaciones criminales en un determinado territorio.

Ahora bien, resulta importante establecer que muchas de las denuncias que llegan a las fiscalías especializadas en materia de género son por violencia intrafamiliar. Ello, no obstante, no excluye a priori la existencia de una conexión con el crimen organizado. En efecto, muchos de los casos de femicidios/feminicidios se plantean como femicidios/feminicidios íntimos, cometidos por parejas o exparejas, o personas varones cercanas al entorno de las víctimas, los cuales están relacionados con organizaciones criminales (Chávez Villanueva, 2021. Entrevista). Para la protección de las mujeres y las niñas ante este tipo de casos, se ha considerado como indicador de riesgo a los antecedentes violentos de la persona agresora, así como:

“[...] que el agresor tenga una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de personas; que cuente con antecedentes de órdenes de protección dictadas en su contra; tenga antecedentes de violencia que impliquen una conducta agresiva o de peligrosidad; o

que tenga conocimiento en el uso de armas, acceso a ellas o porte alguna” (Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 24 y 40).

Esto resulta importante porque puede generar una alerta ante situaciones de mujeres y niñas que conviven con miembros de la criminalidad organizada. En el caso del Estado de México, durante la primera entrevista a la víctima, se incluyen preguntas indirectas sobre este tema, por ejemplo, si la persona agresora se encuentra vinculada con actividad criminal relacionada con organizaciones criminales, a fin de establecer las medidas de protección más adecuadas para este tipo de casos (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista).

Ahora bien, México, a través del artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define la violencia feminicida como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, que puede producirse en los ámbitos público y privado. Resulta, sin embargo, problemática la definición de feminicidio que recoge el artículo 325 del Código Penal Federal, por cuanto establece que el delito se produce cuando se da muerte a una mujer por razones de género, siendo estas que:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. [que] a la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; III. [que] existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; IV. [que] haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. [que] existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. [que] la víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; [y] VII. [que] el cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

De este modo, se restringe las razones de género a un determinado número de circunstancias,

las cuales no siempre se presentan en un caso de femicidio/feminicidio. Lo mismo ocurre en la tipificación del delito de feminicidio en algunos Estados Federados. Por ejemplo, en el caso del Estado de Chihuahua, la Fiscalía presentó el caso de una mujer cuya pareja le exigía dinero, es decir, cometía violencia patrimonial previa al feminicidio, pero en el juicio oral se indicó que este caso no podía perseguirse como feminicidio porque no entraba en una de las causales de violencia de género establecidas por la norma de la entidad federativa (Chávez Villanueva, 2021. Entrevista). Convendría entonces analizar las tipificaciones del delito de feminicidio a nivel federal y de estados federados, y establecer en todos los casos una cláusula abierta que permita perseguir la gran variedad de casos de femicidios/feminicidios existentes.

Siempre en el contexto del Estado de Chihuahua, la casuística da cuenta de un mayor número de casos con involucramiento del crimen organizado. Por ejemplo, se identificó y persiguió el caso de una joven de 22 años, secuestrada junto a otras cuatro personas varones por tomar dinero del grupo criminal, siendo que la organización criminal liberó a los varones, pero a la mujer la asesinaron lesionándola en 22 ocasiones (Chávez Villanueva, 2021. Entrevista). Este es un ejemplo de un homicidio que tiene un trasfondo de género y que permite observar cómo las organizaciones criminales no actúan de la misma manera con hombres y mujeres. De este modo, el femicidio/feminicidio, al igual que la trata de personas, son dos delitos en los cuales la delincuencia organizada está involucrada. Sin embargo, en el caso del femicidio/feminicidio existe la percepción de que este no es cometido por la delincuencia organizada, pero hay que separar los elementos de prueba durante la investigación y analizar cada caso de manera autónoma (Rendón Ramírez, 2021. Entrevista).

La Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género de Chihuahua, por ejemplo, comienza a tener más casos de VCMN cometida por organizaciones criminales ante el sistema de justicia. En una oportunidad, se persiguió el caso de una mujer involucrada en la venta de drogas en Chihuahua, a la que la organización criminal asesinó estrangulándola, para luego

depositarla en un lugar público, envolverla en una cobija y quemarla, dejando junto al cuerpo una nota de amenaza para todas las demás mujeres que trabajaban con una agrupación criminal rival (Chávez Villanueva, 2021. Entrevista). Sin embargo, en el juicio oral se le quitó la clasificación de delito de género porque el Juzgado indicó que lo mismo ocurría con los varones. Estos ejemplos dan cuenta de la necesidad de un estudio a profundidad sobre los femicidios/feminicidios no íntimos cometidos por organizaciones criminales en México, a fin de dar cuenta de las características de este tipo de delitos, sustentar con evidencia el trato diferenciado que tiene el crimen organizado con hombres y mujeres, y poder establecer criterios para su investigación y sanción adecuada.

Por otro lado, en el marco de la VCMN cometida por organizaciones criminales, los delitos de lesiones y homicidio serán considerados como calificados -es decir, con una sanción mayor- si se cometen en situaciones de ventaja. La definición de ventaja, establecida en el artículo 316 del Código Penal Federal, comprende los casos en que “V.- El activo sea un hombre superior en fuerza física y el pasivo una mujer o persona menor de dieciocho años; VI. - El homicidio y las lesiones se ocasionen en situaciones de violencia familiar; y VII.- Exista una situación de vulnerabilidad motivada por la condición física o mental o por discriminación”. De este modo, las situaciones de ventaja se restringen a la dualidad hombre-fuerte, mujer-débil, y tomando solo en consideración la fuerza física. Se requiere una nueva definición de la situación de ventaja que tome en cuenta las diversas dimensiones de sumisión que pueden existir a nivel general, por ejemplo, violencia psicológica o vulnerabilidad socioeconómica, así como las situaciones especiales de vulnerabilidad que se presentan para las mujeres y las niñas en el marco de las organizaciones criminales.

Conviene también enfocar los procesos de mejora normativa en el delito de violencia sexual, especialmente en lo que concierne a la violación sexual contra personas mayores de quince años y menores de dieciocho años. La norma considera que estos pueden otorgar su consentimiento y, en caso este se obtenga por

medio del engaño, la pena será de entre 3 meses a 4 años de cárcel (Código Penal Federal, art. 262), siendo necesaria la eliminación de esta diferencia etaria, así como una adecuación de todas las normas del mismo tipo a nivel de entidades federativas (Abanto et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos). A nivel de administración de justicia, sería importante considerar agravantes de la pena para aquellos casos donde existan situaciones de vulnerabilidad que refuerzan la conducta del delincuente. Además, este es un delito de persecución privada, lo cual resulta preocupante si se toma en cuenta la realidad de la violencia sexual en el país. Por ello, se recomienda modificar el artículo correspondiente y ampliar la sanción en los casos en que se ha utilizado el engaño o cualquier otro medio de subyugación de la voluntad de la víctima, así como ampliando la competencia para una persecución pública del delito.

En ese mismo orden de ideas, resulta preocupante el artículo 265 bis del Código Penal Federal, según el cual la violación sexual de la esposa o la concubina se persigue de manera privada a través de la querrela. Se recomienda una modificación de esta norma, en cuanto la víctima de violación sexual en el ámbito de pareja se encuentra en una situación de vulnerabilidad que muchas veces no la deja denunciar. Además, debido a la gravedad del acto, expresada también por la pena que va de los 8 a los 10 años de cárcel, este debería considerarse un delito de persecución pública.

México es un país de tránsito de personas migrantes hacia los Estados Unidos y ello genera una situación de inseguridad generalizada, que también involucra organizaciones criminales de los países centroamericanos, incluidas las maras y pandillas como Barrio 18 y la Mara Salvatrucha (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). Las personas migrantes en tránsito, además de sufrir diversas formas de violencia como la violencia física, el abuso sexual, y la extorsión, son captadas por grupos criminales dedicados a la trata de personas y/o el tráfico de drogas. De este modo, existe una línea delgada entre el tráfico y la trata de personas, siendo que muchas de las personas que entran por el tráfico, y que son sumamente vulnerables, terminan siendo víctimas de trata de personas por parte de los

grupos criminales (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). Además, las familias también se ven victimizadas por la organización criminal ya que están obligados a pagar la deuda de la primera víctima traficada (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista).

En un intento por proteger a las mujeres y niñas migrantes, el artículo 13 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, establece como medio del delito, la amenaza de denunciar ante las autoridades su situación migratoria en el país o cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales. Resulta importante e innovadora esta precisión sobre el uso y explotación de la condición migratoria irregular como un medio de sometimiento de la víctima. Cabe señalar que lo mismo aplica para los casos de explotación laboral, acorde con el artículo 22 de la misma norma. Lo cual resulta positivo considerando que muchas mujeres son víctimas de trabajo forzoso o esclavitud en los trabajos de limpieza o preparación de comida de la organización criminal (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). Asimismo, se vislumbran casos de trata de personas en la situación de las personas migrantes que trabajan en campos de cultivo (Rendón Ramírez, 2021. Entrevista).

De igual modo, la normativa especializada dispone la prohibición de devolución o expulsión de las víctimas de trata de personas, las cuales no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, art. 2). Acorde a la norma, la autoridad deberá cerciorarse de esta condición. De igual modo, las víctimas de trata de personas no serán perseguidas penalmente por los delitos que cometen mientras están sujetas al control o amenaza de sus victimarios, y las víctimas extranjeras no serán sancionadas por su situación migratoria irregular (Ídem, art. 37 y 38). Vista la actual situación migratoria, especialmente desde los países de Centroamérica, se sugiere verificar la aplicación de esta norma

para los casos de víctimas que hayan salido de su país de origen por un contexto de violencia generalizada provocada por las organizaciones criminales, maras o pandillas, especialmente en el caso de mujeres y niñas.

En México también se tienen casos de trata interna, cometida en su mayoría por las organizaciones criminales innominadas. Estas organizaciones captan a las mujeres a través del engaño, las inducen a iniciar una relación sentimental con un miembro del grupo criminal y a movilizarse hasta donde se encuentra la familia de la pareja, la cual es parte del grupo criminal que fuerza la víctima a ser explotada sexualmente a través de la amenaza hacia las hijas y los hijos (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista). Para una ulterior protección de las víctimas en este tipo de casos, la norma penal establece sanciones más drásticas si la explotación sexual se lleva a cabo por una persona ligada a la víctima por un lazo afectivo o de amistad, de gratitud, o algún otro que pueda influir en obtener la confianza de ésta (Código Penal Federal, art. 205 bis). Esto último resulta también de utilidad para la persecución de casos de explotación sexual en el marco de organizaciones criminales, maras o pandillas.

En cuanto a las formas de trata de personas interna, se han identificado casos de convivencia forzada entre niñas de 12 y 14 años cuyas familias las han cedido por dinero a hombres mayores (Rendón Ramírez, 2021. Entrevista). Para perseguir estas situaciones, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, incluye el matrimonio forzoso como una forma de explotación de la víctima de trata de personas (art. 28). Además, se agrava la pena para la persona que “realice explotación sexual aprovechándose de la relación matrimonial o concubinato. En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nulo el matrimonio” (Ídem, art. 29). Cabría ampliar la definición de matrimonio forzado a todas aquellas situaciones de convivencia forzada que se producen como consecuencia de un proceso de trata de personas o a raíz de una situación de vulnerabilidad de la víctima e imposibilidad de consentimiento libre, como en el caso de las organizaciones criminales.

Ahora bien, la trata de personas es un crimen que incluye diversas manifestaciones de VCMN. En un esfuerzo por incluir la dualidad criminalidad organizada y VCMN, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, señala que, durante la investigación y sanción deberá tomarse en cuenta la naturaleza de los delitos, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños, niñas y adolescentes (art. 7).

Asimismo, las organizaciones criminales buscan la despersonalización de la víctima a través de la retención de los documentos o el cambio de identidad, la violencia física y sexual, y en muchos casos el suministro de drogas para mantenerla cautiva y que pueda ser explotada un mayor número de veces (Cabrera e Hinojosa, 2020. Entrevista). Ante ello, México es el único país de la región que ha incluido como agravante para los casos de violencia sexual y de trata de personas, el previo suministro de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias prohibidas por la Ley General de Salud a la víctima, en contra de su voluntad o sin su conocimiento (Código Penal Federal, art. 266 BIS; Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, art. 42).

Además, en relación con el abuso o explotación sexual, se ha definido el acto sexual distinto a la cópula o penetración. Así, el artículo 260 del Código Penal Federal señala que “[...] para efectos de este artículo se entiende por actos sexuales los tocamientos o manoseos corporales obscenos, o los que representen actos explícitamente sexuales u obliguen a la víctima a representarlos. También se considera abuso sexual cuando se obligue a la víctima a observar un acto sexual, o a exhibir su cuerpo sin su consentimiento [...]”. Esto resulta de utilidad para los casos de explotación sexual, especialmente derivados de procesos de trata de personas, en que las niñas y adolescentes mujeres son obligadas a performances eróticas con los clientes sin llegar a la penetración de manera expresa.

Por otro lado, el artículo 18 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Deli-

tos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos también tipifica la promoción, publicidad, invitación, facilitación o gestión del viaje al interior o exterior del territorio nacional de personas con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con niñas, niños o adolescentes. Esta es una práctica innovadora toda vez que en el resto de la normativa regional se penaliza el traslado de la víctima, más no el traslado del cliente como en el caso de México. En el mismo sentido, el artículo 35 de la norma sanciona “... al que, a sabiendas de su situación de trata, adquiera, use, compre, solicite o alquile servicios de una persona para cualquiera de los fines previstos en los delitos materia de la presente Ley”. Sin embargo, es importante resaltar que la sanción hacia las personas que hacen uso de los servicios de las víctimas de trata de personas establecida por el artículo citado tiene una penalidad muy amplia, que va de los 2 a los 40 años de cárcel, por lo que, cuando los acusados solicitan procedimiento abreviado, la pena efectiva es mínima; mientras que, por ejemplo, en el caso de delitos sexuales, la pena es mucho mayor (Aguilar et al., 2021. Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos).

Cabría analizar, entonces, la aplicación de la norma relacionadas con el traslado de las personas que hacen uso de los servicios de las víctimas de trata, así como las penas efectivas otorgadas en cumplimiento del artículo 35 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Ello, a fin de establecer un conjunto de buenas prácticas de sanción a las personas que hacen uso de los servicios proporcionados por víctimas de trata de personas, y que puedan coadyuvar a la capacitación de las operadoras y los operadores del sistema de justicia a nivel nacional y regional.

Finalmente, cabe señalar que en México coexiste una Ley General en materia de trata de personas, que recoge conductas que puede ser sancionadas a nivel de fuero federal y federativo, normas específicas por cada entidad federativa que permite perseguir los casos de trata de personas que pudieran quedar fuera del ámbito de aplicación de la Ley General, y

los tipos penales del Código Penal Federal (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos). Por ello, se recomienda impulsar una reforma para evitar el conflicto aparente de normas, uniformar las conductas punibles entre Ley General, Código Penal Federal y las normas de las entidades federativas, así como incluir nuevas conductas que se hayan identificado en la casuística de trata de personas (Rendón Ramírez, 2021. Entrevista). Asimismo, la tecnología ha abierto nuevas puertas a la delincuencia organizada, tanto para la captación de víctimas como para su explotación, siendo necesario, por ende, replantear los tipos penales en cuanto a los requerimientos para probar el delito, los cuales en algunos casos ya no se condicen con la realidad (Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista).

En cuanto a la investigación de casos de desaparición de mujeres y niñas, muchas veces los casos se archivan por falta de pruebas; sin embargo, México plantea una práctica innovadora en relación con el secuestro que bien puede ser extendida a otros delitos relacionados con la VCMN. En este orden de ideas, el artículo 6 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 13 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establecen que no procede el archivo temporal de la investigación aun cuando no se cuente con elementos suficientes para iniciar la acción penal, debiéndose continuar con las acciones necesarias para esclarecer los hechos.

Estas disposiciones han sido operativizadas a través del Acuerdo SNBP/002/2020 que aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Este relaciona la desaparición de personas con la VCMN y señala que:

20. Las autoridades tienen un deber reforzado de diligencia cuando exista violencia de género, el cual aplica, en este Protocolo, cuando se trate de la desaparición de una persona por su condición o identidad

de género, en específico, mujeres (niñas, adolescentes o adultas) y personas pertenecientes a la población de la diversidad sexual (LGBTTTI+). En ese sentido, al igual que la muerte violenta de toda mujer debe tener siempre como una línea de investigación el feminicidio, toda desaparición de mujeres, niñas y personas pertenecientes a la población de la diversidad sexual debe tener siempre como una línea de búsqueda la posibilidad de que la misma esté vinculada con otras formas de violencia de género, como la violencia sexual, la violencia familiar, la trata de personas, los feminicidios, los transfeminicidios, o con cualquier otro delito desaparición forzada o por particulares, secuestro, etc.- que pueda tener afectaciones diferenciadas por la condición de género de la víctima. [...]

22. De lo anterior se desprende que tanto las fiscalías como las comisiones de búsqueda, además de realizar las diligencias de búsqueda e investigación usuales, deben identificar cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la desaparición o no localización por motivos de género. Además, las búsquedas y las investigaciones deben considerar no sólo la situación de violencia personal en la que pudiera encontrarse inmersa la persona, sino también el contexto general o social que, generalmente, es adverso a esta población. [...]

44. Todo protocolo de búsqueda de mujeres es de aplicación obligatoria para la desaparición de mujeres transgénero.

En el análisis regional, este es el primer documento que señala de manera explícita la relación entre femicidio/feminicidio, desaparición y criminalidad organizada, lo cual se recoge de manera similar en el Protocolo Homologado para la investigación Desaparición Forzada, también la cometida por particulares. Se recomienda identificar su aplicación y las buenas prácticas que hayan podido surgir a partir de su aprobación, a fin de difundirlas a nivel regional.

5.6.5 Recursos

De manera similar que la mayor parte de los países focalizados, México cuenta con el Fon-

do de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas, tanto a nivel nacional, como en los diversos estados federados, que se nutre de los bienes decomisados a la criminalidad organizada y a aquellas personas que cometen el delito, de otras sanciones derivadas de la norma que impliquen un desembolso económico, así como de donaciones de terceros (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, art. 44). Sería conveniente analizar, a nivel país y en cada estado Federado, como se vienen utilizando estos fondos, a fin de poder mejorar el destino de los recursos y ampliar la ayuda a las víctimas.

Además, en el marco del Grupo de Trabajo de Atención a Víctimas de la Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, se creó un Fondo de Emergencia como subcuenta en el patrimonio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Este Fondo de Emergencia servirá, por tiempo determinado, “para el pago de los Recursos de Ayuda a que se refieren los Títulos Segundo, Tercero y Cuarto de la Ley General de Víctimas, para apoyo de víctimas de los delitos en materia de trata de personas y el establecimiento de un área, adscrita directamente a la oficina del Comisionado Ejecutivo, encargada de dar seguimiento a los asuntos relativos al delito de trata de personas, brindar asesoría a las unidades administrativas y ser el enlace con diversas dependencias y entidades, así como con los organismos autónomos y sociedad civil” (Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas, 2021. Cuestionario Autoadministrado).

Cabe señalar que, en México, las víctimas de trata tienen el derecho a una reparación integral del daño. Esta incluye: “a) Costos de tratamientos médicos, medicinas, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, prótesis o aparatos ortopédicos y órtesis; b) Costos de terapias o tratamientos psiquiátrico, psicológico y rehabilitación física, social y ocupacional; c) Costos de transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima u ofendido, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios; d) Pérdida de oportunidades, en particular las

de empleo, educación y prestaciones sociales; e) Daños materiales y pérdida de ingresos, incluida la indemnización laboral por el tiempo que no pudo laborar en su trabajo perdido; f) Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, y g) Otros que la sentencia establezca” (Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, art. 72).

En caso de los bienes del sentenciado o la sentenciada no sean suficientes para cubrir la reparación, esta se podrá cubrir con el Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas (Ídem, art. 32). El Fondo cubre también “... la estancia de víctimas, ofendidos o testigos de los delitos del fuero federal previstos en la Ley, en Albergues, Casas de Medio Camino y Refugios [...] así como la implementación de las medidas de protección” (Ídem, art. 72). Se recomienda que esta normativa sea la base para un sistema de reparación y ayuda a las víctimas de la VCMN, donde estas accedan a los mismos beneficios y que se tenga una partida presupuestaria o un fondo específico para cubrir los costos en los que se incurran durante la atención, protección y reintegración de las mujeres y niñas víctimas del crimen organizado.

Además, México ha creado un Fondo de Apoyo para las Víctimas y Ofendidos para los casos de Secuestro. Estos recibirán atención médica y psicológica, tanto a la víctima como a las niñas, niños y adolescentes dejados en desamparo por la comisión del delito (Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 37). Acorde al artículo 38 de la misma norma, el Fondo incluirá, entre otros, los recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales; los recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión del delito de secuestro; y, los recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial. Esta buena práctica puede

resultar en un modelo a seguir a nivel regional en el caso de fondos para víctimas de VCMN por criminalidad organizada.

En cuanto al destino de los instrumentos y bienes utilizados para cometer el delito de tráfico de drogas, y decomisados en el marco de los procesos judiciales, estos son destinados de manera genérica a la impartición de justicia (Código Penal Federal, art. 193). No existiendo tampoco ninguna norma específica que destine los bienes incautados a la criminalidad organizada para la protección, atención, reparación y reintegración de las mujeres y niñas víctimas de violencia. En consecuencia, se recomienda establecer un fondo específico para las mujeres y niñas víctimas de la criminalidad organizada, que pueda obtener recursos de los bienes incautados a las organizaciones criminales y el narcotráfico, así como de donaciones de entidades públicas y privadas, y de impuestos específicos a similitud de otros países de la región.

5.6.6 Recomendaciones

A partir del análisis realizado en los acápites anteriores, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Llevar a cabo un estudio específico sobre el delito de tortura y las organizaciones criminales, verificar a partir del análisis de casos, las particularidades de este delito cuando las víctimas son mujeres, niñas, niños o adolescentes, o personas del colectivo LGBTIQ+. Ello a fin de promover la modificación de la norma nacional, para incluir a los actores privados como posibles autores de este delito.
- Realizar un estudio de casos sobre la desaparición de personas, especialmente mujeres y niñas, por parte de las organizaciones criminales. Ello, a fin de proveer evidencia para una modificación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que actualmente establece que los particulares sólo pueden cometer el delito con la aquiescencia o bajo las órdenes del funcionariado público.
- Analizar las causas sociológicas que llevan a las mujeres a unirse a la criminalidad organizada, y la posibilidad real de su consentimiento ante las órdenes de estos grupos criminales.
- Impulsar un estudio para conocer la aplicación de lo dispuesto en el Código Penal Federal, donde se indica que la determinación de la pena y las medidas de seguridad tomen en cuenta el grado de culpabilidad del agente, la forma y grado de intervención, la edad, la educación, las condiciones sociales y económicas, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir.
- Verificar si las disposiciones de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes sobre el concepto de obediencia debida, y aquellas de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sobre coacción e incitación a la comisión de delitos en niñas, niños o adolescentes, se están implementando en los procesos de administración de justicia, en qué casos y cuáles son las motivaciones dadas por las autoridades de administración de justicia para su aplicación o inaplicación. Ello permitirá contar con un informe específico sobre la materia, para fortalecer el marco de capacitación en beneficio de ellas y ellos.
- Revisar la normativa sobre tráfico de drogas y las disposiciones penales relacionadas a este delito, a fin de establecer un marco más protector para los casos de utilización e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por la criminalidad organizada dedicadas a la elaboración, transporte o venta de droga.
- Analizar la validez de la definición de víctima dada por el artículo 5 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual podría estar excluyendo al colectivo LGBTIQ+. Se recomienda analizar las disposiciones de interpretación de esta norma y abrir un debate para incluir en la definición de víctima de VCMN a toda persona que se identifique como mujer.

- Identificar la existencia de sistemas de información que permitan medir las variables establecidas por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para la activación de la alerta por violencia de género. Estos sistemas deberían tener la capacidad de generar una alerta en los casos donde los valores de dichas variables suban considerablemente. De igual modo, se recomienda analizar el uso que se ha hecho de la alerta de violencia de género y su aplicación para casos de violencia generalizada debido a la presencia de organizaciones criminales.

- Analizar las tipificaciones del delito de femicidio/feminicidio a nivel federal y de estados Federados, para verificar en qué casos el delito se restringe a un listado de causales. Posteriormente, incorporar una cláusula abierta que permita perseguir la gran variedad de casos de femicidios/feminicidios existentes.

- Llevar a cabo un estudio a profundidad sobre los femicidios/feminicidios no íntimos cometidos por organizaciones criminales en México, a fin de dar cuenta de las características de este tipo de delitos, sustentar con evidencia el trato diferenciado que tiene el crimen organizado con hombres y mujeres, y poder establecer criterios para su investigación y sanción adecuada.

- Reformular la definición de situación de ventaja establecida para los casos de lesiones y homicidios por el artículo 316 del Código Penal Federal, a fin de incluir las diversas dimensiones de sumisión que pueden existir sobre las mujeres y las niñas, por ejemplo, violencia psicológica o vulnerabilidad socioeconómica, así como las situaciones especiales de vulnerabilidad que se presentan para las mujeres en el marco de las organizaciones criminales.

- Reformular el delito de violencia sexual contra adolescentes entre los 15 y 18 años de edad tipificado en el artículo 262 del Código Penal Federal, a fin de considerar como agravantes de la pena la existencia de situaciones de vulnerabilidad que agravan la conducta de o l/a delincuente e in-

cidan en el consentimiento de la víctima. Además, este es un delito de persecución privada, lo cual resulta preocupante si se toma en cuenta la realidad de la violencia sexual en el país, por lo que se sugiere pueda ampliarse la competencia para una persecución pública del mismo.

- Modificar el artículo 265 bis del Código Penal Federal, a fin de que la violación sexual de la esposa o la concubina sea un delito de persecución pública. Ello tomando en cuenta la gravedad del acto, así como la situación de vulnerabilidad la víctima de violación sexual en el ámbito de pareja.

- Ampliar la definición de matrimonio forzado de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, para que cubra todas aquellas situaciones de convivencia forzada que se producen como consecuencia de un proceso de trata de personas o a raíz de una situación de vulnerabilidad de la víctima e imposibilidad de consentimiento libre, como en el caso de las organizaciones criminales.

- Verificar la aplicación de la obligación de no devolución para los casos de víctimas que hayan salido de su país de origen por un contexto de violencia generalizada provocada por las organizaciones criminales, maras o pandillas, especialmente en el caso de mujeres y niñas.

- Analizar la aplicación de la norma relacionadas con el traslado de las personas que hacen uso de los servicios de las víctimas de trata, así como las penas efectivas otorgadas a dichas personas en cumplimiento del artículo 35 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Ello, a fin de establecer un conjunto de buenas prácticas de sanción a las personas que hacen uso de los servicios proporcionados por víctimas de trata de personas, y que puedan coadyuvar a la capacitación de las y los operadores del sistema de justicia a nivel nacional y regional.

- Establecer que no procede el archivo temporal de la investigación de los casos de VCMN, aun cuando no se cuente con elementos suficientes para iniciar la acción penal, debiéndose continuar con las acciones necesarias para esclarecer los hechos. En México, esta disposición ya se encuentra presente en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, las cuales pueden servir de modelo para implementar la presente recomendación.
- Supervisar la situación del Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas, tanto a nivel nacional, como en los diversos estados federados, a fin de conocer cómo los recursos llegan al fondo destinatario, y cómo se vienen utilizando y poder mejorar y ampliar la ayuda a las víctimas.
- Crear un fondo específico para las mujeres y niñas víctimas de la criminalidad organizada, que pueda obtener recursos de los bienes incautados a las organizaciones criminales y el narcotráfico, así como de donaciones de entidades públicas y privadas, y de impuestos específicos a similitud de otros países de la región.

5.7 Panamá

Panamá ha firmado y ratificado todos los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. No ha realizado ninguna reserva o comentario que afecte la aplicación de estos instrumentos internacionales en el país.

5.7.1 Características del crimen organizado

La Ley N° 121, que reforma el Código Penal, Judicial y Procesal Penal y adopta medidas contra

las actividades relacionadas con el delito de delincuencia organizada, del 31 de diciembre de 2013, establece la definición de un grupo criminal organizado acorde a los estándares de la Convención de Palermo. Esto es, un grupo estructurado de 3 o más personas, con permanencia en el tiempo, que actúan concertadamente para obtener cualquier beneficio a través de la comisión de uno o más delitos graves con una pena mayor a cinco años de cárcel (Ley N° 121, art. 2.1 y 2.2). Este último elemento no corresponde estrictamente a la definición dada por la Convención de Palermo, donde el delito grave es aquel con una pena de 4 años o más. Cabe indicar, no obstante, que este tema debe ser analizado de manera sistemática con la imposición de penas prevista para los diversos delitos del Código Penal panameño, para verificar si algún delito de VCMN queda fuera de la definición nacional de delito grave.

La organización criminal se distingue de la pandilla o banda porque actúa en un contexto especializado, con un planeamiento de sus acciones delictivas, una coordinación técnica y logística, y con roles estructurados y definidos, con un jefe con mando jerárquico que decide las operaciones del grupo y distribuye las ganancias (Márquez Pitti, 2020. Entrevista). Además, las organizaciones criminales tienen ramificaciones en diversas regiones del país, algunas incluso un alcance internacional (Murgas Moreno, 2021. Entrevista). Asimismo, estas agrupaciones han creado normas de conductas y códigos propios, cuyo incumplimiento implica graves castigos que pueden llegar al asesinato por encargo del infractor o la infractora, así como a personas de su entorno familiar (Márquez Pitti, 2020. Entrevista).

Por otra parte, el Código Penal panameño incluye un artículo que sanciona la pertenencia a un grupo criminal en relación con la comisión de delitos de VCMN. Así, el artículo 328-A impone una pena de 15 a 30 años de cárcel para “quien pertenezca a un grupo delictivo organizado que por sí o unido a otros tenga como propósito cometer cualquiera de los [delitos de] [...] trata de personas, tráfico de personas y tráfico de órganos [...] explotación sexual comercial y pornografía con personas menores de edad, secuestro y extorsión, homicidio

y lesiones graves físicas o psíquicas [...]”. Esta norma recoge diversas manifestaciones de la VCMN e identifica a los grupos criminales organizados como perpetradores de este tipo de violencia. Se recomienda incluir en este artículo cualquier otra manifestación de VCMN por razones de género, a fin de que el marco normativo panameño resulte comprensivo y sin vacíos legales en la persecución de la VCMN por parte del crimen organizado (Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

Ahora bien, la normativa panameña también tipifica el concierto para delinquir en el artículo 329 del Código Penal, el cual permite perseguir a aquellas agrupaciones que no posean todos los presupuestos para ser catalogadas como un grupo delictivo organizado. Además, también se ha tipificado el delito de constitución y pertenencia a una pandilla dirigida a cometer los mismos delitos que en el caso del grupo delictivo organizado. La pandilla, sin embargo, plantea características distintas: “1. Tenencia, posesión o uso de armas. 2. Uso de símbolos personales o colectivos de identificación de sus miembros. 3. Control territorial. 4. Jerarquía” (Código Penal, art. 330). Para determinar que un grupo de personas constituye una pandilla deben cumplirse dos de las cuatro características de la norma (Murgas Moreno, 2021. Entrevista).

A partir de la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos de Asociación Ilícita (Pandillerismo), muchas de las pandillas presentes en Panamá han sido judicializadas. A fin de evitar ser perseguidas por el Estado, estas han modificado su actuar dejando de tatuarse, no marcando el territorio, entre otras estrategias para escapar de la justicia, por lo que se recomienda un cambio de la normativa, a fin de que la persecución de este delito no se vea limitado por la necesidad de probar ciertas características específicas (Murgas Moreno, 2021. Entrevista). Asimismo, la línea divisoria entre las pandillas y las organizaciones criminales se ha ido atenuando con el tiempo. Algunas pandillas han evolucionado hasta alcanzar las características de agrupaciones criminales. En ese sentido, las pandillas han cambiado sus roles y estructura interna, cometen delitos más graves, han adquirido un nivel de financiamiento más alto,

y en algunos casos se han unido en una sola estructura criminal, con más territorio y más miembros (Márquez Pitti, 2020. Entrevista). De igual modo, en algunos casos las organizaciones criminales contratan a las pandillas para la comisión de ciertos delitos, en un proceso de división de tareas por especialización que se ha generalizado a nivel regional (Murgas Moreno, 2021. Entrevista).

En cuanto a la comisión de delitos, destaca el involucramiento de organizaciones criminales y pandillas en el narcotráfico. Panamá es un país de tránsito de drogas y dinero, de América del Sur hacia el Norte y viceversa (Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Murgas Moreno, 2021. Entrevista). La criminalidad organizada, en ciertas ocasiones subcontratando a las pandillas, protege la mercancía durante el tránsito. Muchas veces, el pago por la custodia de la droga se hace en especies y esto genera la micro venta de drogas a nivel local. El blanqueo del dinero obtenido por el tráfico de drogas nutre las organizaciones criminales y financia sus acciones (Soto Espinoza, 2021. Entrevista). El tráfico de drogas genera enfrentamientos por el control del territorio y el mercado, observándose actualmente un proceso de división de las variadas agrupaciones criminales en nuevas facciones, lo que genera conflictos por el territorio y la presencia de un alto número de homicidios (Palacios, 2020. Entrevista). De igual modo, en algunos casos se presentan conflictos cuando un grupo criminal trata de apoderarse de la mercancía de un grupo rival (Márquez Pitti, 2020. Entrevista).

Resulta de especial interés y preocupación la realidad del narcotráfico en las comarcas indígenas, especialmente aquellas de la región fronteriza, lejanas de la presencia del Estado. En estas zonas “... se ha identificado la presencia de lanchas y se piensa que es crimen organizado dedicado al narcotráfico; sin embargo, no se logra identificar si quién comete el delito son miembros de la comarca o personas externas” (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá). Por ello, es necesario realizar un estudio específico sobre este tema de crimen organizado y su impacto en los pueblos indígenas, así como aplicar en los procesos de prevención y persecución, el enfoque intercultural.

Además del tráfico de drogas, en el Código penal panameño encontramos agravantes de la pena por la comisión del delito por las organizaciones criminales en los casos de pornografía infantil (art. 184), secuestro (art. 150) y tráfico de personas (art. 456-F). En algunos casos, además, encontramos la agravante de la pena si la conducta es cometida por dos o más personas, por ejemplo, en el delito de violación sexual (art. 174), explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (art. 187), y corrupción (art. 179).

Finalmente, en relación con la tortura, el artículo 156-A del Código Penal no especifica quién puede ser el sujeto activo del delito, por lo que se deja abierta la puerta para que puedan ser perseguidos también agentes privados como las organizaciones criminales. En cambio, en el caso del delito de desaparición forzosa de personas, el Código penal sólo considera como sujeto activo a los funcionarios estatales o aquellos que actúan con aquiescencia de éstos (art. 152). Se recomienda reformar este delito por cuanto, acorde a los datos de la región, las organizaciones criminales utilizan el delito de desaparición como manifestación de la VCMN.

5.7.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

Actualmente, los grupos criminales en Panamá tienen una estructura indeterminada de miembros múltiples, lo que quiere decir que sus miembros no son solo hombres adultos, sino también mujeres y adolescentes (Márquez Pitti, 2020. Entrevista). En ese sentido, en Panamá se ha identificado la presencia de mujeres en las organizaciones criminales y pandillas, a las cuales se incorporan por vínculos familiares o de pareja (Palacios, 2020. Entrevista). En el caso de las organizaciones criminales que cometen el delito de lavado de activos o delitos financieros, las mujeres son en cambio captadas debido al rol profesional que desempeñan, por ejemplo, en bancos, oficinas administrativas, áreas de tecnología financiera, entre otros (Soto Espinoza, 2021. Entrevista).

En todos los casos, sin embargo, las mujeres suelen ocupar roles secundarios de colaboración sin alcanzar la posición de líderes. En la delincuencia organizada, las mujeres se en-

cargan de la custodia de armas o drogas, y el monitoreo y alerta a los integrantes del grupo en caso de presencia de la Policía Nacional o el Ministerio Público (Márquez Pitti, 2020. Entrevista). En las pandillas, el rol de la mujer es el hurto y robo individual, la captación de las víctimas de homicidio para que salgan de su hogar, así como el ocultamiento de armas, dinero, o a los miembros varones para protegerlos de pandillas rivales o de la persecución policial (Murgas Moreno, 2021. Entrevista).

Además, las mujeres también son utilizadas para el lavado de activos mediante la apertura de cuentas a terceros, el borrado de información del sistema financiero, la compraventa de terrenos y bienes, entre otros. Se les asignan estas funciones debido a que no poseen antecedentes policiales y por ende son más difíciles de identificar (Palacios, 2020. Entrevista; Soto Espinoza, 2021. Entrevista). Al mismo tiempo, a pesar de que las mujeres que participan de estos delitos muchas veces cuentan con estudios y buen nivel económico, las organizaciones criminales utilizan su desconocimiento del delito para lograr sus fines (Soto Espinoza, 2021. Entrevista). En consecuencia, se recomienda que el Estado panameño y las entidades privadas busquen capacitar al personal de agencias bancarias, de crédito, inmobiliarias, entre otros, respecto de los delitos que pueden cometer en el ejercicio de sus funciones y la prevención de la captación por organizaciones criminales.

Ahora bien, de manera similar que, en la mayor parte de los países focalizados, las causas de vulnerabilidad que llevan a la mujer a incorporarse a una organización criminal o pandilla, no son analizadas ni consideradas a nivel de administración de justicia. Por ello, las mujeres son doblemente victimizadas: primero, por la pandilla, y segundo, por el Estado. En esta situación, la mujer indígena resulta ulteriormente vulnerable. Por ejemplo, se identificó un caso donde "... la autoridad de fronteras detuvo a una mujer indígena por llevar dinero en una maleta. Se le sancionó como autora del delito. El crimen organizado está libre, impune. Captan a mujeres indígenas por necesidad y las instrumentalizan, y ellas son castigadas por la justicia" (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo Focal con expertas de El Salvador y Panamá).

La única norma que puede ser utilizada para la protección de las mujeres que cometen delitos por órdenes de las organizaciones criminales sin poder manifestar su consentimiento o voluntad en contrario, es lo establecido por el Código Penal en su artículo 42: “No es culpable quien actúa bajo una de las siguientes circunstancias: I. Por coacción o amenaza grave, insuperable, actual o inminente ejercida por un tercero”. Por ello, se hace un llamado a las autoridades panameñas para analizar la problemática de las mujeres en el crimen organizado y las pandillas, y establecer políticas públicas que puedan protegerlas, tanto a nivel preventivo, como a nivel de persecución penal y colaboración con las autoridades.

5.7.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

El reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes por las organizaciones criminales y las pandillas no es un fenómeno ajeno a Panamá. En efecto, “existe un alto número de personas menores de edad en las bandas delincuenciales, los cuales son utilizados mayormente como sicarios debido a que la jurisdicción juvenil les consigna una menor pena privativa de libertad” (Palacios, 2020. Entrevista). Ahora bien, en cuanto a las niñas, no se ha identificado su presencia en las organizaciones criminales, pero sí existen algunos casos de adolescentes mujeres dedicadas al hurto o robo en las pandillas (Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Murgas Moreno, 2021. Entrevista). Además, desde la academia y la sociedad civil se ha podido identificar una disparidad de género entre niños y niñas, ya que, en el caso de las niñas, usualmente son detenidas por delitos de participación y/o colaboración, roles muchas veces impulsados por familiares que pertenecen al grupo criminal (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo Focal con expertas de El Salvador y Panamá).

Al respecto, es importante señalar que la castística del sistema de administración de justicia sólo representa una parte de la realidad nacional toda vez que recoge aquellos casos que efectivamente son investigados y perseguidos. Las estadísticas no registran el grado de participación en el delito y todos los detenidos y todas las detenidas figuran como autoras

o autores. Por tanto, se recomienda impulsar estudios a profundidad, desde la academia y la sociedad civil, sobre el rol de las niñas y mujeres adolescentes en el marco de las organizaciones criminales y las pandillas, así como los efectos que tienen sobre ellas la presencia de familiares adultos en estas agrupaciones.

Ahora bien, acorde a los datos disponibles, se conoce que las niñas, niños y adolescentes son captados desde temprana edad por las pandillas que controlan el territorio. Resulta, sumamente grave que la negación de la familia o de la niña, niño o adolescente a incorporarse a la pandilla, genere situaciones de violencia, agresión, amenaza y, finalmente, procesos de expulsión y desplazamiento forzado fuera del territorio controlado por la pandilla (Murgas Moreno, 2021. Entrevista). Además, las agrupaciones criminales requieren de jóvenes para la ejecución de los delitos, por lo que, si estos resisten el reclutamiento, son víctimas de maltrato y abuso (Palacios, 2020. Entrevista).

Para la protección de las niñas, niños y adolescentes, el artículo 328-A del Código Penal dispone el aumento de la pena cuando se utilice a personas menores de edad o personas con discapacidad para la comisión del delito de criminalidad organizada. Esta agravante también se encuentra presente en los delitos de tenencia de armas y tráfico de drogas (Código Penal, art. 333 y 318). De igual modo, el Código Penal en su artículo 42 señala que “No es culpable quien actúa bajo una de las siguientes circunstancias: I. Por coacción o amenaza grave, insuperable, actual o inminente ejercida por un tercero”.

Ello, no obstante, entra en contradicción con lo dispuesto en la Ley N° 40 de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, según el cual, los adolescentes de entre 12 y 18 años pueden ser detenidos y detenidas provisionalmente en los casos de comisión de los delitos de “homicidio doloso, lesiones personales dolosas gravísimas y lesiones personales dolosas con resultado muerte, robo, secuestro, violación sexual y tráfico ilícito de drogas, posesión ilícita y comercio de armas de fuego y explosivos, asociación ilícita o constitución de pandillas”. Todos estos son delitos que se cometen en el marco de organi-

zaciones criminales y pandillas, por lo que se recuerda que es importante entender la función de la niña, niño y adolescente en las organizaciones criminales, su instrumentalización y el no poder manifestar libremente su consentimiento, ni resistir a las órdenes impuestas. Ello a efecto de impulsar una reforma del sistema de justicia juvenil que pueda tomar en cuenta estos factores y establecer procesos de atención y reintegración a la comunidad.

5.7.4 Manifestaciones de VCMN

En Panamá, es necesario reconocer que la violencia estructural hacia la mujer, especialmente la violencia sexual, que coexiste en la delincuencia organizada plasma la realidad patriarcal de estos grupos criminales (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo Focal con expertas de El Salvador y Panamá). Esta situación de violencia no afecta solo a las mujeres, sino que las pandillas y organizaciones criminales ejercen terror sobre la familia y el sistema de subordinación al líder del grupo criminal incluye tanto a la mujer, como a sus hijas e hijos. Un primer avance en ese sentido lo ha dado la Ley N° 82 de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, la cual establece que la VCMN no solo comprende aquella cometida en el ámbito privado, sino también aquella del espacio público (art. 2). Ello permite encauzar los delitos y acciones de la criminalidad organizada como manifestaciones de la VCMN. Además, el Código Penal en su artículo 42-A establece que no podrán invocarse costumbres o tradiciones culturales o religiosas para impedir la investigación y responsabilidad penal por perpetrar, infligir, consentir, promover, instigar o tolerar el delito de violencia contra las mujeres.

De igual modo, la normativa panameña incluye otros tipos de VCMN, como la violencia laboral y salarial, la violencia mediática, la violencia obstétrica y la violencia simbólica (Decreto Ejecutivo N°100 de 20 abril de 2017, art. 4). Al respecto, cabe señalar que, si bien generalmente se identifica a las organizaciones criminales como perpetradores de violencia física, psicológica o sexual, estas también someten a la

mujer a otros tipos de violencia. Por ejemplo, en Panamá se han identificado casos donde el grupo criminal concede la ocupación de un inmueble a una mujer por tener una relación sentimental con uno de los miembros del grupo y, cuando la relación se termina o el varón muere, la mujer es extorsionada para que deje el inmueble (Márquez Pitti, 2020. Entrevista).

Resulta también sumamente positivo lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley N° 82, que establece que “las empresas privadas están obligadas, como parte de su responsabilidad social empresarial, a facilitar a sus colaboradoras que enfrenten situaciones de violencia contra la mujer el tiempo necesario para los trámites que garanticen su atención integral”. Esta disposición, que no se ha encontrado en otras normativas sobre la materia, representa el levantamiento de un obstáculo que puede impedir el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia y el reconocimiento de los efectos que la violencia y el proceso de denuncia puede suponer para la víctima.

A través de estas normas, Panamá identifica distintas formas de VCMN y proporciona algunas medidas de ayuda y protección a las mujeres y niñas que sufren diversas formas de violencia por parte de las organizaciones criminales. En ese sentido, según los casos identificados por las operadoras y los operadores del sistema de administración de justicia panameño, las mujeres son víctimas de las amenazas y la violencia de los grupos criminales. Por ejemplo, son asesinadas por las organizaciones rivales como medio de venganza, son víctimas accidentales de homicidios en los que el blanco era un delincuente varón, son amenazadas si el varón escapa de un castigo impuesto por la organización criminal y son castigadas por querer dejar la agrupación criminal (Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Murgas Moreno, 2021. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista). Las muertes de mujeres por actos de venganza entre organizaciones criminales son consideradas femicidios/feminicidios gracias a la definición amplia establecida en el marco normativo panameño.

En ese orden de ideas, el delito de femicidio, tipificado en el artículo 132-A del Código Penal, incluye también los casos que son “5. [...]

resultado de ritos grupales o por venganza; 6. Por el menosprecio o abuso del cuerpo de la víctima, para satisfacción de instintos sexuales o la comisión de actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de mutilación; 7. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en un lugar público o privado o cuando esta haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo, previo a su fallecimiento; 8. Para encubrir una violación; [...] y, 10. Por cualquier móvil generado por razón de su condición de mujer o en un contexto de relaciones desiguales de poder”. Muchas de estas prácticas se han identificado en casos de VCMN cometidas por organizaciones criminales y han permitido tener claridad respecto de la variante no íntima del delito de femicidio/feminicidio. Esta es una buena práctica que se recomienda promover en otros países parte del estudio.

Dentro de las organizaciones criminales o pandillas también se han dado casos de homicidios remunerados contra mujeres con roles en el grupo cuando estas han querido salir de la agrupación o han querido pasar a un grupo rival (Márquez Pitti, 2020. Entrevista). Estos casos son perseguidos a través del delito de femicidio con la agravante por comisión de un homicidio ejecutado “por encargo, remuneración o cumpliendo órdenes de un grupo de delincuencia organizada” (Código Penal, art. 132-B). En lo concerniente al delito de lesiones, se establecen como agravantes la deformación del cuerpo o el dejar una señal visible y permanente en el rostro, así como cuando la lesión se produce como derivación de hechos de violencia contra la mujer (Código Penal, art. 137). Este desarrollo normativo es mucho más amplio que el estándar regional y plantea instrumentos de gran utilidad para la persecución de casos de VCMN perpetrados por organizaciones criminales y pandillas.

Ahora bien, las mujeres que integran las organizaciones criminales sufren amenazas y violencia si quieren dejar a su pareja, quien en muchos casos también forma parte del grupo criminal delincuente (Palacios, 2020. Entrevista). Esto genera temor a represalias y un grave obstáculo para la denuncia y el acceso a la justicia de las mujeres y las niñas, y hace necesarias algunas medidas especiales de protección que tomen en cuenta la realidad de la criminalidad orga-

nizada. Sin embargo, ni el Protocolo de Actuación de las Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y Demás Intervinientes en el Proceso Penal, ni el Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual por parte de las Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y Demás Intervinientes en el Proceso Penal, ni el Manual de Procedimientos Policiales, hacen referencia a procedimientos o medidas especiales a adoptar en casos de VCMN cometidas en el marco o por organizaciones criminales. En consecuencia, se recomienda identificar las necesidades diferenciadas de protección que requieren las mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco de las organizaciones criminales, a fin de poder diseñar medidas específicas que puedan ser luego incorporadas a los protocolos de actuación vigentes.

Otra manifestación importante de VCMN que se ha identificado en Panamá, está relacionada con la desaparición de mujeres y niñas. Las expertas relatan que “se encuentran mujeres y niñas en fosas comunes en lugares inaccesibles. Estas son desapariciones forzadas. [Además], se han identificado casos de desaparición de mujeres fuera de su comarca en el proceso de migración. Las mujeres indígenas que desaparecen con mayor frecuencia son mujeres jóvenes y adolescentes, pero no se conoce por qué motivo desaparecen” (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo Focal de expertas de El Salvador y Panamá). Siguiendo la recomendación general regional, el Estado panameño debería realizar un estudio basado en la evidencia sobre el fenómeno de la desaparición de mujeres y niñas, así como sus posibles conexiones con el crimen organizado, las pandillas y la trata de personas. Ello permitirá adoptar mejores medidas de prevención y construir una política pública eficiente y eficaz en la materia.

En cuanto a la protección de las mujeres víctimas de trata de personas, la normativa panameña establece de manera expresa que “el consentimiento dado por la víctima en los delitos establecidos en este capítulo no exime de la responsabilidad penal [al perpetrador]” (Código Penal, art. 456-E). Ello se complementa, por un lado, con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley N° 16-2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación del delito contra

la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos al Código Penal y al Código Judicial, donde se indica que “la víctima de la trata de personas no será responsable penalmente por hechos punibles relacionados con la migración, [el trabajo sexual] o cualquier otro que sea el resultado directo de la trata de que haya sido objeto”. Y, por otro lado, con el artículo 37 de la Ley N° 79-2011, Ley sobre trata de personas y actividades conexas, que establece que “la víctima de trata de personas no será detenida, acusada ni procesada por haber entrado o residido de manera irregular en el territorio nacional ni por haber participado en actividades ilícitas en la medida en que esa participación sea consecuencia directa de su situación de víctima”. Cabe extender esta protección integral a las mujeres y niñas que cometen delito o infracciones administrativas en el marco de los procesos de violencia perpetrados por las organizaciones criminales y pandillas, así como en aquellos casos en que el contexto haya impedido a la mujer o la niña brindar un real consentimiento ante las órdenes de la agrupación criminal.

Finalmente, el delito de trata de personas, tipificado en el artículo 456-A del Código Penal panameño no se ajusta a lo establecido por el Protocolo de Palermo. En ese sentido, las conductas de comisión del delito se restringen a la promoción, dirección, organización, financiamiento, publicidad, invitación o gestión del tráfico de personas para el ingreso o salida del territorio nacional, para su posterior explotación. Esta descripción del delito, entonces, plantea una simbiosis entre el delito de trata y aquel de tráfico ilícito de personas que puede dificultar la persecución de los sujetos activos. Por tanto, se recomienda su modificación para ajustar la norma nacional al estándar internacional y facilitar la persecución de estos delitos a nivel nacional.

5.7.5 Recursos

La Ley N° 34-2010, que modifica la Ley N° 23 de 1986, sobre delitos relacionados con drogas, e instituye un proceso para la decisión anticipada de la situación jurídica, crea el Fondo para la Asistencia y Atención a Víctimas de Delincuencia Organizada, una iniciativa pionera planteada por Panamá y que podría servir de

modelo para otros países de la región. Además, a semejanza de otras experiencias regionales, desarrolla lo concerniente a la extinción de dominio de los bienes incautados por actos delictivos cometidos por grupos criminales. No obstante, existen algunas oportunidades de mejora.

Primero, la norma citada solo incluye el delito de tráfico de drogas y los delitos conexos, dejando fuera, al parecer, otros delitos cometidos por la criminalidad organizada, ante lo cual sería recomendable tener una aclaración a nivel normativo o jurisprudencial, para que la norma no cuente con un vacío legal. Luego, el destino de los bienes incautados no incluye al Fondo para la Asistencia y Atención a Víctimas de Delincuencia Organizada creado por la misma ley. A pesar de que, ante la falta de recursos en el Fondo, se establece que el Estado destine una partida presupuestaria para cubrir las diversas necesidades, sería conveniente disponer de manera expresa que los bienes de las organizaciones criminales incautados sean destinados al Fondo correspondiente (Soto Espinoza, 2021. Entrevista).

Ahora bien, el Fondo para la Asistencia y Atención a Víctimas de Delincuencia Organizada puede además obtener recursos financieros para la protección de las víctimas de VCMN a través de lo establecido por el artículo 31-A de la Ley N° 34-2010 que señala: “Cuando la aprehensión recaiga sobre bienes perecederos que constituyan instrumento de delito, el funcionario de instrucción podrá donarlos a instituciones públicas, educativas, de beneficencia y a las iglesias”. En ese sentido, podría establecerse un convenio para la donación de los bienes perecederos a los albergues de víctimas de VCMN, como instituciones públicas o de beneficencia. Lo mismo se aplica para el caso de los bienes muebles e inmuebles comisados, los cuales, acorde al artículo 35 de la misma ley, pueden ser dados en uso, administración o donación a instituciones públicas o las asociaciones sin fines de lucro, para ser destinadas a actividades de interés nacional o social comprobado.

En el caso de las víctimas de trata de personas, la normativa de Panamá ha establecido el Fondo para Víctimas de Trata de Personas,

administrado por la Comisión Nacional contra la Trata de Personas y que se nutre de los bienes, instrumentos, dinero y valores aprendidos provisionalmente o comisados judicialmente a las personas condenadas por el delito de trata y actividades conexas (Ley N° 79-2011, art. 30). Además, existe el Fondo Especial contra la Explotación Sexual, el cual recibe fondos de los impuestos establecidos al alquiler o venta de videos de clasificación X para adultos y de los impuestos por salida del territorio nacional por parte de personas extranjeras correspondiente a \$1 (Ley N° 79-2011, art. 24 y 25).

La sociedad civil indica, sin embargo, que estos son avances parciales. Los recursos para la identificación de mujeres desaparecidas, así como para la gestión de albergues de protección, vienen de la ciudadanía, sin que se cuente con un financiamiento estatal adecuado (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo Focal con expertas de El Salvador y Panamá). En consecuencia, sería importante realizar un análisis técnico de cómo se vienen utilizando estos fondos, a fin de verificar que todas las víctimas puedan recibir una atención y protección adecuadas, así como contribuciones económicas para sus procesos de reintegración.

5.7.6 Institucionalidad

A similitud de los demás países de la región, Panamá cuenta con instituciones especializadas en la persecución del crimen organizado y las pandillas, la VCMN y la trata de personas. La Policía Nacional de Panamá tiene bajo su mando a la Dirección de Investigación Judicial que cuenta con el Departamento Contra la Criminalidad Organizada, la División de Delitos contra la Libertad Individual, y la División de Delitos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, y la Unidad Antipandillas, las cuales tienen como función apoyar en las investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada, pandillas o delitos complejos (Ministerio Público de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Cabe señalar que fue la Ley N° 121 la que estableció la creación de unidades especiales de lucha contra la delincuencia organizada y, en cumplimiento de dicha disposición, en el 2020 se creó el Departamento Contra la Criminalidad Organizada dentro de la Policía Nacional (Soto

Espinoza, 2021. Entrevista). Además, la Policía Nacional cuenta con una Unidad Antipandillas dentro del Departamento de Operaciones de la Dirección Nacional de Inteligencia que colabora con la Fiscalía Especializada en Delitos de Asociación Ilícita (Pandillerismo) (Murgas Moreno, 2021. Entrevista).

Por otro lado, la Policía Nacional cuenta con la Fuerza ALFA, una unidad operativa que ejecuta acciones a partir de lo dispuesto por la Dirección de Investigación Criminal. Por ejemplo, brinda apoyo en allanamientos, conforma cápsulas en centros penitenciarios de alto perfil de riesgo, controla el orden público durante disturbios y multitudes, realiza operatividad en casos de homicidios en zonas urbanas y rurales, y controla ciertas zonas de tráfico de drogas (Palacios, 2020. Entrevista). Debido a la importante operatividad de la Fuerza ALFA, se recomienda una mayor coordinación en las esferas de decisión política e institucional para que, entre la Fuerza ALFA, la Fiscalía y el Poder Judicial, exista la colaboración indispensable para una adecuada persecución de la VCMN y el crimen organizado.

Además, dentro de la Dirección de Investigación Policial se cuenta con una División de Delitos Contra la Vida e Integridad Física que se encarga de la persecución de casos de VCMN. También ejercen funciones contra la criminalidad organizada el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, el cual, a través de la Sección de Inteligencia, investiga de manera preventiva los hechos delictivos de crimen organizado que se den en las fronteras, como ingreso y salida de drogas, armas, entre otros (Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

En lo que respecta al Ministerio Público panameño, existen fiscalías especializadas en materia de criminalidad organizada y delitos conexos, cuya coordinación intrainstitucional se ve facilitada porque todas ellas se encuentran bajo el mismo eje orgánico (Ministerio Público de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Entre estas fiscalías encontramos la Fiscalía Primera Especializada Contra la Delincuencia Organizada que sigue los casos de tráfico de personas migrantes, trata de personas, extorsión, secuestro, y organizaciones criminales;

la Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada que se encarga de los casos de lavado de activos, contrabando y defraudación aduanera; y la Fiscalía Superior Especializada en Delitos de Asociación Ilícita (Pandillerismo) que tiene a su cargo el tema de pandillas (Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Murgas Moreno, 2021. Entrevista; Soto Espinoza, 2021. Entrevista).

Cabe resaltar que antes del 2015, el delito de pandillerismo era perseguido por la Primera Fiscalía Especializada contra la Delincuencia Organizada, pero ello generaba una gran carga procesal y dificultaba la investigación por las diferencias existentes entre las organizaciones criminales y las pandillas (Murgas Moreno, 2021. Entrevista). La creación de una Fiscalía Especializada para la persecución de pandillas ha permitido mejorar la labor del Ministerio Público, lo cual además se ha visto reforzado por la colaboración con la Policía Nacional que ha aumentado la cantidad de personal policial destacado a la División contra la Seguridad Colectiva de la Dirección de Investigación Judicial, lo que permitió aumentar los operativos de 4 a 22 al año (Murgas Moreno, 2021. Entrevista).

Ahora bien, en cuanto a las manifestaciones de VCMN, en el caso del femicidio/feminicidio, este es perseguido por la Sección de Homicidio y Femicidio de cada Distrito Judicial; mientras que otros delitos de VCMN, incluyendo aquellos contra la libertad e integridad sexual, se encuentran bajo la competencia de la Unidad de Delitos Sexuales y Violencia de Género que forman parte del fuero común (Ministerio Público de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Sería importante conocer la dotación de personal y recursos de estas unidades, así como su nivel de capacitación en materia de género, VCMN y crimen organizado.

Aun cuando los delitos de VCMN se encuentran tipificados de manera autónoma, estos también pueden ser perseguidos por las fiscalías especializadas de crimen organizado y pandillas siempre que se presente un concurso de delitos, lo cual permite el uso de técnicas especiales de investigación como la interceptación telefónica (Márquez Pitti, 2020. Entrevista). Resulta importante visibilizar cómo la persecución de casos de VCMN pueden beneficiarse de las técnicas

especiales de investigación si se identifica el nexo existente entre este tipo de violencia y la criminalidad organizada. No obstante, para que ello dé resultados, es de suma importancia que las fiscalías especializadas en crimen organizado y pandillas puedan capacitarse en materia de VCMN y colaborar con las fiscalías especializadas en dicha materia. En ese sentido, actualmente la coordinación intrainstitucional entre las distintas fiscalías y unidades especializadas está a cargo de la Secretaría General del Ministerio Público con el apoyo técnico de la Secretaría de Derechos Humanos, Acceso a Justicia y Género (Ministerio Público de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Al respecto, se recomienda analizar los resultados de esta coordinación intrainstitucional, a fin de identificar la efectividad y eficiencia de los procedimientos y determinar posibilidades de mejora, por ejemplo, a través de la creación de un consejo de coordinación permanente entre todas las fiscalías involucradas.

Además, la Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada colabora con las Fiscalías de delitos precedentes al blanqueo de capitales, como pueden ser el tráfico de drogas, la extorsión y la explotación sexual de mujeres y niñas. Los casos son analizados por la unidad específica del Ministerio Público y luego, al identificarse la posibilidad del lavado de activos, se remite la información a la Fiscalía especializada, quien investiga este extremo de manera paralela (Soto Espinoza, 2021. Entrevista).

Respecto de las instituciones multisectoriales, Panamá cuenta con la Comisión Nacional contra la Trata de Personas que atienden a las víctimas de trata de personas, la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual y el Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU) (Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Además, de manera innovadora en la región, se ha creado la Unidad para Asuntos de Tráfico Ilícito de [Personas] Migrantes dentro del Servicio Nacional de Migración que gestiona un fondo de asistencia a las personas migrantes objeto de tráfico y posee una unidad de identificación y asistencia específica (Ministerio Público de Panamá, 2020. Cuestionario Autoadministrado).

do). Sería importante que en el marco de la CONVIMU pueda crearse una mesa o grupo de trabajo para analizar la temática de la VCMN y el crimen organizado, así como una unidad específica para la atención rápida de las víctimas que coordine con el Fondo para la Asistencia y Atención a Víctimas de Delincuencia Organizada.

Finalmente, los delitos de criminalidad organizada y pandillas suelen tener carácter transnacional, por ello el intercambio de información es indispensable para una acción de persecución adecuada. Se recomienda mejorar entonces los sistemas de cooperación internacional, los tiempos que toma la solicitud y recepción de información, y se sugiere acordar plazos entre los diversos países de la región (Soto Espinoza, 2021. Entrevista).

5.7.7 Recomendaciones

Acorde al análisis realizado, se proponen las siguientes recomendaciones para Panamá:

- Analizar la situación actual de las organizaciones criminales y las pandillas, los cambios en sus características y la atenuación de la línea divisoria entre ambos fenómenos, a fin de mejorar la normativa sobre la materia. Especialmente, se hace énfasis en que las pandillas están cambiando sus características a fin de sustraerse a la persecución penal, la persecución se encuentra entonces limitada por la probanza de las diversas características asignadas a estos grupos por la normativa (tatuajes, símbolos, armas, control de territorio, entre otros).
- Revisar la definición de delito grave de la normativa contra la criminalidad organizada para su adecuación a la Convención de Palermo. Especialmente, se recomienda llevar a cabo un análisis sistemático con las penas impuestas por delitos de VCMN en el Código Penal panameño, para verificar si algún delito de VCMN queda fuera de la definición nacional de delito grave.
- Realizar un estudio específico sobre el crimen organizado y su impacto en los pueblos indígenas, así como aplicar en los procesos de prevención y persecución, el enfoque intercultural.
- Incluir la cláusula abierta de cualquier otra manifestación de VCMN por razones de género en el artículo 328-A del Código Penal que sanciona la comisión de delitos por parte de las organizaciones criminales. Ello permitirá fortalecer el reconocimiento del crimen organizado como agente perpetrador de la VCMN y contar con un marco normativo adecuado para la persecución de estos delitos.
- Reformar el delito de desaparición forzada a fin de que el sujeto activo no sea solo el Estado, sino que se puedan perseguir también agentes privados como las organizaciones criminales. En el caso de Panamá, este cambio, que sigue las líneas de las recomendaciones regionales, puede darse siguiendo el modelo dispuesto por el Código penal panameño para el delito de tortura que ya contempla la comisión del delito por cualquier persona.
- Realizar un estudio basado en la evidencia sobre el fenómeno de la desaparición de mujeres y niñas, con especial énfasis en la población indígena, así como sus posibles conexiones con el crimen organizado, las pandillas y la trata de personas. Ello permitirá adoptar mejores medidas de prevención y construir una política pública eficiente y eficaz en la materia.
- Promover el análisis de la problemática de las mujeres y niñas en el crimen organizado y las pandillas, tanto respecto de su reclutamiento, como de la violencia que puedan sufrir dentro de estas agrupaciones. El estudio permitirá establecer políticas públicas de protección, tanto a nivel preventivo, como a nivel de persecución penal y colaboración con las autoridades.
- Capacitar al personal de agencias bancarias, de crédito, inmobiliarias, entre otros, respecto a los delitos que pueden cometer en el ejercicio de sus funciones y la prevención de la captación por organizaciones criminales.

- Impulsar estudios a profundidad, desde la academia y la sociedad civil, sobre el rol de las niñas y mujeres adolescentes en el marco de las organizaciones criminales y las pandillas, así como los efectos que tienen sobre ellas la presencia de familiares adultos y adultas en estas agrupaciones.
- Replantear el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia para los casos de adolescentes entre 12 y 18 años que cometan delitos en el marco de las organizaciones criminales y las pandillas. Para ello, se recuerda que es importante entender la función de la niña, niño y adolescente en las organizaciones criminales, su instrumentalización y el no poder manifestar libremente su consentimiento, ni resistir a las órdenes impuestas.
- Identificar las necesidades diferenciadas de protección que requieren las mujeres víctimas de violencia en el marco de las organizaciones criminales, diseñar medidas específicas de protección que respondan a dichas necesidades, e incorporarlas a los protocolos de actuación vigentes.
- Incrementar y mejorar la coordinación en las esferas de decisión política e institucional para que exista colaboración entre la Fuerza ALFA y la Policía Nacional, la Fiscalía y el Poder Judicial, lo cual es indispensable para una adecuada persecución de la VCMN y el crimen organizado.
- Examinar la situación de las unidades para la persecución de delitos de índole sexual del Ministerio Público, conocer la dotación de personal y recursos de estas unidades, así como su nivel de capacitación en materia de género, VCMN y criminalidad organizada, a fin de fortalecer su actuar en beneficio de mujeres y niñas.
- Mejorar la coordinación intrainstitucional entre las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada y los Delitos de Asociación Ilícita y las demás fiscalías a cargo de delitos de VCMN. Asimismo, resulta importante capacitar en materia de VCMN a las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada y los Delitos de

Asociación Ilícita, en cuanto estas pueden perseguir los casos de VCMN perpetrados por organizaciones criminales y/o pandillas.

- Fortalecer las unidades de protección de víctimas de VCMN, especialmente a nivel de comisiones multisectoriales, estableciendo mecanismos específicos para este fenómeno y la atención de mujeres víctimas de violencia en el marco de la criminalidad organizada.
- Mejorar los sistemas de cooperación internacional, especialmente en cuanto a los tiempos que toma la solicitud y recepción de información entre países, se sugiere acordar plazos específicos a nivel regional. Ello toda vez que los delitos de criminalidad organizada y pandillas suelen incluir un carácter transnacional donde el intercambio de información es indispensable para una acción de persecución adecuada.

5.8 Perú

Perú ha firmado y ratificado todos los tratados del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relevantes en materia de crimen organizado y VCMN. No ha realizado ninguna reserva o comentario que afecte la aplicación de estos instrumentos internacionales en el país. De igual modo, acorde a los resultados del estudio, Perú cuenta con un amplio marco normativo y regulatorio en materia de crimen organizado y VCMN, sin embargo, hace falta adoptar medidas concretas para hacer frente a la interconexión entre ambos fenómenos, así como asegurar una adecuada implementación del marco normativo existente.

5.8.1 Características del crimen organizado

Perú ha incorporado la definición de organización criminal en el artículo 317 del Código Penal acorde a los estándares de la Convención de Palermo, esto es una “organización criminal de tres o más personas con carácter estable, permanente o por tiempo indefinido que, de manera organizada, concertada o coordinada, se repartan diversas tareas o funciones”. Además, la norma penal peruana incluye también la

figura de las bandas criminales para perseguir todas aquellas agrupaciones que no cumplen con las características antes enunciadas, pero que suponen la unión de dos o más personas con la finalidad de cometer delitos (Código Penal, art. 317-B). De este modo, la banda criminal definida en el Código penal peruano se asemeja a la figura del grupo delictivo definido por la Convención de Palermo.

La criminalidad organizada en el Perú ha evolucionado en los últimos veinte años, pasando de un esquema clásico, piramidal y con alcances regionales o nacionales, a una criminalidad de estructura sistémica donde hay especialización de los diversos grupos criminales que se prestan, alquilan e intercambian servicios (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). De manera general para todos los delitos, suelen ser organizaciones criminales de alcance regional, con un solo líder, un comando sectorizado, y una red de miembros cuyos los lazos de amistad y lealtad al grupo son más fuertes que los lazos que se crean por la zona donde operan o el lugar de proveniencia (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista).

Además, hay características que varían en función del delito o delitos que estas organizaciones cometen. Así, existen agrupaciones violentas relacionadas con robo, secuestro, sicariato, tráfico de drogas, entre otros; mientras que las organizaciones criminales que se dedican al lavado de activos o la corrupción tienden a no emplear la violencia o emplearla en una menor medida (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista). En casos de trata de personas, las organizaciones criminales incluyen una estructura flexible y sus miembros usualmente forman parte del entorno familiar de las víctimas. Ello confunde al operador o a la operadora y hace que consideren que no se encuentran ante una organización criminal (Romero Pacheco, 2020. Entrevista).

Las y los representantes de las diversas instituciones del país señalan que el fenómeno de la criminalidad organizada debe entenderse como una realidad compleja, donde varios delitos se cometen al mismo tiempo o en una misma zona, por diversos actores y con distintas víctimas. En ese sentido, en un país rico en

recursos naturales como Perú, una parte del crimen organizado se centra en la explotación de estos recursos, especialmente la tala ilegal de madera y la minería ilegal; los cuales, junto con el narcotráfico y el subsiguiente lavado de activos, constituyen polos de actividad económica ilícita gestionados por el crimen organizado con fines de lucro (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

Por ejemplo, en la zona de La Pampa, uno de los centros de la minería ilegal en la región amazónica de Madre de Dios, se superponen el delito de minería ilegal con daño al medio ambiente, con la explotación laboral de hombres y niños para la extracción del oro, y la explotación sexual de mujeres y niñas (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Lo mismo puede decirse de la producción de cocaína, extendida en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, donde se interconectan la producción de droga, la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes, y el terrorismo como brazo armado de las organizaciones criminales (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos en Guatemala y Perú). En ambos casos, además, la cadena de tráfico de suministros, contrabando, lavado de activos, entre otros, genera un sistema de organización y sectorización entre diversos grupos criminales.

Ante esta realidad compleja, debe cambiarse la forma de ver y perseguir el delito, siendo necesario un trabajo conjunto entre las distintas unidades especializadas de las instituciones policiales y fiscales, una correcta identificación de todos los ilícitos que se vienen cometiendo en el lugar del operativo, y el reconocimiento de la presencia de distintos tipos de víctimas (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista; Romero Pacheco, 2020. Entrevista). A pesar de ellos, las instituciones públicas suelen ser reactivas y crean unidades especializadas por cada tipo de ilícito penal, cuando eso no corresponde a la lógica del delito (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos en Guatemala y Perú).

Finalmente, cabe señalar que la criminalidad organizada se nutre de factores sociales como



Foto: Julio Díaz/PNUD El Salvador

la pobreza, la informalidad, la falta de presencia del Estado en muchas zonas del país, situación que se ha agravado enormemente con la pandemia por Covid-19 (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos en Guatemala y Perú). En efecto, no solo la pandemia ha generado mayor desempleo y, por tanto, más personas que pueden ser captadas o victimizadas por las organizaciones criminales, sino que ha habido un aumento de la delincuencia, especialmente a través de medios digitales y por organizaciones criminales dedicadas a la venta de suministros médicos de contrabando o fraudulentos (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista).

5.8.2 Protección de las mujeres involucradas en el crimen organizado

En Perú, las organizaciones criminales reproducen la cultura machista y patriarcal de la sociedad, siendo el varón quien ocupa los roles de liderazgo mientras que la mujer pareciera tener roles secundarios (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). En los casos de trata de personas, por ejemplo, muchas de las mujeres detenidas eran aquellas dedicadas a la cocina

en las zonas de explotación, o víctimas que posteriormente se volvieron parte de la organización criminal debido a su situación de vulnerabilidad.

A pesar de ello, el país también posee casos de mujeres en roles de liderazgo que no deben dejar de ser analizados para comprender cabalmente el fenómeno de la VCMN. En efecto, en los mega operativos contra grandes organizaciones criminales se han detenido mujeres que ejercían de líderes, especialmente en casos de corrupción, contrabando y terrorismo (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Lo mismo ocurre en algunos casos relacionados con el delito de trata de personas, en los que las mujeres tenían roles importantes de organización y administración del dinero dentro del grupo organizado criminal (Romero Pacheco, 2020. Entrevista).

Vista la falta de información a nivel país respecto al rol de las mujeres en las organizaciones criminales, sus formas de reclutamiento y la posible violencia que sufren, resulta indispensable fomentar un estudio específico sobre

la materia. De igual modo, se recomienda que se establezcan estadísticas específicas a nivel de instituciones del sistema de administración de justicia, a fin de conocer los roles que las mujeres detenidas tenían en el grupo criminal y de establecer una normativa adecuada para su protección y reintegración.

5.8.3 Reclutamiento e instrumentalización de niñas, niños y adolescentes

Al igual que en el caso de las mujeres, es poca la información existente respecto al rol de las niñas, niños y adolescentes en el crimen organizado. La norma de persecución de la criminalidad organizada no plantea una agravante específica por el reclutamiento o uso de personas menores de edad. Esta agravante tampoco se encuentra en la norma relativa al tráfico de drogas. A pesar de ello, entre las agravantes comunes a todos los delitos establecidas en el artículo 46, numeral 2, del Código Penal, encontramos aquella relacionada con la ejecución de la conducta punible valiéndose de un imputable, esto es, una niña, niño o adolescente. En ese sentido, resulta importante verificar si esta norma de la parte general del Código Penal está siendo aplicada a los casos concretos que persigue el sistema de justicia, cuál es la interpretación que le vienen dando las juezas y jueces, y los efectos que dicha aplicación tiene sobre las niñas, niños y adolescentes.

La figura de la niña, niño o adolescente asociado al crimen organizado también se hace visible en el pandillaje pernicioso, definido por el Código Penal peruano como “El que participa en pandillas perniciosas, instiga o induce a menores de edad a participar en ellas, para atentar contra la vida, integridad física, el patrimonio o la libertad sexual de las personas, dañar bienes públicos o privados u ocasionar desmanes que alteren el orden público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de veinte años” (art. 148-A). No se conoce si esta norma viene siendo aplicada y cuál es el resultado a nivel de persecución de la niña, niño o adolescente que comete el delito fruto de dicha instigación o inducción. En el caso de Perú, resulta importante hacer énfasis en la falta de información que puede llevar a la desprotección de las niñas, niños y adolescentes en el marco del crimen organizado.

Por último, en los casos de trata de personas se conoce de la existencia de explotación de niñas, niños y adolescentes en todas sus diversas modalidades, esto es, explotación sexual, explotación laboral, trabajo doméstico, mendicidad y su uso para la comisión de delitos. Además, se han identificado diversos casos de castigos impuestos a las niñas, niños y adolescentes, por parte de la organización criminal —la cual puede ser de índole familiar— como azotes, privación de alimentos, dormir en lugares insalubres, incomunicación, retención del pago de la jornada de labores en los casos de explotación laboral, entre otros (Romero Pacheco, 2020. Entrevista).

5.8.4 Manifestaciones de VCMN

La normativa sobre femicidio/feminicidio y VCMN peruana, específicamente la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, incluye de manera expresa aquella producida en el ámbito público, así como aquella perpetrada en la comunidad y por cualquier persona. No obstante, no existe una mención expresa a la criminalidad organizada como posible perpetrador de la VCMN. A pesar de ello, de manera positiva, el Protocolo del Ministerio Público para la investigación de los delitos de feminicidio desde la perspectiva de Género, incluye tanto los feminicidios directos, especialmente vinculados con la trata y la explotación de personas, así como los feminicidios pasivos o indirectos, que pueden también darse en el marco de la criminalidad organizada.

Este paso adelante adoptado por el Ministerio Público resulta extremadamente importante considerando que actualmente, a nivel de casuística y percepción pública, la relación crimen organizado y VCMN no parece darse en el caso específico de Perú. Si bien existe una situación de discriminación y VCMN en todo el territorio nacional, a partir de la cual el Código Penal peruano ha incluido agravantes para los delitos de sicariato, lesiones y violencia sexual, cuando la víctima sea una mujer lesionada por su condición de tal (art. 108 y 121-B); la mayor parte de los feminicidios identificados por el sistema de administración de justicia son casos acaecidos en contexto intrafamiliar y no

parecen ser atribuibles al crimen organizado (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

La pandemia por Covid-19 no redujo el número de femicidios/feminicidios en el país. En el año 2019 se identificaron 176 femicidios/feminicidios y en el 2020, un total de 131; por ello, se considera que el femicidio/feminicidio es un crimen que está dentro de la sociedad peruana y no se atribuye al crimen organizado (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista). Además, si bien se tiene conocimiento de casos de ejecuciones y ajustes de cuentas entre grupos delictivos organizados que dan como consecuencia la muerte de mujeres y niñas, como no existía una relación previa entre el varón y la mujer, entonces no es catalogado como femicidio/feminicidio (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Esta idea de que la VCMN no es cometida por organizaciones criminales se refleja también en el marco normativo penal, donde los delitos de lesiones y la violencia sexual no tienen agravantes relacionados con el crimen organizado, sino solo presentan una agravante por la comisión del delito entre dos o más personas.

Ahora bien, aun cuando acorde a la información estadística existente, no se puede conocer si la trata de personas en el país efectivamente es cometida por organizaciones criminales, a nivel normativo el binomio trata de personas y crimen organizado es aquel más desarrollado (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). La Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNP-TPTIM) refiere que

“[...] la estructura del marco normativo y regulatorio de lucha contra la trata de personas posee una estructura completa, a partir de una norma con rango de ley, una norma reglamentaria, protocolos interinstitucionales y protocolos sectoriales. Destaca la cantidad de protocolos sectoriales desarrollados, los cuales abarcan temas tales como el trabajo conjunto entre Policía Nacional y Ministerio Público o la determinación de una víctima en situación de vulnerabilidad” (2020. Cuestionario Autoadministrado).

Además, el Código Penal peruano incluye la agravante por criminalidad organizada en los delitos de explotación sexual, incluyendo la explotación sexual de personas menores de edad, el proxenetismo, el rufianismo, la trata de personas, la pornografía infantil y el tráfico de drogas.

Las víctimas de la trata de personas, acorde a la información estadística existente, suelen ser mujeres jóvenes y niñas de alta vulnerabilidad debido a condiciones de pobreza, y falta de educación y oportunidades, que son engañadas con fines de explotación (Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista). La crisis migratoria venezolana ha generado un flujo de personas en graves condiciones de vulnerabilidad que son captadas y explotadas por el crimen organizado, las mujeres y niñas en explotación sexual, y los hombres y niños en explotación laboral (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). A pesar de ello, hace falta una mayor capacitación en cuanto a la clasificación de la trata de personas como una forma de VCMN, lo que además debe ser considerado como un concurso delictivo a nivel de persecución penal, agravando las penas y permitiendo mayor protección a las víctimas (Romero Pacheco, 2020. Entrevista).

En Perú, también se vienen promoviendo una serie de cambios normativos en materia de lucha contra la trata de personas que buscan una mejor y mayor protección para las víctimas de este delito. Una de las prácticas innovadoras es la inclusión en la normativa penal de las formas de explotación relacionadas con la trata de personas como delitos autónomos y definidos acorde a los tratados internacionales. A través del Decreto Legislativo N°1323, que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género, se ha incluido a los actos de connotación sexual como una de las manifestaciones del delito de explotación sexual, lo cual permite perseguir los casos donde las niñas y adolescentes mujeres son obligadas a performances de índole sexual que no llegan a ser clasificadas como casos de violación sexual. A través de dicha norma también se incluyeron en el Código Penal los delitos trabajo forzoso, esclavitud y otras formas de explotación, lo cual permitió

dotar de contenido a las diversas formas de explotación, a fin de evitar interpretaciones contradictorias y que desprotegen a las víctimas en sede judicial (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Se recomienda difundir estas buenas prácticas en la región, dado que el estudio ha concluido que muchos de los países focalizados aún no han tipificado o definido las diversas formas de explotación relacionadas con la trata de personas, lo que ha sido solicitado por las y los actores entrevistados durante el trabajo de campo.

Recientemente, mediante el Acuerdo Plenario N° 06-2019/CJ-116 de la Corte Suprema de Justicia y la Ley N° 31146, aprobada en 8 de marzo de 2021, se reconoce a la trata de personas y los delitos de explotación como afectaciones a la dignidad de las víctimas, creando un título específico dentro del Código Penal denominado “Delitos contra la Dignidad Humana”. El Acuerdo Plenario, además, hace énfasis no solo en el estado de vulnerabilidad inicial o como factor de riesgo, sino en una persistencia de la vulnerabilidad de la víctima luego de que se perpetraran los delitos (Alfaro Zuñiga et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos). Asimismo, la Ley N° 31146 ha permitido establecer, por un lado, la agravante del delito por estado de gestación de las víctimas, y, por el otro lado, contar con una disposición donde se desarrolla con mayor amplitud el contenido de la reparación civil de las víctimas de trata de personas, incluyendo criterios como los salarios no percibidos, el tratamiento médico y psicológico, la reintegración educativa o laboral, entre otros (Aguilar et al., 2021. Reunión de Devolución de Resultados con las Instituciones de Lucha contra la Trata de Personas).

En ese contexto, una de las oportunidades de mejora que se recomienda trabajar a nivel nacional es la inclusión expresa de la no punibilidad de las víctimas por los delitos o faltas cometidos como consecuencia del proceso de trata de personas. Muchos de los países del estudio ya han incluido esta disposición en su norma nacional y en el caso de Perú se recomienda seguir esta tendencia regional.

Por otro lado, una de las manifestaciones de VCMN relacionada a la criminalidad organizada

que despierta mayor preocupación es aquella de mujeres y niñas desaparecidas. En efecto, “también hay caso de crimen organizado, trata de personas y desapariciones en la Pampa [y que] muchas jóvenes mujeres desaparecidas nunca se encuentran y la carpeta del caso se encuentra en la unidad de trata de personas” (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Muchas de estas mujeres y niñas desaparecen debido a situaciones ajenas al crimen organizado, pero la situación de vulnerabilidad resultante las pone en un serio riesgo de ser victimizadas, especialmente en procesos de trata de personas; así, “una víctima típica de trata de personas es una víctima desaparecida” (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Por ello, se recomienda que, de manera similar a otros países de la región, pueda disponerse la competencia del Ministerio Público en casos de mujeres y niñas desaparecidas, haciendo así que se puedan activar mecanismos y técnicas especiales de investigación.

Esto, además, debe ir de la mano con una nueva concepción del desplazamiento forzado como un delito que puede ser consecuencia de situaciones de inseguridad relacionadas a la criminalidad organizada. Al respecto, si bien el desplazamiento forzado no se encuentra explícitamente desarrollado bajo esa denominación, la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado, en su artículo 3.21, señala otros tipos penales que sancionan y reprimen delitos relacionados (Ministerio Público - Fiscalía de la Nación de Perú, 2020. Cuestionario Autoadministrado)¹⁰. Finalmente, resulta interesante lo dispuesto para el caso de secuestro, donde se incrementa la pena cuando la persona haya sido secuestrada para ser obligada a integrar una organización criminal (Código Penal, art. 152). No se conocen casos sobre la aplicación de estas normas, siendo importante promover un estudio para visibilizar tanto el fenómeno de desplazamiento forzado, por ejemplo, en territorios indígenas, como aquel del secuestro con fines de pertenencia al crimen organizado, y analizar sus características y las consecuencias en materia de VCMN.

10. Numeral adicionado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30963, publicada el 18 junio 2019.

5.8.5 Recursos

Perú, a diferencia de la mayor parte de los países de la región, no cuenta con un fondo específico para la ayuda a las víctimas de trata de personas, ni referencias a posibles donaciones, impuestos específicos u otros mecanismos que permitan dotar de recursos para la atención y protección. Por ello, se viene impulsando a partir de la sociedad civil el financiamiento de la reintegración de las víctimas a través de los bienes materiales y pecuniarios sustraídos a las organizaciones criminales e individuos que cometen el delito de trata de personas (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

Una consecuencia de esta iniciativa, con la adaptación de la Ley N° 31146, fue disponer de una definición de reparación de la víctima que incluye, como mínimo,

“[...] los salarios impagos; los costos que demande su tratamiento médico, psiquiátrico y psicológico; los costos de su rehabilitación física, social y ocupacional, y una indemnización por la pérdida de oportunidades, empleo, educación y prestaciones sociales. El juez puede ordenar, atendiendo a las circunstancias del caso, la realización de obligaciones de hacer para garantizar el cumplimiento de la reparación” (art. 9).

Ante este cambio normativo, se recomienda al Poder Judicial peruano, un proceso de capacitación a las juezas y jueces para que incluyan a la reparación integral en sus sentencias, así como la determinación de la competencia a nivel institucional para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de hacer que permitan cumplir con dicha reparación integral.

La Ley N° 31146 también ha incluido una disposición específica sobre los bienes decomisados y objeto de extinción de dominio en el marco de la persecución de los Delitos contra la dignidad humana, que incluyen a la trata de personas y sus formas de explotación. De este modo, el artículo 10 de la norma señala que:

“cuando el patrimonio del[la] condenado[a] resulte insuficiente para hacer efectiva la reparación civil, el[la] juez[a] ordenará al

Programa Nacional de Bienes Incautados (Pronabi) o a la entidad que haga sus veces que el producto de la subasta de los bienes decomisados u objeto de extinción de dominio generados por dichos delitos sea destinado al pago de la reparación civil a las víctimas, de manera proporcional [...]”.

Ante este importante cambio en favor de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, se recomienda impulsar procesos de capacitación entre todos los actores involucrados, como mínimo, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensa Pública de Víctimas, el funcionariado público adscrito al PRONABI, y demás intervinientes, para que lo dispuesto pueda ser operativizado en el menor tiempo posible.

Ahora bien, no se han identificado fondos específicos para mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco del crimen organizado, siendo necesario incluir a esta población especialmente vulnerable en el marco de los programas de atención, protección y reintegración ejecutados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Finalmente, otra de las situaciones preocupantes es aquella referida a la falta de recursos para la identificación de las mujeres y niñas desaparecidas, cuyos restos se han ubicado en la zona de La Pampa y su entorno. Como se indicó anteriormente, esta zona representa uno de los ejemplos de polos económicos criminales donde se interconectan diversos delitos, entre ellos, la trata de personas y la desaparición de mujeres y niñas. En ese sentido, aun identificando diversos cuerpos en la zona, no se ha podido aún realizar el examen de ADN debido a la falta de recursos. Además, se recomienda establecer una lista prioritaria de víctimas para este tipo de análisis, especialmente mujeres y niñas víctimas de violencia.

5.8.6 Institucionalidad

En Perú, la lucha contra el crimen organizado y la VCMN se rige por políticas públicas nacionales dirigidas por órganos multisectoriales como son el Consejo Nacional de Política Criminal, la Comisión Multisectorial Permanente encargada de la implementación del Plan Nacional

de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel que dirige el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, o la CMNP-TPTIM (Ministerio del Interior de Perú, 2020. Cuestionario Autoadministrado). Esta estructura ha dado paso a la creación de diversas unidades especializadas a nivel del sistema de administración de justicia, como la Dirección contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional del Perú, las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas o las Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado del Ministerio Público.

Ahora bien, resulta de fundamental importancia que a nivel de Policía Nacional del Perú y Ministerio Público se mejoren los sistemas de comunicación y colaboración entre las diversas unidades especializadas. Por ejemplo, el seguimiento de casos de crimen organizado y trata de personas en conjunto con las Fiscalías Especializadas en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio, que permite una colaboración en materia de construcción del caso, identificación de las estructuras criminales y obtención de pruebas (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Este trabajo conjunto, acorde a lo indicado en este estudio, ya se viene dando en diversos países de la región con resultados positivos, y puede ser una buena práctica para implementarse.

De igual manera, se recomienda iniciar procesos de cooperación y colaboración entre las unidades especializadas en crimen organizado y aquellas unidades que siguen los casos de VCMN y sus diversas manifestaciones, como son las secciones policiales y fiscalías especializadas en violencia contra la mujer, lavado de activos, pérdida de dominio, trata de personas, etc. Actualmente, tanto las unidades de manera individual, como las comisiones y mesas de trabajo intersectoriales, se estructuran en función del delito, es decir, un delito es igual a una estructura multisectorial especializada; no obstante, como se ha podido apreciar, la naturaleza del crimen organizado y la VCMN no sigue la misma lógica (Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Por ello, se recomienda que

estos procesos de coordinación, colaboración y comunicación se articulen a partir de una estrategia sostenida en el tiempo, que no se base en la voluntad individual de las operadoras y los operadores, sino en una revisión de la estructura del sistema en su conjunto a fin de adecuarlo a la realidad del crimen organizado y su rol en la VCMN.

Por último, a nivel regional es necesario mejorar los mecanismos de cooperación, los cuales no son aún lo suficientemente dinámicos para un intercambio de información fluido que permita crear casos espejo, elaborar estrategias de persecución transfronterizas, y alcanzar una adecuada administración de justicia para las mujeres y niñas víctimas de violencia (Romero Pacheco, 2020. Entrevista). Para ello, se recomienda, por un lado, iniciar el proceso de creación de la Coalición Sudamericana contra la Trata de Personas, que forma parte de los objetivos del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 y que puede inspirarse de la ya existente Coalición Regional contra la Trata de Personas de Centroamérica. Y, por el otro lado, pensar en una estructura similar para la temática de VCMN cometida por el crimen organizado, la cual actualmente no posee ningún objetivo similar a nivel de política pública nacional.

5.8.7 Recomendaciones

A nivel de país, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

- Repensar la estructura y organización de las instituciones de persecución del delito a fin de que reflejen la realidad compleja del crimen organizado y la VCMN. Se recomienda la creación de equipos de investigación multidisciplinarios conformados por unidades policiales y fiscales de distintas especialidades, así como el establecimiento de procesos de coordinación, colaboración y comunicación intrasectoriales e intersectoriales entre las diversas instituciones y unidades especializadas en crimen organizado, violencia contra la mujer, lavado de activos, pérdida de dominio, trata de personas, personas desaparecidas, entre otras.

- Impulsar el reconocimiento de la criminalidad organizada como actor perpetrador de la VCMN y su inclusión en las normas, reglamentos y protocolos de actuación de las distintas instituciones encargadas de la persecución del delito, así como de la protección de las mujeres y niñas.
- Fomentar un estudio específico sobre el rol de las mujeres en las organizaciones criminales, sus formas de reclutamiento y la posible violencia que sufren dentro de estas. Siendo necesario establecer variantes estadísticas específicas a nivel de los sistemas de información de las instituciones del sistema de administración de justicia, a fin de conocer los roles que las mujeres detenidas tenían en el grupo criminal, para promover normativa adecuada para su protección y reintegración.
- Llevar a cabo un estudio sobre (i) la instrumentalización de las niñas, niños y adolescentes por parte del crimen organizado; (ii) la aplicación de la agravante de la pena por el uso de niñas, niños y adolescentes en la persecución y sanción de casos de delincuencia organizada; y (iii) la actuación del sistema de justicia nacional respecto de los casos de pandillaje pernicioso que puede llevar a la criminalización de las niñas, niños y adolescentes.
- Capacitar a las diversas unidades policiales, fiscales y judiciales en todos los delitos de criminalidad organizada y VCMN conexos a su especialidad. Actualmente las capacitaciones se dan en función de la competencia de cada unidad, siendo necesario que comprendan temáticas relacionadas, como pueden ser criminalidad organizada, VCMN, desapariciones, entre otras. Sin ello, será difícil una persecución integral de todos los delitos que se cometen, especialmente en centros de crimen organizados como la tala ilegal de madera, la minería ilegal, etc.
- Incluir una norma que establezca la no punibilidad de las víctimas por los delitos o faltas cometidos como consecuencia del proceso de trata de personas, acorde a las buenas prácticas regionales.
- Impulsar a nivel del Poder Judicial, un proceso de capacitación a las juezas y jueces para que incluyan a la reparación integral de las víctimas en sus sentencias, así como determinar a nivel institucional, la competencia para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones que permitan ejecutar con dicha reparación integral.
- Promover procesos de capacitación relacionados con las nuevas disposiciones sobre el uso de los bienes decomisados y objeto de extinción de dominio en el marco de la persecución de los Delitos contra la dignidad humana, entre todos los actores involucrados, como mínimo, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensa Pública de Víctimas, el funcionariado público adscrito al PRONABI, y demás intervinientes, para que lo dispuesto pueda ser operativizado en el menor tiempo posible.
- Generar un fondo especial para la asistencia, reparación y reintegración de mujeres y niñas víctimas de violencia, incluida la trata de personas. El fondo, según la tendencia regional, puede financiarse con los bienes incautados a las organizaciones criminales, así como donaciones o impuestos especialmente creados para dicho fondo.
- Incluir expresamente a las mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco del crimen organizado en los programas de atención, protección y reintegración ejecutados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para los casos de mujeres víctimas de violencia.
- Dotar al Ministerio Público de competencia en los casos de personas desaparecidas como ocurre en otros países de la región, a fin de que se puedan poner en práctica acciones de investigación como, por ejemplo, la geolocalización.
- Destinar recursos para la identificación de los cuerpos de las mujeres, niñas y adolescentes que se han encontrado en las zonas de minería ilegal y que permanecen en el anonimato debido a la falta de insumos para el análisis de ADN. De igual modo, se recomienda crear una lista de casos prio-

ritarios para este tipo de análisis, incluyendo mujeres y niñas víctimas de violencia.

- Crear una comisión de investigación de casos de mujeres desaparecidas, especialmente en relación con la trata de personas y la VCMN por parte del crimen organizado. Actualmente, se ha dado un impulso en la materia a través de la creación de la Alerta Amber, sin embargo, se requiere un estudio a profundidad sobre todos los casos de mujeres y niñas desaparecidas que han quedado sin resolver a lo largo del tiempo.
- Iniciar el proceso de creación de la Coalición Sudamericana contra la Trata de Personas, que forma parte de los objetivos del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 y pensar en una estructura similar para la temática de VCMN cometida por el crimen organizado, la cual actualmente no posee ningún objetivo similar a nivel peruano.

Referencias

Literatura

Agnew, H. R. (2015). "Reframing 'femicide': Making room for the balloon effect of drug war violence in studying female homicides in Mexico and Central America". En *Territory, Politics, Governance*, 3(4), 428–445. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1064826>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2014). "Los derechos de la mujer son derechos humanos". Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/513ed10d-es>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (1999). "Persecución por Motivos de Género: Posición del ACNUR". ACNUR.

(2011). "Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado". Ginebra: ACNUR.

Asmann, P., & O'Reilly, E. (2020). "Balance de los homicidios en 2019". <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>

Comisión sobre la Eliminación de todos los tipos de violencia contra la Mujer. (1992). Recomendación general N° 19. La violencia contra la mujer. New York: Naciones Unidas. CEDAW/C/GC/19.

(2013). Recomendación General N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflicto y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. New York: Naciones Unidas. CEDAW/C/GC/30. http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf

(2014). Recomendación general N° 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres. New York: Naciones Unidas. CEDAW/C/GC/32.

(2017). Recomendación general N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19. New York: Naciones Unidas. CEDAW/C/GC/35.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. CIDH y OEA. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13.

(2015a). "Centroamérica: Migración forzada y persecución de defensores LGBTI". CIDH. Audiencia Pública del 154 Período de Sesiones. <https://www.youtube.com/watch?v=j4OKKIYmoEU>

(2015b). "Violencia, niñez y crimen organizado". Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>

(2019a). "Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica". CIDH y OEA. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 150. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MigracionForzada-Nicaragua-CostaRica.pdf>

(2019b). "Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe". CIDH y OEA. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

Collins, P. H. (1993). "Toward a new vision: Race, class, and gender as categories of analysis and connection". En *Race, Sex & Class*, 1(1), 25–45. <http://www.jstor.org/stable/41680038>

Comisión de Derechos Humanos. (1998). Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

Comisión de la Mujer. (2020). Dictamen N° 01-2020. Iniciativa N° 5561, Reformas al Decreto Número 9-2016 del Congreso de la República, Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas. Guatemala: Congreso de la República. https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/dictamen/861f2-dictamen-5561.pdf

Comité de la Convención de la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. (2017a). Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de Guatemala. Naciones Unidas. CEDAW/C/GTM/CO/8-9. <http://historico.equidadmujer.gov.co/Documents/Observaciones-CEDAW-VII-VIII-Informe-Colombia.pdf>

Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2001). Recommendation Rec (2001)16 of the Committee of Ministers to member states on the protection of children against sexual exploitation. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2c81

(2017b). Recomendación general No.35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General No.19. CEDAW/C/GC/35.

Comité contra la Desaparición Forzada. (2015). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Naciones Unidas. CED/C/MEX/CO/1.

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

Comité de Derechos Humanos. (2019). Observación General N° 36. Artículo 6: derecho a la vida. CCPR/C/GC/36. Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2019). Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. Naciones Unidas.

Comité para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares y Comité de los Derechos del Niño. (2017). Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos.

Comité en contra de la Tortura. (2018). General comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22. Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2008). Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit. Adición. Visita a México.

<https://www.refworld.org/es/docid/47ceacb32.html>

(2013). Observación general sobre los niños y las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98o período de sesiones. Naciones Unidas. A/HRC/WGEID/98/1.

(2017a). “Efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia sobre el pleno disfrute por las mujeres y las niñas de todos los derechos humanos”. Naciones Unidas. A/HRC/35/10. <https://www.refworld.org/es/docid/594d5eb54.html>

(2017b). “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración”. Naciones Unidas

(2019). “Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes”. Naciones Unidas.

Consejo de Europa. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (2011). Estambul: Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/1680462543>

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belém Do Pará. (1994). Belém do Pará: Organización de los Estados Americanos.

https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Proactiva/1LEGISLACIÓN/3InstrumentosInternacionales/D/convencion_interamericana_prevenir_violencia.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999). Caso de los Niños de la Calla (Villagrán Morales y otro) Vs Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf

Crenshaw, K. W. (1989). “Demarginalising the intersection of race and sex: A black feminist critique of anti-discrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics”. En University of Chicago Legal Forum, 1(8), 139–167.

<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Beijing: UN Women.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. (1984). “Coloquio Sobre La Protección Internacional de Los Refugiados En América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”. Cartagena.

<http://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres. (2014). “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio / feminicidio)”. Panamá: ONU Mujeres; OHCHR.

Escobar, C. S. (2012). “La Criminalidad Organizada. Aspectos Problemáticos de su Significación en el Ámbito del Derecho Penal”. En Revista Digital de La Maestría En Ciencias Penales, 0(4), 161–224.

Garita Vilchez, A. I. (2012). *"Nuevas expresiones de criminalidad contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Un desafío del sistema de justicia en el siglo XXI"*. Panamá: Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres.

General Assembly. (2006). *"Rights of the child. Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children"*. United Nations. A/61/299. <https://undocs.org/A/61/299>

(2012). Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo. Gender-related killings of women. United Nations. A/HRC/20/16. <https://undocs.org/A/HRC/20/16>

(2015). Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Mexico and Timor Leste. United Nations. A/HRC/30/38/Add.4. https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/30/38/Add.4

Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. (2013). Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98o período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012).

Hancock, A. M. (2007). *"When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm"*. En Perspectives on Politics, 5(1), 63–79. <https://doi.org/10.1017/S1537592707070065>

Internal Displacement Monitoring Center. (2011). *"Mexico: Displacement due to criminal and communal violence"*. Internal Displacement Monitoring Center. Retrieved from rg/countries/mexico <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>

International Human Rights Clinic, International Gay and Lesbian Human Rights Commission, Entreamigos, Global Rights y Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans. (2010). *"La Situación de los Derechos Humanos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero en El Salvador. Informe Alternativo sometido al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas"*. IHRC, Harvard Law School.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. (2017). *"Protocolo De Atención a Mujeres que enfrentan Violencia Basada en Género"*. San Salvador: ISDEMU, UNFPA.

Interpeace Oficina Regional para América Latina. (2014). *"Violentas y violentadas. Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 del triángulo norte de Centroamérica"*. Guatemala: Interpeace.

Jones, N. (2013). *"The unintended consequences of kingpin strategies: Kidnap rates and the Arellano-Félix Organization"*. En Trends in Organized Crime, 16(2), 156–176. <https://doi.org/10.1007/s12117-012-9185-x>

Lagarde, M. (2006). "Del femicidio al feminicidio". En Desde El Jardín de Freud, (6), 216–225.

Martínez-Reyes, A., J.J. Navarro-Pérez y F.X. Uceda I Maza. (2019). *"Adolescentes en las pandillas salvadoreñas: de niños desprotegidos a criminales violentos"*. En América Latina Hoy, 83, 75. <https://doi.org/10.14201/alh2019837594>

Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará I. (2008). Declaración Sobre el Femicidio. Aprobada en la Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI). Washington D.C.: OEA, MESECVI, CIM. http://www.cidh.org/countryrep/bolivia2007sp/bolivia07cap5.sp.htm#_ftn260%0Ahttp://www.oas.org/es/me-secvi/docs/declaracionfemicidio-es.pdf

(2018a). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio). Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos; ONU Mujeres; MESECVI. <http://www.oas.org/es/mesecvi>

(2018b). Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI (No. 2). Mujeres y Niñas Desaparecidas en el Hemisferio. Washington D.C.: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador. (2016). *"Desplazamiento interno por violencia y crimen organizado en el Salvador"*. Informe 2016. El Salvador.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2018). *"Hoja de Ruta de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección Integral de las Víctimas de Movilidad Interna a Causa de la Violencia"*. San Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; UNHCR.

Morondo Taramundi, D. y M.D Blanco Lo Coco. (2018). *"Estudio sobre la situación de las personas LGTBI del Norte de Centroamérica con necesidades de protección internacional en Guatemala y México"*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Asamblea General. (1979). Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer. Naciones Unidas.

(1983). Informe de la reunión preparatoria regional latinoamericana sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. San José: Naciones Unidas. A/CONF.121/RPM/3.

(1985). Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Resolución 40/34. New York: Naciones Unidas 29.

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>

(1992). Declaración Sobre La Protección De Todas Las Personas Contra La Desapariciones Forzadas. Resolución 47/133 de 18 de diciembre. New York: Naciones Unidas.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos Humanos/INST 22.pdf>

(1994). Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada. United Nations. A/49/748. <https://undocs.org/en/A/49/748>

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, Resolución 55/25 del 15 de noviembre (2000). New York: Asamblea General.

<https://doi.org/10.5377/rpsp.v1i2.1373>

(2000b). Informe del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Viena del 17 al 28 de enero de 2000. New York: Naciones Unidas. A/AC.254/25. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/session8.html>

(2006). Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. New York: United Nations. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

_____. (2006b). *"In-depth study on all forms of violence against women"*. Report of the Secretary-General Contents. New York: United Nations. <https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/SGstudyvaw.htm>

(2015). *"Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*. Naciones Unidas. A/RES/70/1. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

(2017). Informe conjunto de la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que muestre abusos sexuales de niños y la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Naciones Unidas. A/72/164. <https://undocs.org/A/72/164>

(2019a). Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación: las repercusiones que las empresas militares y de seguridad privada. Naciones Unidas. A/74/244. <https://undocs.org/A/74/244>

(2019b). *"Violencia contra las trabajadoras migratorias"*. Informe del Secretario General. Naciones Unidas. A/74/235. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_74_235_S.pdf

Naciones Unidas, Secretario General. (1985a). *"Nuevas dimensiones de la criminalidad y de la prevención del delito: en el contexto del desarrollo: desafíos para el futuro"*. Milán: Naciones Unidas. A/CONF.121/20.

(1985b). *"Víctimas de delitos. Situación de la mujer como víctima de delitos"*. Milán: Naciones Unidas. A/CONF.121/16.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2020). *"Feminicidio"*. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

Organización Internacional para las Migraciones, Polaris y Liberty Shared. (2020). *"Human Trafficking and Gender: Differences, Similarities and Trends"*. <https://www.ctdatacollaborative.org/story/human-trafficking-and-gender-differences-similarities-and-trends>

Organización de las Naciones Unidas. (1975). Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Informe de la Secretaria. New York. <https://digitallibrary.un.org/record/1296620>

Organismo de Investigación Judicial. (2013). *"Tráfico de Drogas y Amenazas del Crimen Organizado en Costa Rica"*. San José: UNODC.

Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *"Portal de Datos Mundiales sobre la Migración"*. https://migrationdataportal.org/es?i=stock_perc_female&t=2019&m=2&sm49=13

La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana. <https://ameralatinagenera.org/centro-de-recursos/la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-en-contextos-de-crimen-organizado-centroamerica-colombia-mexico-y-republica-dominicana-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-en-contextos-de-crimen-organiz/>

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina. (2021). La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana. <https://ameralatinagenera.org/la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-en-contextos-de-crimen-organizado-centroamerica-colombia-mexico-y-republica-dominicana-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas-en-contextos-de-crimen-organiz/>

REDLAC. (2019). “*El impacto de la violencia sobre la comunidad LGBTI en el Norte de Centroamérica*”. En Panorama de La Situación de Protección y La Violencia en el Norte de Centroamérica, 6, 14.

Rubio, M. (2008). “*La Pandilla proxeneta: violencia y prostitución juvenil en Centroamérica*”. En Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (4), 59–71. <https://doi.org/10.17141/urvio.4.2008.1083>

Russell, D. E. H. (2012). “*Defining Femicide. UN Symposium on Femicide: A Global Issue That Demands Action*”. Speech. Vienna. <https://www.dianarussell.com/defining-femicide-.html>

Sagot Rodríguez, M. y A. Carcedo Cabañas. (2002). “*Femicidio en Costa Rica: balance mortal*”. En Medicina Legal En Costa Rica, 19(1). https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-00152002000100002

Sala de lo Constitucional. Sentencia 6-2009. Proceso de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 190, Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (2012).

Sin violencia LGTBI. (2019). “*El prejuicio no conoce fronteras. Homicidios de lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en países de América Latina y el Caribe 2014-2019*”. Colombia: AltaVoz Editores.

Special Rapporteur on the human rights of migrants, Special Rapporteur on torture and other cruel inhuman or degrading treatment or punishment, Special Rapporteur on trafficking in persons especially women and children, Special Rapporteur on violence against women its causes and consequences y Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice. (2018). “*Information received concerning the availability of asylum for survivors of domestic abuse and other forms of violence in the United States*”. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23770>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). “*Relatoría de la Primera Reunión del Comité Técnico Asesor. Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (documento interno)*”

Unión Europea, y Naciones Unidas. (n.d.). “*Programa Regional para América Latina. Estudios multidimensionales sobre femicidio/feminicidio en América Latina*”. Unión Europea; Naciones Unidas.

Unión Europea, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2019). “*Regional Programme Document. Latin America*”. Unión Europea; Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2008). “*Travaux préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*”. New York: Naciones Unidas.

(2015). “*Recommendations for action against gender-related killing of women and girls*”. UN Women; UNFPA; OHCHR. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/15-08233_A4-GRK_eBook.pdf

(2018). “*Global Report on Trafficking in Persons 2018*”. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. <https://doi.org/10.18356/9805f543-en>

(2019). “*Global Study on Homicide 2019. Executive Summary*”. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

(2020a). “*Kidnapping*”. <https://dataunodc.un.org/data/crime/kidnapping>

(2020b). “*World Drug Report 2020. Drug supply*”. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

Viveros Vigoya, M. (2016). “*La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*”. En Debate Feminista, 52, 1–17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Organización Mundial de la Salud. (2013). “*Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*”. Geneva: WHO.

Zechmeister, E. J. y N. Lupu. (2019). “*The Political Culture of Democracy in the Americas: First Glance at Topline Results*”. Latin America Public Opinion Project - LAPOP; USAID; Vanderbilt. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018_19_Regional_Mid-Fieldwork_Preliminary_Report_053019.pdf

Cuestionarios autoadministrados, entrevistas semiestructuradas, grupos focales y reuniones de devolución de resultados

Abanto, J., C. Giacomello, A. Kumar Acharya y C. Say. (2021). Primera Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos. Moderada por Chiara Marinelli y realizada el 17 de junio de 2021.

Aguilar, A., C. Carranco, R. Corea, O. Estevané, D. Gómez, R. López, K. Velasco. (2021). Reunión de Devolución de Resultados con las Instituciones de Lucha contra la Trata de Personas. Moderada por Chiara Marinelli y realizada el 14 de junio.

Alfaro Zuñiga, M. G., G.Y Baires Escobar, O.M Escalón Fuentes, M. González, D. Juárez Mora, R. López Bastidas, I. del C. Soto Espinoza. (2021). Reunión de Devolución de Resultados con los Ministerios Públicos. Moderada por Chiara Marinelli y realizada el 11 de junio.

Alvarado Sorto, L. P., M. M. Bustillo Osorto y M. P. González. (2020). Entrevista a la Subdirectora General de Fiscalía de Honduras, a la Jefa de la Fiscalía Especial de Protección a la Mujer y a la Jefa de Unidad Fiscal contra la Trata de Personas. Realizada por Chiara Marinelli el 28 de septiembre.

Andrade, L., L. Ávila, L. Bobea, M. Canteo, L. Dammert, C. Gil Pinzón, A.L. Solano López. (2021). Segunda Reunión de Devolución de Resultados con expertas y expertos, moderada por Chiara Marinelli y realizada el 18 de junio de 2021.

Baires Escobar, G. Y. (2020). Entrevista a la Jueza Especializada de Sentencia para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Realizada por Chiara Marinelli el 6 de noviembre.

Bartels Calderón, A. (2020). Entrevista a la Jefa de la Sección Especializada en Violencia de Género, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Organismo de Investigación Judicial. Realizada por Chiara Marinelli el 2 de septiembre.

Bartels Calderón, A., D. E. Custodio Boteo, O. Hidalgo, J. Mejía, C. Montenegro Guevara, J. Moreno Laureano, I. Valderrama. (2021). Reunión de Devolución de resultados con Instituciones de seguridad. Moderada por Chiara Marinelli y realizada el 8 de junio.

Bejarán, J. y B. Ulloa. (2021). Entrevista a la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (PETT). Realizada por Chiara Marinelli el 28 de abril.

Bolaños Vásquez, H. J., C. Medrano, T. Venado Venado y R. Yanis Orobio. (2021). Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá. Moderado por Chiara Marinelli y realizado el 30 de marzo.

Cabrera, G. y A. Hinojosa. (2020). Entrevista a la Coordinadora de Políticas Públicas de Género y a la Fiscal de Trata de Personas de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México. Realizada por Chiara Marinelli el 13 de noviembre.

Cano Mondragón, S. (2020). Entrevista a la Jefa Grupo Investigativo contra los Delitos Sexuales y la Familia de la Policía Nacional de Colombia. Realizada por Chiara Marinelli el 06 de octubre.

Castro Gutiérrez, Á. (2020). Entrevista al Fiscal contra el Crimen Organizado de la Fiscalía de la Nación de Colombia. Realizada por Chiara Marinelli el 22 de octubre.

Chávez Villanueva, W. P. (2021). Entrevista a la Fiscal Jefe de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género del Estado de Chihuahua, México. Realizada por Chiara Marinelli el 26 de marzo.

Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Conatt). (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 17 de noviembre.

Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 15 de septiembre.

Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas. (2021). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 29 de enero.

Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. (2020). Cuestionario autoadministrado presentado completo el 16 de septiembre.

Custodio Boteo, D. E. (2021). Entrevista al Jefe de la División Nacional contra el Desarrollo Criminal de Pandillas de la Policía Nacional Civil de Guatemala. Realizada por Chiara Marinelli el 19 de marzo.

Escalón Fuentes, O. M. (2020). Entrevista al Juez Especializado de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Realizada por Chiara Marinelli el 05 de noviembre.

Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior de Colombia. (2021). Entrevista realizada por Chiara Marinelli el 12 de abril.

Hernández Hernández, A. (2020). Entrevista al Director de la Dirección Nacional de la Fuerza Antimaras y Pandillas (FNAMP) de Honduras. Realizada por Chiara Marinelli el 1 de octubre.

Herrmannsdorfer, C. y T. Remellini. (2020). Grupo Focal con expertas y expertos de Costa Rica y Honduras, moderado por Chiara Marinelli y realizado el 19 de noviembre.

Márquez Pitti, E. (2020). Entrevista al Fiscal Primero Superior Especializado Contra la Delincuencia Organizada de la Procuraduría de Panamá. Realizada por Chiara Marinelli el 18 de noviembre.

Ministerio de Seguridad de Honduras. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 23 de septiembre.

Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 9 de septiembre.

Ministerio del Interior de Perú. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 17 de octubre.

Ministerio Público, Fiscalía de la Nación de Perú. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 11 de diciembre.

Ministerio Público de Colombia. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 19 de octubre.

Ministerio Público de Costa Rica. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 17 de noviembre.

Ministerio Público de Honduras. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 28 de agosto.

Ministerio Público de Panamá. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 9 de noviembre.

Montenegro Guevara, C. (2020). Entrevista al Jefe de la Sección Especializada contra el Crimen Organizado del Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica. Realizada por Chiara Marinelli el 7 de septiembre.

Morales Ocampos, F. O. (2020). Entrevista al Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial Contra el crimen Organizado del Ministerio Público de Honduras. Realizada por Chiara Marinelli el 6 de octubre.

Moreno Laureano, J. y S. De la Cruz. (2021). Entrevista al Director contra Delitos de Crimen Organizado del Ministerio del Interior de Perú. Realizada por Chiara Marinelli el 17 de enero.

Murgas Moreno, N. (2021). Entrevista al Fiscal Superior Especializado en Asociación Ilícita del Ministerio Público de Panamá. Realizada por Chiara Marinelli el 16 de marzo.

Organismo de Investigación Judicial. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 28 de septiembre.

Palacios, J. (2020). Entrevista a la Fuerza ALFA de Panamá. Realizada por Chiara Marinelli el 13 de noviembre.

Perdes Bromfields, E. A. P. (2020). Entrevista a la Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial de Protección a la Niñez y la Adolescencia del Ministerio Público de Honduras, realizada por Chiara Marinelli el 6 de octubre.

Policía Nacional Civil. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 16 de septiembre.

Ramírez Rodríguez, A. G. (2020). Entrevista al Jefe de la Unidad especializada de menores, personas y órganos de la Unidad especializada en crimen organizado (SEIDO) de la Procuraduría General de México. Realizada por Chiara Marinelli el 24 de noviembre.

Rendón Ramirez, M. G. (2021). Entrevista a la Fiscal Especializada encargada de la Unidad Especializada contra la trata de Personas de la Fiscalía General del Estado de Guerrero. Realizada por Chiara Marinelli, el 4 de marzo.

Roblero, E. (2021). Entrevista a la Unidad de Enlace Mujer de la Dirección de Análisis Criminal del Ministerio Público de Guatemala. Realizada por Chiara Marinelli el 7 de junio.

Romero Pacheco, M. (2020). Entrevista a la Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Trata de Personas de Lima. Realizada por Chiara Marinelli el 9 de septiembre.

Salazar Elizondo, E. (2020). Entrevista a la Fiscal Especializada en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de Costa Rica. Realizada por Chiara Marinelli el 2 de septiembre.

Samayoa Sosa, O., R. Valdés Cavassa y M. E. Villarreal. (2021). Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú. Moderado por Chiara Marinelli y realizado el 29 de enero.

Secretaría contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas. (2020). Cuestionario autoadministrado remitido completo el 9 de octubre.

Soto Espinoza, I. del C. (2021). Entrevista a la Fiscal Segunda Especializada contra la Delincuencia Organizada del Ministerio Público de Panamá. Realizada por Chiara Marinelli el 4 de marzo.

Urón Durán, R. (2021). Entrevista a la Coordinadora Nacional Proyecto Lucha contra la Trata de Personas de la UNODC Colombia. Realizada por Chiara Marinelli el 15 de abril.

Valdéz, R. (2021). Entrevista al Fiscal Adjunto de Sección de la Fiscalía contra el Delito de Femicidio del Ministerio Público de Guatemala. Realizada por Chiara Marinelli el 14 de junio.

Anexos

Anexo 1.

Estado de firma y ratificación de tratados internacionales

Ratificación de Instrumentos Internacionales	PAÍSES								
	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Panamá	Perú	República Dominicana
Convención CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo CEDAW	✓	✓	Firmó, pero no ratificó	✓	No firmó	✓	✓	✓	✓
Convención Belem do Para	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Convención Delincuencia Organizada Transnacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo de Trata de Personas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo Tráfico Ilícito de Migrantes	No firmó, no ratificó	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo Tráfico de Armas	No firmó, no ratificó	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Convención contra la Tortura	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Convención Interamericana Tortura	✓	✓	✓	✓	Firmó, no ratificó	✓	✓	✓	✓
Convención Interamericana Desaparición Forzada	✓	✓	No firmó, no ratificó	✓	✓	✓	✓	✓	No firmó, no ratificó
Convención Derechos del Niño	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo Opcional Niños en los conflictos armados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo Opcional Venta, prostitución y pornografía de niños	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Convención Interamericana Tráfico Internacional de Menores	✓	✓	✓	No firmó, no ratificó	✓	Firmó, no ratificó	✓	✓	✓

Activemos el cambio.
Desactivemos la violencia.



Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.