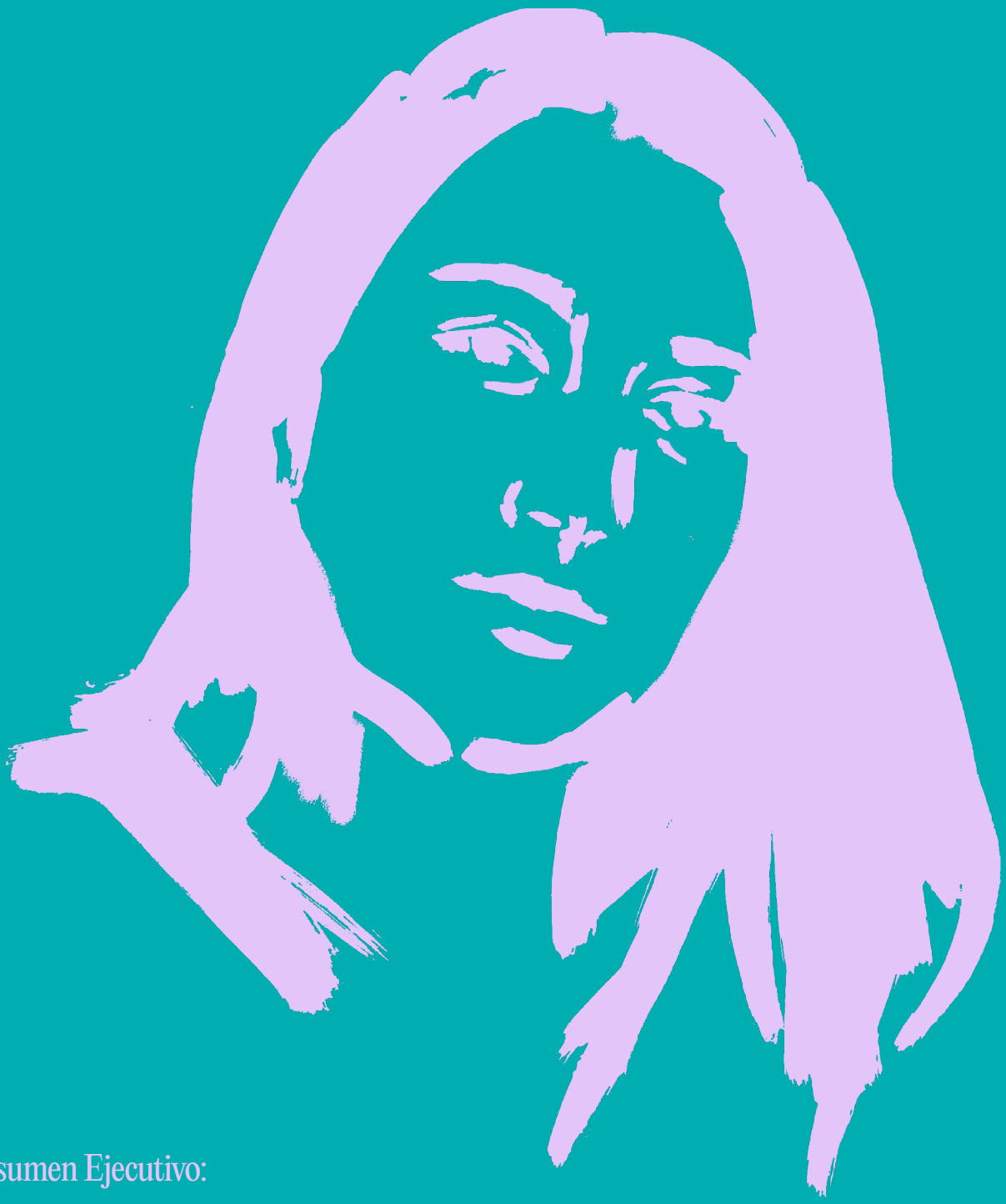

Resumen Ejecutivo:

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.

Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada por la Unión Europea

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

PNUD

OEA MESECVI

Resumen Ejecutivo: 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). *Resumen Ejecutivo: 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

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas como un objetivo transversal, y a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 busca poner fin a la discriminación, la violencia en el ámbito público y privado, y a todas las formas de explotación que afectan a las mujeres y las niñas 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 (Naciones Unidas Asamblea General, 2015). En este marco de acción, la Iniciativa Spotlight busca prevenir, responder y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) desde un enfoque integral e interseccional. Para alcanzar este objetivo, el Programa Regional para América Latina de la Iniciativa Spotlight lleva a cabo una serie de estudios multidimensionales, liderados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), agencias implementadoras del Programa. Los estudios están 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, UNDP, y UNFPA, 2019, p. 78), y otros como los movimientos masivos de migrantes, la violencia crónica, las desapariciones, la pobreza multidimensional, todos desde la perspectiva de seguridad ciudadana, género y derechos humanos.

El presente estudio, "Normativa penal y los instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo", se enmarca en el Pilar 1 del Programa Regional y tiene por finalidad proveer recomendaciones a los Estados para fortalecer el marco normativo y regulatorio para la persecución y sanción de la VCMN. Fue elaborado por Chiara Marinelli, investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Contribuyeron a revisar y enriquecer el estudio personas integrantes de un Comité Técnico Asesor (CTA), constituido por un equipo especializado del PNUD, personas expertas y reconocidas de la academia y del Grupo de Referencia de la Sociedad Civil (GRSC) del Programa Regional de Spotlight en América Latina y por miembros del Sistema de Naciones Unidas (SNU), a saber, ONU Mujeres, UNFPA, y otras agencias asociadas como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El CTA es parte de la arquitectura de investigación multidimensional de esta innovadora experiencia de construcción colectiva de conocimiento entre agencias comprometidas al más alto nivel para eliminar la VCMN y el femicidio/feminicidio bajo el compromiso, incentivado por Spotlight, de funcionar como "una sola ONU" y de incluir a la sociedad civil, para no dejar a nadie atrás.

El objetivo central del estudio es generar conocimiento basado en la evidencia sobre cómo 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 y de política pública, a fin de establecer recomendaciones a nivel nacional y regional, para ajustar y uniformizar dicha legislación según los estándares internacionales de derechos humanos, VCMN y la lucha contra el crimen organizado. Para alcanzar este propósito, se identificaron cuatro objetivos específicos: 1) comprender a profundidad la relación entre el crimen organizado y la VCMN a nivel nacional y regional, generando evidencia sobre este nexo y sus diversas manifestaciones; 2) identificar en qué medida el marco regulatorio de la política pública de los países seleccionados recoge el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN, así como su concordancia con la Convención contra la Criminalidad Organizada Transnacional, los estándares de derechos humanos y VCMN; 3) identificar las buenas prácticas en materia de prevención y persecución de las manifestaciones de esa VCMN en ese contexto, así como las oportunidades de mejora a nivel regulatorio, institucional y presupuestario; y 4) brindar recomendaciones basadas en la evidencia a nivel regional y nacional, con el objetivo de fortalecer y uniformizar el marco nor-

mativo penal y de política pública de los países en materia de crimen organizado y VCMN.

La problemática del crimen organizado y la violencia contra las mujeres y las niñas

La VCMN es un fenómeno ampliamente extendido: el 35,6% de mujeres en el mundo han experimentado en algún momento de su vida violencia física o sexual por parte de su pareja o violencia sexual de alguien distinto a su pareja (OMS, 2013, p. 20). El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe registra más de 3.500 femicidios/feminicidios en el 2018, con las tasas más altas en El Salvador, Honduras, Guatemala y 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 ellos, los procesos migratorios que en Centroamérica ven a un 50,3% de mujeres y niñas como protagonistas, y en México un 49,9% del total de migrantes; y el crimen organizado (el cual incluye la violencia generada entre pandillas, maras y otros formas delincuenciales) que ha llevado a la región a tasas de entre 40 y 50 homicidios por cada 100.000 habitantes (Asmann y O'Reilly, 2020; Organización Internacional para las Migraciones, 2020).

La VCMN perpetrada por el crimen organizado 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. Las organizaciones criminales reflejan y acrecientan la estructura patriarcal de la sociedad y las construcciones de masculinidad negativa según las cuales el hombre debe demostrar poder y control sobre el otro. Las mujeres y las niñas, así como sus cuerpos, son espacios donde se manifiestan estas construcciones sociales. En ese sentido, la VCMN perpetrada por el crimen organizado no solo busca generar un beneficio económico o de otra índole para estas agrupaciones, sino que es un instrumento de control y demostración de poder. A pesar de ello, el enfoque tradicional de persecución del crimen organizado a partir de la estructura de la organización y la comisión de delitos graves no parece considerar las causas y manifestaciones de la VCMN cometidas por las agrupaciones criminales, ni las profundas implicaciones que este fenómeno general tiene en la vida y el desarrollo de las mujeres y las niñas (CIDH, 2019, para. 159 y 199; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995, para. 124.d; UNODC, 2015, p. 7). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advierte que "en países atravesados por violencia estructural y con altos índices de criminalidad, la VCMN ejercida en y resultado de este contexto pasa desapercibida: si bien la violencia contra ellas es conocida por las autoridades, subsisten carencias en cuanto a su abordaje específico" (2019, para. 198).

Por ello, se requiere un estudio que analice la relación entre el crimen organizado y la VCMN y sus diversas manifestaciones, y proponga recomendaciones para mejorar el marco normativo y regulatorio para una mejor protección de las mujeres y las niñas. La necesidad de una investigación de esta naturaleza ha sido reconocida por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), señalando la importancia de recoger y analizar datos respecto de las formas indirectas de VCMN, lo cual incluye al crimen organizado y otras formas de criminalidad, así como información de las políticas públicas adoptadas por los Estados para hacer frente a estos nuevos riesgos que corren las mujeres y las niñas (2015, paras. 9–11). En el ámbito europeo, el Consejo de Europa (CoE) se pronunció en el mismo sentido, incorporando en sus investigaciones priorizadas aquellas que conciernen a la relación específica entre crimen organizado y la explotación sexual (2001, para. 62). Resulta, entonces, no solo necesario sino también pertinente profundizar el nexo entre el 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.

Marco metodológico

El estudio empleó una metodología teórico-práctica que incluye, por un lado, un análisis de escritorio de 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 9 países del estudio. Y, por el otro lado, un trabajo de campo para la recolección de evidencias y la validación de los resultados del estudio a nivel de los Estados y las instituciones focalizadas, así como las expertas y los expertos locales, regionales e internacionales en la materia.

La recolección de evidencias a nivel estatal incluyó cuestionarios autoadministrados y entrevistas bilaterales. Para ello, se contó con la colaboración de las Secretarías o Ministerios de Seguridad, Gobernación o Interior, 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 las Instituciones Gubernamentales de lucha contra la trata de personas, por ser este un delito pluriofensivo, en cuyo proceso criminal convergen distintas manifestaciones del crimen organizado y VCMN. En total se remitieron 36 cuestionarios autoadministrados, considerando 3 instituciones por país, recibiéndose 24 cuestionarios completos. Además, se realizaron 27 entrevistas semiestructuradas a actores claves en la investigación, persecución y sanción del crimen organizado, la VCMN y la trata de personas.

El estudio también incluyó un proceso de validación con representantes de la academia y la sociedad civil de cada uno de los países seleccionados. Se realizaron tres grupos focales con 9 expertas y expertos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. Estos se organizaron de forma tal que participaron personas de, por lo menos, dos países, lo cual permitió la creación de nexos entre las y los participantes y el intercambio de información y buenas prácticas nacionales o locales. Finalmente, se contó con una etapa de devolución de resultados y recolección de sugerencias finales, realizándose tres reuniones de devolución de resultados y recopilación de comentarios con representantes estatales, y dos reuniones finales con la participación de expertas y expertos nacionales, regionales e internacionales.

Principales resultados

La VCMN es un fenómeno complejo, multicausal y multifacético con consecuencias en la esfera individual, comunitaria y social, afectando tanto a la víctima como a su entorno, ya sea este próximo o entendido en términos amplios como la sociedad en su conjunto (CIDH, 2015, para. 120). La VCMN perpetrada por la criminalidad organizada y sus diferentes manifestaciones es una de las formas de violencia comunitaria ejercida en el ámbito público (Convención de Belém Do Pará, 1994, art. 2). En ese sentido, el crimen organizado (i) refleja la estructura patriarcal y las masculinidades negativas del contexto social, con actos de VCMN al interior de la organización criminal; (ii) perpetra actos de VCMN, en sus diversas manifestaciones, como delito-renta, herramienta de control social, y/o medio de manifestación del poder; y, (iii) acrecienta la VCMN en la sociedad al desencadenar procesos que incrementan la vulnerabilidad de mujeres y niñas, como el desplazamiento forzado, la migración interna y transnacional, etc. (Baires Escobar, 2020. Entrevista; CEDAW, 2013, para. 4; CIDH, 2019; Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, 2021. Entrevista; Moreno Laureano y De la Cruz, 2021. Entrevista).

La relación entre las mujeres y niñas y las organizaciones criminales deriva en situaciones de instrumentalización y victimización, puesto que son percibidas como objetos y sus cuerpos y sus vidas son el territorio donde se producen ajustes de cuentas mediante el uso de la violencia y a través de femicidios/feminicidios (Alvarado Sorto et. al., 2020. Entrevista; Bolaños Vásquez et. al., 2021. Grupo Focal con expertas de El Salvador y Panamá). A pesar de ello, la normativa de los diversos países no reconoce, de manera expresa y generalizada, a la criminalidad organizada como posible actor perpetrador de la VCMN. Solamente El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana han incluido a la violencia comunitaria y en el ámbito público en sus marcos normativos. De igual modo, la mayor parte de las normas pro-

cedimentales, como los protocolos y guías de actuación, no contienen referencias al crimen organizado como perpetrador de la VCMN, ni establecen parámetros de actuación específico para este tipo de casos.

El estudio también ha identificado una falta de conocimiento de la estructura interna de las organizaciones criminales, lo cual hace difícil la identificación del rol de la mujer dentro del crimen organizado, así como las manifestaciones de VCMN perpetradas por estas agrupaciones. 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. A partir de este conocimiento parcial, se ha podido establecer que las mujeres generalmente ingresan a estas organizaciones por dos motivos: la relación familiar o de pareja con miembros varones de las agrupaciones, y por la presencia o control del territorio por parte de las agrupaciones criminales (Bartels Calderón, 2020. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista; Hernández Hernández, 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas de Costa Rica y Honduras; Morales Ocampos, 2020. Entrevista).

En ambos casos, 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 de Costa Rica y Honduras; Samayoa Sosa et. al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Las mujeres suelen ubicarse en la base de la organización criminal y tienen un rol limitado, posiciones accesorias, de colaboración y sin liderazgo (Escalón Fuentes, 2020. Entrevista; Montenegro Guevara, 2020. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista). Por ejemplo, son parte del lavado de activos mediante la compraventa de terrenos y bienes; se utilizan sus números celulares y de cuentas bancarias para el cobro de extorsiones; se les envía a entregar la nota extorsiva o el cobro del dinero; se les encarga el ingreso de drogas y otros insumos a las cárceles; se ocupan del cuidado de la organización criminal a través de las labores del hogar; son las captadoras de víctimas de trata de personas, entre otras tareas. Esta distribución de roles se encuentra determinada por los estereotipos y los roles de género asociados a las mujeres (Norza-Céspedes, González-Rojas, Moscoso-Rojas, y González-Ramírez, 2012, p. 352; Pieris, 2014, p. 26 y 43; Urón Durán, 2021. Entrevista). Estos roles, además, ponen a la mujer en una situación de mayor exposición ante las acciones de las fuerzas públicas, resultando en mayores detenciones y sanciones (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú).

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, sin embargo, la misma protección en el caso de las mujeres que cometen delitos en el marco de la criminalidad organizada por situaciones que afectan su libre consentimiento.

En estos casos, solamente Costa Rica, Colombia y México cuentan con una normativa que permite a las y los operadores jurídicos atenuar la pena en el caso cuando se compruebe que la mujer se encontraba en un estado de vulnerabilidad por, entre otros, pobreza, por tener bajo su responsabilidad el cuidado y la manutención de familiares dependientes, por discapacidad o por ser víctima de violencia de género, y que esta situación haya influido en la comisión del delito.

Otra de las problemáticas transversales a la región es aquella 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. Las niñas, niños y adolescentes se encuentran usualmente en la base de la estructura

criminal, siendo utilizados para funciones de cobro de extorsión, recojo de nota extorsiva, señuelo, venta de droga al menudeo, sicariato, entre otras tareas (Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Samayoa Sosa et al., 2021. Grupo Focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú). Esto se debe, principalmente, a que los sistemas de justicia juvenil plantean sanciones menores, así como a la facilidad de su captación mediante la amenaza y la violencia, hacia ellas y sus familiares (Bolaños Vásquez et al., 2021. Grupo Focal con expertas de El Salvador y Panamá; Murgas Moreno, 2021. Entrevista). Ante esta realidad, el avance en materia de política de persecución del crimen organizado y de política de protección de la niñez es contradictorio.

Países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana, 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. Esto refleja el reconocimiento de la gravedad de la explotación de personas menores de edad por parte de las organizaciones criminales para la consecución de sus fines.

No obstante, la política de protección otorgada a las niñas, niños y adolescentes reclutados o utilizados por las organizaciones criminales para la comisión de delitos no sigue la misma lógica. En varios países, como son 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 internamiento (Caicedo Delgado, 2015; 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 genera situaciones de inseguridad y revictimización.

Ahora bien, el estudio también ha identificado que la VCMN al interior de las organizaciones criminales y aquella cometida por el crimen organizado es aún un fenómeno muy poco explorado a nivel regional. En ese sentido, existen un gran número de casos de VCMN que no llegan al sistema de administración de justicia o que no son procesados como tales por las y los operadores (Baires Escobar, 2020; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas de Costa Rica y Honduras; Hinojosa y Cabrera, 2020. Entrevista). Durante el trabajo de campo, se ha podido determinar que el femicidio/feminicidio, las desapariciones y la trata de personas y delitos conexos, son los tipos de VCMN de los que existe mayor conocimiento.

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 (Baires Escobar, 2020. Entrevista; Custodio Boteo, 2021. Entrevista; Escalón Fuentes, 2020. Entrevista). Se relatan casos de muerte de mujeres por el involucramiento en los intereses de las pandillas, incumplimiento de órdenes, haber entregado a alguien a la organización rival, haber recurrido o colaborado con la justicia, o incluso por iniciar una relación sentimental con alguien ajeno a la organización criminal o no aceptar la relación de pareja con un miembro de la agrupación criminal (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista; Herrmannsdorfer y Remellini, 2020. Grupo Focal con expertas de Costa Rica y Honduras; Márquez Pitti, 2020. Entrevista; Morales Ocampos, 2020. Entrevista; Murgas Moreno, 2021. Entrevista; Palacios, 2020. Entrevista). 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 las formas en que son abandonados los cuerpos (Castro Gutiérrez, 2020. Entrevista; Chávez Villanueva, 2021. Entrevista).

Frente a esta realidad, el avance en la región es irregular. En algunos países, como El Salvador

y Perú, hay un reconocimiento expreso de este tipo de violencia como una forma de violencia comunitaria contra mujeres y niñas. En otros, como Panamá y Guatemala, registran un aporte innovador en la expansión y especificación del delito de femicidio, tipificando manifestaciones del delito especialmente relacionadas con la criminalidad organizada. Mientras que, Honduras, Panamá, Guatemala y México han incluido agravantes para los casos de feminicidios que incluyen lesiones o mutilaciones a la víctima o a su cadáver, o la exposición o exhibición pública del cuerpo de la víctima.

Otra de las manifestaciones de la VCMN que ha surgido como una constante a nivel regional es la desaparición de mujeres y niñas, señalándose preocupantes correlaciones entre las desapariciones, el crimen organizado y la trata de personas (Alvarado Sorto et al., 2020. Entrevista; Ramírez Rodríguez, 2020. Entrevista; Romero Pacheco, 2020. Entrevista; Salazar Elizondo, 2020. Entrevista). Además, la desaparición de mujeres y niñas muchas veces precede o encubre casos de femicidio/feminicidio. Al respecto, algunos países como Guatemala y México han creado mecanismos específicos de búsqueda de mujeres desaparecidas, que incluyen equipos locales y protocolos de acción rápida.

Finalmente, 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. Sin embargo, actualmente el mayor avance corresponde a los fondos de atención y protección para las víctimas de trata de personas. Estos obtienen recursos a través de: (i) impuestos específicos a la venta o alquiler de videos de categoría X para adultos e impuestos de salida del país, existentes en Colombia, Costa Rica y Panamá; (ii) la promoción de las donaciones de personas naturales y jurídicas a través de deducciones tributarias, adoptadas por El Salvador y Costa Rica; y, (iii) normas específicas que asignan a los Fondos, los bienes incautados a las organizaciones criminales de trata de personas, como es el caso de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Perú. En cambio, para los casos de mujeres y niñas víctimas de violencia por parte del crimen organizado, solo El Salvador, República Dominicana y en alguna medida México, con los fondos necesarios o las normas específicas que permiten emplear recursos para su atención y protección.

Recomendaciones

Para las instituciones gubernamentales nacionales y regionales:

- Uniformar los marcos jurídicos nacionales para fortalecer la cooperación y persecución de la VCMN en el ámbito del crimen organizado. Especialmente, se requiere el reconocimiento de la violencia comunitaria y en el ámbito público como una forma de VCMN, así como la tipificación de sus diversas manifestaciones, tanto en la normativa penal como en los protocolos y guías institucionales.

- Adecuar la tipificación del delito de femicidio/feminicidio acorde a los estándares internacionales, incluyendo las diversas manifestaciones y características de este delito en el marco del crimen organizado y siguiendo los lineamientos de la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio).

- Aplicar criterios de no punibilidad a las mujeres 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 administrativas cometidas durante o a consecuencia del proceso de trata.

- Identificar las necesidades diferenciadas de protección que requieren las mujeres víctimas de violencia en el marco de las organizaciones criminales, y diseñar medidas específicas que respondan a dichas necesidades, incorporándolas a los protocolos de actuación vigentes.

- 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. Se recomienda que la normativa tome en cuenta las causas que las y los llevan a adherir a estas agrupaciones, así como los procesos de reclutamiento forzado y/o instrumentalización.

- Adoptar un marco normativo que permita la actuación urgente y coordinada de todos los actores institucionales responsables en casos de desapariciones de mujeres y niñas, implementando mecanismos de actuación rápida, equipos locales de búsqueda, y órganos específicos para el seguimiento de los casos.

- Capacitar a las y los operadores de cada institución en la temática de VCMN y crimen organizado, para comprender el fenómeno, sus diversas manifestaciones, y poder fortalecer sus procedimientos operativos. Especialmente, se requiere fortalecer los procesos de capacitación y actuación en los casos de desaparición de mujeres y niñas, y su relación con la trata de personas y el crimen organizado.

- 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, VCMN, lavado de activos, pérdida de dominio, trata de personas y personas desaparecidas.

- 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. Ello puede incluir la creación de fondos específicos, la adopción de medidas que promuevan la recolección de recursos a través de impuestos y/o donaciones, así como la entrega de los bienes decomisados a las organizaciones criminales que cometen VCMN.

Para las organizaciones internacionales, las organizaciones no-gubernamentales y la academia:

- Impulsar el reconocimiento de la criminalidad organizada como posible perpetrador de la VCMN y fomentar su inclusión en las normas, reglamento 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 estudios sobre el rol de las mujeres en las organizaciones criminales, sus formas de reclutamiento, las causas sociológicas que las impulsan y/o fuerzan a colaborar con las agrupaciones criminales, maras o pandillas, así como la violencia que sufren al interno de ellas.

- Promover la inclusión de variantes estadísticas específicas a nivel de los sistemas de información de las instituciones 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.

- Realizar investigaciones basadas en la evidencia, que incluyan 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. Impulsar, especialmente, estudios 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.

- 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.

- Promover y llevar a cabo capacitaciones 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. Estas instituciones deben capacitarse no solo en la temática concerniente a su labor, sino especialmente en los temas afines, para 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.

- Incidir en cada país para la constitución de fondos específicos para mujeres y niñas víctimas de la violencia relacionada con la criminalidad organizada y la creación de mecanismos de dotación de recursos a dichos fondos.

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.

Referencias

Alvarado Sorto, L. P., M. M Bustillo 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.

Asmann, P., y E. O'Reilly. (2020). "*Balance de los homicidios en 2019*". https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/

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.

Bolaños Vásquez, H. J., C. Medrano, T. Venado, y R. Yanis Orobio. (2021). Grupo focal con expertas de El Salvador y Panamá. Moderado por Chiara Marinelli, el 30 de marzo.

Caicedo Delgado, L. P. (2015). "*La situación particular de las mujeres recluidas por delitos de drogas. Humanas Colombia*".

Castro Gutiérrez, A. (2020). Entrevista al Fiscal contra el Crimen Organizado de la Fiscalía de la Nación de Colombia. Realizada por Chiara Marinelli, el 22 de octubre.

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

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.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). "*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

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). "*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

Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2001). "*Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the protection of children against sexual exploitation*". Rec (2001)16 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2c81

Comisión Interamericana de Mujeres. (1994). "*Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*". Convención Belém do Pará. Organización de los Estados Americanos. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provictima/1LEGISLACIÓN/3InstrumentosInternacionales/D/convencion_interamericana_prevenir_violencia.pdf

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. (1995). "*Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*". Beijing, UN Women.

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. (2021). Entrevista realizada por Chiara Marinelli el 12 de abril.

Hernández Hernández, A. (2020). Entrevista al Director de la Director Nacional de la Fuerza Antimaras y Pandillas (FNAMP) de Honduras. Realizada por Chiara Marinelli el 1 de octubre.

Herrmannsdorfer, C., y T. Remellini, T. (2020). Grupo focal moderado por Chiara Marinelli. Realizado el 19 de noviembre.

Hinojosa, A., y G. Cabrera, G. (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 Marinell, el 13 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. Realizada el 18 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.

Naciones Unidas Asamblea General. (2015). "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*". A/RES/70/1. Naciones Unidas.

Norza-Céspedes, E., A. González-Rojas, M. Moscoso-Rojas, y J.D González-Ramírez. (2012). "*Descripción de la criminalidad femenina en Colombia: factores de riesgo y motivación criminal*". En Revista Criminalidad, 54(1), 339–357.

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. (2020). "*Portal de Datos Mundiales sobre la Migración*". https://migrationdataportal.org/es?i=stock_perc_female&t=2019&m=2&sm49=13

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.

Palacios, J. (2020). Entrevista al Capitán Supervisor de Turno de 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.

Pieris, N. J. (2014). "*Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*". Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de Estados Americanos.

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.

Romero Pacheco, M. (2020). Entrevista a la Fiscal Provincial Especializada en Delitos de Trata de Personas de Lima, Perú. 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.

Unión Europea, ONU Mujeres, Programa de 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 Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (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

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.

Samayoa Sosa, O., Valdés Cavassa, R., y M.E. Villarreal (2021). Grupo focal con expertas y expertos de Guatemala y Perú. Moderado por Chiara Marinelli el 29 de enero.

Activemos el cambio.
Desactivemos la violencia.

Iniciativa Spotlight

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.

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