RED-FEM
RED FEMINISTA FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Observatorio de Seguridad Ciudadana de las mujeres

No.1
Enero/ marzo 2018

http://www.observatorioseguridadciudadanadelasmujeres.org/

¿Qué ofrece El Salvador a su población en materia de seguridad ciudadana?

Seguridad ciudadana es la definición que mejor explica las necesidades sobre una agenda de seguridad para las mujeres, quienes históricamente han mantenido una calidad diferente frente a los hombres como sujetos de derechos, por ello la reivindicación del reconocimiento de nuestra ciudadanía es vital pues nos permite colocarnos como sujetas de derechos en todos los planos de la vida.

La seguridad ciudadana promueve libertades civiles como la libertad ambulatoria, que parecieran haberse conquistado hace mucho con la Revolución Francesa, sin embargo, para las mujeres es aún una libertad limitada. Por ejemplo, se justifica que una mujer que sale de noche de un bar sea atacada sexualmente; es decir los hombres puedan violarla, es ella quien no debe salir; además de simbolizar el castigo por romper los mandatos de género. Por ello la seguridad ciudadana representa la conquista de derechos y libertades que presuponen un marco de avance para las mujeres[1].

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 despertó expectativas positivas en cuanto a la transversalización de la perspectiva de género en todos sus objetivos y líneas de acción, incluyendo el área prioritaria "garantizar la seguridad ciudadana".

Esta última comprende la respuesta estatal para la atención y protección integral especializada a las mujeres que enfrentan diversos hechos de violencia en el ámbito público y privado. No obstante, la experiencia ha demostrado que si bien se recogen acciones importantes no se ha logrado operativizar el tan ansiado enfoque en muchos programas y políticas de seguridad ciudadana; especialmente en el Plan El Salvador Seguro (PESS), principal apuesta en materia de seguridad de la actual gestión presidencial.

El Plan El Salvador Seguro es resultado del trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), auspiciado por la cooperación internacional, en sus inicios, para aglutinar los esfuerzos y visiones diversas de representantes políticos y de la sociedad civil. El plan tiene cinco ejes: prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, atención y protección a víctimas, y fortalecimiento institucional (CNSCC, 2015).

1. Red Feminista Frente a la Violencia contra las Mujeres (REDFEM), junio 2014; sin publicar.

Este sitio cuenta con apoyo de Fondo Global para los Derechos Humanos mundiales, pero su contenido es responsabilidad exclusiva de la Red Feminista frente a la Violencia contra las Mujeres (RED FEM) y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la agencia donante.

THE FUND FOR GLOBAL HUMAN RIGHTS

¿Qué es el Plan El Salvador Seguro?

De acuerdo al Resumen Ejecutivo del Plan, este es de carácter integral ya que considera los diferentes factores estructurales que inciden de manera negativa en la convivencia y bienestar de su población. Reconoce que la violencia e inseguridad está concentrada en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, convergencia de factores de riesgo, acceso restringido a los servicios públicos y débil articulación de los mismos en un contexto de patrones culturales portadores y reproductores de violencia y familias debilitadas en el cumplimiento de su misión de socialización; por tanto, atender estas situaciones es imprescindible para avanzar en materia de seguridad ciudadana.

El Plan consta de cinco ejes y ciento veinticuatro acciones prioritarias, urgentes, de corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la violencia, la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia, la atención y protección a víctimas, mediante las siguientes apuestas:

⇒ Mejorar la vida de las personas y los territorios para reducir la incidencia e impacto de la violencia y el crimen; contar con un sistema de investigación criminal y justicia penal articulado y efectivo que goce de la confianza de la ciudadanía; cortar la influencia de grupos criminales en centros de privación de libertad y garantizar el cumplimiento de la pena en espacios y condiciones adecuadas para la rehabilitación y la reinserción con estricto apego a la ley.

⇒ Disponer de un marco legal y de una oferta institucional que garantice la atención integral y la protección a las víctimas con el fin de reducir el impacto del daño provocado por la violencia y criminalidad.

⇒ Contar con una institucionalidad coherente y proba que aborde de manera articulada y efectiva la violencia y la criminalidad y goce de confianza ciudadana.

Afirma el documento que el Estado, a través del Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y los gobiernos locales, es responsables de implementar el Plan El Salvador Seguro en asocio con las iglesias, la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional. Esto da cuenta de una visión positiva de integrar diversos actores estatales y organización civil, a excepción de las Iglesias, cuya participación en el Consejo ha sido rechazada por vulnerar el principio de laicidad del Estado; pero además su influencia a nivel local ha llevado a que algunas alcaldías y centros educativos se conviertan en altares o centros de culto religiosos, vulnerando con ello nuevamente el principio de laicidad del Estado.

Violencia e inseguridad continúa afectando a mujeres

Desde la parte formal y discursiva, el Plan El Salvador Seguro comprende el enfoque de género; sin embargo al constatar las acciones orientadas a las mujeres, se limita solo a algunos delitos, no abarca todo el país solo municipios priorizados por altos niveles de homicidios y presencia de pandillas, los cuales no necesariamente coinciden con las zonas de mayor peligrosidad para las mujeres. Entonces, cabe preguntarse, si además de este Plan, el Estado cuenta con una política de seguridad ciudadana que garantice el bienestar, la vida y seguridad de sus habitantes femeninas. De acuerdo a defensoras de los derechos de las mujeres, como América Romualdo y Morena Herrera, además del Plan El Salvador Seguro, no se evidencia otra política que comprenda de manera específica a las mujeres en la seguridad ciudadana, con tal nivel de inversión destinada a este.

Morena Herrera valora que este Plan continua enfocándose en el combate de las pandillas, se ve de manera esporádica la violencia contra las mujeres en dos formas predominantes, la violencia sexual y la violencia intrafamiliar. América Romualdo menciona que el Plan comprende acciones puntuales incluidas en los planes municipales de prevención de la violencia en el marco del PESS, por ejemplo, el fortalecimiento de las Unidades de Género municipales, algunas oficinas de UNIMUJER ODAC, pero esto no necesariamente indica transversalidad de género en el Plan; uno de los componentes con menos avances es fortalecimiento institucional.

Según evaluaciones recientes de los cinco componentes del PESS, el que más elementos positivos presenta es prevención y educación; pero no el eje 5 denominado fortalecimiento institucional. Por tanto, si las instancias que implementan los programas (por ejemplo el INJUVE impulsa el programa Jóvenes con Todo), presentan debilidades en género, le resultará más difícil garantizar este enfoque en sus acciones; en respuesta a esa evaluación fue creado dentro del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad una mesa de trabajo para abordar el enfoque de género y así contrarrestar la debilidad de las acciones.

Ambas consultadas identifican como aspecto positivo, la creación de Unidades de Atención Integral para Víctimas de Violencia en todas en sus formas (OLAV), dentro de los hospitales o centros de salud. Estas unidades brindan atenciones en el fortalecimiento de las capacidades familiares para la prevención de la violencia, grupos autoayuda para mujeres adolescentes, prevención de la discriminación por diversidad sexual, atención y seguimiento de mujeres afectadas por violencia sexual. Podría afirmarse que hay acciones aisladas dirigidas a las mujeres pero no hay una visión global en la totalidad de las iniciativas; a nivel local se puede implementar con una perspectiva de género solo cuando interviene el ISDEMU o alguna ONG; de lo contrario, no hay capacidad técnica ni voluntad en las autoridades municipales, afirmó Morena Herrera, activista feminista.

Podría afirmarse que hay acciones aisladas dirigidas a las mujeres pero no hay una visión global en la totalidad de las iniciativas; a nivel local se puede implementar con una perspectiva de género solo cuando interviene el ISDEMU o alguna ONG; de lo contrario, no hay capacidad técnica ni voluntad en las autoridades municipales, afirmó Morena Herrera, activista feminista. Por otra parte, algunos municipios no hicieron el plan de violencia que mandata la LEIV sino uno vinculado al PESS, pero los criterios de género quedan más limitados, posiblemente se hizo esto como una medida de obtener financiamiento pero los planes son débiles, se centran más que todo en la violencia sexual y familiar, pero se excluyen otras visiones como la violencia sexual relacionada con el crimen organizado, significa entonces que las acciones quedan limitadas a lo que ya han venido atendiendo pero no de una manera integral como debe ser.

Voces externas

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein, después de realizar una misión en El Salvador en noviembre 2017, expresó que se han dado pasos positivos para enfrentar la violencia y discriminación contra las mujeres, tales como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y el establecimiento en marzo de 2016, de Tribunales Especializados para juzgar los asesinatos basados en género contra las mujeres; comprendiendo que la investigación, persecución y castigo de dichos crímenes pueden ayudar a contrarrestar la percepción que la violencia contra las mujeres es tolerada.

Con relación al Plan El Salvador Seguro, el comisionado destacó que es un modelo positivo que requiere ser implementado de forma integral de acuerdo con las normas internacionales de los derechos humanos. En la práctica, esto significa aumentar el énfasis en los importantes aspectos preventivos del Plan y reconocer que el lidiar con la violencia a través del lente de la seguridad, a la larga es menos efectivo.

Señaló que el nivel de violencia en El Salvador permanece escandalosamente alto y el país presenta la tasa más alta de asesinatos basados en género de mujeres y niñas en Centroamérica - una región donde el femicidio es ya desafortunadamente tan alto como la impunidad por estos mismos crímenes- enviando el mensaje más equivocado a la sociedad, que la violencia es tolerada y de esta manera, alimentando más violencia contra las mujeres. Las mujeres están siendo castigadas por abortos espontáneos y otras emergencias obstétricas, acusadas y condenadas de haberse inducido la terminación del embarazo. Parece ser que solamente mujeres de orígenes pobres y humildes son las que están encarceladas, una característica delatadora de la injusticia sufrida.

Por ello, llamó al gobierno a revisar el artículo 133 del Código Penal que prohíbe toda situación de interrupción del embarazo y a revisar todos los casos donde las mujeres han tenido emergencias obstétricas y han sido detenidas por casos relacionadas a aborto, con el objetivo de asegurar el cumplimiento con el debido proceso y estándares de juicios justos.

Por otra parte, algunos municipios no hicieron el plan de violencia que mandata la LEIV sino uno vinculado al PESS, pero los criterios de género quedan más limitados, posiblemente se hizo esto como una medida de obtener financiamiento pero los planes son débiles, se centran más que todo en la violencia sexual y familiar, pero se excluyen otras visiones como la violencia sexual relacionada con el crimen organizado, significa entonces que las acciones quedan limitadas a lo que ya han venido atendiendo pero no de manera integral como debe ser.

Voces externas

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein, después de realizar una misión en El Salvador en noviembre 2017, expresó que se han dado pasos positivos para enfrentar la violencia y discriminación contra las mujeres, tales como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y el establecimiento en marzo de 2016, de Tribunales Especializados para juzgar los asesinatos basados en género contra las mujeres; ya que la investigación, persecución y castigo de dichos crímenes pueden ayudar a contrarrestar la percepción que la violencia contra las mujeres es tolerada. Calificó al Plan El Salvador Seguro como modelo positivo que requiere ser implementado de forma integral según las normas internacionales de los derechos humanos. En la práctica, esto significa aumentar el énfasis en aspectos preventivos del Plan y reconocer que el lidiar con la violencia a través del lente de la seguridad, a la larga es menos efectivo.

"El Salvador presenta la tasa más alta de asesinatos basados en género de mujeres y niñas en Centroamérica - una región donde el femicidio es desafortunadamente tan alto como la impunidad por estos mismos crímenes, enviando el mensaje equivocado a la sociedad que la violencia es tolerada y de esta manera, alimentando más violencia contra las mujeres".

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein.

Señaló que el nivel de violencia en El Salvador permanece escandalosamente alto; el país presenta la tasa más alta de asesinatos basados en género de mujeres y niñas en Centroamérica - una región donde el femicidio es ya desafortunadamente tan alto como la impunidad por estos mismos crímenes-enviando el mensaje más equivocado a la sociedad, que la violencia es tolerada y de esta manera, alimentando más violencia contra las mujeres. Las mujeres están siendo castigadas por abortos espontáneos y otras emergencias obstétricas, acusadas y condenadas de haberse inducido la terminación del embarazo. Parece ser que solamente mujeres de orígenes pobres y humildes son las que están encarceladas, una característica delatadora de la injusticia sufrida. Llamó al gobierno a revisar el artículo 133 del Código Penal que prohíbe toda situación de interrupción del embarazo y a revisar todos los casos donde las mujeres han tenido emergencias obstétricas y han sido detenidas por casos relacionadas a aborto, con el objetivo de asegurar el cumplimiento con el debido proceso y estándares de juicios justos[2].

2. http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22412&LangID=S

Luego de una visita de la CIDH a El Salvador en noviembre de 2017, esa instancia reconoció los esfuerzos de El Salvador por desarrollar un marco normativo de protección de los derechos fundamentales de las mujeres y las niñas y por implementar políticas, programas y mecanismos de atención, protección y prevención contra la violencia y la discriminación; destacó el modelo de atención integral a mujeres víctimas de las Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV); estas oficinas permiten detectar y atender situaciones de abuso sexual, trata de personas y violencia doméstica en hospitales públicos del país y en oficinas locales, de forma coordinada con instituciones de salud, de policía y de justicia; además reconoció el "Plan Nacional de Igualdad", el "Plan de Acción de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia" y Ciudad Mujer; sin embargo, destacó mayor necesidad de recursos y de presupuesto para el CONNA, el ISNA, el ISDEMU[3].

3. http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/011A.asp

Retos y desafíos urgentes

- Reformar el artículo 133 del Código Penal, ya que la evidencia indica que existen prejuicios misóginos y sexismo en la aplicación de la ley contra las mujeres procesadas y condenadas de antemano ante la sospecha de cometimiento del hecho, sin considerar si el aborto fue espontaneo o voluntario.
- Las instituciones encargadas de investigar y juzgar los delitos en El Salvador son la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y el Poder Judicial. La violencia criminal extrema y las detenciones masivas han menoscabado gravemente el funcionamiento de los tribunales en el país (Crisis Group, 2017).
- Según activistas, no hay preocupación por la prevención o enfrentar situaciones concretas de apoyo a las mujeres; en algunos municipios donde participan ONG s se logra incorporar acciones de beneficio para las mujeres, o se logra incidir en un mejor desempeño de la clínicas especializadas en los centros de salud; a coordinar y cumplir protocolos para mejorar la respuesta de las instituciones; también es necesario conocer y corregir los procesos de revictimización de las mujeres.
- Si bien se registran avances importantes en materia de seguridad ciudadana de las mujeres mediante servicios especializados en algunos centros de salud pública a través de las OLAV, UNIMUJER ODAC y tribunales especializados para la aplicación de la LEIV, persisten graves carencias que están afectando la seguridad, integridad y bienestar de las mujeres.

- Es vital atender las condiciones de inseguridad, amenazas o coacciones a las mujeres principalmente contra mujeres emprendedoras en los municipios controlados por pandillas en zonas rurales y urbanas, sobre todo en las zonas más pobres donde el género sumado a otros factores de exclusión como la zona de residencia, la pobreza, el origen campesino o condición de discapacidad, aleja aún más a las ciudadanas del acceso a la servicios públicos.

- El Plan El Salvador Seguro es la principal apuesta en materia de seguridad ciudadana y destino de mayor inversión nacional, pero la pregunta obligada es que sucede en aquellos municipios que no son incluidos en el Plan, donde no hay presencia del movimiento de mujeres o de expresiones organizadas de la sociedad civil que presionen a sus autoridades para incorporar el enfoque de género en las políticas municipales de seguridad.

- Es necesario monitorear y evaluar que la obligatoriedad de los diferentes órganos y entidades del Estado de garantizar la seguridad de las mujeres no se diluya al formular los planes municipales de prevención de la violencia y omitir el mandato legal de los Concejos Municipales de contar con planes específicos para atender la violencia contra las mujeres. A la fecha, se han elaborado 26 planes en igual número de municipios.

- Es necesario fortalecer el enfoque de género en el personal, procesos y planes de actuación de las instituciones, más allá de los salarios; a fin de fortalecer capacidades de análisis de la violencia diferenciando los hechos producidos por la delincuencia común y la violencia contra las mujeres por razones de género; cumplir la normativa en cuanto los registros municipales que alimentan el sistema nacional de datos y estadísticas.

Violencia contra las mujeres en cifras

Ni los feminicidios o la violencia sexual han disminuido drásticamente con las actuales políticas de seguridad; en los últimos años, se registra un leve aumento de los hechos de violencia sexual. En 2016 y 2017, si bajaron los feminicidios pero no en la misma proporción de los homicidios masculinos.

Muertes violentas de mujeres	2015	2016	2017
Frecuencia	573	524	469
			Fuente IML

Feminicidios comparativo 2016-2018			
Mes/año	**2016**	**2017**	**2018**
Enero	83	19	24
Febrero	67	28	50
Marzo	51	44	40
Total	201	91	114
Fuente: observatorio ORMUSA, PNC			

Violencia sexual contra mujeres en El Salvador	2015	2016	2017
Estupro	103	100	139
Otras agresiones sexuales	411	519	399
Sin evidencia	433	460	534
Violación	1,101	1,215	1,283
Total	2,048	2,294	2,355
Elaboración propia con datos del IML			