



REGIONAL HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY PROJECT

QUARTERLY REPORT 1 – FY2019

Cooperative Agreement No AID-596-A-16-00001

Reporting Period: October 1ST – December 31st, 2018.

Submission Date: January 30th, 2019.

Pan American Development Foundation
1889 F St NW, Washington, DC 20006
Tel 202.458.3969
www.padf.org

List of Acronyms

ARENA	Partido Alianza Republicana Nacionalista
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIPRODEH	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CIPRODENI	Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
COAMEX	Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras
CONFE	Confederación de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual
CSO	Civil Society Organization
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FESTAGRO	Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Agroindustria
FMELGBT	Federación Mexicana de Empresarios LGBT
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
GIEI	Grupo Internacional de Expertos Independientes
GSC	Grupo Sociedad Civil
IACHR	Inter American Commission on Human Rights
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ILO	International Labor Organization
IRI	International Republican Institute
IOM	International Organization for Migration
LGBTI	Lesbiana, gay, transexual, bisexual, Intersexual.
MESENI	Mecanismo especial de seguimiento para Nicaragua
NDI	National Democratic Institute
NED	National Endowment for Democracy
NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy
NGO	Non-Government Organization
OAS	Organization of American States
OHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
ORMUSA	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
OTI	Office of Transition Initiatives
PADF	Pan American Development Foundation
PDH	Procurador de Derechos Humanos
RIA	Red Para la Infancia y la Adolescencia
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
SARAA	Sistema de Alerta y Respuesta Ante Amenazas
SST	Self-assessment Security Tool
SIMUTHRES	Sindicato de Mujeres Trabajadoras del Hogar Remuneradas Salvadoreñas
SITRADOMSA	Sindicato de Trabajadoras Domésticas Similar y a Cuenta Propia
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	University of Central America, El Salvador
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VICESALEX	Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior

Table of Contents

Executive Summary	1
Resumen Ejecutivo	2
Context	3
Summary of Key Activities Implemented	5
Program Activities and Progress	7
Objective 1: Improved Enabling Environments for Prevention of Human Rights Violations	7
Objective 2: Strengthened Responsive Actions to Address Human Rights Violations	9
Objective 3: Sustainable Early Warning and Protection Systems for Internally Displaced Persons and Migrants in Place	12
Objective 4: Strengthened labor rights, access to labor justice and decent working conditions.	14
Challenges and Lessons Learned	18
Performance Indicators	20
Training Events	27
Planned Activities	36
Gender and Vulnerable Populations	38
Coordination and Collaboration	39
Annexes	40
Annex I: Informe Alternativo sobre la Situación de Cumplimiento de la Convención de los Derechos de la Niñez	40
Annex II: Report: Violence Against Women in Politics	40
Annex III: Proposed Reforms for an Equal Democracy	40
Annex IV: Public policy proposal for the protection of human rights defenders in El Salvador	40
Annex V: Financial Information	40

EXECUTIVE SUMMARY

Executive Summary

During the first quarter of fiscal year 2019, the Regional Human Rights and Democracy Project worked with representatives of both state and civil society organizations to improve the legal frameworks for the protection of human rights and increase the capacity of civil society to raise public awareness on key non-discrimination topics. Additionally, the Project concluded various research pieces including comparative studies, diagnostics and mapping on the situation of human rights in the region.

Through its partners, the Project ran diploma programs and held activities to generate a great base of thematic knowledge through the Human Mobility Diploma and the Diploma on Strategic Litigation in Human Rights. The Project held various workshops and trainings to State officials on topics of forced displacement, non-discrimination of the LGBTI community and other groups in situations of vulnerability. It also trained key judicial representatives on the topic of transitional justice in El Salvador.

Local and international partners led political advocacy campaigns and provided technical assistance in institutional strengthening to promote public policies to address the exercise of human rights. Project partners also held negotiations for the approval of specific legislation for the defense of labor rights.

This quarter the Project began to implement key activities with a labor rights focus, and through partners conducted strategic planning and union administration activities to assist both formal and informal worker organizations to more effectively administer and manage their organizations. These activities were implemented with worker organizations in the agriculture, apparel manufacturing, and domestic work sectors where labor violations are rampant and significant populations of vulnerable workers exist, such as seasonal and subcontracted workers, informal workers, women, youth, LGBTI, and indigenous people.

Aside from the progress in achieving project results, certain activities were modified to address the challenging political environment within the region. The crisis in Nicaragua has led to legal actions taken against PADF's implementing partners and has required a change in methodology to respond to the situation while also achieving the expected results. Additionally, the mass migrations or *caravans* that originated from Honduras and included also Salvadoran and Guatemalan migrants have shifted much of the attention and focus in the Northern Triangle and Mexico to the migration crisis and how to address the needs of migrants during their migratory route, prior to their emigration, and upon the return of migrants to their countries of origin.

Resumen Ejecutivo

Durante el primer trimestre del año fiscal 2019, el Proyecto de Derechos Humanos y Democracia trabajó con representantes del estado y la sociedad civil para mejorar los marcos jurídicos para la protección de derechos humanos y aumentar la capacidad de la sociedad civil para hacer incidencia política en temas de no-discriminación. Asimismo, se ha finalizado varias investigaciones que incluyen estudios comparativos, diagnósticos y mapeos sobre la situación de los derechos humanos en la región.

Por otro lado, el proyecto a través de sus socios implementó diplomados y acciones para la generación del conocimiento tales como el Diplomado en Movilidad Humana o el Diplomado en Litigación Estratégica en Derechos Humanos. En esta área se realizaron talleres varias capacitaciones a funcionarios de Estado en temas como desplazamiento forzado, no discriminación a población LGBTI o algunos otros grupos en condición de vulnerabilidad. Asimismo, se fortaleció las capacidades de oficios del sector de justicia en el tema de justicia transicional.

El proyecto, junto a sus socios ha realizado acciones de incidencia política y fortalecimiento institucional para el impulso de propuestas de política pública para la atención al ejercicio de los derechos humanos, así como gestiones políticas para la aprobación de legislaciones específicas para la defensa de derechos laborales.

Este trimestre el Proyecto inició la implementación de actividades con un enfoque de derechos laborales y, a través de sus socios, llevó a cabo formaciones en los temas de planeación estratégica y administración de sindicatos para apoyar a las organizaciones de trabajadores formales e informales a manejar y gestionar mejor sus organizaciones. Estas actividades se implementaron con organizaciones de trabajadores en los sectores de la agricultura, los fabricantes de ropa y el trabajo doméstico, donde las violaciones laborales son extensas y existen poblaciones significativas de trabajadores vulnerables, como trabajadores temporales y subcontratados, trabajadores informales, mujeres, jóvenes, LGBTI e indígenas.

Aparte de los avances en los resultados del proyecto, PADF ha tenido que ajustar sus actividades para hacer frente a dos fenómenos sociales que surgieron durante la ejecución del proyecto, como son la crisis política en Nicaragua, que ha conllevado acciones legales específicas contra los socios implementadores de PADF, así como las grandes migraciones colectivas o *caravanas* desde el Triángulo Norte centroamericano hacia Estados Unidos, que finalmente se estancaron en México.

Context

The operating environment in the region continues to contain a multitude of challenges to the protection of human rights. At the regional level, the mass exodus of migrants from El Salvador, Guatemala and Honduras heading towards the United States via Mexico dominated the political agenda of the Central American countries and underscored the subregion's struggle to adequately address long-standing economic and security issues. Crime and impunity are widely cited as a factor forcing nationals from these countries to migrate, with the efforts by the Northern Triangle countries to address security under scrutiny.

México

During this quarter, two important occurrences impacted the development of project activities in the country. First, a transition of power took place in state and local governments and the executive office began a series of radical changes in the three branches of government. Secondly, a migrant caravan made up of persons from Honduras (82%), Guatemala (9.6%) and El Salvador (7.3%) traveled towards the United States border seeking asylum. In an effort to address the pressing needs of the situation, president Peña Nieto, in one of his last actions in office, put into place a plan to offer migrants temporary work opportunities. Following the government transition, Lopez Obrador affirmed that Mexico will maintain a migration policy that is in line with the defense and protection of human rights and will guarantee the right to asylum as well as just treatment of all migrants.

Guatemala

In Guatemala, President Jimmy Morales' decision not to renew the mandate of the UN-led International Commission Against Impunity in Guatemala (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG) and the ensuing legal challenges to this decision dominated Guatemala's political scene. During these controversies between the executive, the judiciary and CICIG, protests took place across Guatemala, mostly in support of the CICIG which consistently polls as Guatemala's most trusted institution.¹ Within the above-described political environment, the run-up to general elections in 2019 has been fraught with increased political and social polarization. The Guatemalan government also approved changes to the criminal code which absolves political parties' general secretaries of criminal responsibility for illegal electoral campaign finances received by their parties. The passing of regressive legislation compounded with the reelection of Alvaro Arzú as president of Congress suggests a setback to anti-impunity efforts and a progressive congressional agenda that advances human rights legislation.

El Salvador

¹ <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB029en.pdf>

CONTEXT

During this last quarter, El Salvador has been preparing for the presidential election which will take place on February 3rd. The front runner, Nayib Bukele, used social media to encourage supporters to march to the Supreme Electoral Tribunal (*Tribunal Supremo Electoral*, TSE) and denounce electoral fraud. Tensions between the executive and legislature are likely to dominate the legislative agenda this year and may impact the capacity of the Legislative Assembly to advance human rights legislation. The election of judges to the Supreme Court finalized this quarter, after almost three months of delay. The delay generated uncertainty and distrust in the capacity of the judicial system and the State to make decisions on key cases. Finally, the election of the Attorney General of the Republic, who has close relationships with the ARENA political party, was questioned and subject to debate and discussion with little transparency.

Honduras

In Honduras, a failed national dialogue, high rates of violence against women and continued impunity from the law in the post-election period presents challenges in advancing human rights in the country. Four working groups were created to analyze the supposed electoral fraud and if the *maras* and gangs had any responsibility in the election results. In October, more than 3,000 people left Honduras traveling towards the United States. The migrant caravan continued to hold the issues of security and economic opportunities at the forefront of public dialogue, as two important drivers of migration in the Northern Triangle. Finally, human rights defenders continue to document that the State has been noncompliant in the mandated defense of human rights.

Nicaragua

The crisis and violations of human rights in Nicaragua has continued to worsen. According to the Inter American Commission on Human Rights (IACHR), massive arbitrary detentions; criminalization of rallies, human rights defenders, journalists, rural leaders, and oppositionists; inconsistencies in legal defense and publicity of the processes; misuse of legislation to criminalize those who dissent; failure to comply with orders of release; among others have highlighted the current lack of judicial independence within Nicaragua. The Government of Nicaragua cancelled the status of 10 non-profit organizations, three of which were PADF partners (Nicaragua Partners 2, 3, and 5). They also removed the licensing of media outlets such as Canal 100% and confiscated their operating equipment. Finally, the Government of Nicaragua unilaterally terminated the mandates of the Interdisciplinary Group of Independent Experts (GIEI) and the Special Monitoring Mechanism for Nicaragua (MESENI) that were established through an agreement between the OAS, the IACHR and the Government of Nicaragua to investigate the violations of human rights.

SUMMARY OF KEY ACTIVITIES IMPLEMENTED

Summary of Key Activities Implemented

Objective 1: Improved enabling environments for prevention of human rights violations

During this quarter, Project activities focused on training and capacity building to local organizations, civil society, and government officials, and holding workshops to design learning instruments and tools. The Project published products such as a report on the rights of children and youth in the “Informe Alterno sobre la Situación de Cumplimiento de la Convención de los Derechos de la Niñez” found in Annex I, and reports entitled “Violence Against Women in Politics” found in Annex II, and designed and promoted various political policies and laws such as: the Law for Inclusion in El Salvador, a proposed bill for the protection of human rights defenders, a proposal for the formulation of a national policy for the protection of human rights defenders in El Salvador, and a bill in El Salvador to identify, register, and exhume mass graves to identify missing persons during the armed conflict.

The Project also continued to conduct dissemination activities such as the national forum on “Violence Against Women in Politics,” and the Central American Human Rights Forum for LGBT persons (Foro Centroamericano de las personas LGBT).

Objective 2: Strengthened responsive actions to address human rights violations

The Project prepared and presented the proposed “Guidelines to Create a Public Policy for the Protection and Recognition of Human Rights Defenders and Human Rights in El Salvador.” In Nicaragua, Nicaragua Project partner 1 presented a manual for journalists entitled “Reporting with a human rights - based focus” (“Comunicando con un Enfoque basado en Derechos Humanos”) to give guidelines for journalists as they include a human rights focus in their reporting.

Another highlight this quarter was building the capacities of the Ombudspersons office in Guatemala. The Project connected the decision-makers throughout the region to share best practices and to sign a declaration that established direct points of contact for the Ombudspersons with the IACHR thereby improving the efficient and productive use of the Inter-American System. The Project also held exchanges between technical teams in El Salvador and Guatemala to improve their respective Human Rights schools within the Ombudspersons offices.

In Honduras, NDI and the Afro-Honduran caucus of the National Congress held five strategic planning sessions to define its objective and four work streams to advance a human rights legislative agenda in Guatemala. Through the Project, NDI also provided technical and financial support to the Human Rights Commission to hold a conference on the labor rights of migrants.

Objective 3: Sustainable early warning and protection systems for internally displaced persons and migrants in place

SUMMARY OF KEY ACTIVITIES IMPLEMENTED

The Project continued to build the management and implementation capacity for an early warning system within the Ombudspersons office (PDH) in Guatemala. Given their interest in learning from some of the best practices and lessons learned within the Guatemala office, representatives from the Ombudspersons office in El Salvador also participated.

The Project designed a protocol to define protection strategies and early warning systems as it relates to forced displacement as a result of violence, as well as an outreach plan. Through the Project, Pro-Búsqueda in El Salvador and the organizations that make up the working group on impunity presented a proposal of public policy for the prosecution of crimes against humanity to the Attorney General.

In coordination with the Vice ministry for Salvadorans abroad (VICESALEX) and the regional network of civil organizations for migration [la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)], the Project launched a diploma program on human mobility, accredited by the Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática.

Finally, one of the judges who participated in the course on Transitional Justice with the IACHR declared the “Masacre de El Mozote” a crime against humanity in an emblematic case that opens future actions in favor of transitional justice in El Salvador.

OBJECTIVE 4: strengthened labor rights, access to labor justice and decent working conditions.

The first quarter of implementation was focused on conducting strategic planning and union administration activities to assist both formal and informal worker organizations to more effectively administer and manage their organizations. As a result of these activities, five strategic plans were developed and/or updated. Two strategic plans with agriculture sector worker organizations (one each in El Salvador and Honduras), two strategic plans with apparel manufacturing sector worker organizations (one each in El Salvador and Honduras), and one strategic plan with a domestic workers organization (one in El Salvador) were developed.

Program Activities and Progress

During this quarter, October – December 2018, the Project conducted various activities in line with the annual work plan for fiscal year 2019. Project achievements are detailed below and organized by the project objectives.

OBJECTIVE 1: IMPROVED ENABLING ENVIRONMENTS FOR PREVENTION OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS

Intermediate Result 1.1: Human Rights Education and Awareness Strengthened

1.1.1 Formation of Regional Technical Working Group for Formal Teacher Curriculum

The Project, through OEI, finished the first regional diploma on human rights education for participants from El Salvador, Guatemala and Honduras. The course was designed to marry the theory and the practice to present new strategies. The teachers who participated deepened their knowledge in how to incorporate human rights in the various subject matters and learned about games and techniques that can be used in the classroom to teach students about their human rights. The diploma module finalized with a project in which the learner developed a multimedia presentation workshop on the results of a final project. The target number of teachers trained was originally 320, but due to a high level of desertion, the number of teachers trained in this first diploma module was only 138. As a result, the Project is seeking to expand beyond the original beneficiaries and identify weaknesses in the execution of the learning modules and will seek to hold another course to reach the original target of teachers trained.

1.1.2 Human Rights Curriculum and Open-Source Regional Human Rights Education Portal and Virtual Certification for Professionals

Based on survey results from human rights defenders, the Project presented its communication plan for the human rights portal. The survey reflected high buy-in for the use of the platform and the Description and Management Protocol. However, due to some delays within the University of Central America (UCA), marketing of the portal has been reprogrammed for April 2019.

Additionally, PADF and UCA concluded the Diploma on Strategic Litigation for Human Rights in El Salvador, training 33 members of civil society organizations dedicated to the defense of human rights, in order to develop competencies and knowledge to resolve problems that occur in the investigation and documentation of cases. The diploma course also served to exchange experiences and share best practices in litigating cases related to human rights violations.

1.1.3 Increase Civil Society Capacity to Raise Awareness on Key Non-discrimination Topics

During this quarter, the Project continued implementing awareness campaigns on topics of inclusion for vulnerable populations. NDI launched the global *#NotTheCost: Stopping Violence*

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

against Women in Politics advocacy campaign in Honduras, that seeks to address violence against politically active women and rally relevant actors and institutions to the Call to Action. At the same time, NDI organized a forum, “Violence Against Women in Politics,” to mark the launch of #NoEsElCosto to reflect on ways to eradicate political violence against women and generate action items. NDI also supported the organization Visible (VISIBLES) with technical and financial assistance to design and hold the Central American Human Rights Forum for LGBT Persons (*Foro Centroamericano de las personas LGBT*) in Guatemala City. NDI reoriented its planned advocacy campaign in Guatemala around a legislative initiative on Harassment and Political Violence Against Women and around the framework of an upcoming Women’s Legislative Academy, which was implemented with the support of the National Endowment for Democracy (NED). In El Salvador, the Project held campaigns such as “Movilízate- Dale Un Giro” to recognize the rights of persons with disabilities, and in Mexico COAMEX-CONFEE concluded the campaign on “consult to construct” (“Consultar para construir”), which was organized into three strategic categories – advances, challenges and recommendations. Results of the campaign will be compiled into a report in an upcoming quarter.

In Guatemala, the Project through NDI, presented a request to reflect gender in the national identity cards of trans women before the National Registry of Persons (Registro Nacional de las Personas – RENAP), and an injunction before the Constitutional Court following the resolution that did not pass in Congress. The Project, through our local partner Tzununijá, also finished a diploma program “Historical Framework of Indigenous Populations against Racism and Discrimination (Marco histórico de los pueblos indígenas contra el racismo y la discriminación)” in Guatemala and finalized the revision of the study on contemporary forms of racism in Guatemala. In Honduras NDI drafted the terms of reference for the study on LGBTI political participation and labor rights in the Northern Triangle and provided financial and technical support to ODISCEA to finalize the draft and design of the assessment report, “Lesbian Women in Guatemala: A Look into Their Socio-Political Demands.”

Finally, the Project, through the regional network integrated by of Infancia Común, Red Para la Infancia y la Adolescencia (RIA) and the Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI), held awareness-raising activities on youth and child migrants in Mexico, Guatemala and El Salvador through workshops with high school students in which 59 boys, girls and adolescents reviewed the importance of identity. They discussed the right to have a name, official last name, and place of origin in order to establish identity. In addition to the workshops, young returnees were provided with tools for their labor insertion in their countries of origin. In Honduras, the Project also trained, with the support of ASONOG, women and youth Lencas through the Political Advocacy School so that women have greater opportunities to participate in spaces of public decision-making, advocate for access to means of production and approval for municipal public policies and agendas for youth.

Intermediate Result 1.2: Human Rights Public Policy Research and Data Collection Increased

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

1.2.1 Establish Policy Research Working Group

Notre Dame held a Forum and a workshop in Tegucigalpa, Honduras in which a total of 25 representatives of the main organizations working on human rights research offered an analysis of the current situation during the “Human Rights and the Post-Electoral Crisis” forum. Guatemala created a group of 11 professionals in response to Notre Dame and PADF’s invitation to create a working group on materials of human rights research, with the objective of sharing the work that each organization is doing in the investigation of and protection for human rights. They created a work plan that included capacity building for the group, but also political advocacy and a proposed diploma program on research in human rights.

1.2.2 Support Collaborative Research Method Training

With the support of Notre Dame, Honduras organized a workshop for junior researchers focused on methods and financial sources for human rights research projects as part of the “Human Rights and the Post-Electoral Crisis” activity. Notre Dame arranged the participation of two experts on this topic for 12 participants.

1.2.3 Collaborative Research Projects

The four research projects from the first grant solicitation were delayed due to internal coordination of the grantees. The political situation in Nicaragua has affected projects there, with progress reports expected in January 2019. Four new research projects were approved, with two out of four contracts signed in early December [Universidad del Valle and Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) respectively].

A manuscript on Nicaragua’s democracy of Mario Sánchez, researcher from the UCA Nicaragua, was sent to be part of a book on human rights in Latin America organized by the Research Center on Latin America and the Caribbean from the Universidad Autónoma de México. The book will be published in the following quarter.

OBJECTIVE 2: STRENGTHENED RESPONSIVE ACTIONS TO ADDRESS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS

Intermediate Result 2.1: Regional Cooperation of National Human Rights Authorities Strengthened

2.1.1 Promote Regional Ombudsmen Exchanges

The Project facilitated two exchanges between the Ombudspersons offices in Guatemala and El Salvador, in which 6 officials met to discuss the possibilities of installing an early warning system for the prevention of human rights violations, learning from the experience in Guatemala as a first phase of technical assistance to improve their office. In turn, Guatemala has been interested in learning more about the human rights training school in El Salvador to improve their own human rights school in Guatemala. As a result of this activity, the Ombudspersons

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

offices signed a declaration to assign points of contact between the two offices to generate coordinated information exchanges, expand the channels of participation, guarantee that information is updated, and hold an annual work meeting. Finally, the Project also agreed to help the Ombudspersons' office of El Salvador to develop a qualification manual for human rights violations and the investigation of those violations; additionally, the Project will help design and implement an early warning system with an emphasis on labor rights. This technical support will be conducted throughout this year.

PADF also began to strengthen the staff of the Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), within the framework of technical assistance through the Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). The Project provided assistance to 1) raise awareness of the importance of human rights, 2) provide basic knowledge on adequate protection for human rights in the international and Inter-American systems, 3) share basic tools to identify and guarantee respect for human rights and 4) assisted in planning, results-based management and evaluation.

With the IACHR, the Project also held a second high-level exchange meeting between the Ombudspersons. During this meeting they constructed dialogue and exchanged experiences, best practices, challenges and cooperation with the national human rights protection systems.

2.1.2 Increase Regional Legislative Capacity to Address Human Rights Issues

Last quarter, PADF, NDI, The Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), and the International Republican Institute (IRI), established a network to present and promote reforms to the Law of Political Parties and the Electoral Code in El Salvador that seek to achieve parity and equity in the participation and political representation of women in politics. NDI held bilateral meetings with key political actors to present the reform initiative, including a total of 11 representatives (10 women). At the same time, NDI completed a report proposing democratic reforms, found in Annex III.

With NDI's support, the Project also provided direct technical support to topic-specific groups within the legislature of the Northern Triangle countries. For example, the National Law on the Search for Disappeared Persons was presented in Guatemala to the president of the Commission on Human Rights and a technical roundtable was held to discuss the proposed law with public institutions. In Honduras, legislators identified the need to address issues of migration and labor rights at the regional inter-parliamentary forum organized under the program, to define a common human rights legislative agenda, and to coordinate initiatives within the Afro-Honduran caucus. On gender issues, NDI presented a proposal for technical assistance to discuss the proposed Gender Identity Law in Guatemala.

Finally, 17 legislators from the Northern Triangle countries met in San Salvador, El Salvador, to advance a regional legislative agenda on security and human rights. The legislators signed a declaration outlining shared norms on human rights and migration.

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

Intermediate Result 2.2: Human Rights Defenders and Journalists Made More Effective and Secure

2.2.1 Enhancing Local and Regional Capacity for Organizations Representing Journalist and Human Rights Defenders

With FESPAD, the Project raised awareness on the proposed public policy for the protection and recognition of human rights defenders in El Salvador, with special focus towards decision makers, members of Congress, diplomats, journalists and reporters. The policy, which can be found in Annex IV, was also presented to the Comisionada Presidencial para los Derechos Humanos in El Salvador.

2.2.2 Supporting the Regional Scaling of Innovative Technology to Protect Individual Journalists

A year after completing the country assessments in the five project target countries, Internews identified the need to update some of the data that will help to continue the work in the region and better address the new needs of human rights defenders and journalists. As part of the narrative materials, they are preparing an infographic of each country where the most important contents will be presented.

After the field visits to Mexico, the Self-assessment Security Tool for Organizations (SST) facilitator completed the audit report for the organizations visited. The SST consisted of a short-term security intervention with an emphasis on the self-appraisal of a group's security practices and a process of continuous remote support. These reports were then transferred to the organizations. Internews held a digital security workshop with journalists, social communicators, and radio hosts in Guatemala to prepare journalists on digital safety during electoral processes. The content presented in the workshop included risk assessments, two-factor authentication (2FA), passwords, mobile phones, malware and phishing.

The political and social developments in Nicaragua throughout 2018 produced an inhospitable operational environment for both local and international organizations. The continued implementation of the SARAA system led by Nicaragua Project partner 2 came into question. In terms of efficiency, the Project found that the device should be considered and evaluated against the dimensions and severity of the political and human rights crisis of recent months, due to the persecution, intimidation and harassment of social organizations. In November 2018, the feminist activist and human rights defender, Ana Quirós, was summoned by the immigration authorities, canceling without justification and without judicial process her Nicaraguan nationality. Quirós made use of the SARAA device as the SARAA developer team monitored her route, the geolocation of each police station where they were moving her, as well as the attempts made to deactivate the device. It also captured images where police authorities are observed and finally monitored the transfer to the border of Costa Rica, where the device was removed and then remained in the possession of the Nicaraguan police authorities.

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

2.2.3 Increasing Local Human Rights Documentation Capacity in Nicaragua

There are no advances to report during this quarter.

Intermediate Result 2.3: Human Rights Strategic Litigation Enhanced

2.3.1 Creation of Regional Strategic Litigation Community of Practice

There are no advances to report during this quarter.

2.3.2 Creation of Tools to Coordinate and Monitor Strategic Litigation Cases

There are no results to report during this quarter.

2.3.3 Strengthen Local Follow-up and Monitoring of Court Sentences

There are no results to report during this quarter.

OBJECTIVE 3: SUSTAINABLE EARLY WARNING AND PROTECTION SYSTEMS FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND MIGRANTS IN PLACE

Intermediate Result 3.1: Regional Early Warning and Threat Assessment Processes Strengthened

3.1.1 Sharing Best Practices for Design of Early Warning Systems

As part of the process for implementing early warning systems in the Northern Triangle countries, the Project utilized the strengths developed in Guatemala through an exchange between the Ombudspersons offices in El Salvador and Guatemala to initiate coordination for the preparation of operational manuals and information collection tools. 49 people from 14 Defensorias de Derechos Humanos and supporting entities in the Ombudspersons office participated in this initial exchange.

In Guatemala, the Project supported three early warning systems for the prevention of human rights of children and adolescents by involving the municipal women's office (Oficina Municipal de la Mujer) and the Office for Youth and Adolescents of Chisec in Chichicastenango and Quetzal City. To strengthen these systems, the Project held workshops and created General Action Plans for the Prevention of the Violation of the Rights of the Child and Adolescent.

3.1.2 Strengthened Monitoring of Internal Displacement and Violence

To generate a deeper knowledge base on the topic of forced displacement, the Project under the guidance of the IAHCR conducted a comparative study of frameworks in Honduras, Guatemala and El Salvador to inform the creation of proposed legislation to fill judicial gaps for the protection of victims of violence. During the 169th session of the IACHR hearings, Cristosal from El Salvador, Casa Alianza from Honduras and Pop Noj from Guatemala participated in a working group on the violation of human rights and the need for protection of children and

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

adolescents who are internally displaced, migrants, or returnees as a result of violence in the Northern Triangle.

In Honduras, in coordination with the Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), a local partner, the Project finalized the database specialized in monitoring media to determine the number of mass displacements that have occurred during 2018. The monitoring concluded with the study “Between invisibility and Abandonment, a quantitative approach to forced internal displacement” (“Entre la invisibilidad y el abandono: Un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado”). Additionally, PADF’s partner in Honduras, Grupo Sociedad Civil (GSC) developed a protocol to attend to women, the LGBTI community, and human rights defenders who are internally displaced (“Protocolo Diferenciado de Atención al Desplazamiento Forzado Interno para Mujeres, Comunidad LGBTI, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”). In addition to the protocol developed by GSC, the Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), completed their study on the Plan for Prosperity: Results and Advocacy for the Structural Causes of Migration in Honduras (“Plan Alianza para la Prosperidad: Resultados e incidencia en las causas estructurales que generan la migración en Honduras”), with findings on economic, social and cultural rights that are intimately connected to the topic of migration.

In this quarter, the total number of cases of forced displacement caused by violence in El Salvador recorded by the Project was 25, which affected a total of 95 people, 52 of whom were male (48.1%) and 43 were female (51.9%). Additionally, Cristosal held a working group with investigators in Guatemala, Honduras and El Salvador to develop a research agenda on forced displacements by agents of the state and collective forced displacement.

Intermediate Result 3.2: Enhanced Remedies for Victims and Survivors of Human Rights Violations

3.2.1 Dissemination of International Standards on Human Rights of Migrants

The Project strengthened the dissemination of information as well as political advocacy of organizations in the Northern Triangle through regional meetings and forums such as the XXIII Vice-ministry meeting of the regional migration conference (Conferencia Regional para las Migraciones) and the first conference on Women in the Context of Migration.

The Project held the diploma program on Human Mobility in coordination with the Vice-ministry of Salvadorans Abroad, the regional network of civil organizations for migration (Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones - RROCM) and the Special Institute for Higher Education for Diplomatic Training (Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática).

3.2.2 Generation and Dissemination of Regional Standards on Internal Displacement

As part of the search for information and statistics that help to quantify and qualify forced displacements by cause (organized crime and gangs, gender-based violence, megaprojects such

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

as hydroelectric plants, mines and single crop agricultural production), the Project has developed a draft on the diagnostic and characterization of the phenomenon of forced displacement in Guatemala. It also focuses on the identification of the legal framework and State entities that should be responsible for addressing the issue. The document contains analysis on the causes of displacement linked to structural situations such as poverty, inequality, widespread violence by organized crime and gangs, approval and initiation of megaprojects, and gender-based violence.

3.2.3 Support to standardized national registries of disappearances

With the Servicio Jesuitas de Migrantes, the Project accompanied a total of 25 cases of missing persons in Mexico. The Project conducted this type of work in Mexico because it is the country that receives and retains the largest number of migrants and has the highest technical and institutional capacity to register missing persons. Out of the 25 cases, 22 were closed. In addition, the Project developed a search protocol for missing or disappeared migrants that has been distributed regionally through a workshop in El Salvador, "Taller de Búsqueda de Migrantes Desaparecidos".

In El Salvador the Project, through our local partner Pro-Búsqueda, developed a first awareness-raising workshop with the Committee of Historical Memory in Arcatao, Chalatenango, as a way to share new methodologies and clear up any misunderstandings about the administration of the genetic database of victims' families. During this quarter, Pro-Búsqueda collected a total of 1,321 DNA samples in the 14 departments and has begun to promote a law for the identification, registry and exhumation of mass graves to identify missing persons during the armed conflict.

3.2.4 Strengthening institutional capacities for transitional justice in El Salvador

To strengthen institutional capacities, the IACHR trained 70 officials from the justice system in processes and mechanisms related to transitional justice. During this quarter, the Mozote Massacre was declared a crime against humanity by the judge responsible. The judge who made the ruling participated in the trainings on transitional justice with IACHR and the decision clears the way for future decisions in favor of transitional justice.

In addition to the training, the Project has begun to design an advocacy strategy to generate a favorable public opinion in the topic of transitional justice, with a focus on truth and memory in favor of the victims.

OBJECTIVE 4: STRENGTHENED LABOR RIGHTS, ACCESS TO LABOR JUSTICE AND DECENT WORKING CONDITIONS.

Intermediate Result 4.1 Worker associations and CSOs effectively represent the rights and grievances of workers

4.1.1 Build workers' capacity to represent their rights.

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

During this quarter, FUNPADEM reviewed and adjusted the national plans and actions related to labor justice to be implemented in Honduras, El Salvador and Guatemala after holding meetings with different stakeholders and national institutions including Public Defenders (Supreme Courts), Department of General Inspection and the Secretariat of Labor and Social Security, Secretariat of Human Rights, Women's Rights Centers, National Attorneys and CSOs. Concurrently, Solidarity Center developed five strategic plans with agriculture sector worker organizations, apparel sector worker organizations, and domestic worker organizations in El Salvador and Honduras.

4.1.2 Improve the ability of unions and civil society organizations to effectively engage government representatives.

No results to report this quarter.

4.1.3 Engage with the private sector to improve workplace level social dialogue

No results to report this quarter.

Intermediate Result 4.2 Government and civil society promote the rights of workers and access to labor justice

4.2.1 Conduct research on barriers to accessing labor justice and support evidence-based advocacy campaigns

No results to report this quarter.

4.2.2 Strengthen government and civil society to advise on issues related to non-discrimination

During this quarter Internews began to map CSOs, labor unions and public institutions working on the issue of labor rights in Guatemala and Honduras. There are no other results to report this quarter.

Intermediate Result 4.2.S1 Government institutions and civil society contribute to reduce discrimination in labor relations

4.2.S1.1 Train justice system personnel in non-discrimination issues

No results to report this quarter.

4.2.S1.2. Build capacity of Government institutions to protect workers' rights to monitor workplace conditions and to enforce labor law

No results to report this quarter.

Intermediate Result 4.2.S2 Improved Capacity of Government and Civil Society to Promote Access to Labor Justice

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

4.2.S2.1 Strengthening public legal services officials on the labor rights of vulnerable populations

No results to report this quarter.

4.2.S2.2 Improve and establish mechanism for providing legal counsel to migrant and domestic workers

No results to report this quarter.

4.2.S2.3 Build mediation capacity for labor disputes within the government

No results to report this quarter.

Intermediate Result 4.3 Workers in the informal sector experience improved protection for their labor rights and interests

4.3.1 Build evidence base on informality within the commercial sector

With the International Labor Organization (ILO), the Project began to implement the *State-of-the-Art Informality Diagnostics in the Trade Sector* in El Salvador and Honduras, defining the scopes and specificities of the studies with the respective Chambers of Commerce. Additionally, and in close coordination with the Chambers of Commerce, qualitative information-gathering activities will be held through focus groups and in-depth interviews with persons employed in the informal sector linked to trade and service activities. Likewise, they defined the geographic spaces in which the research will be developed. In the case of the study in El Salvador, the research will be concentrated in the City of San Salvador; in Guatemala, it will be conducted in Guatemala City; and in Honduras the research will be concentrated in Tegucigalpa.

4.3.2 Build the capacity of community-based organizations and associations of informal workers

Capacity-building actions of workers' organizations in the informal sector focused on effective management of their organizations through strategic planning. To date, a strategic plan was updated and developed in El Salvador with the organization of domestic workers Sindicato de Mujeres Trabajadoras del Hogar Remuneradas Salvadoreñas (SIMUTHRES), and the process of strategic planning in Guatemala was started with SITRADOMSA, while in Honduras, since there was no organization of domestic workers, this activity was held with the union federation FESTAGRO.

4.3.3 Create integrated skills-building and rights awareness activities

With ILO, the Project strengthen the capacities of local actors to better understand the phenomenon of informality and the transition towards formality. ILO reached Chambers of Commerce in El Salvador, Honduras and Guatemala through training activities on the process towards formality.

PROGRAM ACTIVITIES AND PROGRESS

The Project supported the participation of 1 representative from each of the Chambers of Commerce in the Northern Triangle countries to participate in the “Academy on the Transition to Formality” given by the International Training Center within ILO in November in Turin, Italy. The Academy offered a learning platform to explore promising practices on the future of informality. Participants learned key concepts, terminology, guiding principles and global trends related to informality and the transition to formality, allowing them to compare those with their country’s context. They examined the formalization strategies that countries have applied successfully and assessed whether they can be replicated in their context or adapted to it.

4.3.4 Build Capacity of Government Institutions to Address Informality

No results to report this quarter.

Challenges and Lessons Learned

Objective 1: Improved enabling environments for prevention of human rights violations

Given the progress made thus far, including the design and proposal of legislation and public policy tied to the defense of human rights, evidence-based awareness raising activities, the relationships between counterpart actors focusing on similar topics and/or working with similar groups, it is essential to strengthen the regional perspective of the project, as well as consider the regional impact of actions implemented thus far. The realities within the region demonstrate that shared problems exist and therefore should be tackled not only at the local and national levels but also at the regional level to identify key partners. In this regard, it is necessary to get regional tools such as the regional human rights portal, created within the UCA in El Salvador, up and running.

Objective 2: Strengthened responsive actions to address human rights violations

At the beginning of FY2019, the SARAA system was launched in Nicaragua, in a complex sociopolitical context that, beyond limiting and preventing operations, opened a range of opportunities to carry out improvements, share experiences and provide security measures. However, the monitoring of the system entails a thorough follow-up by the trained institutions, which requires a greater level of training and monitoring in order to effectively use the system.

Objective 3: Sustainable early warning and protection systems for internally displaced persons and migrants in place

The actual migration situation is one of the greatest challenges that civil society is trying to tackle. As such, the strengthening of institutional capacities has become a priority, in addition to creating spaces for analysis and reflection on human mobility. The academic perspective that the Project is generating through a combination of theory and practice at a time when the migratory situation remains complex, allows for a broader vision of reality and a more diverse set of solutions.

Objective 4: Strengthened labor rights, access to labor justice and decent working conditions

The process of designing training plans for labor unions and other workers' organizations has required an adjustment to the planned actions based on the institutional designs of each country, with a consideration for the specific national relevant legislation. Therefore, the Project began mapping each country's labor context with the help of partner organizations and with the input of national institutions.

CHALLENGES AND LESSONS LEARNED

Management and Administration

Program implementation in Nicaragua and the grave situation of human rights violations in which the Project is operating has created a space for analysis of the political and social situation for the defense and promotion of human rights. This has required the Project to adopt contingency plans and measures to reduce risks, make any programmatic adjustments necessary and build better synergies to implement activities in a more strategic way.

PERFORMANCE INDICATORS

Performance Indicators

During this quarter (October – December 2018), 13 of the performance indicators registered progress. These are: Number of policies or regulations for the promotion and protection of human rights presented for approval as a result of project activities; Number of institutions strengthened to educate on human rights issues; Number of studies and assessments made with USG support on human rights; Number of regional exchanges and forums held for officials of three or more countries; Number of legislative committees provided with technical assistance; Number of cases submitted to national and international courts, human rights commissions, or treaty bodies in favor of human rights defense; Number of tools and methodologies developed to promote the use of human rights complaint systems; Number of institutions using early warning and threat assessment systems; Number of USG assisted organizations and/or service delivery systems that serve vulnerable persons strengthened; Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations; Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy interventions; Number of regional networks strengthened with USG support; Number of formal and informal workers organizations trained to represent effectively the rights and grievances of workers with the use of a toolkit for peer to peer education..

Below is the table with information of performance progress indicators for the period.

PERFORMANCE INDICATORS

N.	Indicator	Level	Type	Disaggregation	Baseline	Q1	Q2	Q3	Q4	Total 2019	Total Target FY19	Freq.	Data Collection Methodology	Org. Responsible for Collection	Data Source
Project Goal: Human Right Standards and Protection Mechanisms Strengthened															
1	Number of policies or regulations for the promotion and protection of human rights presented for approval as a result of project activities	Impact	PADF Custom	Country, vulnerable population (if applicable)	0	6				6	1	Annual	Consultations with grantees, legislators, and other stakeholders; review and collection of policies, and regulations; review of subaward reports	All	Published regulations and policies; subaward reports
1.1	Number of policies or regulations for the promotion and protection of human rights presented for approval as a result of project activities	Impact	PADF Custom	Guatemala	0					0		Annual	Consultations with grantees, legislators, and other stakeholders; review and collection of policies, and regulations; review of subaward reports	All	Published regulations and policies; subaward reports
OBJECTIVE 1: Improved Enabling Environments for Prevention of Human Rights Violations															
Result 1.1 Human Rights Education and Awareness Strengthened															
2	Number of teachers trained in human rights approach	Output	PADF Custom	Sex, Country	0					0	240	Quarterly	Digital tracking, survey of ministries	OEI/PADF	Digital records, survey results
3	Number of institutions strengthened to educate on human rights issues	Output	USAID Custom	Country	0	421				421	2	Annual	Completion and review of activity reports	PADF	Activity reports
4	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	Country, vulnerable group	0	222				222	2	Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.1	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	Honduras	0					0		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.2	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	Guatemala	0					0		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.3	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	El Salvador	0	8				8		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.4	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	LGBTI	0					0		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.5	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	Women	0					0		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.6	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	Children	0	18				18		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
4.6	Number of awareness raising activities on non-discrimination and other human rights issues	Output	PADF Custom	People with disabilities	0					0		Quarterly	Social media tracking; media outlet surveys	NDI/PADF	Partners' reports
Result 1.2: Human Rights Public Policy Research and Data Collection Increased															
5	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	Sex, Country, vulnerable group (if applicable)	0					0	25	Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists

PERFORMANCE INDICATORS

5.1	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	Female	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
5.2	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	Male	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
5.3	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	El Salvador	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
5.4	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	Guatemala	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
5.5	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	Nicaragua	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
5.6	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	Honduras	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
5.7	Number of individuals trained in research methods	Output	PADF Custom	LGBTI	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	ND	Attendance lists
6	Number of studies and assessments made with USG support on human rights	Output	PADF Custom	By vulnerable group	0	2				2	4	Annual	Review of grant proposals and reports	ND	Grant proposals and reports
OBJECTIVE 2: Strengthened Responsive Actions to Address Human Rights Violations															
Result 2.1: Regional Cooperation of National Human Rights Authorities Strengthened															
7	Number of regional exchanges and forums held for officials of three or more countries	Output	PADF Custom	N/A	0	1				1	2	Quarterly	Review of attendance lists	IACHR/NDI	Attendance lists
8	Number of legislative committees provided technical assistance	Output	PADF Custom	Country	0	3				3	1	Quarterly	Completion and review of activity reports	NDI	Subaward activity reports
8.1	Number of legislative committees provided technical assistance	Output	PADF Custom	Guatemala	0					0		Quarterly	Completion and review of activity reports	NDI	Subaward activity reports
Result 2.2: Human Rights Defenders and Journalists Made More Effective and Secure															
9	Number of human rights defenders and journalists using self-protection tools, practices and Early Alert and Rapid Response Systems (SARAA)	Outcome	PADF Custom	Sex, Country, Vulnerable group, defenders	0					0	32	Quarterly	Collection and review of attendance sheets and reports	Internews PADF/Cinco	Attendance lists Digital records of users of the SARAA system
Result 2.3: Human Rights Strategic Litigation Enhanced															
10	Number of cases submitted to national and international courts, human rights commissions, or treaty bodies in favor of human rights defense	Outcome	PADF Custom	Country, vulnerable groups	0	2				2	2	Annual	Review of rulings; consultations with CSOs	PADF/IACHR	Rulings
10.1	Number of cases submitted to national and international courts, human rights commissions, or treaty bodies in favor of human rights defense	Outcome	PADF Custom	Nicaragua	0					0		Annual	Review of rulings; consultations with CSOs	PADF/IACHR	Rulings
11	Number of tools and methodologies developed to promote the use of human rights complaint systems	Output	USAID Custom	N/A	0	2				2	1	Annual	Completion and review of subaward technical reports; collection of new tools and methodologies	PADF/IACHR	Subaward technical reports; copies

PERFORMANCE INDICATORS

													of tools and methodologies		
OBJECTIVE 3: Sustainable Early Warning and Protection System for Internally Displaced Persons and Migrants in Place															
Result 3.1: Regional Early Warning and Threat Assessment Processes Strengthened															
12	Number of institutions using early warning and threat assessment systems	Output	PADF Custom	Country	0	1				1	2	Quarterly	Collection of institutional protocols and reports and review how this documentation shows systems using	PADF	Institutional technical reports and protocols
13	Number of resources developed to analyze human rights threats and violations	Output	USAID custom	N/A	0					0	2	Annual	Completion and review of subaward technical reports; collection of new resources	PADF	Subaward technical reports; digital copies of resources
Result 3.2: Enhanced remedies for victims and survivors of human rights violations															
14	Number of institutions adopting international standards for the registration of missing people	Outcome	PADF Custom	N/A	0	1				1	3	Annual	Collection of institutional protocols and reports and review how this documentation shows standards adoption	PADF	Technical reports, institutional protocols
15	Number of USG assisted organizations and/or service delivery systems that serve vulnerable persons strengthened	Output	F Indicator/CARSI	Vulnerable population	0	1				1	10	Annual	Collection and review of attendance sheets; review of subaward technical reports	PADF	Attendance lists, subaward technical reports
16	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	Country, Sex, defenders	0	147				147	25	Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists
16.1	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	Female	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists
16.2	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	Male	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists
16.3	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	El Salvador	0	147				147		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists
16.4	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	Honduras	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists
16.5	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	Guatemala	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists
16.6	Number of justice sector personnel that receive USG training in the treatment of human rights violations	Output	USAID custom	Defenders	0					0		Quarterly	Collection and review of attendance sheets	PADF	Attendance lists

PERFORMANCE INDICATORS

Cross-Cutting Indicators																
17	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Country, Vulnerable group	0	2					2	20	Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.1	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Honduras	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.2	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Guatemala	0	1					1		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.3	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Nicaragua	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.4	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Mexico	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.5	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	El Salvador	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.6	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	LGBTI	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.7	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Women	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
17.8	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy Interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Disability	0						0		Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents

PERFORMANCE INDICATORS

17.9	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Children	0					0	Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents	
17.10	Number of civil society organizations (CSOs) receiving USG assistance engaged in advocacy interventions	Output	F Indicator/ CARSI	Defenders	0					0	Annual	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	NDI/PADF	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents	
18	Number of regional networks strengthened with USG support	Output	USAID Custom	State vs. civil society	0	2				2	2	Quarterly	Review of activity reports; review of subaward technical reports; consultations with lawmakers, CSOs, and other stakeholders	All	Activity reports; subaward technical reports; PADF internal logs
18.1	Number of regional networks strengthened with USG support	Output	USAID Custom	State	0					0		Quarterly	Review of activity reports; review of subaward technical reports; consultations with lawmakers, CSOs, and other stakeholders	All	Activity reports; subaward technical reports; PADF internal logs
18.2	Number of regional networks strengthened with USG support	Output	USAID Custom	Civil society	0					0		Quarterly	Review of activity reports; review of subaward technical reports; consultations with lawmakers, CSOs, and other stakeholders	All	Activity reports; subaward technical reports; PADF internal logs
OBJECTIVE 4: Strengthened labor rights, access to labor justice and decent working conditions.															
Result 4.1 Worker associations and CSOs effectively represent the rights and grievances of workers															
19	Number of formal and informal workers organizations trained to represent effectively the rights and grievances of workers with the use of a toolkit for peer to peer education	Outcome	PADF Custom	Country, Gender, vulnerable group (if applicable)	0	204				204	90	Quarterly	Collection and review of attendance sheets; review of grant documents; review of subaward technical reports	Solidarity Center/FUNPADEM	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
20	Number of independent worker organizations supported by USG to promote international labor standards	Output	F Indicator/ CARSI	Country, Gender, vulnerable group (if applicable)	0	0				0	45	Annual	Collection and review of attendance sheets	Solidarity Center	Activity reports
Result 4.2 Government and civil society promote the rights of workers and access to labor justice															
21	Number of evidence-based investigations conducted on access to labor justice for vulnerable groups	Output	PADF Custom	Country	0	0				0	0	Annual	Review of grant proposals and reports	FUNPADEM/ Internews	Subaward technical reports; copies of tools and methodologies
22	Number of people attended through at least 3 care centers created for the referral on labor rights	Output	PADF Custom	Country, Gender, vulnerable group (if applicable)	0	0				0	75	Annual	Collection and review of attendance sheets	FUNPADEM/ Internews	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
Result 4.2.S1 Government institutions and civil society contribute to reduce discrimination in labor relations															

PERFORMANCE INDICATORS

23	Number of government officials trained in non-discrimination in the workplace	Outcome	PADF Custom	Country, Gender	0	0				0	90	Quarterly	Collection and review of attendance sheets	FUNPADEM	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
Result 4.2.S2 Improved Capacity of Government and Civil Society to Promote Access to Labor Justice															
24	Number of justice sector officials trained in mediation and conflict resolution	Outcome	PADF Custom	Country, Gender	0	0				0	0	Quarterly	Collection and review of attendance sheets	FUNPADEM	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
25	Number of care and advice centers for migrant and domestic workers strengthened with legal assistance.	Output	PADF Custom	Country	0	0				0	0	Annual	Technical reports, institutional protocols	FUNPADEM	Subaward technical reports; copies of tools and methodologies
Result 4.3 Workers in the informal sector experience improved protection for their labor rights and interests															
26	Number of members of community-based organizations and associations of informal workers trained in labor rights	Outcome	PADF Custom	Country, Gender, vulnerable group (if applicable)	0	0				0	90	Quarterly	Collection and review of attendance sheets	Solidarity Center	Attendance sheets; subaward technical reports; grant documents
27	Number of public officials trained in formalization mechanisms of the commercial sector	Output	PADF Custom	Country, Gender	0	0				0	30	Annual	Technical reports, institutional protocols	ILO	Activity reports

TRAINING EVENTS

Training Events

Name	Field of study	Relationship to objectives	Start and end dates	Estimated cost (in USD)	# of Female participants	# of Male participants	Responsible
Awareness-raising with justice officials on the manual for the treatment of the LGBTI population of the Ministerio de Justicia y Seguridad Publica (Cojutepeque - matutino)	Human Rights Defenders	2.2.1	10/09/2018	USAID: : \$184.04 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	4	20	FESPAD
Awareness-raising with justice officials on the manual for the treatment of the LGBTI population of the Ministerio de Justicia y Seguridad Publica (Cojutepeque - vespertino)	Human Rights Defenders	2.2.1	10/09/2018	USAID: \$98.02 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	3	17	FESPAD
Awareness-raising with justice officials on the manual for the treatment of the LGBTI population of the Ministerio de Justicia y Seguridad Publica (Ilobasco)	Human Rights Defenders	2.2.1	10/12/2018	USAID: \$172.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	2	19	FESPAD
Awareness-raising with justice officials on the manual for the treatment of the LGBTI population of the Ministerio de Justicia y Seguridad Publica (Costa del Sol y San Luis la Herradura)	Human Rights Defenders	2.2.1	10/13/2018	USAID: \$157.15 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	4	27	FESPAD
Awareness-raising with justice officials on the manual for the treatment of the LGBTI population of the Ministerio de Justicia y Seguridad Publica (San Salvador)	Human Rights Defenders	2.2.1	10/24/2018	USAID: \$198.44 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	30	21	FESPAD
Presentation on the bill proposed to protect human rights defenders	Human Rights Defenders	2.2.1	11/29/2018	USAID: \$864.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	33	27	FESPAD
Presentation on the bill proposed to protect human rights defenders	Human Rights Defenders	2.2.1	11/29/2018	USAID: \$100.00 Partner:	10	9	FESPAD

TRAINING EVENTS

Diploma program on Human Mobility	Migrants	3.2.1	11/28/2018 02/07/2019	Instruction: Trainee: Travel: USAID: : \$3,161.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	34	15	GMIES
Honduras Module 5 Research Tools – Casa Alianza	Displacement	3.1.2.	10/17/2018	USAID: \$121.60 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	5	5	CRISTOSAL
Honduras Module 1 Human dignity as the center of our social action – Municipality of El Progreso	Displacement	3.1.2.	11/02/2018	USAID: \$107.30 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	5	4	CRISTOSAL
Honduras Module 2 – Municipality of El Progreso	Displacement	3.1.2.	11/30/2018	USAID: \$150.52 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	6	5	CRISTOSAL
Honduras Module 1 Human dignity as the center of our social action – with Somos CDC	Displacement	3.1.2.	11/17/2018	USAID: Partner: Instruction: Trainee: Travel:	7	9	CRISTOSAL
Honduras Module 3 The challenge of psychosocial Support and Module 6 Sustainable Solutions – with Somos CDC	Displacement	3.1.2.	12/07/2018	USAID: \$150.52 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	6	7	CRISTOSAL
Honduras Module 6 Sustainable Solutions and Module 5 Research Tools – with Somos CDC	Displacement	3.1.2.	12/15/2018	USAID: \$154.33 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	8	9	CRISTOSAL

TRAINING EVENTS

Strengthening El Salvador's system for documenting and protecting displaced persons as a result of violence – Alcaldía Cuscatancingo	Displacement	3.1.2.	10/02/2018	USAID: \$165.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	14	5	CRISTOSAL
Strengthening El Salvador's system for documenting and protecting displaced persons as a result of violence – Alcaldía Cuscatancingo	Displacement	3.1.2.	10/09/2018	USAID: \$165.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	10	5	CRISTOSAL
Strengthening El Salvador's system for documenting and protecting displaced persons as a result of violence	Displacement	3.1.2.	10/15/2018	USAID: \$181.50 Partner: Instruction: Trainee: Travel	9	3	CRISTOSAL
Strengthening El Salvador's system for documenting and protecting displaced persons as a result of violence –	Displacement	3.1.2.	10/16/2018	USAID: \$216.75 Partner: Instruction: Trainee: Travel	7	1	CRISTOSAL
Strengthening El Salvador's system for documenting and protecting displaced persons as a result of violence –	Displacement	3.1.2.	10/17/2018	USAID: \$216.75 Partner: Instruction: Trainee: Travel	5	2	CRISTOSAL
Strengthening El Salvador's system for documenting and protecting displaced persons as a result of violence –	Displacement	3.1.2.	10/27/2018	USAID: \$300 Partner: Instruction: Trainee: Travel	11	9	CRISTOSAL
Guatemala: Protection for victims of forced displacement as a result of violence	Displacement	3.1.2.	10/18/2018	USAID: Partner: Instruction: Trainee: Travel	10	6	CRISTOSAL
Participative process to create an advocacy plan to promote the law to identify, register and exhume mass	Disappearances	3.2.3	10/09/2018	USAID: \$ 70.60 Partner: Instruction:	5	17	PRO-BÚSQUEDA

TRAINING EVENTS

graves to locate disappeared persons during the armed conflict					Trainee: Travel:			
Seminars with officials responsible for protecting the human rights of others on psycho-legal accompaniment methodology with a gender focus.	Disappearances	3.2.3	10/17/2018	USAID: \$ 185.50 Partner: \$ Instruction: Trainee: Travel:	5	9	PRO-BÚSQUEDA	
Replicating the process of administering genetic databases and investigating and analyzing skeletal remains	Disappearances	3.2.3	10/23/2018	USAID: \$ 160 Partner: \$10.00 Instruction: Trainee: Travel:	18	5	PRO-BÚSQUEDA	
Collective psycho-legal workshops directed towards families of missing persons with open legal reports at the national and international levels	Disappearances	3.2.3	12/03/2018	USAID: \$ 218.18 Partner: \$12 Instruction: Trainee: Travel:	11	5	PRO-BÚSQUEDA	
Workshop on the application of the convention on the rights of children and the recommendations of the committee for the rights of children to the State of El Salvador	Non-discrimination	1.1.3.	10/27/2018	USAID: \$841.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	19	12	RIA	
Workshop on the application of the convention of the rights of children and recommendations from the UN to State of El Salvador	Non-discrimination	1.1.3.	10/31/2018	USAID: \$655.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	22	8	RIA	
Workshop on the State's adherence to recommendations regarding children and adolescents	Non-discrimination	1.1.3.	12/05/2018	USAID: \$791.21 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	19	12	RIA	
Forum on the alternate report on the State's compliance with the Convention of the Rights of Children and recommendation of the UN	Non-discrimination	1.1.3.	12/06/2018	USAID: \$2,517.50 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	95	39	RIA	

TRAINING EVENTS

Sub regional workshop on “children in contexts of migration and public policies”	Non-discrimination	1.1.3.	12/12/2018	USAID: \$1,448.83 Partner: \$1,710.72 Instruction: Trainee: Travel:	15	6	RIA
National meeting with children and youth organizations to conduct a mapping of organizational actors	Non-discrimination	1.1.3.	10/13/2018	USAID: Partner: \$1,500.00 Instruction: Trainee: Travel:	30	20	RIA
Training workshops for returned adolescents in San Luis La Herradura, La Paz, El Salvador	Youth Returnees	1.1	11/6/2018	USAID: \$191.59 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	15	26	GMIES
Training workshops for returned adolescents in Casa Comunal Santa Inés San Miguel, El Salvador	Youth Returnees	1.1	11/14/2018 11/8/2018	USAID: \$212.34 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	30	5	GMIES
Close of vocational workshops with returned youth, El Salvador	Youth Returnees	1.1	12/14/2018	USAID: \$385.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	41	42	GMIES
Advising youth migrants in the migrant caravan on the border of Honduras	Youth Migration	1.1	10/21/2018 11/10/2018	USAID: \$312.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	10	15	GMIES
III Transnational Meeting on Youth Migration	Youth Migration	1.1	12/5/2018 12/7/2018	USAID: \$4,600.00 Partner: \$4,600.00 Instruction: Trainee: Travel:	21	29	Voces Mesoamericanas
Workshop on search for disappeared/missing migrants	Disappeared Migrats	3.2	12/11/2018 12/13/2018	USAID: \$1,459.00 Partner: Instruction:	11	4	SJM - México

TRAINING EVENTS

Training on the migratory context and caravan; Discussion on the rights of migrants	Migration	3.2	12/5/2018	Trainee: Travel: USAID: Partner:\$993.70 Instruction: Trainee: Travel:	11	5	SJM - México
Strategic planning with union federation FEASIES in El Salvador	Strategic planning	4.1.1	10/25/2018	USAID: 2031.75 Partner: Instruction:1771.75 Trainee: Travel: 260	13	5	Solidarity Center
Strategic planning pre-meeting with agriculture union federation FESTAGRO in Honduras	Strategic planning	4.1.1	11/12/2018	USAID: 49.68 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	4	4	Solidarity Center
Strategic planning with union federation FEASIES in El Salvador	Strategic planning	4.1.1	11/17/2018	USAID: 505 Partner: Instruction:420 Trainee: Travel: 85	13	6	Solidarity Center
Union administration workshop with agriculture workers from STAS in Honduras	Union Administration	4.1.1	11/25/2018	USAID: 536.14 Partner: Instruction: 307.57 Trainee: Travel: 228.57	7	33	Solidarity Center
Strategic planning for a domestic workers organization with FESTAGRO in Honduras	Strategic planning	4.3.2	11/27/2018	USAID: 260.86 Partner: Instruction: 157.97 Trainee: Travel: 102.90	13	7	Solidarity Center
Strategic planning with agriculture union federation FESTAGRO in Honduras	Strategic planning	4.1.1	11/29/2018	USAID: 1108.95 Partner: Instruction:783.90 Trainee: Travel: 325.05	4	17	Solidarity Center

TRAINING EVENTS

Presentation and validation of final strategic plan document with union federation FEASIES in El Salvador	Strategic planning	4.1.1	12/06/2018	USAID: 906.75 Partner: Instruction: 900 Trainee: Travel:	2	2	Solidarity Center
Strategic planning with agriculture union SITRACAÑA in El Salvador	Strategic planning	4.1.1	12/08/2018	USAID: 1225.05 Partner: Instruction: 1035.05 Trainee: 120 Travel: 70	4	10	Solidarity Center
Union administration workshop with agriculture workers from STAS in Honduras	Union Administration	4.1.1	12/09/2018	USAID: 362 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	3	17	Solidarity Center
Strategic planning with domestic workers union SIMUTHRES in El Salvador	Strategic planning	4.3.2	12/14/2018	USAID: 942.5 Partner: Instruction: 782 Trainee: Travel: 160	19	0	Solidarity Center
Strategic planning with domestic workers union SITRADMOSA in Guatemala	Strategic planning	4.3.2	12/15/2018	USAID: 686 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	17	1	Solidarity Center
Strategic plan workshop with apparel union federation FESITRATEMASH in Honduras	Strategic planning	4.1.1	12/17/2018	USAID: 5340 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	17	12	Solidarity Center
Strategic planning with domestic workers union SIMUTHRES in El Salvador	Strategic planning	4.3.2	12/17/2018	USAID: 742.14 Partner: Instruction: 572 Trainee: Travel: 170	18	0	Solidarity Center
Strategic planning with agriculture union SITRACAÑA in El Salvador	Strategic planning	4.1.1	12/18/2018	USAID: 383.00 Partner: Instruction: 223	8	10	Solidarity Center

TRAINING EVENTS

Presentation and validation of final strategic plan document with domestic workers union SIMUTHRES in El Salvador	Strategic planning	4.3.2	12/19/2018	USAID: 1280.95 Partner: Instruction: 1150.95 Trainee: Travel: 160	15	0	Solidarity Center
Presentation and validation of the final strategic plan document agriculture union SITRACAÑA in El Salvador	Strategic planning	4.1.1	12/21/2018	USAID: 935.25 Partner: Instruction: 935.25 Trainee: Travel:	1	2	Solidarity Center
Workshop on the rights of persons with disabilities directed to representatives from the education sector and universities	Disability	2.1	12/10/2018	USAID: 6,250.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	9	5	RENADISGUA
Workshop on the rights of persons with disabilities directed to local and municipal authorities	Disability	2.1	12/16/2018	USAID: 3250.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	8	6	RENADISGUA
Workshop on the rights of persons with disabilities directed to those in the private sector	Disability	2.1	11/22/2018	USAID: 5800.00 Partner: Instruction: Trainee: Travel:	12	12	RENADISGUA
Workshop on the rights of persons with disabilities with personnel from intersectoral networks	Disability	2.1	12/11/2018	USAID: 2800.00 Partner: PDH Instruction: Trainee: Travel:	16	9	RENADISGUA
Diploma program on the rights of persons with disabilities	Disability	2.1	10/10/2018	USAID: 18732.00 Partner: CIDH Instruction: Trainee: Travel:	224	176	RENADISGUA

TRAINING EVENTS

4th workshop on “Municipal Political Advocacy and Public Policy”: Chicastenango, Chisec and Quetzal City	Political Advocacy	2.1	10/13/2018	USAID: Partner: Instruction: Trainee: Travel:	40	38	CIPRODENI
5th workshop on “Planning to prevent” and “planning activities of prevention” in Chisec, Chichicastenango and Quetzal City	Political Advocacy	2.1	11/10/2018	USAID: Partner: Instruction: Trainee: Travel:	48	39	CIPRODENI
6th workshop: “Political advocacy and activity planning for municipal political advocacy” in Chisec	Political Advocacy	2.1	12/14/2018	USAID: Partner: Instruction: Trainee: Travel:	10	5	CIPRODENI

PLANNED ACTIVITIES

Planned Activities

The following activities, organized by Objective and Intermediate Result, are planned to take place over the next quarters:

Objective 1: Improved Enabling Environments for Prevention of Human Rights Violations

The Project will review the results of the Human Rights Education Diploma directed to teachers to possibly hold a second round of trainings. It will also follow up on technical training processes on topics such as youth migration with a focus on girls, and the use of the human rights portal. In addition to implementing a diploma program on youth migration online, the Project will orient and accompany deported youth from Mexico and the United States as they return to their countries.

PADF and its partners will also generate and share research and knowledge to expand ORMUSA's labor observatory database, launch a diploma in human mobility and hold a regional meeting of research groups with the support of Notre Dame. The Project will also continue political advocacy to approve state legislature proposals of public policy presented in 2018.

NDI will continue to implement the advocacy campaign “#NottheCost: Stopping Violence against Women” in Guatemala and “Every Vote Counts” in El Salvador. Finally, the Project will hold networking sessions and create working groups with members of NGOs in Guatemala, El Salvador and Honduras on employability of LGBTI populations.

Objective 2: Strengthened Responsive Actions to Address Human Rights Violations

Within the framework of strengthening regional institutional capacities, PADF will continue holding knowledge exchanges between the human rights schools of Guatemala and El Salvador. The Project will provide technical assistance through strategy sessions to the Afro-Honduran legislative caucus and collaborate with members of the Human Rights National Commission to review the baseline study and advance common legislative interests on topics such as the draft Law on the Search for Missing Persons.

It will also continue training public officials of various levels, decision makers, justice workers (judges and lawyers), and public institution technical staff connected to the exercise and defense of human rights, with special emphasis on labor rights.

Objective 3: Sustainable Early Warning and Protection Systems for Internally Displaced Persons and Migrants in Place

During the next quarter, the Project will continue the diagnostic on the needs and weaknesses of institutions that address migratory issues, develop frameworks for assistance to persons who are

PLANNED ACTIVITIES

internally displaced, conduct research on forced internal displacement alongside other actors such as UNDP, and hold knowledge exchanges on single registries for missing persons to motivate authorities of each country to implement a system in their respective countries.

Finally, the Project will work in coordination with Counterpart, Cristosal, DPLF, IDHUCA, El Faro, Factum and other local organizations to develop a strategy to generate favorable public opinion for transitional justice in El Salvador.

Objective 4: Strengthened labor rights, access to labor justice and decent working conditions.

The Project will hold training workshops with labor unions on financial management in El Salvador, Guatemala and Honduras, as well as begin collective bargaining and negotiations workshops. Under the guidance of FUNPADEM, the Project will also develop a toolkit that will assist in training labor unions and organizations to complement the capacity building activities that Solidarity Center is conducting. The toolkit should serve as a guide to replicate the trainings on human and labor rights within labor unions and organizations.

With the help of ILO, the Project will hold workshops to validate the results of the diagnostics on informality conducted in the commercial sector in El Salvador, Guatemala and Honduras. The Project will also begin to develop and conduct a survey directed to establishments within the commercial sector and will form Inter-Institutional Consultative Committees in each of the three countries. It will also conduct a mapping of methodologies, tools, and instruments to assist with formalization (Business Development, Technical Training, Financial Training, etc.) and adapt them to the context of the three countries.

Gender and Vulnerable Populations

Inequalities and violations of the rights of women and other vulnerable populations continue to be widespread across the Project's target region. As evidenced by various Project deliverables such as the diagnostic on the labor situation of LGBTI persons in Guatemala and the proposal of public policy guidelines on employment for LGBTI persons, finding spaces conducive to inclusion remains a challenge

To date, the work has focused on raising awareness of services for LGBTI populations and non-discrimination, seeking to promote rights through actions such as the first national meeting of people defending the rights of LGBTI persons and sexual diversity in El Salvador. The participation of vulnerable populations has been evidenced, specifically in this quarter, through the creation of proposals for national and regional legislation and public policies.

Likewise, the attention, protection and defense of the human rights of vulnerable groups has been a priority for analysis and discussion within the educational curriculum of the diploma program in human mobility and as a main focus in evidence-collection for decision making. It has also tied in closely with key agreements made between alliances such as Google and the FMELGBT in Mexico to ensure more inclusive employment opportunities.

The project as a whole has focused on promoting and strengthening women and youth, such as those within the Lenca ethnic group in Honduras, to expand their knowledge of human rights. It has also focused on working with these populations to promote and defend their rights from an indigenous and gender perspective, using evidence-based tools and methodologies to strengthen their political advocacy actions.

Regarding labor rights, Solidarity Center's programmatic activities focus on the sectors of agriculture, apparel manufacturing, and domestic work within the region where labor violations are rampant and significant populations of vulnerable workers exist, such as seasonal and subcontracted workers, informal workers, women, youth, LGBTI individuals, and indigenous persons. The selection of these sectors and the proposed activities of the project have been designed to incorporate vulnerable populations in the activities to build inclusive and democratic organizations that have broad worker representation and therefore more equitably and effectively represent a broad swath of worker populations and their interests.

COORDINATION AND COLLABORATION

Coordination and Collaboration

Collaborating with other actors and maintaining close coordination with others who work on human rights and democracy in the Northern Triangle has only served to strengthen the expected results. The Project worked with USAID's Office of Transition Initiatives (OTI) to expand the SARAA initiative in Nicaragua to include a greater number of journalists using the monitoring devices at the national level.

In Mexico, the Project worked the Greenberg Taurig Law firm to provide legal advice for migration issues and people of the LGBTI community in custody.

The Project also works with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) to implement collective actions to propose the Law on Human Rights Defenders in El Salvador and in Guatemala and has coordinated with the Swedish International Development Cooperation Agency, with the help of NDI, to pursue Civil Service Law reform.

To finish developing the monitoring system for cases of migration and missing persons, the Project will be working jointly with the International Organization for Migration (IOM).

With the Ombudspersons offices, the Project initiated an exchange between technical staff of both Guatemala and El Salvador to exchange experiences of mutual initiatives in the field of education and prevention of human rights violations through early warning systems.

Annexes

Annex I: Informe Alternativo sobre la Situación de Cumplimiento de la Convención de los Derechos de la Niñez

Annex II: Report: Violence Against Women in Politics

Annex III: Proposed Reforms for an Equal Democracy

Annex IV: Public policy proposal for the protection of human rights defenders in El Salvador

Annex V: Financial Information

The SF-425 report for the program is attached separately and details program spending.

RED PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

RIA

**INFORME ALTERNO SOBRE LA SITUACIÓN DE CUMPLIMIENTO
DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ
EN EL SALVADOR
2010 – Junio 2018**



Presentado ante el comité de
los Derechos del niño en la
Organización de las Naciones
Unidas

Red Para La Infancia y la Adolescencia
Urbanización Florida, calle Las Palme-
ras

Edificio G+H #9.

San Salvador

Tel. (503) 2260-27-30- (503) 2260-79-
33

redriaelsalvador@gmail.com

Informe Alternativo de sociedad civil sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en El Salvador

Índice

I. Marco general de aplicación.	7
1.1 Medidas generales de aplicación (artículos 4, 42 y 44 párrafo 6).	7
1.1.1 Medidas legislativas para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA).....	7
1.1.2 El Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia (SNPN).	7
1.1.3 La Ley de Vacunas.	11
1.1.4 Vigilancia independiente. El rol de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	12
1.2. Asignación de recursos.	14
1.3. Definición de niña, niño y adolescente (artículo 1).	19
1.4. Principios generales (artículos 2, 3, 6 y 12).	20
1.4.1 No discriminación.	20
1.4.2 Interés superior.	20
1.4.3 Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.	21
1.4.4 Respeto a las opiniones de la niña, niño y adolescente	22
1.5. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.	23
1.6 Conclusiones	23
II. Derechos.	25
2.1 Derechos y libertades civiles (artículos 7, 8, 13-17, 28 párrafo 2º, 37 a) y 39).	25
2.1.1 Preservación de la identidad (artículo 8).	25
2.1.2 Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37).	26
2.2 Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado	27
(Artículos 5 y 9 a 11, 18 párrafos 1 y 2, 19 a 21, 25, 27 párrafo 4 y 39).	
2.2.1 La dirección y orientación parentales (artículo 5).	27
2.2.2 El pago de la pensión alimenticia de la niña, niño y adolescente.....	28
2.3 Discapacidad, salud básica y bienestar (artículos 6, 18 párrafo 3, 23, 24, 26, 27 párrafos 1 a 3 y 33).	29
2.3.1 Mortalidad en niñas y niños menores de 5 años.	29
2.3.2 Seguridad alimentaria y nutricional.....	29
2.3.3 Atención integral de adolescentes.	31
2.3.4 Embarazo en adolescentes.	32
2.3.5 Nivel de vida.....	33
2.4 Educación, esparcimiento y actividades culturales	35
(Artículos 28, 29, 30 y 31).	
2.4.1 Inversión en educación	36
2.4.2 Tasas de matrícula de niñas, niños y adolescentes.	39
2.5 Conclusiones	39

III. Medidas especiales de protección	40
(Artículos 22, 30 y 32 a 36, 37 apartados b) a d) y 38 a 40).	
3.1 Refugio, migración y conflictos armados.	40
3.1.1 Conflicto armado (artículos 38 y 39).....	43
3.2 Adolescencia en conflicto con la ley y niñez y adolescencia víctimas y testigos. ...	44
3.2.1 Protección de niñas, niños y adolescentes víctimas y testigos de delitos.	47
3.3 Niñez y adolescencia sometida a explotación, incluida la recuperación física y psicológica y la reintegración social.	48
3.3.1 Explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32).	48
3.3.2 Niñas y niños víctimas de trata y explotación sexual (artículos 35 y 36).	49
3.3.3 El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	50
3.4 Violencia generada por maras y pandillas.....	51
3.5 Conclusiones	55
IV. Recomendaciones	56

Siglas y acrónimos

1. APAS: Asociaciones de Promoción y Asistencia.
2. APB: Asociación Pro-Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el conflicto armado interno.
3. ARENA: Alianza Republicana Nacionalista.
4. BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
5. BM: Banco Mundial.
6. CBA: Canasta Básica Alimentaria.
7. CCSJ: Comisión Coordinadora del Sector Justicia.
8. CDN: Convención sobre los Derechos del Niño/Comité de Derechos del Niño.
9. Comisión IDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
10. Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
11. CLDNA: Comités Locales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
12. CNB: Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el Conflicto Armado Interno.
13. CNCTP: Consejo Nacional Contra la Trata de Personas.
14. CONASAN: Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
15. CONED: Consejo Nacional de Educación.
16. CONNA: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.
17. COTSAN: Consejo Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
18. CSJ: Corte Suprema de Justicia.
19. CT: Código de Trabajo.
20. EHPM: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
21. EIS: Educación Integral en la Sexualidad.
22. EMSE: Encuesta Mundial de Salud Escolar
23. ENIPENA: Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes.
24. FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
25. FOP: Fondo de Obligaciones Previsionales.
26. FPCH: Foro Parlamentario Contra el Hambre.
27. GANA: Gran Alianza por la Unidad Nacional.
28. GOES: Gobierno de El Salvador.
29. HNNBB: Hospital Nacional de Niños “Benjamín Bloom”.
30. ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
31. IML: Instituto de Medicina Legal.
32. ISNA: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.
33. ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
34. JPNA: Junta de Protección de la Niñez y la Adolescencia.
35. LECTP: Ley Especial Contra la Trata de Personas.
36. LEI: Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.
37. LEIV: Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.
38. LEPINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
39. LESSAN: Ley Especial de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
40. LGBTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Tránsgendero e Intersexo.

41. LPJ: Ley Penal Juvenil.
42. MH: Ministerio de Hacienda.
43. MINED: Ministerio de Educación.
44. MINSAL: Ministerio de Salud.
45. MJSP: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
46. NNA: Niña, Niño y Adolescente.
47. NNAJ: Niña, Niño, Adolescente y Jóvenes.
48. OIR: Oficina de Información y Respuesta.
49. OLAV: Oficina Local de Atención a Víctimas.
50. OPAMS: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
51. ORMUSA: Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz.
52. PDDH: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
53. PEI: Política de Educación Inclusiva.
54. PESS: Plan El Salvador Seguro.
55. PGE: Presupuesto General del Estado.
56. PGR: Procuraduría General de la República.
57. PIB: Producto Interno Bruto.
58. PNC: Policía Nacional Civil.
59. PNPNA: Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
60. PNSAN: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
61. PNSSR: Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
62. PRM: País de Renta Media.
63. RAC: Red de Atención Compartida.
64. RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.
65. RIA: Red para Infancia y la Adolescencia.
66. SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional.
67. SNPNA: Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia.
68. SNA: Sistema Nacional de Salud.
69. SPSU: Sistema de Protección Social Universal.
70. UCA: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
71. UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura.
72. UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
73. UTE: Unidad Técnica Ejecutiva.

Introducción

Han pasado casi ocho años desde la última vez que la República de El Salvador fuera examinada por el Comité de los Derechos del Niño en cuanto al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus dos primeros protocolos facultativos relativos, uno a la participación de los niños en los conflictos armados, y el otro, a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de los cuales el país es Estado parte.

Hoy en el año 2018, cuando el Estado se apronta a otro examen sobre el cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales para con las niñas, niños y adolescentes (NNA) de El Salvador, diversas organizaciones de sociedad civil aglutinadas en la coalición nacional: Red Para la Infancia y la Adolescencia (RIA) quieren hacer notar al Comité cómo se ha avanzado, estancado o retrocedido en el respeto y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de parte del Estado salvadoreño.

Así pues, este documento contiene el *Informe Alterno de sociedad civil sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en El Salvador* que también incluye, además de los protocolos arriba indicados, el tercero, relativo a un procedimiento de comunicaciones que fue ratificado por el país en noviembre de 2014. La preparación de este informe implicó la siguiente metodología: la búsqueda de información oficial y la generada por organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y espacios consultivos, luego se sistematizó y se cotejaron entre sí; un aspecto muy importante es la amplia participación de niñas, niños y adolescentes y personas adultas de organizaciones de la sociedad civil en la preparación del informe, cuyas opiniones testimonios y valoraciones son parte esencial del mismo.

El presente Informe cubre el periodo desde el año 2010 hasta junio de 2018 y su estructura se divide en tres grandes apartados: el primero explora *Las medidas generales* que el Estado salvadoreño ha adoptado para aplicar la referida Convención en la realidad salvadoreña y sus tres protocolos; los desarrollos normativos, la institucionalidad creada, la que falta por crear y la manera en que estas entidades han desarrollado sus labores. En el segundo apartado, denominado *Derechos* se hace un recorrido por las diversas acciones y medidas implementadas para que las niñas, niños y adolescentes gocen con igualdad y equidad entre ellos y entre las personas adultas de las condiciones físicas, materiales, emocionales, culturales y de toda índole que les permitan vivir con dignidad. Por último, es indiscutible que el universo de la niñez y adolescencia es diverso y heterogéneo, en consecuencia existen muchas niñas, niños y adolescentes para quienes sus condiciones de vida son excepcionalmente difíciles, v. gr. niñez migrante, víctima de conflicto armado, de explotación económica, sexual, de trabajo infantil, de trata entre otras muchas deleznable categorías que siguen golpeando la realidad salvadoreña, sus condiciones y el grado de avance en la aplicación de la CDN se exponen en el capítulo III, nominado *Medidas especiales de protección*.

Finalmente, se plasman una serie de recomendaciones identificadas por las mismas NNA y personas adultas sobre la situación y condición de los derechos de niñas y niños con la expectativa de que los miembros del Comité de los Derechos del Niño, se las haga llegar al

Estado salvadoreño a efecto de retomar y superar los retos para el efectivo cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en El Salvador.

I. Marco general de aplicación.

1. 1 Medidas generales de aplicación (artículos 4, 42 y 44 párrafo 6).

1.1.1 Medidas legislativas.

Los Estados Parte en la CDN deben implementar un conjunto heterogéneo de medidas para dar efectividad a los derechos de las NNA, uno de los rubros que más impacto puede generar para contribuir a dicho objetivo, lo constituye el quehacer del Órgano Legislativo para crear cuerpos normativos que garanticen y protejan los derechos de este grupo poblacional. En este apartado se revisarán las más notables leyes formuladas en dicha dirección.

1.1.2 El Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia (SNPN).

En el período que cubre este informe –enero de 2010 a junio de 2018– se han dictado importantes normativas a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA), una de las que más impacto ha tenido es la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)¹, pues constituye un esfuerzo por adecuar en forma global la legislación salvadoreña a los principios, normas y valores que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece. A continuación una línea de tiempo en torno a esta medida legislativa.



La LEPINA estableció el plazo de un año para entrar en vigencia, el cual se cumplió el 16 de abril de 2010, dicha situación se reguló así a fin de dar un margen de tiempo prudencial para que el Órgano Ejecutivo creara la institucionalidad que ordena la ley; sin embargo, el mismo día que debía entrar en vigor, el señor Presidente de la República, por medio de su Ministro de Justicia y Seguridad Pública, acudió a la Asamblea Legislativa a efecto de prorrogar el plazo de la entrada en vigencia de los aspectos de la ley relacionados a la institucionalidad que debía crearse. Así, las partes de la ley relacionadas a los derechos y deberes de las NNA tuvieron vigencia a partir del 16 de abril de 2010 y las referidas al Sistema de Protección hasta el 1 de enero de 2011.

¹ Decreto Legislativo n° 389 de 26 de marzo de 2009, publicado en Diario Oficial n° 68, Tomo n° 383, de 16 de abril de 2009.

La LEPINA en su artículo 103 define al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (SNPN), como el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador.

En cuanto al Sistema de Protección se pueden indicar como avances los siguientes: la instalación y funcionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA), el dictado de diferentes reglamentos de organización de distintas dependencias del Sistema, la emisión de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PNPNA) y de su Plan Nacional de Acción, la instauración del Comité Técnico Coordinador del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia (CTC-SNPN); la participación de la niñez y adolescencia a través del Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia, la creación y funcionamiento de 16 Juntas de Protección, una por departamento, salvo en San Salvador en el que existen 3; la creación y puesta en funcionamiento de 113 Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia (CLDNA) hasta junio de 2018 y la creación de tres juzgados especializados de niñez y adolescencia de primera instancia y uno de segunda instancia en el ámbito nacional.



En una evaluación hecha por el UNICEF al SNPN, dada a conocer en junio de 2016, se identificaron los siguientes avances y aspectos problemáticos en el funcionamiento del Sistema: en el ámbito de la rectoría, articulación y coordinación, se evidencian los siguientes avances: funcionamiento del CONNA y del Consejo Directivo, la elaboración de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia y de su Plan de Acción en forma participativa, el funcionamiento del Comité Técnico Coordinador, la creación de la Red de Atención Compartida y el registro de las entidades, el dictado de reglamentaciones

de funcionamiento de varias dependencias del sistema, tales como de las Juntas de Protección, del CONNA, de la RAC, entre otras y la creación de espacios de coordinación; ***entre los desafíos en este tema se mencionan que la mayoría de las coordinaciones son esfuerzos que no se los apropian la generalidad de las instituciones de Gobierno; aunque existe cierto nivel de coordinación en el Comité Técnico Coordinador, se dan problemas de rotación de personal y representantes sin capacidad de decisión; no existe el compromiso y estructura interna de las instituciones en el territorio; se trabaja en islas y la respuesta es mayoritariamente coyuntural y casuística, el SNPN no llega al territorio.***

En el nivel operativo y local, se tienen los siguientes avances: instalación y funcionamiento de 16 Juntas de Protección; instalación y funcionamiento de 113 de 262 Comités Locales de Derecho; instalación y funcionamiento de algunas Asociaciones de Promoción y Asistencia²

² El artículo 193 LEPINA, define a las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia, como formas de organización legalmente constituidas para la protección local de los derechos de la niñez y de la adolescencia e integradas en la Red de Atención Compartida. Las Asociaciones de Promoción

(APAS); la creación de unidades de infancia y adolescencia en algunos municipios; labor de capacitación de parte del CONNA para la instalación y funcionamiento de Juntas de Protección y Comités Locales de Derecho; labor de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) en el diseño de diagnósticos y guías para la creación de los Comités Locales de Derechos y el dictado de políticas municipales. ***Entre los desafíos se encuentran: mejorar la capacidad de respuesta y armonización de trabajo en las Juntas de Protección; la constitución y puesta en pleno funcionamiento de los Comités Locales de Derechos; apoyo técnico, material y financiero para los Comités constituidos; constitución de APAS en forma estratégica a lo largo del territorio; remoción de obstáculos y facilitar la constitución de Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia y APAS; aumentar el número de municipios con unidades, políticas y presupuestos de niñez; promover que los municipios estén activos en el SNPN, apoyando a los Comités Locales, a las APAS, RAC y al CONNA.***



En cuanto a las competencias del CONNA y el ISNA, se denota un avance en el registro de varias entidades que trabajan por los derechos de la niñez; por el lado de los desafíos se tiene que existen mandatos cruzados y funciones duplicadas en la LEPINA respecto a las instituciones señaladas; existe una confusión de roles del CONNA e ISNA en materia de la Red de Atención Compartida; sistemas de información y seguimiento de casos no conectados; existe un sistema dual de entidades RAC y entidades y organizaciones de sociedad civil no registradas y

la existencia de entidades no registradas que prestan servicios en general y de acogimiento, pero no existe supervisión de parte del ISNA ni del CONNA.

En relación al enfoque sectorial y presupuesto versus el enfoque sistémico del SNPN, como avance se denota la existencia de instancias de coordinación y concertación en el ámbito nacional, tales como el Consejo Directivo y el Comité Técnico Coordinador y otros espacios en el CONNA. Se reportan logros significativos en algunos ministerios en la constitución de instancias internas de coordinación, por ejemplo en el Ministerio de Salud. ***En el rubro de los desafíos se tienen: se debe superar el conflicto entre el enfoque sistémico de la LEPINA y el sectorial del GOES; se debe dar cumplimiento a la LEPINA y las instituciones estatales deben asumir sus roles y responsabilidades en el SNPN; se deben incorporar la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción en la planificación de cada institución del Estado; se debe incrementar el número de partidas presupuestarias con enfoque de derechos de la niñez; es necesaria la planificación y previsión de partidas presupuestarias etiquetadas en instituciones del Estado y se debe proteger el presupuesto de niñez y adolescencia ante crisis y emergencias.***

y Asistencia pueden ser públicas o privadas según sean organizadas por los municipios o por la sociedad y podrán estar integradas, además de los defensores, por cualquier persona que desee participar en la protección y apoyo de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

Al referirse a sistemas de información y gestión del conocimiento, se tiene como avance la información estadística en el portal web del CONNA; en cuanto a los desafíos hace falta la creación de un sistema nacional de información sobre la niñez y adolescencia que sea confiable, actualizado, de fácil uso y accesible; se debe garantizar la recolección de datos y su análisis para monitorear la situación de los niños y adolescentes y el funcionamiento y eficiencia de las instituciones y las políticas de niñez; hacen falta mecanismos de consulta y participación con la sociedad civil y las propias NNA para la recolección y análisis de datos; hacen falta mecanismos de difusión y acceso irrestricto a la información y conocimiento relativo a la niñez y adolescencia.

En el tema del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en el SNPN, se reconoce como avance el establecimiento del Consejo Consultivo de Niñez y Adolescencia, integrado por dos representantes de cada departamento del país, es decir, 28 miembros. Se identificaron los siguientes desafíos: se debe consolidar la participación de NNA en los ámbitos de decisión nacional; promover la participación de NNA en los órganos del SNPN en el ámbito local y garantizar el respeto irrestricto al derecho a opinar y ser debidamente tenido en cuenta como parte de la garantía de debido proceso en todo procedimiento administrativo y judicial.

Sobre el principio del interés superior de la NNA en el SNPN, existe un reconocimiento y consagración del principio en la legislación, en la Política Nacional, en el Plan de Acción y en los reglamentos. En cuanto a los desafíos se tiene que la definición del principio en la LEPINA es insuficiente, falta el establecimiento de un procedimiento específico para la determinación del interés superior en la legislación, política y reglamentos; no existen protocolos para la aplicación estandarizada del principio.

“Preocupa que ante medidas de acogimiento del NNA por razones de vulneración, ante una medida judicial de reintegro; no hay seguimiento y el argumento es que la ley no determina quién es el responsable del seguimiento y muchas veces el niño o niña regresa a una situación de vulneración.”

Adulta participante de Grupo focal. Enero 2018

En relación a los componentes administrativos y judicial del SNPN, es una buena medida la creación de la Mesa de Coordinación del Componente Administrativo y Judicial; por el lado de las deficiencias se tiene que la relación entre ambos componentes no es armónica; existe



una ausencia de normas en la LE-PINA sobre las competencias de los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia y de Cámara Especializada en Niñez y Adolescencia.

En el marco del SNPN es importante mencionar que la RIA solicitó una audiencia temática a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual fue concedida en el 157° periodo de sesiones desarrollado del 2 al 15 de abril de 2016, para colocar aspectos de preocupación identificados por las NNA y organizaciones de la sociedad civil; en la misma se expusieron algunos temas cruciales que la RIA valoró se constituyen en áreas de oportunidad para mejorar la instalación y funcionamiento del SNPN, siendo:

comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual fue concedida en el 157° periodo de sesiones desarrollado del 2 al 15 de abril de 2016, para colocar aspectos de preocupación identificados por las NNA y organizaciones de la sociedad civil; en la misma se expusieron algunos temas cruciales que la RIA valoró se constituyen en áreas de oportunidad para mejorar la instalación y funcionamiento del SNPN, siendo:



1. Un SNPN que tenga como premisa el enfoque de derecho desde lo local y nacional.
2. Derechos para todos y todas las niñas y los niños vistos como sujetos de derechos.
3. Especialización de los operadores del SNPN.
4. Coordinación desde lo local y nacional y que los operadores y entidades actúen como un sistema.
5. Descentralización desde lo nacional y lo municipal.
6. Rendición de cuentas aplicando el principio de transparencia.
7. Que las NNA tengan una participación real en el sistema.
8. Que en el presupuesto general de la nación se incluya el financiamiento adecuado para el funcionamiento óptimo del SNPN.
9. Proteger al SNPN de las influencias políticas.
10. Claridad en los roles de los diferentes actores que conforman el SNPN, desde la sociedad civil hasta las instancias estatales.

Las NNA resaltaron en la consulta además de los anteriores temas de preocupación lo siguiente:

“Si bien existe un SNPN en El Salvador, pero este no lo sentimos cerca de nosotros porque no funciona de manera coordinada con todas sus partes, no funciona de manera oportuna ante las violaciones que somos objeto; se tiran la pelota entre una y otra instancia. Yo siento que algunos que forman parte del mismo no tienen claro lo que es un verdadero enfoque de derechos de la niñez. “

Niño 16 años. Taller Consultivo. Diciembre 2017

Para el año 2018 el CONNA se plantea los siguientes desafíos³:

1. Relacionados a la implementación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y su Plan Nacional de Acción:

- a. Monitoreo y seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Acción de la PNPNA.
- b. Continuidad con los procesos de adecuación a las exigencias de la LEPINA y la PNPNA en las instituciones garantes de derechos de la niñez y adolescencia.
- c. Continuidad en los procesos de formulación de la Estrategia nacional para la prevención de los embarazos y uniones tempranas y la Estrategia nacional de primera infancia, según los lineamientos establecidos en la PNPNA, PQD y Plan El Salvador Educado.
- d. Promover y fortalecer una cultura de respeto a los derechos de la niñez y adolescencia mediante estrategias comunicacionales en coordinación con actores nacionales y locales.
- e. Seguimiento y acompañamiento a las Municipalidades en la elaboración de Políticas locales en materia de niñez y adolescencia y sus respectivos Planes de Acción.

2. Relacionados al funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia⁴:

- a. Dar seguimiento a la implementación del Plan de Coordinación del Sistema Nacional 2016-2019, con la finalidad de brindar respuestas más efectivas en situaciones prioritarias para la niñez y adolescencia, tales como: violencia generada por maras y pandillas, violencia sexual, migración irregular, trabajo infantil y atención a la primera infancia.
- b. Fortalecer el Sistema Nacional de Protección de la niñez y Adolescencia en lo local, brindando asistencia técnica a las municipalidades para la creación, instalación y funcionamiento de 130 Comités Locales de Derechos; así como la incidencia para la generación de condiciones para el cumplimiento de derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- c. Mejorar los mecanismos y procedimientos para la protección de derechos individuales, colectivos y difusos, a través del fortalecimiento de capacidades institucionales del CONNA y Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia.

³ Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Memoria de Labores 2016-2017, p. 70

⁴ Idem, p. 71

- d. Velar por la integración efectiva de la Red de Atención Compartida al Sistema Nacional de Protección, mediante procesos de fortalecimiento de sus capacidades para la incidencia y la exigibilidad de derechos de la niñez y adolescencia y el cumplimiento de las directrices de la PNPNA.
 - e. Contribuir a la mejora de la calidad de los programas y servicios de atención de la niñez y adolescencia elaborando lineamientos sobre la adecuación de programas a la Doctrina de Protección Integral; así como, el fortalecimiento técnico del personal encargado de los procedimientos de vigilancia y supervisión del CONNA y del ISNA, a partir de la generación de instrumentos y herramientas técnicas y formación.
3. Relacionados al desarrollo institucional y el fortalecimiento organizacional:
- a. Incorporación en los procesos institucionales, de las Tecnología de la Información y Comunicación (TICS) que fortalezcan los servicios que se brindan a la niñez y adolescencia salvadoreña.
 - b. Incrementar el nivel de formación del personal del CONNA, en habilidades técnicas y organizativas, a fin de que ejerzan sus funciones en el marco de la misión institucional.
 - c. Establecer, mediante un estudio especial, la sostenibilidad financiera para el CONNA que le permita el cumplimiento de su mandato como ente rector de la PNPNA, Coordinador

1.1.3 La Ley de Vacunas.

Otra normativa que se relaciona con los derechos de la niñez y adolescencia es la Ley de Vacunas⁵ la cual en su artículo 21 establece:

El Ministerio dentro de su presupuesto asignado anualmente, deberá contar con un fondo especial adicional que será utilizado exclusivamente para la compra de vacunas, equipos e insumos especializados para garantizar la cadena de frío. Dicho fondo no será menor al uno por ciento del Presupuesto General de la Nación del ejercicio fiscal anterior, para lo cual deberá establecerse la partida presupuestaria correspondiente.

También serán parte del fondo, las donaciones que realicen los organismos internacionales, organismos gubernamentales, no gubernamentales o de cooperación bilateral para el fortalecimiento del programa.

El monto inicial será determinado en base al presupuesto establecido por el Ministerio dentro de la estructura presupuestaria del mismo, en el cual se establecerán los recursos destinados para asegurar el funcionamiento del Programa.

⁵ Decreto Legislativo n° 1013 de 29.02.12, publicado en el Diario Oficial n° 58, Tomo n° 394, de 23.03.12.

A pesar que la ley en comento prevé financiamiento para mantener en existencia vacunas para la niñez y adolescencia salvadoreña, en los años 2014⁶, 2016⁷ y 2017⁸ hubo escasez. En 2015, el presupuesto general de la nación fue de \$4 mil 823 millones y “por ley [le corresponde al programa de vacunas un presupuesto de] \$48 millones, pero el fondo actual ronda los \$14 millones para el 2016”, manifestó el presidente de la Asociación de Pediatría de El Salvador.⁹ Para el año 2017 el Presupuesto General del Estado fue de US\$4, 957,831,280, significa que el presupuesto para vacunas para el año 2018, conforme al citado artículo, debió ser de US\$49,578,312.8 que corresponde al 1% del presupuesto general del Estado del año 2017, pero se desconoce cuánto fue el monto asignado.

1.1.4 Vigilancia independiente. El rol de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) tiene como mandato velar por la garantía, el respeto, la promoción y educación de los derechos humanos de la población; entre sus facultades están: supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas¹⁰. En teoría la PDDH tiene autonomía en lo técnico, administrativo y financiero; sin embargo, en la práctica siempre debe pedir autorización al Ministerio de Hacienda para hacer movimientos entre las partidas presupuestarias.

En la Memoria de Labores 2012-2013, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, señalaba que en el área de fortalecimiento institucional, en los últimos años había recibido un incremento progresivo en el presupuesto institucional. Los fondos se destinaron a dignificar los salarios del personal y fortalecer las necesidades de funcionamiento institucional. Sin embargo, persiste la situación de insuficiencia de recursos, que ha imposibilitado contar con un incremento salarial equitativo; obtener establecimientos propios; crear nuevas dependencias de atención a personas en situación de vulnerabilidad; inversión en proyectos sobre temas prioritarios; entre otras¹¹.

En el mismo documento referido, se dijo que la PDDH no cuenta con los recursos razonables que le habiliten plenamente a responder con eficacia y eficiencia a las distintas demandas de atención. Realidad que ha sido paliada en un grado mínimo a través de la cooperación internacional. En el período del reporte, se desarrollaron 5 proyectos financiados por dicha cooperación, con un monto global de ciento diez mil quinientos ochenta y dos con catorce centavos dólares, US\$110,582.14¹²

⁶<http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/140729/sin-estudio-del-impacto-de-la-escasez-de-vacunas/>, disponible al 29.10.17

⁷ <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/198458/nuevo-desabastecimiento-a-nivel-nacional-de-vacunas-para-inmunizar-a-los-ninos/>, disponible al 29.10.17

⁸ <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/MINSAL-confirma-que-hay-escasez-de-la-vacuna-DTPa-20170220-0002.html>, disponible al 29.10.17

⁹ <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/183374/sin-fondos-para-ampliar-el-esquema-de-vacunacion-en-el-pais/>, disponible al 29.10.17

¹⁰ Artículo 194 romano I, ordinal 7º de la Constitución de la República.

¹¹ PDDH: Informe de Labores 2012-2013, p.18.

¹² *Ibidem*, p. 33.

De igual manera en el Informe de Labores 2013-2014, la referida Procuraduría señalaba que una debilidad es el limitado presupuesto y cada año la institución ha tenido que enfrentar no solo dificultades para su aprobación, sino también amenazas de reducción al mismo.

“La situación financiera actual de la PDDH es preocupante, ya que el 74.76 % del presupuesto total es utilizado para gastos de funcionamiento. Casi la totalidad de los recursos institucionales –98.0 %– se destinan a gasto corriente y funcional. No obstante, debe reconocerse que en los últimos años, el presupuesto fue aumentado considerablemente para nivelar salarios, lo cual era necesario ya que por años su personal técnico estuvo en clara desventaja en comparación con otras instituciones de similar rango”¹³.

En abril de 2017 la titular de la referida Procuraduría expresaba¹⁴:

“En enero de 2017, la Asamblea Legislativa aprobó con 49 votos a favor, 11 votos en contra y 2 abstenciones, el Presupuesto General del Estado (PGE) para el ejercicio fiscal 2017; en el cual, de forma muy lamentable, se efectuó una reducción al presupuesto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), por un monto total de 575 mil 646 dólares. En 2016, el presupuesto asignado a esta Procuraduría fue de aproximadamente 10 millones de dólares, mientras que para 2017 se redujo a 9 millones 441 mil 564 dólares. Pese a este recorte presupuestario, que ha afectado seriamente a la institución, el pasado viernes 21 de abril del presente año, el Órgano Legislativo aprobó, con 46 votos a favor, una nueva reducción por un total de 266 mil 638 dólares, en el marco de una modificación al PGE para cumplir con los compromisos generados por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), la cual implicó una disminución a los fondos asignados a distintas instituciones. Esta decisión reduce el presupuesto de la PDDH para este año a 9 millones 174 mil 926 dólares. En este marco, en mi calidad de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, debo señalar mi enorme preocupación por estas decisiones, ya que constituyen medidas sumamente lesivas para el funcionamiento institucional, sobre todo cuando ha sido ampliamente conocido que, en toda su historia, la Procuraduría nunca ha recibido un presupuesto que corresponda con el amplio mandato constitucional y legal que le ha sido conferido. Si bien es necesario cumplir con las obligaciones [establecidas] en el FOP, deben buscarse otras alternativas que no afecten los servicios que otorgamos a la población salvadoreña.

“Al respecto, debo recordar que la constante histórica ha sido que la totalidad del presupuesto de la PDDH se concentra principalmente en la asignación para cubrir las remuneraciones del personal y la adquisición de bienes y servicios; es por ello que en reiteradas ocasiones he expresado públicamente la

¹³ PDDH: Informe de Labores 2013-2014, p. 10.

¹⁴ PDDH: Pronunciamento de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara, ante las reducciones al presupuesto de la PDDH correspondiente al ejercicio 2017, emitido el 27.04.17

absoluta necesidad de incrementar los fondos para la institución, de tal manera que permitan la creación de nuevos programas para la atención de la población y el fortalecimiento de los ya existentes. De forma particular, he requerido un refuerzo presupuestario para la creación de unidades especializadas para la asistencia y protección de las víctimas, la atención a la primera infancia y a las personas migrantes, la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción”.

Para el año 2018 el presupuesto asignado a la PDDH es de US\$9, 475,399.00 respecto al año anterior, se registra un incremento de US\$33,835.00, lo cual es insuficiente para el exacto cumplimiento de su mandato.

1.2. Asignación de recursos.

Considerando que el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.



Pese a lo anterior y con la Observación General 19¹⁵ y teniendo en claro que inversión en niñez está referida a la asignación de recursos a educación, salud y condiciones básicas para el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, entre otros aspectos a considerar; El Salvador asigna pocos recursos a la niñez y adolescencia, esto se evidencia aún más si se compara con los demás países: el promedio de inversión pública en niñez en América Central para el año 2011 fue de 6.3 % del PIB, mientras que la proporción para El Salvador fue de 4.4 %. La inversión específica en áreas como salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana, que son servicios básicos para la subsistencia y desarrollo digno de la población, es todavía insuficiente para aportar a un nuevo modelo de desarrollo social y económico. Esta situación está ligada tanto a factores externos, como la crisis financiera internacional del año 2009, a factores estructurales de las finanzas públicas nacionales relacionados a la baja recaudación tributaria, la deuda externa y a la dependencia de El Salvador en la cooperación internacional para poder realizar obras de gran impacto¹⁶.

Para el año 2017, en el tema de pobreza monetaria se reportó una reducción significativa respecto al 2016. En el 2016 los hogares en pobreza representaron el 32.7 % y en el 2017 fue de 29.2 %. En cuanto a la pobreza multidimensional para el 2017 esta medición refleja que el 33.3 % de los hogares salvadores están en condición de pobreza multidimensional. En el área urbana los hogares en pobreza multidimensional reportaron la misma tendencia. Por su

¹⁵ Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (en relación al artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2016

¹⁶ Cfr. <https://www.u2014nicef.org/elsalvador/overview.html>, disponible al 02.11.17

parte en el área rural la reducción de la pobreza multidimensional fue más significativa, pasando de 56.1% en el 2016 a 53.3 % en el 2017. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples revela que del 2016 al 2017, la población en situación de pobreza se redujo en aproximadamente 275,936 personas¹⁷.

En el siguiente cuadro se puede ver el gasto público en desarrollo social, como porcentajes del PIB, 2010-2018:

Años	Porcentaje
2010	7.6 %
2011	7.7 %
2012	8.1 %
2013	8.7 %
2014	8.4 %
2015	8.6 %
2016	8.3 %
2017	7.9 %
2018	8.2 %

Fuente: ICEFI con base en cifras de Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva

Los montos asignados a los ramos de salud y educación como porcentaje del PIB desde 2012 hasta 2018, se muestran en la siguiente tabla:

Año	Ramo de Educación	Ramo de Salud
2012	3.5 %	2.1 %
2013	3.5 %	2.4 %
2014	3.5 %	2.2 %
2015	3.6 %	2.3 %
2016	3.5 %	2.3 %
2017	3.4 %	2.2 %
2018	3.2 %	2.1 %

Fuente: ICEFI con base en cifras de Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reser

En cuanto a la inversión pública en niñez y adolescencia de 2010 a 2018 como porcentaje del PIB, se tienen los siguientes datos:

Año	Porcentaje
2010	5.7 %

¹⁷ DIGESTYC presenta resultados de Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017, publicado el 24.05.18, disponible al 13.07.18 en <https://www.rnpn.gob.sv/2018/05/digestyc-presenta-resultados-de-en-cuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-2017/>

2011	6.0 %
2012	6.2 %
2013	6.1 %
2014	6.0 %
2015	5.9 %
2016	5.7 %
2017	5.5 %
2018	5.4 %

Fuente: ICEFI con base en cifras de Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva

El Presupuesto General del Estado de El Salvador no contiene montos específicos etiquetados para invertir en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, esto provoca que los dineros públicos se utilicen de forma discrecional y no necesariamente para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia de El Salvador.

Al interior de las propias instituciones cuyo mandato central es garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el país, v. gr. el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), la Procuraduría General de la República (PGR) entre otras, una cantidad considerable del presupuesto institucional se dedica a la “Dirección y Administración Institucional”, lo cual no necesariamente significa mayor garantía y protección de sus derechos.

En el período junio 2016 a mayo de 2017 al CONNA se le asignaron \$6, 463,045.43 para su operatividad y funcionamiento, de los cuales ejecutó el 88.94 %, equivalente a \$5, 748,034.52, en las Unidades Presupuestaria y Línea de Trabajo de que se muestran a continuación¹⁸:

Ejecución del presupuesto asignado al CONNA

Unidad Presupuestaria	Línea de trabajo	Asignación presupuestaria junio16/ mayo /17	Ejecutado junio 2016/ mayo 2017	Saldo	% de ejecución
01 Dirección y administración institucional	0101 Dirección Superior y Administración General	\$1,518,200.28	\$1,359,722.47	\$158,477.81	89.56%
02 Garantía y Protección Efectiva de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	0201 Implementación de la Política y Vigilancia del Sistema	\$833,261.16	\$758,669.05	\$74,592.11	91.05%
	0202 Defensa y Protección de Derechos Individuales y Colectivos	\$4,111,583.99	\$3,629,643.00	\$481,940.99	88.28%

¹⁸ CONNA: Memoria de Labores junio de 2016 a mayo de 2017.

SUB TOTAL UP 02	\$4,944,845.15	\$3,589,001.93	\$556,533.10	72.58%
Total	\$6,463,045.43	\$5,748,034.52	\$715,010.91	88.94%

Del cuadro anterior destaca el porcentaje significativo del presupuesto asignado al CONNA que no se ejecutó casi un millón de dólares, eso significa que muchas niñas, niños y adolescentes quedaron sin atención.

Al día trece del mes de julio de 2018, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia no había hecho público su Informe de Labores del período junio 2017 mayo 2018, por lo cual no se puede saber el comportamiento del presupuesto de dicha entidad en ese lapso.

Para el año 2017 se le asignó al ISNA un presupuesto de US\$ 20,096,080¹⁹, según su Informe de Rendición de Cuentas del período junio de 2014 a mayo de 2017, a dicho mes había ejecutado el 33.07 % equivalente a US\$6, 645,374.99; es una limitante no encontrar en detalle la ejecución presupuestaria del ISNA. Al igual que el CONNA fue imposible localizar el informe de labores junio 2017 mayo 2018 del ISNA, por lo cual es lamentable no poder informar sobre la ejecución presupuesta de dicho Instituto.

Con la lectura de los presupuestos de las instituciones públicas dedicadas a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia es imposible saber cuánto se invierte, cómo se invierte y los resultados obtenidos, pues solo aparecen rubros generales. Es necesario nominar con detalle los montos presupuestarios y la finalidad que con ellos se persigue.

En el Presupuesto General del Estado de los años 2015, 2016, 2017 y 2018 se denota que los fondos destinados a Desarrollo Social, aunque representaron el mayor porcentaje respecto a las demás áreas de gestión 46.9 % en 2015, 46.1 % en 2016, 42.8 % 2017 y 43.7 % en 2018, todavía es insuficiente para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia. Además en el cuatrienio indicado se observa un descenso permanente del monto asignado para ese rubro, lo cual significa desmejora e insuficiencia de cobertura.

Un aspecto que debe destacarse en este tema es la violación a los derechos humanos por la corrupción que se da en el gobierno central y local; de acuerdo a una investigación realizada por el ICEFI, para el año 2015 el Estado habría perdido un total de US\$550.9 millones de dólares, equivalente al 2.1 % del PIB de 2015 por los casos emblemáticos de presunta corrupción, tales como la construcción del Bulevar Diego de Holguín, de la Hidroeléctrica El Chaparral, caso RHESSA, entre otros²⁰.

Las pérdidas estimadas o reportadas por los órganos de control en producción de bienes y servicios públicos orientados al bienestar de las y los ciudadanos salvadoreños pudieron haber representado:

En protección social:

¹⁹ http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DGP02000256_de_sumario2-17.pdf

²⁰ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI): La corrupción, sus caminos e impacto en la sociedad, agosto de 2017, p. 143

1. Aproximadamente 147,000 pensionados sin pensión.
2. Aproximadamente 695,000 cónyuges e hijos menores de 12 años, cotizantes al ISSS, sin beneficios de seguridad social.
3. Aproximadamente 379,000 personas sin acceso a la seguridad social.

En educación:

1. Aproximadamente 1.2 millones de niñas y niños sin alimentación y salud escolar.
2. Aproximadamente 1 millón de niñas y niños sin acceso al programa «Vaso de Leche».
3. Aproximadamente 1.3 millones de niñas y niños sin paquete escolar.
4. Aproximadamente 40,000 personas sin alfabetizar, ni becas de educación media y técnica superior.

En salud:

1. Más de medio millón de vacunas sin aplicar.
2. Aproximadamente 477,000 mujeres sin acceso a servicios de salud y atención por violencia de género.
3. Aproximadamente 366,000 niñas y niños sin atención de emergencia pediátrica.
4. Aproximadamente 146,000 derechohabientes sin acceso a atención médica.

En infraestructura básica:

Aproximadamente 132,000 personas sin acceso a caminos rurales.

En seguridad alimentaria:

Aproximadamente 23,000 personas sin asistencia técnica en seguridad alimentaria y nutricional²¹.

Aunando a lo anterior El Salvador ha sido categorizado como país de renta media (PRM), lo que representa otro obstáculo para el fortalecimiento de las capacidades nacionales para potenciar el proceso de desarrollo. Dado que según lo señalado por el Banco Mundial, “cuando un país es clasificado como de renta media se reducen sus posibilidades de ser receptor de flujos de cooperación, bajo la premisa de que ha superado diversas condiciones de bajo desarrollo y, por ende, puede afrontar de forma individual sus problemas sociales y económicos. Sin embargo, agregan, un país como El Salvador, pese a esta clasificación, no está exento de problemas y enfrenta serias dificultades para captar los fondos de financiamiento externo (cooperación, inversión extranjera directa, etc.)²².

Otros aspectos a resaltar es lo relativo al número de NNAJ que no estudia, ni trabaja lo que representa el 32.08 por ciento de la población de entre 12 y 24 años de edad. Al menos 141,000 jóvenes salvadoreños califican como "ninis"²³; a esto se suma la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que en el 2016 representó el 29.26 %, es decir, US\$750 millones que el Estado dejó de percibir, según declaraciones del Ministro de Hacienda, lo

²¹ Ídem, p. 183

²² Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019. El Salvador

²³ Banco Interamericano de Desarrollo 2014

que implica menos recursos para la inversión por parte del Estado salvadoreño, y si queremos precisar, menor inversión en programas orientados a la niñez y adolescencia²⁴.

Lo anterior se ve agravado por la crisis económica en la región y que no parece encontrar una salida y ello impacta considerablemente a El Salvador en donde no logra hacer crecer su producto interno bruto, afectado entre otros aspectos por la crisis internacional y la falta de una estrategia de crecimiento sostenible. Una de las respuestas más radicales que la población ha encontrado ante tales condiciones ha sido la migración internacional que se ha convertido en la principal estrategia de como “los pobres ayudan a los pobres a sobrellevar la crisis”. Ante esta situación el país requiere avanzar sustancialmente en la construcción de la igualdad y efectividad del Estado lo que se constituye en un reto, teniendo a la base una inversión justa y especialmente invertir en NNA y con ello lograr:

- ✓ Un modelo de protección social posible y progresivo, para eliminar las discriminaciones y desigualdades territoriales, étnicas, etarias y de género. Además ampliar la presencia del Estado, garantizar derechos y generar empleo e inversiones en todo el territorio.
- ✓ Políticas públicas efectivas para la igualdad, inclusión y progresividad.
- ✓ Transparencia fiscal, esfuerzos para luchar contra la corrupción, pero también contra la evasión, elusión y los privilegios fiscales.
- ✓ Rendición de cuentas: acercar a las y los ciudadanos, la información sobre el quehacer del Estado, especialmente en materia fiscal y fortalecimiento del sistema político, por medio de la participación activa de la ciudadanía desde lo local.

1.3 Definición de niña, niño y adolescente (artículo 1).

Aunque la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –LEPINA– es clara al definir al niño, niña y adolescente, como persona de cero hasta los 18 años de edad cumplidos, todavía no logra posicionarse, sobre todo en el ámbito de salud, en el que los datos estadísticos todavía abarcan segmentos de población hasta los 19 años de edad.



La legislación salvadoreña no establece en forma clara una edad mínima para el consentimiento sexual de las NNA, a pesar que el objetivo de su establecimiento es proteger a los niños y niñas incluso a los y las adolescentes de los numerosos riesgos asociados con la actividad sexual temprana, como las enfermedades de transmisión sexual y el embarazo adolescente, que tienen consecuencias de por vida para su salud y desarrollo²⁵. En forma contradictoria y vaga establece el Código Penal que será sancionada con prisión de 14 a 20 años la persona que tuviere acceso carnal por vía vaginal o anal con “menor de quince

²⁴ Ver <http://elmundo.sv/el-salvador-pierde-750-millones-por-la-evasion-del-iva/> , publicado el 14.02.18, disponible al 13.07.18.

²⁵UNICEF: Las edades mínimas legales y la realización de los derechos de los y las adolescentes. Una revisión de la situación en América Latina y el Caribe, p 22, enero de 2016.

años de edad”, asimismo, será sancionado con prisión de 4 a 10 años de prisión la persona que tuviere acceso por vía vaginal o anal mediante engaño, con persona mayor de quince y menor de 18 años de edad²⁶.

Otro tema importante es la edad mínima para el consentimiento médico legal, tampoco existe claridad en este punto; según el Comité de los Derechos del Niño “De acuerdo con la evolución de sus capacidades, los niños y niñas deben tener acceso a consejos y asesoramiento confidencial sin el consentimiento de sus padres o tutor legal, donde este sea evaluado por los profesionales que trabajan con el niño/niña para el beneficio del niño/niña (...). Los Estados deben examinar y considerar la posibilidad de permitir que los niños y niñas consientan a ciertos tratamientos médicos y las intervenciones sin el permiso del padre o la madre, tutor, o el tutor legal, como pruebas de detección del VIH y servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo la educación y orientación en materia de salud sexual, la anticoncepción y el aborto en condiciones de seguridad”²⁷.

Hasta antes de 21 de enero de 2017 se les negaba a las NNA el acceso a pruebas médicas para diagnosticar VIH, sino se acompañaban con su padre, madre, representante o tutor; eso se ha modificado con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Prevención y Control de la infección provocada por el Virus de Inmunodeficiencia Humana en la fecha arriba indicada, cuyo artículo 10 letra d) reconoce el derecho de “Acceso a la prueba para el diagnóstico de la infección por VIH: todas las personas tienen derecho a acceder voluntariamente a la prueba para el diagnóstico de la infección por VIH, bajo los criterios del consentimiento informado y formas alternativas de comunicación y lenguaje”.

Un paso importante dado recientemente y después de intensos esfuerzos llevados a cabo por organizaciones de sociedad civil, el CONNA y agencias internacionales de derechos humanos dada la negativa de algunos diputados de la Asamblea Legislativa²⁸, fue la prohibición absoluta del matrimonio infantil. Mediante Decreto Legislativo n° 754 de 17 de agosto del año 2017, publicado en el Diario Oficial n° 164, tomo n° 416, de 5 de septiembre del citado año, se reformaron los artículos 14, 20, 21, 22, 23, 86, 92 y 93 del Código de Familia, en los cuales se permitía que personas menores de 18 años de edad contrajeran nupcias con adultos, incluso sus propios agresores sexuales.

1.4 Principios generales (artículos 2, 3, 6 y 12).

1.4.1 No discriminación.

En El Salvador la niñez y adolescencia siguen siendo discriminadas por razón de su edad. Las niñas y adolescentes mujeres se llevan la peor parte por su condición de ser mujeres, en este punto el UNICEF ha dicho: “La pobreza y discriminación hace que las niñas abandonen la escuela para ayudar en casa, porque sus familias no están convencidas del valor de su educación, porque experimentan violencia en la escuela, porque se embarazan o se casan, o

²⁶ Artículos 159 y 163 del Código Penal.

²⁷ Citado en: UNICEF: Las edades mínimas legales..., p. 33

²⁸ <http://orbitatv.com/politica/organizaciones-sociales-exigen-la-prohibicion-matrimonios-infantiles-2/>, disponible al 04.11.17

porque la escuela está demasiado lejos y sus padres piensan que sus hijas, y su reputación, están en riesgo. Ellas abandonan la escuela simplemente por ser niñas; su rol principal y su valor para las familias y comunidades, es el rol doméstico y como futuras madres”²⁹.

Otros segmentos de la población con elevados niveles de discriminación son las NNA con discapacidad, en un informe elaborado por sociedad civil, al respecto se afirma: “Lastimosamente la discriminación y exclusión se observa en varios niveles y ámbitos, desde el hogar, la escuela, la comunidad y hasta por el Estado mismo, con la exclusión histórica que han vivido las NNA por su condición de discapacidad. [La discriminación] puede ser ejercida por distintas personas, pero en opinión de las madres, la que se da entre pares es sumamente nociva para la confianza y autoestima de sus niñas y niños. Enfatizan en el rol de padres y madres para informar y educar a los niños para tratar con respecto a sus compañeros y compañeras”³⁰.

1.4.2 Interés superior.

El principio y derecho a la consideración primordial del interés superior de la niña y el niño en todos los asuntos que le afecten no pasa de estar solamente reconocido en la ley; en la práctica, tanto en lo administrativo como judicial, se desconoce, incluso con fundamento en él, se toman decisiones claramente violadoras de sus derechos humanos.

El Órgano Judicial en general no está ni capacitado ni sensibilizado para reconocer y aplicar el interés superior. En el Proceso Penal n° 49/2014, en el que se dictó sentencia final el 3 de julio de 2014, el Tribunal de Sentencia de San Francisco Gotera, Morazán, absolvió a los dos imputados mayores de edad (padre e hijo) que habían tenido relaciones sexuales con una niña de 11 años a la cual el hijo embarazó a los 14 años, los absolvió porque la niña no se había presentado en la etapa de sentencia, ello a pesar de haberse comprobado plenamente el delito.

Para combatir la violencia sexual se han creado leyes y herramientas, en teoría la víctima está más y mejor protegida: en 2011 entraron en vigencia la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LEI). Un año más tarde, la Ley Especial Integral para una vida libre de violencia para las mujeres (LEIV). Pero en la práctica, las garantías que protegen estas leyes no se están cumpliendo³¹

²⁹FUNDAUNGO: Percepciones de niñas, niños y adolescentes sobre su bienestar: ¿Apostando por el futuro de El Salvador?, julio de 2015, p. 26

³⁰ Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA): Situación de los derechos humanos de la niñez y el impacto de la violencia en el cumplimiento de sus derechos en El Salvador, p. 64

³¹ Nochez, María Luz: Un paraíso para los violadores de menores, 31.01.17, disponible al 05.11.17 en: http://especiales.elfaro.net/es/el_paraíso_de_violadores/impunidad/19894/Por-qu%C3%A9-queda-impune-el-90--de-las-violaciones-a-menores.htm.



1.4.3 Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.



De acuerdo a datos proporcionados por el Instituto de Medicina Legal, desde enero de 2010 hasta febrero de 2017 fueron asesinados 135 niñas y niños en edades de 0 a 12 años; en el mismo período el número de adolescentes, es decir, personas con edades de 12 a 17 años, de uno y otro sexo víctimas de homicidio fue de 3,959. Los datos anteriores significan que

en el período indicado cada día perdieron la vida a causa de la violencia en El Salvador 1.51 niñas, niños y adolescentes. El Salvador no garantiza el derecho a la vida a miles de sus niñas, niños y adolescentes.

Datos de la Policía Nacional Civil recopilados por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, indican que desde enero al 15 de julio de 2017, se registraron 861 desapariciones a nivel nacional; un promedio de cuatro personas desaparecidas cada día. El 22 % son adolescentes de 12 a 17 años; el 40 % son jóvenes de 18 a 30 años, sumando ambos grupos el 61 %. Por género, 29.61 % son del género femenino y 70.38 %, son del masculino. Desde agosto de 2013 hasta el 3 de octubre de 2017, la Fiscalía General de la República reportó 313 casos de personas menores de edad desaparecidas. De estos, 168 son del género femenino, mientras que 145 del masculino.

En cuanto al derecho a la supervivencia de las NNA, todavía hay mucho camino que recorrer y los desequilibrios en cuanto al goce efectivo de los derechos presentan importantes desafíos. Por ejemplo, la desnutrición crónica nacional de 19.2 % aumenta al 31.4 % en el quintil

más bajo de bienestar y a 36.6 % si la madre no tiene educación formal; la atención institucional al parto pasa de 94.3 % en el área urbana a 75.9 % en el área rural; y el abastecimiento de agua por cañería disminuye de 93.9 % en el área urbana a 71.9 % en el área rural³².

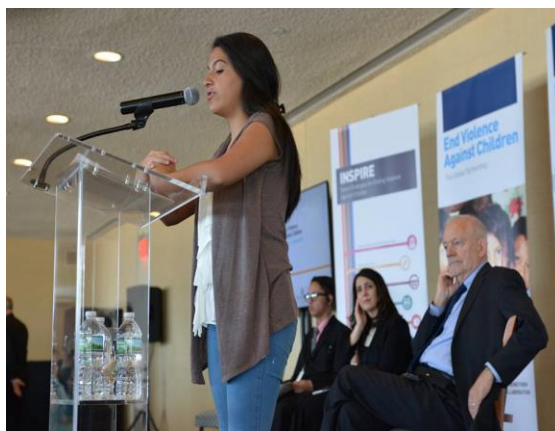
Otro tema que requiere atención es la mortalidad materna y el embarazo adolescente. Si bien la tasa de mortalidad materna, según datos del Ministerio de Salud, ha descendido de 71.2 muertes por 100,000 nacidos vivos en el año 2005 a 30 en el 2017, año en el cual 35 mujeres fallecieron durante el embarazo de un total de 65 mil 571³³. Las inscripciones prenatales al MINSAL por embarazo adolescente fueron en el año 2017, 780 en edades de 10-14 años y 18,453 en edades de 15-19 años³⁴. Este fenómeno es particularmente importante de atender de manera intersectorial por cuanto tiene una afectación específica en niñas y adolescentes mujeres que, en una gran proporción, se relaciona a violencia intrafamiliar y en la comunidad, a deserción escolar, a falta de educación en salud sexual y reproductiva y a la subsecuente transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

1.4.4 Respeto de las opiniones de la niña, niño y adolescente.

Aunque existen orientaciones detalladas y claras sobre la forma de garantizar este derecho a las niñas, niños y adolescentes³⁵, la sociedad salvadoreña en general no respeta el derecho de tales personas a expresar sus opiniones y a tenerla en cuenta a la hora de tomar decisiones.

La siguiente afirmación, también se aplica a las niñas, niños y adolescentes víctimas:

Una representante de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA) coincide en que el sistema judicial en lugar de respetar y evitar que las víctimas sean vulneradas en el proceso de acceso a la justicia, se sirve de ellas: “La persecución penal es una necesidad del Estado, porque es el responsable



³² UNICEF: La situación de la niñez. La supervivencia, disponible al 05.11.17 en: https://www.unicef.org/el-salvador/overview_29520.html

³³ El Salvador entre los países con mortalidad materna más baja de la región, publicado el 01.01.18.

³⁴ MINSAL, Memoria de Labores junio 2017 a mayo 2018, p. 68

³⁵ Comité de los Derechos del Niño: Observación General 12: El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.

de evitar que alguien vulnere esos derechos. Entonces, finalmente me ven con fines utilitarios, para estadísticas, presupuestos, pero que no se traduce necesariamente en el acceso a la justicia”³⁶.

Otra crítica en este tema viene de parte del UNICEF, que señala “A pesar de que se han promovido normativas y políticas para asegurar la participación de la niñez y adolescencia, su avance es incipiente y no cuentan con los recursos humanos ni económicos suficientes para su aplicación. Hay todavía limitada oferta de programas destinados a fomentar la participación adolescente juvenil, y las instancias que tienen algunos programas no han logrado coordinarse entre ellas para unir esfuerzos”³⁷.

Una investigación sobre el respeto a las opiniones del niño y niña en los procesos familiares de divorcio en El Salvador indicó “se puede apreciar como un mero acto de formalismo escuchar a los niños [, niñas] y adolescentes [:] es un requisito establecido dentro de los procesos de divorcios [...] el juzgador lo hace en la mayoría de casos por el simple compromiso de realizar la audiencia de oír a los niños [niñas] y adolescentes [...]”³⁸.

A idéntica conclusión se llegó en los procesos familiares de alimentos³⁹.

En el componente de participación en consulta realizada con organizaciones de sociedad civil en el marco del diseño de este informe expresaron:

“El escenario que hoy tenemos limita el desarrollo de la población con los indicadores de violencia, embarazos en adolescentes, difícilmente se logrará el desarrollo integral de la niñez, asimismo también tenemos una exclusión y marginación a la participación de niñas, niños y adolescentes”.

Adulta participante grupo focal. Enero 2018

1.5 Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

El 27 de enero de 2012 quedó abierto a la firma el Protocolo antes relacionado, el 14 de abril de 2014, el citado Protocolo entró en vigor, permitiendo al Comité de los Derechos del Niño recibir denuncias de personas o grupos de personas en contra de los Estados que tienen ratificado el instrumento. El 20 de noviembre de 2014 El Salvador ratificó dicho tratado, por lo cual está abierta la posibilidad para que las niñas, niños, adolescentes o sus representantes presenten quejas ante el Comité por las violaciones a sus derechos humanos que no hayan sido reparadas.

³⁶ Nochez, María Luz: Un paraíso para los violadores de menores, 31.01.17, disponible al 05.11.17 en: http://especiales.elfaro.net/es/el_paraíso_de_violadores/impunidad/19894/Por-qu%C3%A9-queda-impune-el-90--de-las-violaciones-a-menores.htm

³⁷ UNICEF: La situación de la niñez. La supervivencia, disponible al 05.11.17 en: https://www.unicef.org/elsalvador/overview_29520.html

³⁸ Ponce Ramírez, Yesica Rocío: El derecho de opinar y ser oído de las niñas, niños y adolescentes y su incidencia en la resolución final del conflicto familiar en los procesos de divorcio, mayo de 2016, p. 68

³⁹ Ídem, p. 72

En la ratificación de este tratado por parte del Estado salvadoreño fue fundamental la acción de incidencia desarrollada por la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA) en coordinación con la Representante especial del Secretario General de la ONU en el tema de la violencia contra los niños y niñas, señora Marta Santos Pais que se encontraba en misión oficial en El Salvador en la época. A esta alianza se unió el Ministerio de Relaciones Exteriores a efecto de exhortar a la Asamblea Legislativa a la pronta ratificación del tratado.

Han pasado más de tres años desde que se ratificara el Protocolo; las condiciones de la niñez y adolescencia en el país, sobre todo la que vive en lugares asediados por las maras y las pandillas son muy difíciles, como ha quedado expuesto en este informe a pesar de ello no se ha hecho uso de esta nueva herramienta jurídica, por el momento no se ha presentado queja alguna al Comité por la falta de eficacia de la acción estatal en garantizar los derechos de las NNA. Por ello es necesario que el Comité recomiende al Estado que debe implementar medidas de promoción y difusión del Tercer Protocolo Facultativo.

1.6 Conclusiones.

A pesar de que han transcurrido un poco más de siete años desde que funciona el SNPN, todavía no se ha instalado en forma completa, falta la tercera parte de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, estructuras de capital importancia para garantizar los derechos colectivos y difusos en la comunidad, en la localidad.

Una limitante entre otras que ha impactado en la falta de instalación completa del Sistema es la poca asignación presupuestaria destinada al CONNA; es necesario que se dediquen recursos para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia y que esos recursos se inviertan efectivamente.

Tanto las juntas de protección como los juzgados especializados de niñez y adolescencia no responden en forma oportuna ante las amenazas o vulneraciones de derechos de las NNA. Es importante delimitar responsabilidades para el seguimiento que pueda darse a la niña o niño ante una medida de reintegro familiar y velar por el interés superior de la niñez.

Es necesario fortalecer, mantener actualizado y hacer más asequible el sistema de información de la niñez, todavía es difícil encontrar información confiable sobre el estado en que se encuentra la niñez.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia debe redoblar sus esfuerzos para que los derechos de las NNA sean una prioridad no solo en el discurso, sino también en la asignación de recursos y en la asunción de competencias de manera coordinada como Sistema.

Un ejemplo claro en asignación de recursos es que no se respeta la Ley de Vacunas que ordena se le asigne al programa de inmunizaciones el 1 % de presupuesto general del Estado,



lo cual equivale a no menos de 40 millones, pero en la práctica se le dan alrededor de 14, eso es una afectación a los derechos de las niñas y niños.

Es necesario fortalecer en lo financiero a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para que fiscalice como es debido a las entidades que forman el Sistema de Protección.

En el tema de la asignación de recursos, es evidente que son insuficientes las cifras asignadas a Educación y Salud, ello provoca que muchas NNA se queden fuera del sistema educativo, que los que asisten no cuenten con educación de calidad, lo hacen en condiciones y ambientes inadecuados, son sometidos a muchos riesgos.

En el componente de salud con niveles bajos de asignación de recursos, también ocasiona que no reciban atención médica, se les niegue medicamento, todo ello en franca oposición al artículo 4 de la CDN y a la Observación General 19 del Comité de Derechos del Niño.

Las crisis económicas golpean con mayor violencia a las NNA, por su condición de vulnerabilidad en la que se encuentran; por ello el presupuesto destinado para cumplir sus derechos debe estar blindado. En los años 2015-2018 se denota un retroceso en la asignación del gasto público en desarrollo social, particularmente en áreas cruciales como la educación y la salud.

La corrupción es una grave violación a los derechos humanos de las niñas y los niños, el Estado debe fortalecer los mecanismos para combatirla y erradicarla. Al mismo tiempo debe mejorar el sistema de recaudación fiscal y redistribuir los ingresos para aliviar la suerte de las personas más vulnerables. Debe combatir la evasión y elusión fiscales.

Es necesario empoderar a las NNA, a sus responsables, a las organizaciones de sociedad civil y a la sociedad en general, sobre el Tercer Protocolo de la CDN, a efecto de presentar quejas ante el CDN. Por ejemplo, la falta de recursos para la Ley de Vacunas, políticas públicas que eliminen las causas de la violencia hacia NNA.

II. Derechos.

2.1 Derechos y libertades civiles (artículos 7, 8, 13-17, 28 párrafo 2º, 37 a) y 39).

2.1.1 Preservación de la identidad (artículo 8).

La Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el Conflicto Armado Interno fue creada mediante el Decreto Ejecutivo n° 5, de 15 de enero de 2010 y fue publicado en el Diario Oficial n° 11, tomo 386 de fecha 18 del mismo mes y año, con la finalidad esencial de investigar y determinar el paradero y situación de las niñas y los niños desaparecidos durante el conflicto armado interno en El Salvador y propiciar el reencuentro con su familia de origen en un contexto de respeto a la dignidad de las víctimas.



que fueron conocidas públicamente las primeras denuncias sobre desapariciones de niños y niñas y el dieciséis de enero de mil novecientos noventa y dos”⁴⁰.

A efecto de cumplir su finalidad, la Comisión está facultada para “Inspeccionar registros documentales o archivos de instituciones estatales pertenecientes al Órgano Ejecutivo, respecto de los cuales se tenga indicios que contienen documentos o información relacionada a la desaparición o paradero de niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado interno, especialmente en el caso de registros o archivos de instituciones militares, policiales o centros de resguardo e internamiento que funcionaron entre el uno de enero de mil novecientos setenta y siete fecha en

Entre las deficiencias de la actual Comisión se encuentra: a) que al ser creada mediante decreto ejecutivo su vigencia está supeditada a la duración del mandato presidencial, eso la expone a los vaivenes de los cambios políticos en la administración del Órgano Ejecutivo; b) Lo limitado de su mandato; debido a que procede de uno de los tres poderes del Estado, es incapaz de incidir en el resto de instituciones gubernamentales.

En este tema ha sido histórica la negativa del Ministerio de la Defensa Nacional de facilitar la información sobre los operativos militares desarrollados durante el conflicto armado interno en los cuales se dieron las desapariciones forzadas de niñas y niños⁴¹. A pesar de llevar ocho años bajo la administración gubernamental del Frente Farabundo Martín para la Liberación Nacional (FMLN) no se han tomado acciones claras que lleven a conocer el paradero de la niñez desaparecida.

Según un informe de la Asociación Pro-Búsqueda, una organización de la sociedad civil dedicada a la ubicación de niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado, a marzo de 2017 había registrado 960 casos de niñez desaparecida en dichas circunstancias, de los cuales 435 ya fueron resueltos, de este total 54 corresponden al operativo militar conocido como “Guinda de Mayo”⁴².

En marzo de 2015 la referida Asociación denunciaba “el poco interés de las autoridades judiciales del país, para investigar los diferentes casos de la desaparición forzada de niños y niñas durante el conflicto armado en los años ochenta. La Fiscalía General de la República (FGR) ha hecho poco por la investigación de los casos de la desaparición forzada y hasta el momento se ha hecho poco por el caso de las hermanas Serrano. Para Pro Búsqueda, las

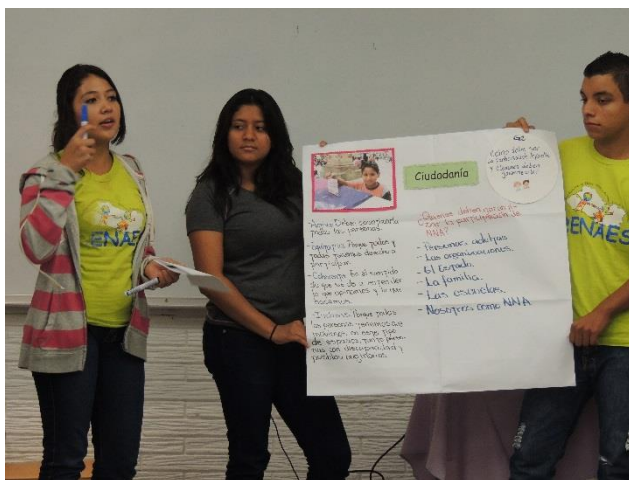
⁴⁰ Artículo 3 letra d) del Decreto Ejecutivo n° 5, de 15 de enero de 2010, publicado en el Diario Oficial n° 11, Tomo 386 del día 18 del mismo mes y año.

⁴¹ Pro-Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos: Comunicado de prensa de 08.03.17, disponible al 06.11.17 en: <http://www.probusqueda.org.sv/wp-content/uploads/2017/03/Audiencia-08032017-2.pdf>

⁴² Idem

autoridades de los gobiernos anteriores han luchado por demostrar que las niñas no existieron; sin embargo, la institución comprobó la existencia a través de documentos y testimonios del momento de la desaparición”⁴³.

A principios del año 2017, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa estudiaba la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada contra El Salvador en la cual le ordena crear una Comisión de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el conflicto armado interno. Sin embargo, el partido ARENA pidió que se anexara a este caso la desaparición forzada por causa de la violencia que vive el país en la actualidad, a lo que todos los partidos representados en la comisión estuvieron de acuerdo pero pidieron que se estudiara esa iniciativa luego de culminar el decreto de creación de la institución que se exige en la sentencia de la Corte. Finalmente no hubo acuerdo y no avanzó la discusión de crear la Comisión de Búsqueda por decreto legislativo⁴⁴.



2.1.2 Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37).

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, agentes policiales, efectivos de las fuerzas armadas que participan en labores de seguridad pública, siguen violando los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Utilizan en forma desproporcionada la fuerza, cometen privaciones de libertad ilegal y arbitraria, las personas adolescentes que viven en las zonas más empobrecidas del país, son discriminadas y violentadas por dichos agentes. En su Informe de Labores 2016-2017, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ubica en el primer lugar de denuncias recibidas por posibles afectaciones a derechos humanos a la Policía Nacional Civil⁴⁵.

“Ser niña, niño y adolescente en El Salvador es un delito; nos ven mal, somos los responsables de todos los males. A eso le agregamos que muchos de nosotros vivimos en comunidades pobres y con la falta de un papá o mamá y además no podemos circular libremente a una comunidad cercana porque nos matan, estamos siempre con miedo. Te pone muy mal no saber si mañana estarás vivo y crecer en un ambiente tan inseguro y violento”.

Niño de 17 años participante del grupo focal. Diciembre 2017

⁴³ <http://www.diariocolatino.com/probusqueda-exige-que-se-cumpla-sentencia-en-caso-de-hermanas-serrano/> disponible al 06.11.17

⁴⁴ <http://www.diariocolatino.com/capricho-arena-desestima-sentencia-la-cidh-desaparecidos-conflicto/>

⁴⁵ Publicado en junio de 2017, p. 15

El reportaje periodístico *La extraña muerte del policía que sabía demasiado sobre sus jefes* refiere que una adolescente víctima de trata de personas, que estaba en una casa de seguridad de la Policía Nacional Civil, fue violada por agentes de dicha entidad y luego asesinada al parecer por policías⁴⁶.

En su editorial de 29 de febrero de 2016, la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” relata que “La violencia contra la niñez es una realidad inocultable en nuestro país. Hay datos suficientes para afirmar que los niños [y las niñas] salvadoreños viven bajo distintos tipos de violencia que comprometen su futuro y su desarrollo. El castigo físico, el abuso sexual, el maltrato psicológico y emocional, la trata, el reclutamiento por parte de las pandillas, los embarazos de niñas y la migración en condiciones de gran vulnerabilidad golpean a diario a la niñez salvadoreña. A esta violencia directa se suman la pobreza, el machismo y el consumismo. Aunque desde hace algunos años se cuenta con un marco jurídico que protege a la niñez de la violencia, no se ha logrado que esta disminuya significativamente. Más bien el ambiente generalizado de creciente violencia del país está afectando mucho más a la niñez salvadoreña que en el pasado”⁴⁷.

Una debilidad en este tema es que El Salvador no ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OP – CAT).

2.2. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (artículos 5 y 9 a 11, 18 párrafos 1 y 2, 19 a 21, 25, 27 párrafo 4 y 39).

2.2.1 La dirección y orientación parentales (artículo 5).

En el año 2016 el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA)⁴⁸ abrió 13,011 casos por presuntas afectaciones a derechos de la niñez y adolescencia, ello representó a 15,389 niñas, niños y adolescentes víctimas. De esa cifra, 2,938 niñas de 0 a 11 (19.09 %) años resultaron afectadas; 6,787 adolescentes mujeres (44.09 %); 2,827 niños de 0 a 11 años; y 2,166 adolescentes hombres (14.07 %). En el mismo año, los tres principales derechos presuntamente afectados fueron: a) Integridad personal con 9,295 (48.64 %) denuncias; b) salud 3,789 (19.83 %) y c) protección contra el traslado y retención ilícitos 1,949 (10.20 %).

En el año 2016, entre la población infantil, las personas que sufrieron más afectaciones a la integridad personal fueron la adolescente mujer de 15-17 años con 2,690 víctimas; seguido de la adolescente mujer de 12-14 años con 1,338 víctimas; y las niñas de 0-7 años con 1,315; en cuarto lugar se encuentran los niños de 0-7 años con 1,270; continúan las niñas de 8-11 años con 657 víctimas⁴⁹.

⁴⁶ <http://revistafactum.com/la-extrana-muerte-del-policia-que-sabia-demasiado-sobre-sus-jefes/>, disponible al 11.11.17

⁴⁷ <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-4091>, disponible al 11.11.17

⁴⁸ <http://app.conna.gob.sv/sinaes/busqueda.html?t=121>, disponible al 12.11.17

⁴⁹ Idem.

De enero a marzo de 2018, el referido Consejo recibió un total de 2,888 casos de presuntas afectaciones a derechos de la niñez y adolescencia, lo cual representó un total de 675 niñas (edad de 0-11 años), 1,473 adolescentes mujeres, 672 niños (edad de 0-11 años) y 317 adolescentes hombres⁵⁰.

En El Salvador persiste una cultura de la violencia y los principales afectados son la niñez y adolescencia. Muchos padres, madres, encargados y responsables de NNA no saben cómo dirigir y orientar en forma apropiada a los niños, y recurren a métodos violentos. No tienen ni el tiempo, ni los recursos ni los conocimientos para estimular en forma temprana a las NNA⁵¹. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en El Salvador solo el 7.9 % de los hombres que son padres apoyan el aprendizaje de los niños y niñas de entre 3 y 5 años de edad; el 39.9 % de madres salvadoreñas apoyan el aprendizaje de los niños y niñas de las edades ya mencionadas⁵².

En este punto, la LEPINA debe ser reformada, pues su artículo 38 regula que “Las niñas, niños y adolescentes deben ser tratados con respeto a su persona e individualidad y no pueden ser sometidos a castigos corporales, psicológicos o a cualquier otro trato ofensivo que atente contra su dignidad, sin perjuicio del derecho de la madre y padre de dirigirlos, orientarlos y corregirlos moderada y adecuadamente”.

Es decir, que en el ámbito privado se concede a la madre y padre el “corregir” en forma moderada y adecuada al niño, esto da pie para infligir castigos humillantes a las NNA.

2.2.2 El pago de la pensión alimenticia de la niña, niño y adolescente.

En mayo de 2015 se reformó el Código de Familia a fin de proteger de mejor manera los derechos de las NNA a la pensión de alimentos, regulando que las cuotas alimenticias atrasadas serán imprescriptibles, a diferencia de la anterior regulación en que vencían a los dos años⁵³.

Según recogió un medio de comunicación social, citando cifras de la Procuraduría General de la República, en el año 2014 un total de US\$44 millones no fueron cobrados por que los demandados se negaron a cancelar la cuota establecida para la alimentación de sus hijos e hijas⁵⁴.

En El Salvador existe irresponsabilidad paterna: según datos de la citada Institución entre junio de 2015 y mayo de 2016 las demandas por cuota alimenticia recibidas fueron 29 mil 804. Mientras que entre junio de 2016 y mayo de 2017 fueron 36 mil 184 demandas, unas 6 mil 380 solicitudes más. La mayoría de demandas por cuotas alimenticias son por paternidad

⁵⁰ <http://app.conna.gob.sv/sinaes/busqueda.html>, disponible al 13.07.18

⁵¹ <http://pordentro.pr/familia-y-crianza/186/de-gran-beneficio-leer-pasear-contar-cuentos-dibujar-y-cantar-con-ellos/>, disponible al 12.11.17

⁵² <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/UNICEF-el-7.9--de-padres-en-ES-apoya-aprendizaje-de-sus-hijos-20170618-0028.html>, disponible al 12.11.17

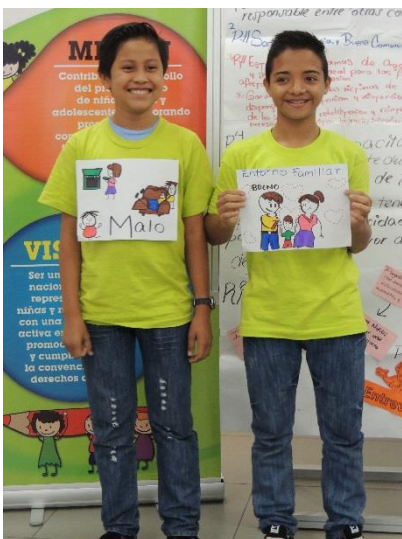
⁵³ Decreto Legislativo n° 989 de 16.04.15, publicado en el Diario Oficial n° 79, Tomo n° 407, de 05.05.15.

⁵⁴ <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/105839/2015/04/17/Padres-irresponsables-no-podran-evadir-pago-de-pensiones-alimenticias>, disponible al 12.11.17

irresponsable, de los 36 mil 184 casos que se recibieron de mayo de 2016 a junio de 2017, solamente 1,809 estaban dirigidos contra mujeres, lo que equivale al 5 % de los casos⁵⁵.

Cuando el padre o la madre han emigrado y no responden por los hijos o hijas que han dejado en su país, se vuelve una dificultad importante para el niño o niña reclamar alimentos.

2.3. Discapacidad, salud básica y bienestar (artículos 6, 18 párrafo 3, 23, 24, 26, 27 párrafos 1 a 3 y 33).



2.3.1 Mortalidad en niñas y niños menores de 5 años.

De acuerdo al Informe de Labores del MINSAL⁵⁶ en el año 2016 el Sistema Nacional de Salud (SNS) reportó 1, 107 defunciones en niñas y niños menores de un año (tasa de 9.8 por mil nacidos vivos), una reducción relevante del índice de mortalidad. El 57.1 % de estas muertes se dieron durante el periodo neonatal y los departamentos con mayor incidencia fueron Chalatenango, Santa Ana, La Libertad y Usulután. Del total de defunciones de niñas y niños menores de un año, el 81.5 % (897) fueron reportadas por establecimientos del MINSAL, el 9.6 % (106) ocurrieron en el ámbito comunitario y el 7.1 % (79) se registraron en establecimientos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; las restantes se reportan dentro de otros ámbitos y establecimientos privados dando como resultado 1.7 %.

Es importante señalar que existe un descenso significativo en la tasa de mortalidad neonatal entre 2015, que fue de 6.64 por 1000 nacidos vivos, y 2016, cuyos registros reportan 126 defunciones menos, es decir, 5.6 por cada 1000 nacidos vivos (1.09 por mil nacidos vivos menos que en 2015).

Para 2017⁵⁷ la tasa de mortalidad en menores de 5 años por 1,000 nacidos vivos fue de 10.9 %, la tasa de mortalidad en menores de un año por 1,000 nacidos vivos fue de 9.2 %, la tasa de mortalidad neonatal (menos de 28 días) por 1,000 nacidos vivos fue de 5.5 %

2.3.2 Seguridad alimentaria y nutricional.

La aprobación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011) ha sido un paso importante que ha establecido un nivel interministerial de rectoría y vigilancia en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), liderado por el MINSAL. El Consejo Técnico (COTSAN) facilita la coordinación intersectorial, el logro de

⁵⁵ <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/363309/la-cuota-minima-alimenticia-que-asigna-la-pgr-es-de-1-37-al-mes/>, disponible al 12.11.17

⁵⁶ MINSAL: Informe de Labores 2016-2017, p. 81

⁵⁷ MINSAL: Informe de Labores 2017-2018, p. 183

enfoques compartidos y la focalización de esfuerzos entre las distintas instituciones estatales que, eventualmente, permitirá optimizar recursos y promover acciones efectivas.

Desde el año 2013 se presentó un Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional a la Asamblea Legislativa, la cual es necesaria para dar sostenibilidad a las medidas, el fortalecimiento de la institucionalidad, facilitar la coordinación y articulación de las acciones en los distintos niveles de ejecución, a fin de lograr proporcionar un abordaje integral del hambre, la desnutrición y la malnutrición en El Salvador y sus determinantes⁵⁸.

Pese a que ya ha transcurrido un lapso considerable y a los múltiples llamados de organismos internacionales para que el país cuente con un marco jurídico que reconozca y desarrolle el derecho humano a la alimentación, todavía las diferentes fracciones legislativas no se ponen de acuerdo para su aprobación.

En el año 2012 se intentó reformar la Constitución de la República para que en su artículo 69 se incluyera como derecho humano la alimentación y el acceso al agua, pero no fue posible lograr acuerdos. Al respecto el representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en El Salvador, Alan González expresó “Esperamos que para el Día Mundial de la Alimentación, el próximo 16 de octubre [de 2013], podamos contar con la Ley de [Soberanía y] Seguridad Alimentaria y Nutricional totalmente aprobada. Sería lo ideal para El Salvador, que se convertiría en el octavo país en América Latina con su respectiva Ley”⁵⁹.

En julio de 2016, el referido funcionario de Naciones Unidas, otra vez, pidió a la Asamblea Legislativa la pronta aprobación del Anteproyecto de Ley que se comenta. “Es de fundamental importancia que se continúe con la discusión y que se logren hacer los consensos necesarios para la aprobación de la Ley de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional que está en la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa”⁶⁰, expresó.

A criterio del representante de la FAO, esta ley permitirá tener la ruta necesaria que toda la población debe seguir para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional. “Esperaría que antes de que finalice el año [2016] pueda ser pasada a la plenaria para su discusión y esperamos su aprobación, ya que es de fundamental importancia para El Salvador”⁶¹, puntualizó González.

La aprobación de la Ley de Soberanía Alimentaria hará posible la existencia de un marco legal, que permita que el Estado realice una mayor inversión en la agricultura familiar y campesina, que es responsable de producir más del 80 % de la comida que se consume en el país. Dentro de la Ley también se contempla el fomento de la agroecología, como una alternativa para la producción de alimentos sanos y nutritivos, libres de agroquímicos; así como la promoción equitativa entre hombres y mujeres en el acceso, control y manejo de los recursos productivos.

⁵⁸ Ver <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230009/>, disponible al 29.11.17

⁵⁹ Ver <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230009/>, disponible al 29.11.17

⁶⁰ Ver <https://verdaddigital.com/index.php/social/10966-10966>, disponible al 29.11.17

⁶¹ Ídem

En febrero de 2017, se realizó el Foro internacional denominado: “Mecanismos de participación, financiamiento e inocuidad en leyes de seguridad alimentaria y nutricional en Latinoamérica”, en el cual participaron diputados de la Comisión Agropecuaria y de la Asamblea Legislativa, el Frente Parlamentario contra el Hambre (FPCH) Capítulo El Salvador. El representante de la FAO en El Salvador, Alan González, destacó que las tres jornadas de trabajo representan un espacio valioso que busca contribuir con elementos técnicos, experiencias y lecciones aprendidas al debate del anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (LSSAN) en El Salvador: “En nombre de FAO agradecemos a todos los sectores que han participado en este espacio, y los animamos a que se mantengan firmes con el propósito de completar el marco normativo salvadoreño en el caso de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)”⁶².

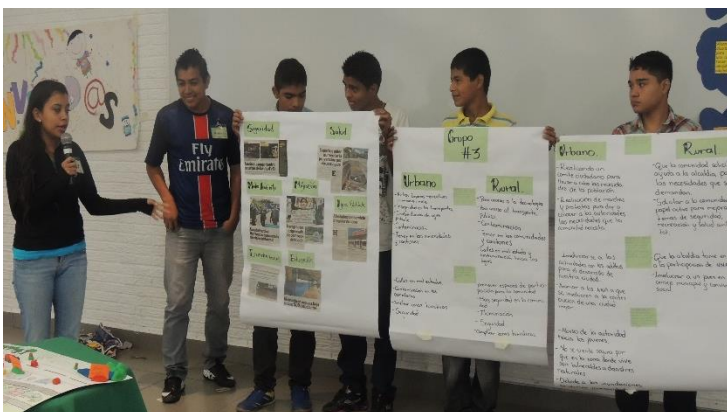
Otro tema que tiene una fuerte vinculación a la seguridad alimentaria es el derecho al agua; en este punto organizaciones de sociedad civil consultadas para este informe resaltaron la importancia de la pronta aprobación de la Ley del Agua; enfatizaron que desde el 2006 las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores del país han venido luchando y requiriendo a la Asamblea Legislativa la aprobación de una ley que regule el recurso hídrico de manera integral; sin embargo, hasta esta fecha no se ha logrado un consenso entre las fracciones legislativas que posibilite brindar una respuesta a esa demandas. Situación lamentable que ha perdurado por más de una década. Uno de los aspectos que han estancado el avance de la aprobación en sede legislativa ha sido lo referente a la definición del marco institucional, y más concretamente, la discusión sobre quienes deben integrar el ente rector del recurso hídrico, el cual estaría dotado de amplias competencias en la materia.

En junio de 2017 la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) presentaron el anteproyecto de Ley Integral del Agua, la cual ha sido tomada de base por la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático para su aprobación, según han manifestado diversos sectores de la sociedad salvadoreña, dicha iniciativa pretende privatizar el agua, al dar predominio de la participación de la empresa privada en la autoridad hídrica por encima de la participación estatal⁶³.

⁶² Ver <https://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/finaliza-foro-internacional-sobre-leyes-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-en-latinoamerica>, disponible al 29.11.17.

⁶³ El debate por la ley de agua: todo lo que un salvadoreño debe saber al respecto, disponible en: <http://www.laprensagrafica.com> disponible al 13.07.18.

2.3.3 Atención integral de adolescentes.



Las personas adolescentes, es decir, de 12 años en adelante, no tienen garantizado su derecho a la salud en forma integral, no son atendidos ni en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ni en el Hospital Nacional de Niñas y Niños “Benjamín Bloom”, deben acudir a hospitales estatales para personas adultas. En el caso del ISSS constituye una discriminación en razón de la edad, por-

que a la pareja –hombre o mujer– de la persona que cotiza si le dan atención, pero a la hija o hijo de 12 años se la niegan.

De acuerdo a un testimonio recogido en medios de comunicación social: “Mi hija tenía su control con el otorrino en el Bloom y al cumplir los 12 [años] la pasaron al [Hospital Nacional] Rosales. La atención del médico era excelente [en el Hospital Bloom]. Lamentablemente, no había medicina y las vacunas del tratamiento para la alergia, que el Bloom las daba a tiempo, el Rosales nunca tenía”⁶⁴.

El Hospital Rosales, según el estudio elaborado para la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) denominado “Elaboración de mapa y base de datos georreferenciados de edificaciones dañadas por los terremotos de 1986 y 2001” incluye el Hospital Rosales con bandera verde, naranja y roja, sin especificar los edificios⁶⁵.

Para el año 2016, en el ISSS había una población de 349,713 niños y niñas menores de 12 años que podían recibir atención en sus centros, ya que su padre o madre eran derechohabientes. “Ese niño es del Bloom, los niños que tienen esa enfermedad son del Bloom”, fue lo que le anunciaron a la madre de un bebé de cuatro meses cuando lo diagnosticaron con Hemofilia B. Así ella aprendió que, aunque estuviera asegurada, su hijo no podía ser atendido en el ISSS. La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, que entró en vigencia en enero de 2011, contempla el principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes, así como el principio de prioridad absoluta⁶⁶.

Además, en el artículo 34 de la ley se establece el derecho a la seguridad social: “Tienen el derecho de ser inscritos y beneficiarse en forma prioritaria de los servicios de salud provistos por el ISSS cuando su padre o madre sea derechohabiente”.

⁶⁴ Ver <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/313466/salud-y-el-iss-s-no-cumplen-por-completo-la-le-pina/>, disponible al 29.11.17

⁶⁵ Ver <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/137286/deteriorada-infraestructura-del-area-sur-del-hospital-rosales/>, disponible al 29.11.17

⁶⁶ Ver <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/313588/el-iss-s-solo-recibe-a-hijos-de-asegurados-hasta-a-los-12-anos/>, disponible al 29.11.17

2.3.4 Embarazo en adolescentes.

El embarazo en adolescentes es una verdadera epidemia en el país que implica una multiplicidad de afectaciones a los derechos humanos de las niñas y adolescentes. En cuanto a la atención de niñas y adolescentes embarazadas El Salvador ha dado pasos importantes: ha creado la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; implementado los Servicios Amigables de Salud para Adolescentes y Jóvenes; incorporado la Educación Integral para la Sexualidad (EIS) en el currículo nacional y creado el Plan Nacional de Educación El Salvador Educado, en el que se incluyen algunos elementos para la prevención del embarazo adolescente a través de la EIS y la mejora de condiciones para que las niñas y adolescentes que han pasado por la experiencia del embarazo se mantengan en la escuela⁶⁷.



Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que vienen realizando algunas instituciones del gobierno, entre el año 2013 y el 2015 uno de cada tres embarazos han sido de adolescentes. En el año 2016 se registraron 74,545 embarazos a escala nacional, de ellos, el 30 %, es decir, 22,363 fueron de niñas y adolescentes entre los 10 y 19 años de edad; lo cual equivale a que cada día del año 2016, 61.26 niñas y adolescentes fueron embarazadas⁶⁸. Según el portal electrónico del Ministerio de Salud, en 2016 dicho Ministerio reportó 21,477 embarazos de niñas, adolescentes y jóvenes entre los 10 y 19 años (30% del total de embarazos). De estos, 11,198 fueron en menores de 18 años⁶⁹.

Según el MINSAL se tienen las siguientes cifras de embarazo adolescente⁷⁰:

Año	Inscripciones prenatales	
	10-14 años	15-19 años
2015	1,437	23,507
2016	1,116	20,241
2017	780	18,453

El embarazo constituye una forma de violencia sexual que vulnera y amenaza los derechos de las niñas y las adolescentes. Según el Instituto de Medicina Legal (IML), entre 2013 y

⁶⁷ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) El Salvador, Mapa de Embarazos en Niñas y Adolescentes en El Salvador 2015, primera edición Julio de 2016, p. 1

⁶⁸ <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/59-ninas-y-adolescentes-embarazadas-por-dia-durante-2016-20170301-0066.html>, disponible al 02.01.18

⁶⁹ <http://www.salud.gob.sv/23-11-2017-gabinete-de-gestion-social-presenta-estrategia-nacional-intersectorial-de-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-en-adolescentes-2017-2027/>, disponible al 09.01.18

⁷⁰ MINSAL, Informe de Labores junio 2017-mayo 2018, p. 68

2016, 364 niñas y adolescentes quedaron embarazadas a raíz de una violación o estupro, en promedio 91 embarazos por año. El promedio de años de educación alcanzado de niñas y adolescentes embarazadas, es de 3.93 años, situándolas en una condición de mayor vulnerabilidad y exclusión respecto a la población que estudia⁷¹. Asimismo, en 2016, se identificaron 1,042 niñas y adolescentes embarazadas en 565 centros escolares públicos, siendo que en el 26.55% de estos centros, las niñas y adolescentes no continuaron con sus estudios.

Esta realidad que tienen que sobrellevar niñas y adolescentes responde, por lo general, a la ausencia de oportunidades y a las presiones sociales, culturales y económicas de los contextos en que viven las niñas y adolescentes. Con poca autonomía y mínimo empoderamiento sobre el libre ejercicio de sus derechos, muchas se convierten en madres sin desearlo, y en muchos casos como consecuencia de la violencia sexual⁷².

Una medida positiva adoptada por el Gobierno es la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027⁷³, cuyo objetivo principal es articular acciones y medidas con las instituciones de gobierno, actores de la sociedad y población en general, que contribuyan a la erradicación de este fenómeno social, con un enfoque de respeto a los derechos humanos, de género e inclusión.

En la presentación pública, el señor Presidente de la República expresó “Esta ruta de trabajo plantea promover el empoderamiento de niñas y adolescentes para su pleno desarrollo, ayudándoles a eliminar obstáculos y enfrentar desafíos. Con la implementación de esta estrategia buscamos fortalecer a las familias para que cumplan con su rol de protección, y fomentamos nuevos patrones culturales que promuevan la igualdad de género”.

La Estrategia define tres ejes de intervención: a) Prevención; b) Protección especial, acceso a la justicia y restitución de derechos y c) Gestión del conocimiento, desarrollados en 5 objetivos estratégicos que buscan incidir en la garantía de los derechos de las niñas y las adolescentes, incluyendo la mejora en sus condiciones de vida, así como el cambio de patrones socioculturales de la población salvadoreña.

El embarazo en niñas y adolescentes debe ser considerado como una de las formas de violencia que más impacta en las aspiraciones personales y la salud de este grupo poblacional. En las niñas sobrevivientes de violencia sexual, el inicio forzado de la maternidad se convierte en una barrera casi insuperable para acceder a derechos fundamentales como la educación y la recreación, a la vez que pone en riesgo su salud y las coloca en absoluta desventaja para la construcción y realización de un proyecto de vida que les permita su pleno desarrollo como mujeres.

Los embarazos en niñas y adolescentes son una problemática que tiene sus raíces más profundas en causas estructurales como la pobreza, la exclusión, la discriminación y los patrones

⁷¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas: Maternidad y unión en niñas y adolescentes: Consecuencias en la vulneración de sus derechos, noviembre de 2016

⁷² Ídem.

⁷³ Presentada en forma pública el 23.11.17

patriarcales arraigados en la sociedad que condicionan a la mujer, desde sus etapas más tempranas de vida, a un rol meramente reproductivo.

2.3.5 Nivel de vida.

En relación a la pobreza, se tiene que en pobreza extrema, se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y en pobreza relativa los hogares que con sus ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA). El costo de la CBA per cápita urbana en el año 2017 fue de \$53.08 y la rural de \$32.73. Para el año 2017 el costo de la CBA, en el área urbana, para un hogar tipo promedio de 3.49 miembros fue de \$185.25 y de la CBA ampliada fue de \$370.50. El costo de la CBA en el área rural, para un hogar tipo promedio de 3.76 miembros fue de \$123.06 y de la CBA ampliada fue de \$246.13⁷⁴

Con el anterior marco de referencia, para el año 2017, en el ámbito nacional un 29.2 % de los hogares se encontraban en pobreza; de estos el 6.2 % se encontraban en pobreza extrema; mientras que el 23.0 % estaban en pobreza relativa. En el área urbana el 27.4 % de los hogares vivían en pobreza; el 5.3 % estaban en pobreza extrema y el 22.2 % en pobreza relativa. En el área rural un 32.1 % de hogares se encontraban en pobreza, de los cuales el 7.7 % estaban en pobreza extrema y el 24.4 % en pobreza relativa.

El costo de la CBA per cápita urbana en el año 2017 fue de \$53.08 y la rural de \$32.73, presentando disminuciones respecto al valor registrado en 2016. Para el año 2017 el costo de la CBA, en el área urbana, para un hogar tipo promedio de 3.49 miembros fue de \$185.25 y de la CBA ampliada fue de \$370.50. El costo de la CBA en el área rural, para un hogar tipo promedio de 3.76 miembros es fue \$123.06 y de la CBA ampliada fue de \$246.13.

De acuerdo al UNICEF, en El Salvador existe la denominada “infantilización de la pobreza”, ya que en los hogares solo con miembros mayores de 18 años la incidencia de pobreza es de 30 %, mientras que en hogares con miembros menores de 18 años la incidencia es de 43.7 %⁷⁵. En otro informe el citado organismo concluyó que “Los resultados de este análisis revelan que los hogares con presencia de niños demandan una atención prioritaria por parte de la sociedad y el Estado salvadoreño, ya que constituyen el grupo más desfavorecido respecto del resto, tanto desde la perspectiva monetaria como de la multidimensional: la incidencia de la pobreza monetaria y multidimensional en hogares con niños supera en 15.5 puntos porcentuales a la incidencia en hogares sin niños”⁷⁶.

Estos indicadores nos permiten afirmar que se ha avanzado muy poco en mejorar el nivel de vida de las NNA en cinco años de 2012 a 2016, y para miles de seres humanos de cero a 18 años, e incluso antes de nacer, las condiciones de vida son muy difíciles.

⁷⁴ Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017, presentada en mayo de 2018, p. 42.

⁷⁵ Unicef: Situación de los derechos de la niñez en el El Salvador, disponible en https://www.unicef.org/elsalvador/overview_29518.html, consultado el 01.01.18

⁷⁶ UNICEF: Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador: Una mirada a las familias con niñas, niños y adolescentes, San Salvador, diciembre de 2015, p. 14, disponible en https://www.unicef.org/elsalvador/Medicion_multidimensional_de_la_pobreza_compressed1.pdf

Un signo importante ha venido de la mano del Órgano Judicial, en concreto a través de la sentencia de inconstitucionalidad⁷⁷ mediante la cual se declaró que el artículo 311⁷⁸ del Código de Trabajo, promulgado en julio de 1972, contraviene el artículo 42 inciso 1° de la Constitución de la República que establece “La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado antes y después del parto, y a la conservación del empleo”.

La contradicción se verifica ya que el Código de Trabajo impone una limitación al derecho fundamental reconocido en el artículo 42 inciso primero de la Constitución de la República, que no es compatible con el principio de proporcionalidad.

2.4 Educación, esparcimiento y actividades culturales (artículos 28, 29, 30 y 31).

En noviembre de 2015 se reformó la Ley General de Educación⁷⁹ para regular y controlar la comercialización de alimentos que no contribuyen a una alimentación saludable dentro de las tiendas y cafetines escolares. Los puntos importantes del cambio normativo son, entre otros, la obligación que impone al Ministerio de Educación (MINED) de emitir la normativa⁸⁰ dirigida a la regulación de los productos alimenticios que se expenden en dichos lugares; la obligación impuesta a los administradores de los cafetines de garantizar la disponibilidad de alimentos saludables, inocuos, asequibles y culturalmente aceptables que tengan el valor nutricional adecuado para el desarrollo de las NNA que estudian en dichos centros.



La anterior reforma es necesaria ya que según el IV Censo nacional de talla y I Censo Nacional de peso en Escolares de Primer Grado en El Salvador, realizado en 2016, se encontró un 13.64 % de niñas y niños con obesidad y un 17.10 % con sobrepeso. Al incrementar en edad, de acuerdo a la Encuesta Mundial de Salud Escolar, realizada en El Salvador en 2013,

⁷⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de justicia: sentencia de final pronunciada en el Proceso de Inconstitucionalidad 105-2014 el 17.11.17

⁷⁸ El artículo 311 establecía “Para que la trabajadora tenga derecho a la prestación económica establecida en este Capítulo, será requisito indispensable que haya trabajado para el mismo patrono durante los seis meses anteriores a la fecha probable del parto; pero en todo caso tendrá derecho a la licencia establecida en el Art. 309”

⁷⁹ D. L. n° 166, de 5 de noviembre de 2015, publicado en el D. O. n° 218, T. 409 de 26 del mismo mes y año.

⁸⁰ La normativa fue emitida en junio de 2017.

en adolescentes escolares de 13 a 15 años de edad, de séptimo a noveno grado, el 38.4 % presentó problemas de sobrepeso y obesidad⁸¹.

Uno de los factores que más ha golpeado a la educación es la violencia de todo tipo y la letal. De hecho su erradicación constituye uno de los seis desafíos de la educación en El Salvador junto con la docencia, primera infancia, escolaridad universal, educación superior e infraestructura⁸². Según datos del MINED 3,327 centros educativos (64 %) se encuentran en comunidades que tienen presencia de pandillas. Similar número de centros (3,188) (62 %) están localizados en zonas donde se reportan robos y/o hurtos. Alrededor de 3,121 centros escolares (61 %) se ubican en zonas caracterizadas por la circulación de drogas; cerca de 2,909 (57 %), por la portación de armas blancas y de fuego; y 2,349 (46 %), por extorsiones⁸³.

En 1,085 centros educativos (21 %) y en 884 (17 %) se han detectado casos de violación sexual y de trata de personas respectivamente. Tan solo 636 centros educativos (12 %) están ubicados en comunidades que no experimentan ningún tipo de complicación ligada a la violencia. Las cifras anteriores afectan a las escuelas como tales, pero existen otros datos clave que hablan de los efectos de la violencia en las personas. Entre los años 2010 y 2015, han sido asesinados 19 docentes y 303 estudiantes. La deserción escolar asociada a la delincuencia asciende a 7,339 niños y niñas en el área rural y de 8,172, en el área urbana. Parte de esa población continúa sus estudios en las modalidades flexibles, en las que en el año 2015 se matricularon 2,611 estudiantes aduciendo que lo hacían por motivos de violencia social. Esta coyuntura plantea un reto gigantesco para la educación en las modalidades flexibles, pues las capacidades de atención, así como las de acceso resultan limitadas⁸⁴.



Otros datos indican que abandonaron los estudios un total de 100,851 estudiantes en el año 2014 y 114.617 en el año 2015. En junio de 2016 el MINED registró 23,000 deserciones de estudiantes del sistema escolar en todo el país. El mismo informe de la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del Ministerio de Educación da cuenta de que, en 2015, del total de estudiantes que desertaron de los 6,053 centros educativos, públicos y privados, del país, 15,511 declararon que abandonaban sus estudios por la “delincuencia”; otros 32,637 dijeron que la razón de la deserción era el “cambio de domicilio”, 12,996 declararon que no podían seguir estudiando porque “abandonarían el

país” y otros 14,045 no pudieron dar una razón específica, englobando este número en “otras causas”, que se podrían asignar a violencia de maras y pandillas. El total representaría un 65⁸⁵%.

⁸¹ Ver <http://www.mined.gob.sv/index.php/noticias/item/8836-gobierno-presenta-normativa-de-regulacion-de-tiendas-y-cafetines-escolares-saludables>, disponible al 30.11.17

⁸² Consejo Nacional de Educación (CONED): Plan El Salvador Educado, emitido en 2016, p. 8

⁸³ Ídem, p. 33

⁸⁴ Ídem, p. 34

⁸⁵ <http://www.laprensagrafica.com/2015/08/25/100851-estudiantes-abandonaron-las-clases-en-2014-mined>

En el año 2016, según autoridades del Ministerio de Educación, fueron asesinados 71 estudiantes y nueve profesores. Asimismo 36 mil estudiantes de todo el país desertaron de sus centros de estudios; de ese total, entre 14 y 15 mil por razones de inseguridad⁸⁶. Al 14 de diciembre de 2017, de acuerdo al Viceministro de Educación, 15 estudiantes y 4 profesores fueron asesinados.

En junio de 2016 el Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, lanzó las medidas extraordinarias de prevención de la violencia que se implementarán, de forma inicial, en los 10 municipios priorizados dentro del Plan El Salvador Seguro (PESS); pero que tendrán, a largo plazo, un alcance nacional. El mandatario resaltó que estas medidas tienen un componente educativo «hemos destinado tres millones de dólares para reparar los centros escolares en los municipios priorizados del Plan El Salvador Seguro». El componente educativo está concentrado en tres áreas principales: flexibilizar la educación para fomentar la reinserción de 24 mil niñas, niños y adolescentes fuera del sistema educativo, atención psicosocial y mejoras en infraestructura escolar. Así, se espera reparar 704 escuelas de 26 municipios priorizados del PESS. La puesta en marcha de las medidas extraordinarias inician con la acción Cero Grafitis, «queremos borrar la cultura de la violencia, vamos a construir una cultura de armonía, convivencia y paz que se reflejará al borrar esos símbolos de violencia», aseveró⁸⁷.

2.4.1 Inversión en educación.

Para el año 2010, el monto total del Presupuesto General del Estado votado fue de US\$3,654,316,190, se definieron las siguientes áreas de gestión: Conducción Administrativa (con una asignación presupuestaria de US\$353, 027,850) Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana (US\$564, 688,490), Desarrollo Social (US\$1,558,385,000), Apoyo al Desarrollo Económico (US\$314,698,285), Deuda Pública (US\$769,719,920) y Obligaciones Generales del Estado (US\$93,796,645)⁸⁸.

⁸⁶ <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/311444/mas-de-14-mil-estudiantes-desertaron-en-2016-por-inseguridad/>, disponible al 30.11.17

⁸⁷ Ver <http://www.mined.gob.sv/index.php/noticias/item/8169-presidente-lanza-medidas-extraordinarias-de-prevencion-de-la-violencia>, disponible al 30.11.17

⁸⁸ http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/Presupuestosvotados/anio2016.html#_vTab1805, disponible al 30.11.17



En el mismo año, en el área de Desarrollo Social se incluyeron las siguientes instituciones: Presidencia de la República con una asignación de US\$41,571,335; Relaciones Exteriores con US\$1,577,380; Ramo de Educación con US\$671,450,625; Ramo de Salud Pública Asistencia Social con US\$370,651,645; Ramo de Trabajo y Previsión Social US\$11,734,740; Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano con US\$2,810,115⁸⁹.

Para el año 2018, el Presupuesto General del Estado es de US\$5,520, 494,085; el monto asignado al desarrollo Social es de US\$2, 412, 562,941; y la suma asignada al Ministerio de Educación es US\$873, 129,034, lo cual es inferior a los US\$942, 206,294 del año 2017; respecto de 2010 se nota un incremento de US\$201, 678,409 para el ramo de educación en siete años.

El Consejo Nacional de Educación en forma categórica ha afirmado que “La tarea de transformar la realidad del sistema educativo del país no se puede concretar con las asignaciones presupuestarias actuales, ni siquiera si se realizan esfuerzos para aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto. El Salvador es un país con una restricción fiscal importante. Esa restricción debe tenerse en cuenta para ser responsables con la estabilidad del país, un horizonte ineludible”⁹⁰.

El financiamiento de la educación en el país requiere:

1. Aumentos en el nivel presupuestario.
2. Esos aumentos demandan una búsqueda de fondos, además de la deuda.
3. Redefinir los usos actuales y la priorización para un gasto eficiente.
4. Alinear los recursos asignados a la prevención desde la seguridad con las necesidades del sistema educativo y no a la inversa.

En América Latina y el Caribe el promedio de gasto público en educación con respecto al PIB asciende al 5.2 %, en El Salvador solo se proyectó un gasto del 3.4 % del PIB para el año 2014. La UNESCO recomienda que el gasto público ascienda hasta el 7 % u 8 % del PIB⁹¹.

Una panorámica de la inversión en educación de los últimos 7 años, muestra que:

⁸⁹ Ídem

⁹⁰ Consejo Nacional de Educación (CONED): Plan El Salvador Educado, emitido en 2016, p. 25

⁹¹ Ídem, p. 26.

Año	Porcentaje del PIB destinado a educación
2012	3.5 %
2013	3.5 %
2014	3.5 %
2015	3.6 %
2016	3.5 %
2017	3.4 %
2018	3.2 %

Con ese presupuesto asignado a Educación, es imposible mejorar la calidad educativa.

De acuerdo a una investigación. Estudiar en El Salvador es una hazaña. Según datos oficiales, solo cuatro de cada 10 niños que entran a la escuela en primer grado llega hasta el bachillerato; y solo la mitad de esos cuatro entrará a la Universidad. Menos del 10 % de los salvadoreños que estudian hoy logrará obtener un título universitario. El que lo haga, habrá atravesado probablemente, lo dicen los estudios y estadísticas, años de riesgo físico en uno de los países más violentos del mundo, clases en aulas deficientes, carencia de bibliotecas o laboratorios, métodos de enseñanza obsoletos y en muchos casos alimentación insuficiente⁹².

Según datos del censo 2016, 18 centros educativos no tienen ninguna forma de abastecimiento de agua, 128 escuelas no tienen ningún tipo de instalación eléctrica y hay cinco que no tienen ni agua ni luz; solo 1,077 de 5,136 escuelas públicas tienen sanitarios conectados a alcantarillas y 2,994 tienen baños conectados a una fosa séptica; solo el 21 % de centros educativos tiene biblioteca; solo el 29 % tiene un centro de cómputo o aula informática. Se da el caso de un centro educativo en Jicalapa, municipio de La Libertad que imparte el bachillerato técnico vocacional en desarrollo de software, pero no tiene internet; como el 70 % de escuelas públicas a nivel nacional.

La precariedad del sistema se evidencia, literalmente, desde sus cimientos: según datos del Ministerio de Educación solo 3,620 centros educativos públicos del país se levantan en terrenos propiedad del Ministerio, que a su vez no puede por ley invertir en infraestructura en escuelas que no estén en suelo de su propiedad. Esto hace que, en principio, casi el 30 % de nuestros centros estén condenados legalmente al abandono de sus instalaciones y dependan, para hacer mejoras, de proyectos con otras instituciones públicas, apoyo de organismos internacionales, de empresas privadas o incluso de fondos aportados por los vecinos o los familiares de los alumnos.

En 2017 el Órgano Ejecutivo entregó 119 títulos de propiedad más a escuelas, pero aún quedan a la espera 1,397 centros educativos. Según el viceministro de educación, Francisco Castaneda, en 2017 se invirtieron \$30 millones de dólares en infraestructura. La inversión en otros frentes del sistema educativo tampoco permite grandes avances. En El Salvador existen 1,320 escuelas que tienen un presupuesto de funcionamiento de entre \$1500 y \$1590 dólares al año. Un monto que se divide en dos desembolsos, que según los propios directores casi nunca se hace a tiempo.

⁹² <https://escuelas.elfaro.net/post/radiografia-de-un-sistema-educativo-en-ruinas>

Según el observatorio del MINED 2,604 centros escolares del país, más de la mitad del total, tienen entre uno y cinco docentes, y 3,487 tienen aulas multigrado. Esto significa que en el 67.95 % de las escuelas o institutos del área pública niños de distintos grados reciben clases en una sola aula.

2.4.2 Tasas de matrícula de niñas, niños y adolescentes.

Para el año 2016, la población de niñas de 0-3 años fue de 212,510; de niños fue 212,309; la cifra de niñas entre 4-8 años fue de 270,942 y de niños en el mismo rango fue 280,493⁹³. Miles de esas niñas y niños no reciben educación; las tasas de cobertura educativa para la primera infancia (0-7 años) son sumamente limitadas: respecto a la educación inicial para el año 2017 en el ámbito nacional solamente el 2.2 % de niñas y niños de 0 a 3 años de edad asiste a un centro educativo, de ellos el 43.5 % son niños y el 56.5 % niñas.

Según investigaciones gubernamentales en el año 2017 un total de 4,465,173 personas de 4 años y más declararon no asistir a la escuela, lo cual representa el 72.5 % del total del segmento poblacional de 4 años y más; en el mismo año, el 52.4 % de niñas y niños de 4 a 6 años de edad (edad oficial para parvularia) no asiste a la escuela porque “padre y/o madre no quieren”, de estos 54.8 % son niñas y 50.1 % niños; en cuanto a la razón de la “edad” los datos refieren que el 38.4 % no asiste, de ellos 36.4 son niñas y 40.1 niños⁹⁴.

Según investigaciones realizadas⁹⁵, la atención integral a la primera infancia en El Salvador enfrenta los siguientes desafíos: **a.** Existe una indiferencia social hacia la niñez, asimismo, existen prácticas inadecuadas de crianza y la no priorización de sus derechos humanos. **b.** Existe una baja cobertura de los servicios existentes en detrimento del desarrollo de los niños y niñas, lo que también dificulta sus procesos de aprendizaje. **c.** Todo ello está vinculado a un modelo rígido de financiación en el que el presupuesto admite poca flexibilidad.

2.5. Conclusiones.

Es necesario que la Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el Conflicto Armado Interno funcione mediante decreto legislativo, con un amplio mandato y recursos adecuados.

Es de suma importancia que se fortalezcan los mecanismo internos de control de la PNC a efecto de sancionar como es debido las violaciones a los derechos humanos contra la niñez y adolescencia. Una debilidad es que no se ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradante.

⁹³ Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017, publicada en mayo de 2018, p. 43

⁹⁴ Ídem, p. 9

⁹⁵ Consejo Nacional de Educación (CONED): Plan El Salvador Educado, emitido en 2016, p. 54

En el tema de la dirección y orientación parentales es urgente que se fortalezca a la familia para que cumpla su rol protector; se debe prohibir por ley toda forma de “disciplina” violenta y humillante en todos los ambientes.

La Asamblea Legislativa debe crear el marco jurídico protector del derecho a una alimentación adecuada y al agua.

Las personas adolescentes sufren una discriminación por razón de su edad en el tema de cobertura social. Después de los 12 años de edad no reciben atención como hijos de derechohabientes en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social a diferencia del o de la cónyuge que sin importar la edad, es atendida.

En el tema del embarazo en niñas y adolescentes es urgente que el Estado redoble sus esfuerzos y en conjunto con todos los actores del SNPN hagan efectiva la aplicación de la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027 y asimismo reforzar el componente de derechos sexuales y reproductivos en el currículo educativo.

En el tema del nivel de vida, las familias con hijos menores de edad presentan mayores niveles de pobreza, esto hace necesario que esas familias reciban medidas especiales de protección por parte del Estado.

Se debe garantizar a las NNA ambientes educativos libres de violencia, tanto en lo interno como durante el trayecto a fin que se sientan motivados en el estudio. Se debe elevar el presupuesto destinado a la educación, si se quiere salir de la pobreza. Las cifras de deserción escolar son inaceptables, el Estado debe atender sus causas.

III. Medidas especiales de protección (artículos 22, 30 y 32 a 36, 37 apartados b) a d) y 38 a 40).

3.1 Refugio, migración y conflictos armados.

En 2014 el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) reconoció que el fenómeno de la migración de niñas, niños y de adolescentes responde a una multiplicidad de factores sociales y económicos de carácter estructural, entre las principales causas cabe mencionar: la reunificación familiar, la falta de oportunidades y condiciones de pobreza en su entorno y el contexto de violencia social, que se traduce en amenazas hacia su integridad Personal e inseguridad en el ámbito local⁹⁶.

Para 2016 la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples reflejaba que 111,682 niñas, niños y adolescentes vivían sin papá o sin mamá porque habían migrado. Esa cifra se descompone así: en 69,174 hogares había emigrado el padre, en 29,889 la madre y en 12,619 ambos progenitores.

⁹⁶ CONNA: Informe ejecutivo sobre la situación de niñas, niños y adolescentes salvadoreños migrantes acompañados y no acompañados, julio de 2014, p. 7

Se detalla la cantidad de NNA retornada, viajando sola o acompañada, desde enero de 2014 hasta septiembre de 2017⁹⁷.

NNA	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017
Solos	2,573	3,920	2,660	729
acompañados	2,371	3,625	408	167
Total	4,944	7,545	3,068	897

Por otra parte, en el año 2016 las Juntas de Protección recibieron 1,769 casos de vulneraciones a derechos humanos de niñez migrante retornada⁹⁸; en el mismo período el total de presuntas víctimas ascendió a 1,949 personas; el 44.74 % fue en detrimento de los adolescentes hombres, el 28.01 % de adolescentes mujeres, el 13.90 % de niñas y el 12.57 % de niños.

Otra fuente indica los siguientes datos:

Aprehensiones de niños migrantes no acompañados provenientes de El Salvador (2013 –2017)

Año	Cifras
2013	5,990
2014	16,404
2015	9,389
2016	17,512
Oct. 2017	8,850

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales



El Estado salvadoreño no está preparado para atender a la niñez y adolescencia migrante, no existen programas para la inserción social, cuando el motivo de viaje es la violencia y la persona no puede retornar a su lugar de origen, queda desamparada por carencia de alternativas estatales.

Los principales motivos por los cuales las niñas, niños y adolescentes emigran son la reunificación familiar, los factores económicos y la inseguridad en el país.

⁹⁷ <http://app.conna.gob.sv/sinaes/estadisticas.html?t=-1>, disponible al 05.12.17.

⁹⁸ <http://app.conna.gob.sv/sinaes/busqueda.html?t=125>, disponible al 12.11.17

En estos temas destaca el diseño, elaboración y aprobación del *Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante Salvadoreña* presentado públicamente el 28 de abril de 2017, elaborado con el objeto de establecer e implementar procedimientos interinstitucionales de actuación, eficaces y eficientes para la recepción, protección y atención de niñas, niños y adolescentes.

El Protocolo relacionado es resultado de las coordinaciones realizadas y supervisadas por la *Mesa de Coordinación para la Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante* en la que participaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Dirección General de Migración y Extranjería (del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública), Procuraduría General de la República, Policía Nacional Civil, Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Con la participación en calidad de observadores de la Organización Internacional para las Migraciones y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

El Estado salvadoreño reconoce a las niñas, niños y adolescentes migrantes, como titulares de derechos humanos que deben ser respetados y garantizados en cumplimiento a la normativa internacional y nacional vigente. El Protocolo contiene los principios, disposiciones jurídicas nacionales e internacionales relacionadas con la materia, así como la descripción detallada de la intervención que cada una de las instancias desarrolla en el proceso de retorno de niñas, niños y adolescentes salvadoreños y de los que son identificados en fronteras sin la documentación adecuada o viajando en condición de vulnerabilidad⁹⁹.

De acuerdo a una investigación realizada una de las causas de la migración de adolescentes es que “la oferta de establecimientos de educación media es muy insuficiente y presenta un débil grado de desarrollo en el nivel de las comunidades. En muchas zonas, la inclusión en la educación media supone desplazarse largas distancias. En síntesis, se puede recurrir a una imagen utilizada por el referente de un organismo internacional: ‘La territorialización es un triángulo invertido. Hay mucho trabajo realizado a nivel nacional, menos a nivel departamental, y a medida que vamos llegando a lo local, la incidencia es mucho menor’”¹⁰⁰.

Para El Salvador se han definido los siguientes perfiles de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad¹⁰¹:

1. Niñas, niños y adolescentes no acompañados.
2. Niñas, niños y adolescentes separados.
3. Niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas.
4. Niñas, niños y adolescentes que pudieran estar en riesgo al regresar a su lugar de origen o residencia habitual.
5. Niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia física, psicológica o emocional en el seno familiar y social.

⁹⁹ Mesa de Coordinación para la Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante: Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante Salvadoreña, p. 3

¹⁰⁰ Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF): Niños, Niñas y Adolescentes migrantes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México; Buenos Aires, Argentina 2015, p. 28.

¹⁰¹ Mesa de Coordinación para la (...): Protocolo de Protección y Atención (...), p. 23.

6. Niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia en razón de su orientación sexual e identidad de género.
7. Niñas, niños y adolescentes con otras condiciones de vulnerabilidad como: Embarazo, discapacidad y condiciones médicas graves.
8. Niñas, niños y adolescentes que han realizado el viaje por más de una vez.
9. Niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiados que fueron rechazados o desistieron del procedimiento o cruzaron la frontera por una necesidad de protección internacional.
10. Niñas, niños y adolescentes víctimas de violaciones a derechos humanos y/o hechos delictivos antes, durante el tránsito y retorno.

El Salvador no cuenta con un procedimiento definido para la protección y atención de niñez y adolescencia migrante extranjera que ingresa a El Salvador acompañada, no acompañada y/o separada.

Las NNA al referirse al tema de niñez migrante expresaron:

“Nosotros NNA y nuestras familias nos vemos obligados a migrar porque en nuestro país no tenemos condiciones para vivir y la situación se vuelve más difícil por el tema de violencia y acoso de las pandillas a nosotros mismos y a nuestras familias que son extorsionadas. Yo le quiero suplicar al Comité del niño que llame de nuevo al Estado y presione a que de manera urgente en El salvador se trabaje de manera coordinada sobre las causas de la migración como lo son la violencia; delincuencia, la desigualdad y la pobreza; la discriminación; las necesidades de trabajo y se busquen condiciones para la reunificación familiar.”

Adolescente 17 años participante taller Consultivo. Diciembre 2017

3.1.1 Conflicto armado (artículos 38 y 39).

En este apartado tiene relación el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, suscrito por el Estado de El Salvador por Acuerdo Ejecutivo N° 688 del 19 de octubre de 1993. Posteriormente fue ratificado por medio de Decreto legislativo N° 609 de fecha 15 de noviembre de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 9238, Tomo N° 353, de fecha 17 de diciembre de 2001, con lo cual tiene plena vigencia para el país las obligaciones internas e internacionales plasmadas en éste.

El Estado salvadoreño no ha dado ningún paso, no ha tomado ninguna acción para dar cumplimiento a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño que manda la “abolición por ley del reclutamiento voluntario de niños de 16 y 17 años”¹⁰². Todavía está vigente el artículo 6 de la Ley del Servicio Militar que establece “los salvadoreños mayores de dieciséis años de edad, podrán voluntariamente presentar a la Dirección General de Reclutamiento y

¹⁰² Párrafo 75 d) de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a El Salvador, adoptadas en enero de 2010

Reserva o sus dependencias, solicitud para prestar servicio militar y la Dirección General mencionada los aceptará de conformidad a las necesidades del servicio”.

A partir del 4 de mayo de 2016 entró en vigor para El Salvador el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional¹⁰³, convirtiéndose el país en el 124° Estado en formar parte del tratado internacional.

Un tema pendiente para las niñas, niños y adolescentes víctimas de graves violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (1980-1992) es el acceso a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Diversas organizaciones de derechos humanos presentaron, en el marco de la conmemoración de XXV Aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz para El Salvador –el 16 de enero de 2017–, la *Agenda de Derechos Humanos pendiente a 25 años de la firma de los Acuerdos de Paz*, en la cual la primera petición es la “Instalación de una Secretaría de Derechos Humanos integrada por víctimas, organizaciones de derechos humanos, representantes de los tres órganos de Estado para el seguimiento de la agenda de derechos humanos, especialmente en lo relacionado con la verdad, la justicia y la reparación; todo ello apegado al derecho nacional e internacional”.

En su visita oficial a El Salvador, que concluyó el 17 de noviembre de 2017, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra’ad Al Hussein, declaró:

“Durante mi visita conmemoré el 28° aniversario del asesinato de los seis sacerdotes jesuitas, su empleada y su hija de 16 años en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas en San Salvador –una acción atroz que se convirtió en uno de los episodios determinantes de la guerra civil de El Salvador–. Fue una experiencia conmovedora para mí.

En julio de 2016, El Salvador dio un valiente paso para abordar el legado del conflicto armado, cuando la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia determinó la inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía de 1993. Recibo con beneplácito el nombramiento de fiscales para investigar algunas de las masacres más serias –tales como la de El Mozote en 1981– cuando los soldados asesinaron a cerca de mil civiles, en su mayoría mujeres y niños.

Pero a pesar de los valientes esfuerzos de la sociedad civil y los grupos de víctimas, solamente tres de entre más de 100 acusaciones criminales han sido reabiertas. Se han dejado estos crímenes del pasado sin investigación ni castigo, alimentando los patrones de violencia que envenenan el presente y pueden minar el futuro de una sociedad. El pasado y el presente son un continuo, se me dijo durante mi reunión con ONGs. Las víctimas del pasado todavía

¹⁰³ <https://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/el-salvador-deposita-estatuto-de-roma-sede-de-naciones-unidas>, disponible al 02.12.17, ver artículo 126 del Estatuto, disponible al 02.12.17 en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/estatuto_roma.pdf

sufren. Reiteré nuestro compromiso de trabajar tanto con el Gobierno como con la sociedad civil para lograr resolver estos casos”¹⁰⁴.

No se registran avances en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa sobre la discusión del Anteproyecto de Ley para la búsqueda de niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado, presentado por la Asociación Pro- Búsqueda, en común acuerdo con la Comisión Nacional de Búsqueda, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuyo análisis inició en enero de 2017¹⁰⁵.

En julio de 2016 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz de 1993, que concedía una “amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos”, pues consideró que dicha extensión objetiva y subjetiva de la amnistía es contraria al derecho de acceso a la justicia, a la tutela judicial –protección de los derechos fundamentales–, y al derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, pues impide el cumplimiento de las obligaciones estatales de prevención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación integral, y de esa manera viola los arts. 2 inc. 1° y 144 inc. 2° Cn., en relación con los arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4 del Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional¹⁰⁶.

En la referida sentencia se le ordenó a la Asamblea Legislativa “(i) regular los medios para garantizar el acceso a la información pública sobre los hechos y sus circunstancias relacionadas con los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al DIH, ocurridos durante el conflicto armado y atribuidos a ambas partes; (ii) disponer de los recursos adecuados para responder, en el menor tiempo posible, a las exigencias de las víctimas y sus familiares y de la sociedad salvadoreña, respecto de las investigaciones, el enjuiciamiento, el esclarecimiento de la verdad y la sanción a los responsables de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al DIH, sucedidas en el conflicto armado y atribuidos a ambas partes; y (iii) considerar las medidas de reparación integral a las víctimas que fueren necesarias para garantizar su satisfacción, compensación y reivindicación, así como las medidas de no repetición de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al DIH, tomando en cuenta los parámetros de esta sentencia y los estándares de la justicia transicional desarrollados fundamentalmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de este Tribunal”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22412&LangID=S>, disponible al 02.12.17

¹⁰⁵ Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el conflicto armado interno, Revisa Recordis, 11° edición, noviembre de 2017, p. 5

¹⁰⁶ Sentencia pronunciada a las 12:00 horas del día 13.07.18 en el proceso 44-2013/145-2013.

¹⁰⁷ Idem, pá. 35

El 20 de junio de 2018 la aludida Sala realizó audiencia oral de seguimiento y el día trece del mismo mes, resolvió tener por no cumplida la sentencia de 13 de julio de 2016, porque a dos años de haberse pronunciado la Asamblea Legislativa no ha promulgado una nueva ley de reconciliación nacional y de asistencia a las víctimas que tenga en cuenta sus derechos y todas aquellas medidas que se relacionen con la conservación y fomento de la memoria histórica. Ante este incumplimiento, la Sala estableció que a más tardar el 13 de julio de 2019, el referido órgano de Estado deberá emitir dicha normativa¹⁰⁸.

3.2. Adolescencia en conflicto con la ley y niñez y adolescencia víctimas y testigos.

La connotación pública de hechos delictivos atribuidos a personas adolescentes, así como el estigma que se reproduce respecto a su conducta, ha generado una percepción ciudadana que atribuye mayor participación de adolescentes en actividades delictivas, pese a que los datos demuestran que la incidencia delincencial de adolescentes es mucho menor que la de las personas adultas. En el mismo sentido, hay una percepción de que aquellos adolescentes que cometen delitos quedan en impunidad al estar sujetos a un régimen especial distinto al de los adultos. Esta percepción es utilizada reiteradamente como argumento para justificar propuestas relacionadas a la disminución de la edad mínima para procesar penalmente a las personas adolescentes, para el incremento de las penas y otras medidas de orden punitivo.

“La fiscalía se puede llevar a un adolescente solo porque va ir investigado y lo puede mandar ocho meses a un centro de internamiento que son maestrías de criminalidad. Entonces concretamente en el grupo decíamos que la niñez y juventud está abandonada y no está siendo atendida y menos con enfoque de derecho; por otro lado, la inexistencia de información sobre la vulneraciones de derechos, escasos programas de protección y de inserción para la atención especial a jóvenes que delinquen.”

Adulta participante grupo focal. Enero 2018

El Salvador se coloca entre los países de la región que tienen la más corta edad para someter a la justicia penal juvenil a niños, niñas y adolescentes. La Ley Penal Juvenil se aplica a partir de los 12 años de edad.

En este contexto, se tiene la percepción que los delitos cometidos por maras o pandillas, son cometidos principalmente por adolescentes¹⁰⁹, las estadísticas sobre estos hechos nos demuestran que los delitos son en mayor proporción cometidos por adultos, por ejemplo, durante el año 2014 fueron 67,440 los adultos imputados por delitos cometidos, frente a 8,240 adolescentes que fueron imputados para ese mismo año¹¹⁰. Contrario a la percepción, según UNICEF, solo uno de cada diez delitos es cometido por adolescentes.

¹⁰⁸ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución de las 14:40 horas del 13.07.18, pá. 15.

¹⁰⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. Una mirada al Sistema Penal Juvenil desde las Estadísticas. 2015.

¹¹⁰ Idem

Más allá de la percepción, los datos nos revelan que El Salvador cuenta con una legislación altamente punitiva para procesar y sancionar a personas adolescentes. Su participación en hechos delictivos ronda el 9 % y de cada diez delitos cometidos solo uno es atribuido penalmente a personas adolescentes.

Ante la percepción de que las niñas, niños y adolescentes no son juzgados y quedan en la impunidad ¿Cuáles son las propuestas?

El sector político ha sido especialmente creativo al respecto, los altos índices de violencia delincinencial han llevado a distintos grupos parlamentarios a promover reformas legislativas orientadas a reducir el margen de actuación de las pandillas y a fortalecer la capacidad operativa de las instituciones responsables de la seguridad pública; pero también han puesto su mirada en la legislación penal juvenil, al amparo de la percepción de que ésta es poco efectiva y que las personas adolescentes que cometen delitos quedan en la impunidad.

Dichas propuestas promueven el juzgamiento de niñas, niños y adolescentes como personas adultas, aplicándoles la misma sanción regulada en la legislación penal y otorgando facultades al Ministerio Público para poder actuar de manera inmediata ante el conocimiento de la comisión de un hecho o en el término de flagrancia del mismo.

En síntesis, en el periodo que se informa, se presentaron las siguientes propuestas de reforma normativa:

A) Reformas a la Ley Penal Juvenil, presentada por la Fiscalía General de la República (aprobadas en la plenaria del 21 de abril del 2016), modificó los artículos 52, 53 y 54 con la finalidad de facultar a dicha autoridad para decretar la privación de libertad de una persona menor de edad en la etapa de investigación del hecho delictivo que dirige la Fiscalía, sin requerir orden judicial como requisito previo.

B) Propuesta de reformas a la Ley Penal Juvenil, presentada a la Asamblea Legislativa el 12 de abril del 2016, por el Grupo Parlamentario Gran Alianza por la Unidad Nacional (sin aprobación). Buscan la aplicación del internamiento como pena privativa de libertad para adolescentes infractores de 12 años en adelante que pertenezcan a maras o pandillas o cometan delito como consecución de actividades afines a estos grupos; así como modificar los plazos previstos para la investigación, ampliando a cinco meses para delitos graves.

C) Propuesta de reformas a la Ley Penal Juvenil, presentada por el Grupo Parlamentario Alianza Republicana Nacionalista –ARENA– (presentada a la Asamblea Legislativa el 6 de octubre del 2015, sin aprobar), contienen propuestas de reformas que buscan la equiparación de la condición del juzgamiento de adolescentes desde los 14 años de edad, como adultos; lo que supondría que sería sancionado bajo la normativa penal común y no la normativa especial según manda el Art. 35 de la Constitución de la República y el Art. 15 de la Ley Penal Juvenil.

El día 3 de mayo de 2016 entró en vigor la reformó a la Ley Penal Juvenil que faculta a la Fiscalía General de la República emitir órdenes de privación de libertad de personas adolescentes en el marco de una investigación¹¹¹; el 4 de octubre de 2017 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió¹¹²:

1. Declárese que en las reformas legislativas efectuadas a los artículos 52 inciso 1º, 53 inciso 3º y 54 incisos 1º y 2º de la Ley Penal Juvenil no existe la inconstitucionalidad alegada por la supuesta vulneración al inciso 2º del artículo 35 de la Constitución de la República, en razón que la habilitación legal para que la Fiscalía General de la República pueda emitir órdenes administrativas de detención sobre menores de edad es una medida que busca asegurar el normal desarrollo del proceso penal juvenil y lograr su sujeción al procedimiento, además de que existe un control posterior por parte del juez penal juvenil como una clara manifestación de la especialidad del referido sistema.

En nuestra opinión tanto la actuación del Órgano Legislativo, como la del Judicial, constituye afectaciones al régimen jurídico especial que prevé el artículo 35 de la Constitución de la República y la Convención sobre los Derechos del Niño para atender la conducta de las personas adolescentes que constituyan delitos. La referida disposición obliga al Estado a proteger la salud física, mental y moral de las niñas, niños y adolescentes y a garantizar el derecho de éstos a la educación y a la asistencia. Expresamente establece que “La conducta antisocial de [las personas adolescentes] que constituya delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial”.

Se ha dado un retroceso en la protección especial y reforzada para las niñas y niños¹¹³ acusados de delitos; cuando se ha comprobado que la participación de tales personas en actividades delictivas es ínfima comparada con la criminalidad de las personas adultas. A esto se suma la poca inversión estatal en la inserción de aquellos en la familia, la comunidad y la sociedad en general. Constituye un verdadero reto dicha labor dado los amplios sectores del territorio nacional controlados por las maras y pandillas, las cuales no permiten que una persona adolescente egresado de un centro de internamiento vuelva a su comunidad.

El ISNA desarrolla 3 programas para atención de adolescentes en conflicto con la ley: atención en Resguardos; atención de Centros de Inserción Social y atención en medio abierto. En cuanto al primero programa, la Ley Penal Juvenil establece en su artículo 58 que todo adolescente que sea privado de libertad debe ser trasladado al resguardo correspondiente, y es el ISNA el encargado de administrar dichos lugares y velará para que sean accesibles a nivel nacional, siempre garantizando el enfoque prioritario de cumplimiento de derechos adolescentes.

¹¹¹ Decreto Legislativo n° 349, de 21 de abril de 2016, publicado en el Diario Oficial n° 81, Tomo 411, de 03.05.16

¹¹² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Inconstitucionalidad dictada el 04.10.17 en el proceso marcado con el n° 110-2016.

¹¹³ El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, considera como niño a toda persona desde los 0 hasta los 18 años.

Población atendida por el ISNA en el periodo junio 2014 a mayo 2017

Programa	Adolescentes mujeres	Adolescentes hombres	Total
Resguardos	979	13,991	14,970
Medio Abierto	258	2,171	2,429
Centros de Programa de Inserción Social	315	2,641	2,956
Total	1,552	18,803	20,355

En el Programa de Centros de Inserción Social, el ISNA atiende 4 Centros, 3 de ellos destinados a población masculina y 1 a población femenina de las edades de **12 a 18 años**: CIS El Espino, CIS Ilobasco, CIS Tonacatepeque y CIS Femenino.

3.2.1 Protección de niñas, niños y adolescentes víctimas y testigos de delitos.



La protección para las víctimas y testigos de delitos enfrenta muchos retos, desde fuga de información que permite conocer la identidad de la persona protegida hasta el hecho de dejar a la referida persona que ha colaborado con la justicia una vez finalizado el proceso sin protección y en las mismas condiciones, con lo cual todo el mundo sabe que tal persona participó en determinado proceso¹¹⁴.

El enfoque de seguridad que persiste es el de endurecer las penas, rebajar las garantías del debido proceso judicial para las personas imputadas de delitos; dejando de lado la atención y protección de las víctimas, de sus derechos, al respecto se ha dicho que “el Gobierno debe tomar en cuenta otros aspectos para tratar la violencia que afecta al país; y no solo centrarse en el control y represión de delincuentes. Aquí las familias de las víctimas de delincuencia están en desamparo, no hay atención de ningún tipo por parte del Gobierno, por ende es la parte más descuidada de las políticas de seguridad, es bastante unidimensional e incompleto”¹¹⁵.

Una de las medidas implementadas por el Estado en este tema son las Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV), en las cuales se atienden a todas las personas que han sufrido

¹¹⁴ <http://contrapunto.com.sv/sociedad/violencia/realmente-son-protégidas-las-victimas-y-testigos-de-la-violencia/3103>, disponible al 02.12.17

¹¹⁵ <http://contrapunto.com.sv/politica/sociedadcivil/-no-todo-es-control-y-represion-de-delincuentes-/454>, disponible al 02.12.17

algún daño producto de violencia o la delincuencia, con asistencia psicológica, jurídica y social. Hasta el 7 de diciembre de 2017 se había creado 19 oficinas y se había brindado un total de 4,737 atenciones psicológicas, jurídicas y sociales¹¹⁶.

Una de las principales violaciones a los derechos humanos ocasionadas por las maras y pandillas es el desplazamiento forzado interno; familias enteras se ven obligadas a abandonar sus hogares por amenazas, extorsiones, asesinatos o desapariciones de algún familiar. Ante esta situación las Oficinas Locales de Atención Víctimas no ofrecen ninguna medida ni programa para atender a las personas o grupos familiares, en los cuales se incluye niñas, niños y adolescentes.

3.3 Niñez y adolescencia sometida a explotación, incluida la recuperación física y psicológica y la reintegración social.

3.3.1 Explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32).

Algunas medidas adoptadas por el Estado para erradicar el trabajo infantil han sido el establecimiento del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), la Política de Educación Inclusiva (2010); la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia; la Estrategia Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Hoja de Ruta) en 2007; la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia; la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2013-2023 y su Plan Nacional de Acción 2014-2017, la Programación Operativa de la Hoja de Ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas 2015-2017, entre otras.

Para el año 2017¹¹⁷ la población de niñas y mujeres adolescentes fue de 1, 029,569 y de niños y hombres adolescentes fue 1, 050,435 personas; la tasa de trabajo infantil fue de 8.4 % (registra una reducción frente al año 2016 en que fue de 8.9 %), equivalente a 130,057 NNA en dicha condición, en el 2016 fue de 140,700.

Aunque los indicadores muestran ciertos avances, todavía existe un número significativo de NNA a quienes se les niega sus derechos por encontrarse en labores de trabajo infantil.

3.3.2 Niñas y niños víctimas de trata y explotación sexual (artículos 35 y 36).

Casi un tercio del total de las víctimas de trata de personas en el ámbito mundial son niñas y niños; las mujeres y las niñas comprenden el 71 % de las víctimas. La trata de personas con fines de explotación sexual y trabajos forzados continúan siendo las modalidades más detectadas de este delito. Sin embargo, existen también víctimas de trata de personas con fines de explotación de la mendicidad, matrimonios forzados o fraudulentos, obtención de beneficios públicos o pornografía. Las mujeres y niñas tienden a ser víctimas de trata de personas con

¹¹⁶ <http://www.verdaddigital.com/El-salvador-cuenta-con-19-oficinas-de-atención-a-víctimas>, disponible al 15.07.18

¹¹⁷ Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017, presentada en mayo de 2018, p. 43

fines de matrimonios forzados o explotación sexual; hombres y niños son explotados con fines de trabajos forzados en la industria minera, como maleteros, soldados o esclavos. El 28 % de las víctimas detectadas a nivel mundial son niñas y niños, en regiones como África subsahariana y América Central y el Caribe este grupo poblacional conforma el 62 y 64 por ciento de las víctimas, respectivamente¹¹⁸.

El principal avance en El Salvador ha sido la entrada en vigencia, el 13 de enero de 2015, de la Ley Especial contra la Trata de Personas¹¹⁹, la creación del Consejo Nacional contra la Trata de Personas (CNCTP), entre otras estructuras. Con base en dicha ley se ha podido procesar a los denominados “clientes”, es decir, las personas que pagan por tener sexo con las niñas y adolescentes. Al respecto la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha afirmado¹²⁰:

Para combatir en forma eficaz el delito de trata de personas, los esfuerzos deben enfocarse al menos desde tres perspectivas: 1) la persecución penal de las personas tratantes -hombres y mujeres-, 2) la persecución penal de las personas que pagan por tener relaciones sexuales con las víctimas de esos abominables delitos, y 3) medidas de reparación para dichas víctimas. Desde que se hizo pública la investigación fiscal en contra de la citada red, esta Procuraduría ha verificado el proceder de las instituciones, entre éstas la Fiscalía General de la República; por ello, en comunicación oficial girada en septiembre de 2014, se requirió al entonces titular de la Fiscalía General, licenciado Luis Antonio Martínez González, que informara si existían procesos en contra de las personas que pagaron por tener relaciones sexuales con las niñas y adolescentes víctimas. En su respuesta el citado funcionario expresó que la investigación no se había agotado con la presentación ante el juzgado respectivo de dieciséis requerimientos fiscales para igual número de imputados. Las debilidades vienen dadas por los escasos resultados en cuanto a condenas judiciales y poca atención a las víctimas.

También se denota un manejo inadecuado de los medios de comunicación social de la imagen de las víctimas.

3.3.3 El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

El Protocolo en referencia fue suscrito el 13 de septiembre de 2002, mediante decreto legislativo n° 280, de fecha 25 de noviembre de 2004, publicado en el Diario Oficial n°. 57, Tomo n° 362 de fecha 23 de marzo de 2004, el instrumento de ratificación fue depositado ante Naciones Unidas el 28 de abril de 2004.

¹¹⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Informe Global sobre Trata de Personas 2016, disponible en <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/diciembre/informe-global-trata-de-personas.html>, disponible al 02.12.17.

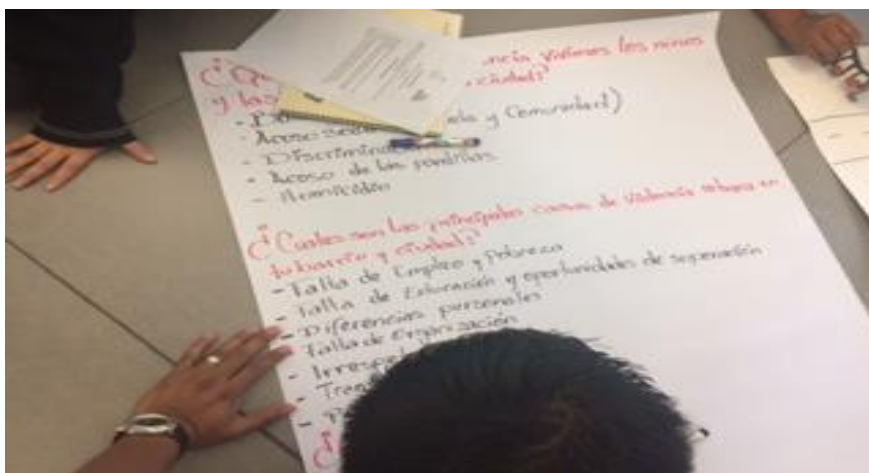
¹¹⁹ D.L. n° 824 de 16.10.14, publicado en el D.O. n° 213, Tomo, n° 405 de 14.11.14.

¹²⁰ Pronunciamiento de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Licda. Raquel Caballero de Guevara con relación a los procesos penales iniciados contra supuestos clientes de una red de trata de personas, emitido el 07.01.17

A pesar de la protección reforzada que otorga el tratado internacional, en El Salvador reina la impunidad en casos de violencia sexual contra la niñez y adolescencia, en la cual las niñas y mujeres adolescentes son las más perjudicadas. El Órgano Judicial no está capacitado ni sensibilizado en la protección especial que deben recibir las niñas y adolescentes víctimas de esta clase de delitos, impera en sus “criterios judiciales” concepciones machistas y discriminatorias que ven a la víctima como objeto. En este punto una investigación ha señalado que «En el sistema salvadoreño en un caso de violación de [adolescente mujer] de 15 años, un juez puede absolver aunque se haya probado el delito y sus autoría. Entre 2013 y 2016, la impunidad en estos crímenes fue del 90 % con jueces que llegaron a justificar que la [adolescente] “aparentaba ser toda una señorita” o que confiaron en la buena intención del agresor y procuraron con su sentencia que víctima y victimario formaran un hogar»¹²¹.

En un caso más reciente, en un proceso penal seguido contra cuatro imputados, uno de ellos presentador de televisión y otro con fuerte poder económico, acusados por el delito de remuneración por actos sexuales con niñas y adolescentes, es decir, que solicitaban a redes de tratantes niñas y adolescentes para tener relaciones sexuales a cambio de dinero, fueron absueltas de los cargos. La resolución fue pronunciada el 15 de diciembre de 2017 y según medios noticiosos en la resolución el Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador “estableció que la apariencia física de la presunta víctima y testigo clave Azul, no tenía la apariencia de una menor de edad cuando ocurrieron los hechos”¹²².

3.4 Violencia generada por maras y pandillas.



Las pandillas y maras en El Salvador han alcanzado un nivel de organización muy elevado y son un importante factor generador de violencia y homicidios en el país. En el período de este informe se denota un escalamiento de la violencia en el enfrentamiento contra las fuer-

zas del orden. Al respecto la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos denota “Las cifras oficiales indican un incremento en relación a los casos conocidos durante 2014 (año en el que se reportaron 39 muertes violentas de policías y 22 de soldados), y los datos de 2015, que hasta septiembre, sumaban 51 policías asesinados y 16 militares.

¹²¹ María Luz Nóchez: <http://especiales.elfaro.net/es/el-paraiso-de-violadores/impunidad>, disponible al 09.01.18

¹²² <https://www.laprensagrafica.com/.../Absuelven-a-Gordo-Max-acusado-de-pagar-para> disponible al 09.01.18

En total, en ambos años se reporta la muerte intencional de 118 agentes estatales¹²³. Hasta el 13 de diciembre de 2018 se reportaban 45 agentes policiales y 21 soldados asesinados en circunstancias violentas¹²⁴.

Desde el año 2014 a junio de 2017, según organizaciones de sociedad civil, ha habido un total de 1,607 supuestos enfrentamientos entre policías, militares y civiles, la mayoría integrantes de estructuras pandilleriles, según la versión oficial. En ese mismo periodo, y como resultados de esos combates han fallecido 1,416 personas, entre supuestos pandilleros, civiles, policías y militares, y 442 han salido lesionadas. Del total de personas que perdieron la vida, 1,325 murieron en manos de agentes de seguridad del Estado¹²⁵.

En su Balance de la seguridad pública a 4 años de gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), estimó que “Haber evitado la tendencia desmedida al alza de los homicidios, al punto de retornar a la cifras del año 2014 podría verse como positivo pero no suficiente ni alentador en relación al nivel de violencia social que ello representa y las expectativas de la población salvadoreña. En alguna medida refleja la ineficacia del trabajo realizado”¹²⁶.

Según el Observatorio de la Violencia de ORMUSA, la Policía Nacional Civil, recibió 861 avisos de personas desaparecidas en el primer semestre del 2017, es decir, alrededor de cinco personas cada día. En su mayoría, el 62 % de desaparecidos/as son menores de 30 años, de ambos sexos. Y al desglosarlo por sexo se identificó: 29.61 % es femenino y 70.38 % masculino. Perfil que se ha mantenido desde hace varios años.

La policía tiene registrados un total de 12,098 personas que han desaparecido desde el 2010 al 15 de julio de 2017, ellos aclaran que estos son datos preliminares, los cuales puede variar según los avances de la investigación. Señalan que en algunos casos las personas aparecen con vida, pero los familiares no reportan su apareamiento. En otros casos aparecen muertos, pasando a formar parte de otro indicador¹²⁷. Muchos de estos delitos son cometidos por las maras y pandillas.

El Plan El Salvador Seguro incluyó el Eje 4. “Atención y protección a víctimas”, el cual plantea el diseño e implementación del modelo coordinado de atención integral y protección a víctimas y testigos de la violencia y la criminalidad; el incremento de las capacidades del Estado para la atención, protección de las víctimas y la eliminación de la revictimización; así como la ampliación y mejora de los establecimientos dedicados a la atención inmediata y la protección de las víctimas. No obstante, la positiva expectativa que genera el “Plan El Salvador Seguro” la situación de desprotección de las víctimas de la violencia sigue siendo altamente preocupante. Entre las víctimas que requieren atención especial de parte del Estado, se encuentran las que sufren por el desplazamiento forzado a causa de la violencia como

¹²³ PDDH: Informe de registro sobre desplazamiento forzado, dictado en agosto de 2016, pár. 20

¹²⁴ Asesinados:45 policías y 21 militares en 2017, disponible en <http://www.eldiariodehoy>, disponible al 15.07.18

¹²⁵ FESPAD: Organizaciones de sociedad civil revelan datos del Informe de ejecuciones extrajudiciales en El Salvador, comunicado de prensa, 25.01.18.

¹²⁶ Publicado el 6 de junio de 2018, pá. 2

¹²⁷ <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/violenciasocial.php>, disponible al 02.01.18

resultado de la amenaza al derecho a la vida y la seguridad por parte de grupos delictivos, especialmente de pandillas.

El fenómeno del desplazamiento forzado interno ha sido objeto de pronunciamientos en el ámbito regional, el Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos ha mostrado su preocupación por los desplazamientos forzados que están siendo causados por el accionar de sistemas criminales organizados y grupos delincuenciales en la región. De forma particular, “consideramos que en Guatemala, Honduras y El Salvador, es imperativa la necesidad de mayor voluntad política para atender integralmente a las víctimas de desplazamientos forzados o que solicitan asilo o refugio en otros países a consecuencia de la violencia o delincuencia causada por el crimen organizado, el narcotráfico, redes de trata de personas y otros grupos criminales”¹²⁸, expresó el referido Consejo.

Algunos avances se han tenido en este tema: la conformación de la Mesa de Actuaciones Policiales y Derechos Humanos, presidida por el Ministro de justicia y Seguridad Pública con participación de organizaciones de la sociedad civil y la elaboración y lanzamiento de la Ruta de atención a víctimas de movilidad interna a causa de la violencia.¹²⁹

Las NNA al referirse al tema de la violencia expresaron:

“Las muertes de las NNA a raíz de la violencia está en aumento, una vida se pierde cada hora. [Se estigmatiza] a las víctimas vinculando[las] como miembros de grupos criminales, levantando de nuevo el tema de acusarles como adultos [...], [se] toman solo acciones represivas y no preventivas e integrales que ataquen de raíz el problema, poniendo en un riesgo mayor a las NNA”.

Niña de 16 años. Taller Consultivo diciembre 2017.

Al respecto la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, después de su reciente visita a El Salvador, desarrollada del 14 al 18 de agosto de 2017, declaró:

“Durante mi visita se me informó del impacto devastador y extraordinario de la violencia generalizada y particularmente relacionada con las pandillas en individuos, familias y comunidades. Las pandillas pueden controlar o dominar territorios y poblaciones a través de amenazas, intimidación y violencia y una cultura de violencia que infecta comunidades enteras y las actividades, movimientos, interacciones y relaciones cotidianas de las personas. Los asesinatos se han convertido en un lugar común y la extorsión de individuos y pequeñas empresas está generalizada y es percibida como un "impuesto" por parte de las pandillas en las comunidades locales. Los miembros de la comunidad me describieron que no podía dejar que sus hijos jugaran por temor a caer bajo la influencia de, o ser amenazados por, miembros de pandillas. Con individuos amenazados por las

¹²⁸ PDDH: Informe de registro sobre desplazamiento forzado, dictado en agosto de 2016, pár. 20

¹²⁹ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho: Balance de la seguridad a 4 años de gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén, dictado el 6 de junio de 2018, pá. 4

pandillas, me informaron que ellos o sus familias enteras simplemente desaparecerían.

Me informaron que los jóvenes no pueden llevar vidas normales en algunos vecindarios o visitar amigos en otras áreas. Cruzar de un vecindario a otro podría resultar en la muerte de un joven si se muda de un territorio controlado por una pandilla a otro sin cuidado ni permiso. En otros casos, la única forma de mantenerse a salvo es no abandonar sus hogares. El simple hecho de ser una persona joven o vivir en un conocido barrio de pandillas despertaría la sospecha de que los jóvenes son miembros de pandillas o que están asociados con ellos y algunos me describieron incidentes de violencia o intimidación por parte de las pandillas y la policía. Una mujer joven me dijo: "Es un crimen ser una persona joven en El Salvador hoy". Un sentimiento profundamente deprimente que escuché se hizo eco varias veces durante mi visita, incluso de altos funcionarios públicos.

Las jóvenes y las niñas son particularmente vulnerables a las amenazas, la intimidación y la violencia, incluida la violación, y se han registrado altos niveles de femicidio. Las mujeres a quienes conocí, algunas en 'refugios' o refugios secretos me describieron sus experiencias de amenazas y violencia por parte de pandilleros que los llevaron a huir de sus hogares con sus hijos por temor a sus vidas o para proteger a sus hijos. Una mujer me informó que cuando se negó a ayudar a una pandilla a cometer un secuestro, la violaron y la obligaron a huir. Los miembros de la comunidad LGBTI, y en particular las mujeres transgénero, también son muy vulnerables a la violencia y conocí a varias personas que me describieron que se vieron obligadas a huir de sus hogares varias veces debido a amenazas, intentos de asesinato e intimidación por parte de pandillas y miembros de la policía o militares¹³⁰.”

Organizaciones de sociedad civil registraron que entre agosto del año 2014 y diciembre del año 2015, dieron atención de 146 casos de desplazamiento forzado interno dentro de los cuales se contabilizaron 623 víctimas. Este esfuerzo permitió el inicio de la caracterización del fenómeno, ya que también registraron causas de desplazamiento forzado, las personas causantes del desplazamiento y se identificaron grupos etarios. Del total de víctimas indicadas se identificaron 385 adultos, un 29 % hombres y 33 % a mujeres adultas, un 12 % corresponde a niños, un 11 % a niñas, 7 % son adolescentes del sexo masculino y 8 % del sexo femenino. El criterio de clasificación utilizado fue considerar niño y niña a los menores de 12 años, adolescente entre 12 y 18 años, y adultos a todos aquellos de 19 años en adelante¹³¹.

¹³⁰ Declaración sobre la conclusión de la visita de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary a El Salvador, del 14 al 18 de agosto de 2017, disponible al 02.01.18 en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21984&LangID=E>

¹³¹ Ídem, pár. 29

La organización Cristosal aseguró que durante el año 2017 las víctimas de desplazamiento forzado aumentaron en un 53 % respecto al año anterior; en 2017 dicha entidad atendió a 701 víctimas y en 2016 dieron atención a 417 personas afectadas¹³².

Algunos motivos que habrían obligado a las personas o familiares a desplazarse, serían por ejemplo: "... negarse a vender sus tierras a estructuras criminales como narcotraficantes; evitar que se cumplieran amenazas de muerte o sufrir represalias por ser testigos de un hecho delictivo; evitar que los hijos sean reclutados por las pandillas o que sus hijas sean violadas y se conviertan en servidoras sexuales de líderes de pandillas, librarse de extorsiones de los pandilleros, ser utilizados para ingresar bienes no permitidos al sistema penitenciario y que ex miembros de pandillas sean nuevamente obligados a incorporarse a la estructura criminal, entre otros"¹³³.

Las autoridades de seguridad pública, entre ellas la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República, la Unidad Técnica Ejecutiva de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia han sido reprendidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al verificar ésta que no han tomado medidas de protección a favor de las víctimas desplazadas forzosamente por las maras y pandillas.

Según la Organización No Gubernamental Cristosal¹³⁴, desde junio a noviembre de 2017 la referida Sala admitió cuatro demandas de amparo en materia de desplazamiento interno por violencia de maras y pandillas. Las demandas plantearon violaciones al derecho a la seguridad, al derecho a la libre circulación, al derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional y violaciones a algunos derechos económicos, sociales y culturales, como efecto del desplazamiento.

En los escritos presentados por las familias desplazadas se alegaron omisiones de autoridades policiales y fiscales, que a pesar de que conocieron de los hechos y riesgos de las familias, no activaron oportunamente las medidas adecuadas ordinarias o extraordinarias establecidas por la Ley Especial de Protección de Víctimas y Testigos. También se señalaron las omisiones cometidas por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, la Unidad Técnica Ejecutiva y la Asamblea Legislativa por haber omitido elaborar políticas, programas y el marco legal de protección para víctimas de desplazamiento forzado interno.

La Sala resolvió ordenar que la PNC y la FGR, adopten las medidas pertinentes para asegurar la integridad personal y la seguridad de los demandantes respecto de las amenazas en su contra por parte de miembros de las pandillas, así como las medidas pertinentes para judicializar a los responsables de los delitos denunciados por los demandantes y cualquier otro delito que se investigue con relación al caso. Además, debido a la existencia razonable de una ame-

¹³² Cristosal registra un incremento de 53 % de víctimas de desplazamiento forzado, publicado el 25.04.18, disponible al 15.07.18 en <http://www.laprensagrafica.com>

¹³³ Ídem, nota a pie de página 130, pár. 31

¹³⁴ <https://www.cristosal.org/spanishnews/2017/11/29/sala-de-lo-constitucional-admite-cuarto-amparo-en-materia-de-desplazamiento-forzado-interno>, disponible al 02.01.18

naza o daño para la vida, integridad personal, libertad, patrimonio y tenencia de bienes inmuebles de los demandantes, se ordena como medida de protección omitir la identidad de los demandantes, la reserva del caso y se restringe el acceso al expediente judicial al público en general.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos humanos insta al Estado de El Salvador a reconocer y adoptar medidas para prevenir el desplazamiento, así como para garantizar los derechos humanos de las que se han visto forzadas a desplazarse de sus hogares. La CIDH ha reiterado su preocupación por la violencia que durante los últimos años ha venido afectando a El Salvador y sus consecuencias en términos de desplazamiento interno. En consecuencia, también ha reiterado su llamado al Estado salvadoreño para adoptar las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para dar respuesta a la situación de las personas desplazadas internas, de acuerdo con un enfoque de derechos humanos, tal como lo señalase en el marco de su audiencia sobre violencia y desplazamiento interno en El Salvador, llevada a cabo durante el 156 Periodo de Sesiones de la CIDH¹³⁵.

3.5 Conclusiones.

Aunque las cifras oficiales reportan una disminución en el número de NNA retornados, en el año 2014 fueron 4,944 y de enero a septiembre de 2017 un total de 897, todavía hay muchas niñas, niños y adolescentes que emigran, que se ven forzados a abandonar su hogar para salvar la vida, para reunirse con sus parientes y por las condiciones de pobreza en la que viven.

En cuanto al conflicto armado, el Estado salvadoreño no ha dado ningún paso, no ha tomado ninguna acción para dar cumplimiento a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño que manda la “abolición por ley del reclutamiento voluntario de niños de 16 y 17 años”¹³⁶. Todavía está vigente el artículo 6 de la Ley del Servicio Militar que establece “los salvadoreños mayores de dieciséis años de edad, podrán voluntariamente presentar a la Dirección General de Reclutamiento y Reserva o sus dependencias, solicitud para prestar servicio militar y la Dirección General mencionada los aceptará de conformidad a las necesidades del servicio”.

En cuanto a la adolescencia en conflicto con la ley, se han verificado retrocesos en la especialidad del sistema, avalados por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en detrimento de la propia Constitución salvadoreña y de la Convención sobre los Derechos del Niño. La adolescencia no es la responsable de los elevados índices delincuenciales según la información estadística.

La protección para las víctimas y testigos de delitos enfrenta muchos retos, desde fuga de información que permite conocer la identidad de la persona protegida hasta el hecho de dejar

¹³⁵ CIDH y la Relatora Especial de la ONU sobre desplazados internos saludan decisiones en El Salvador, disponible al 02.01.18 en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/170.asp>

¹³⁶ Párrafo 75 d) de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a El Salvador, adoptadas en enero de 2010

a la referida persona que ha colaborado con la justicia una vez finalizado el proceso sin protección y en las mismas condiciones, con lo cual todo el mundo sabe que tal persona participó en determinado proceso.

En el tema de la explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32), destacan algunas medidas adoptadas por el Estado para erradicar el trabajo infantil; sin embargo, todavía un elevado número de NNA, 130,057 con edades entre 5 a 17 años para el año 2017 se encontraban en situación de trabajo infantil.

En el tema de las niñas y niños víctimas de trata y explotación sexual todavía hace falta capacitación y sensibilización en el Órgano Judicial para que aplique la doctrina de la protección integral.

Las pandillas y maras en El Salvador han alcanzado un nivel de organización muy elevado y son un importante factor generador de violencia y homicidios en el país. En el período de este informe se denota un escalamiento de la violencia en el enfrentamiento contra las fuerzas del orden. Es un hecho notorio que ejerce un control sobre importantes segmentos del territorio nacional.

IV. Recomendaciones.

Las organizaciones que presentan este informe nos permitimos sugerir al Comité de los Derechos del Niño tomar en cuenta las siguientes propuestas de recomendaciones que podrían hacerse al Estado Salvadoreño.

I. Marco general de aplicación.

1. 1 Medidas generales de aplicación (artículos 4, 42 y 44 párrafo 6).

1.1.1 Medidas legislativas.

1.1.2 El Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia (SNPN).

1. Que se destinen los fondos suficientes para la completa y efectiva instalación de toda la estructura creada por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
2. Que con base en criterios técnicos se creen más juntas de protección conforme las distancia y la población meta a atender, o en su defecto que se fortalezcan con recursos humanos, tecnológicos y financieros las ya existentes.
3. Que se haga un estudio o informe sobre el impacto y eficacia que han tenido las juntas de protección, comités locales existentes y los juzgados especializados de niñez, en la defensa y garantía de los derechos de las NNA
4. Es importante delimitar responsabilidades para el seguimiento que pueda darse a la niña o niño ante una medida de reintegro familiar y velar por el interés superior de la niñez.
5. Que se lleven a cabo procesos de capacitación y sensibilización, en forma continua y a todos los niveles del sistema para garantizar los derechos de las NNA.

6. Cada institución debe incorporar en su planificación los aspectos derivados de la LEPINA.

7. Que se cree y ponga en funcionamiento un sistema nacional de información sobre la niñez y la adolescencia. De fácil acceso y se mantenga actualizado en cuanto a la información que se comparte.

8. Se tomen las medidas para fortalecer la participación real de la niñez y adolescencia en el Sistema Nacional de Protección de la Niñez en lo local.

1.1.3 Ley de Vacunas

9. Que se destinen los fondos que la Ley de Vacunas establece para la inmunización de las niñas, niños y adolescentes.

10. Que se garantice el abastecimiento de vacunas para la niñez y adolescencia y se eleve al 100 % la tasa de vacunación.

11. Que se amplíe el Esquema Nacional de Vacunación para fortalecer la protección a las niñas, niños y adolescentes.

1.1.4 Vigilancia independiente. El rol de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

12. Se destinen los fondos suficientes y necesarios a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en particular a la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud a efecto que desarrolle un rol eficiente y eficaz en la fiscalización del funcionamiento del sistema de protección.

1.2. Asignación de recursos.

13. Que el Estado asigne más recursos a la garantía y protección de los derechos de la niñez y adolescencia a efecto que la pobreza y la exclusión no limite su desarrollo integral.

14. Que los presupuestos públicos se definan de manera participativa, por resultados y no por gestión y sean etiquetados los montos destinados para las NNA. Y que el estado defina un plan de implementación de la Observación General 19 respecto a la Inversión en NNA.

15. Fortalecer la lucha contra la corrupción en el Estado que constituye una afrenta a los derechos de la niñez y adolescencia.

1.3 Definición de niña, niño y adolescente (artículo 1).

16. Se establezcan en forma clara y precisa las edades a partir de las cuales el consentimiento sexual y el médico legal otorgado por una NNA es válido.

1.4. Principios generales (artículos 2, 3, 6 y12).

17. Se fortalezca la formación a los funcionarios estatales, particularmente a los que ejercen jurisdicción a efecto de evitar violaciones a los derechos de las NNA por interpretaciones sesgadas y distantes del enfoque de derecho.

1.5 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

18. El Estado salvadoreño debe adoptar acciones para la promoción y divulgación del Tercer Protocolo a efecto que las niñas, niños y adolescentes por sí o por medio de sus representantes presenten quejas al Comité.

II. Derechos.

2.1 Derechos y libertades civiles (artículos 7, 8, 13-17, 28 párrafo 2º, 37 a) y 39).

2.1.1 Preservación de la identidad (artículo 8).

19. Que la Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos a Consecuencia del Conflicto Armado Interno se establezca mediante decreto legislativo con amplias facultades y se regule la obligación de todas las instituciones públicas de colaborar con su mandato.

20. Que el Comandante General de la Fuerza Armada, es decir, el señor Presidente de la República, ordene al Ministerio de la Defensa Nacional abrir los archivos de las Fuerzas Armadas para colaborar con la justicia en los casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto del conflicto armado interno.

2.1.2 Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37).

21. Que se mejoren los controles disciplinarios al interior de la Policía Nacional Civil a efecto de sancionar a los elementos violadores de los derechos humanos de la población.

22. Que se fortalezca a la Inspectoría General de Seguridad Pública para que desarrolle un papel eficaz y eficiente en la depuración y supervisión de los elementos policiales evitando así la vinculación de estos en actividades delictivas y de corrupción.

2.2 Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (artículos 5 y 9 a 11, 18 párrafos 1 y 2, 19 a 21, 25, 27 párrafo 4 y 39).

23. Prodición explícita del castigo físico en la LEPINA y que las familias, padres, madres, responsables de niñas, niños y adolescentes sean formados en disciplina positiva a efecto de no usar la violencia como pautas de “educación”.

2.2.2 El pago de la pensión alimenticia de la niña, niño y adolescente.

24. Que se fortalezca el sistema de recolección de la pensión de alimentos de modo que toda niña, niño y adolescente que tiene derecho a recibirla, que efectivamente goce de ella.

2.3.2 Seguridad alimentaria y nutricional.

25. Exhortar a la Asamblea Legislativa se apruebe cuanto antes la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y se reforme la Constitución de la República a efecto de reconocer en su texto el derecho al agua y a la alimentación. Asimismo que se apruebe una Ley de agua en que se garantice el derecho humano al agua y que la administración del recurso hídrico esté a cargo del Estado.

2.3.3 Atención integral de adolescentes.

26. Se adopten medidas urgentes para garantizar a la persona adolescente atención especializada y específica a su etapa de vida en ambientes no hostiles y con respeto a su dignidad.

2.3.4 Embarazo en adolescentes.

27. Aplique en forma efectiva, con indicadores y con los recursos necesarios; la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027; y redoble sus esfuerzos en investigue sobre los factores asociados a las uniones tempranas.

2.3.5 Nivel de vida.

28. Invierta más recursos en el fortalecimiento de las familias con niñas y niños a efecto que la pobreza y la exclusión no destruya la capacidad ni ponga límites a la vida, la supervivencia y el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.

2.4 Educación, esparcimiento y actividades culturales (artículos 28, 29, 30 y 31).

29. Eleve la inversión en la educación. Garantice el 100 % de cobertura para los niveles educativos de inicial, parvularia, básica y media para toda la población. Garantice una educación de calidad y libre de violencia, tanto a lo interno como a lo externo.

III. Medidas especiales de protección (artículos 22, 30 y 32 a 36, 37 apartados b) a d) y 38 a 40).

3.1 Refugio, migración y conflictos armados.

30. Combata con eficiencia y eficacia las causas que generan la migración en general y en particular de niñez y adolescencia: violencia, reunificación familiar y oportunidades de trabajo: garantice los derechos de las niñas, niños y adolescentes obligados a migrar. Dé respuesta a las NNA que no pueden volver a sus hogares debido a la violencia y amenazas de las pandillas.

31. Promover y divulgar los estándares de protección de niñas, niños y adolescentes y sus familias en contextos de migración tales como: Respetar el principio y derecho a la no devolución, prohibición del rechazo en fronteras, prohibición de expulsiones colectivas, asistencia humanitaria, retornos de manera digna y segura así como seguimiento a las NNA en contextos de migración y que han sido retornados entre otros.

32. El SNPN ponga especial atención a las NNA que no viven con alguno o ninguno de sus padres o madres. Y defina un plan coordinado para dar respuesta a la eminente deportación de muchas familias, NNA ante la culminación del Estatus de Protección Temporal (TPS) por las medidas ejecutivas del presidente de los Estados Unidos.

3.1.1 Conflicto armado (artículos 38 y 39).

33. Garantice a las NNA víctimas de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el contexto del conflicto armado interno el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y medidas de no repetición.

3.2 Adolescencia en conflicto con la ley y niñez y adolescencia víctimas y testigos.

34. Que el Estado se abstenga de atacar el sistema penal juvenil y deje de considerar a los adolescentes y jóvenes como los principales generadores de la violencia en el país. Se garantice la inserción de los adolescentes que cumplen medidas de internamiento.

3.2.1 Protección de niñas, niños y adolescentes víctimas y testigos de delitos.

35. Cree programas específicos para la protección de las NNA víctimas y testigos de delitos.

3.3.2 Niñas y niños víctimas de trata y explotación sexual (artículos 35 y 36).

36. Establezca programa permanente de formación y sensibilización a todos los administradores del sector justicia de la República sobre los derechos de las NNA a efecto de evitar interpretaciones de las normativas contrarias a la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos.

3.4 Violencia generada por maras y pandillas.

37. Cree programas y estrategias de protección especial a las NNA que son víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia realizadas por estos grupos. Reconozca la magnitud del desplazamiento forzado interno y cree políticas, estrategias y programas para abordar las verdaderas causas de la violencia dando una respuesta oportuna como Sistema Nacional de Protección a las personas que lo sufren.

Observaciones y Recomendaciones del Comité de Los derechos del niño de Naciones Unidas en el marco del de aplicación de la Convención de los derechos del niño al estado Salvadoreño.

Emitidas el 11 de Octubre de 2018.

(Sobre el quinto y sexto informe combinado de El Salvador)

11 de octubre de 2018

Original: inglés/ traducción no oficial

Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas

Observaciones finales combinadas sobre el quinto y el sexto Informes periódicos de El Salvador.

I. Introducción.

1. El Comité examinó los informes periódicos quinto y sexto combinados de El Salvador (CRC / C / SLV / 5-6) en sus sesiones 2314^a y 2315^a (véanse CRC / C / SR.2314 y 2315), celebradas los días 18 y 19 de septiembre de 2018, y adoptó las presentes observaciones finales en su 2340^a sesión, celebrada el 5 de octubre de 2018.

2. El Comité acoge con satisfacción la presentación de los informes periódicos combinados quinto y sexto. Informes del Estado parte y las respuestas escritas a la lista de problemas (CRC / C / SLV / Q / 5-6 / Add.1), que permitió una mejor comprensión de la situación de los derechos del niño en el Estado parte. El Comité expresa su agradecimiento por el diálogo constructivo mantenido con la delegación del Estado parte.

II. Medidas de seguimiento adoptado y avances logrados por el Estado parte.

3. El Comité acoge con satisfacción los progresos logrados por el Estado parte en diversas esferas, en particular, la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño en un procedimiento de comunicación. El Comité toma nota con reconocimiento de las medidas legislativas, institucionales y políticas adoptadas para aplicar el Convenio, en particular, la Ley General de la Juventud adoptada en 2012, la Política Nacional para la Protección integral de niños, niñas y adolescentes (2013-2023), el Programa Nacional de Educación Plan, "El Salvador Educado (PESE) (2016-2026)", la enmienda al Código Civil sobre la edad para contraer matrimonio y la reestructuración del Instituto Nacional de la Infancia Adolescentes, y el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la prestación de servicios de salud gratuitos en el nivel local.

III. Principales áreas de preocupación y recomendaciones.

4. El Comité recuerda al Estado parte la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos consagrados en la Convención y subraya la importancia de todas las recomendaciones contenidas en las presentes observaciones finales. El comité quisiera señalar la atención del Estado parte; las recomendaciones relativas a los siguientes ámbitos en los que deben adoptarse medidas urgentes: el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (párr. 16), niños afectados por maras (párr. 23), violencia de género, violencia sexual explotación y abuso (párr. 28), salud de los adolescentes (párr. 36), nivel de vida (párr. 41), y educación (párr. 43).

A. Medidas generales de aplicación (arts. 4, 42 y 44 (6))

Legislación.

5. Tomando nota de la insuficiente implementación de la Ley de 2009 para la Protección de niñas, niños y adolescentes, en particular el Sistema integral de Protección de la niñez, el Comité recomienda que el Estado parte garantice los recursos técnicos y financieros adecuados para su implementación y revisión de las disposiciones administrativas y judiciales para garantizar el acceso de las niñas, niños a Servicios de protección y justicia.

Política y estrategia integral.

6. El Comité acoge con satisfacción la Política Nacional de Protección Integral de niñez y Adolescentes (2013-2023) y recomienda que el Estado tome las medidas necesarias para adoptar planes de acción actualizados para su implementación a nivel local. Apoyado por recursos humanos, técnicos y financieros suficientes.

Coordinación.

7. El Comité recomienda que el Estado cede defina claramente los mandatos y funciones del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Asegurar una colaboración y cooperación efectivas, particularmente en lo que respecta a sus Sistemas de gestión y bases de datos para el registro y supervisión de servicios. Entidades prestadoras. El Comité también recomienda que el Estado parte refuerce sus esfuerzos para la descentralización de la red de cuidado infantil y la implementación de los comités locales para los derechos de los niños y adolescentes, en cooperación con las autoridades.

Asignación de recursos.

8. Con referencia a su Observación general N° 19 (2016) sobre la presupuestación pública para los derechos humanos de niñas y niños, el Comité recomienda que el Estado parte establezca un proceso de presupuesto con una perspectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que incluya:

- (a) Aumentar significativamente las asignaciones presupuestarias para salud y educación, con miras a alcanzar niveles mínimos internacionalmente aceptados lo antes posible.
- (b) Implementación inmediata del presupuesto del Programa con un enfoque en los resultados para el financiamiento de políticas públicas superiores a un año;
- (c) Implementación de un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de recursos. Para niñas, niños y adolescentes en todo el presupuesto;
- (d) Definición de líneas presupuestarias para niñas, niños y adolescentes en desventaja o en situaciones de vulnerabilidad, particularmente en el contexto de la pobreza, la violencia y la migración;
- (e) Asegurar una presupuestación transparente y participativa a través del público, diálogo, incluso con niñas, niños y adolescentes y para la adecuada rendición de cuentas de las autoridades locales;
- (f) Fortalecer las capacidades institucionales para detectar, investigar y enjuiciar la corrupción, tomando nota del objetivo 16.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

9. Con referencia a su observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación, el Comité recomienda que el Estado parte:

- (a) Asegure de que sus múltiples sistemas para la recopilación de datos con respecto a los derechos del niño están integrados para evitar la duplicación y facilitar la oportuna recolección, regular y análisis de información de la situación de niñas, niños y adolescentes
- (b) Asegurar que los datos e indicadores se compartan entre los ministerios y organismos interesados y utilizados para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos para la aplicación efectiva de la Convención;
- (c) Crear un sistema único para el registro y monitoreo de todas las organizaciones que prestan servicios de atención a niñas, niños y adolescentes y asegurar la coordinación efectiva entre el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Infancia y la Adolescencia en esta consideración;
- (d) Tener en cuenta el marco conceptual y metodológico establecido en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) titulada Indicadores de derechos humanos: una guía para la medición e implementación;
- (e) Fortalecer su cooperación técnica con otras UNICEF.

Monitoreo independiente

10. El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias:

- (a) Asegurar que el Procurador Adjunto para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y los jóvenes pertenecientes a la Procuraduría sean capaces de recibir, investigar y atender quejas. Por los niños y niñas de una manera sensible y entendible para la niñez y adolescencia
- (b) Asegurarse de que el Procurador Adjunto se encargue del seguimiento y actividades de verificación, incluyendo a todas las instalaciones donde los niños (niñas, niños y adolescentes) están privados de libertad, y que su procedimiento de denuncia garantice la privacidad y protección de las (niñas, niños y adolescentes) víctimas;
- c) Solicite cooperación técnica, entre otros, al ACNUDH y al UNICEF.

Difusión, sensibilización y formación.

11. El Comité recomienda que el Estado cede continúe llevando a cabo Capacitaciones a profesionales que trabajan con y para niños y extienden esta capacitación a Policía, fiscales, jueces y personal de fronteras.

El Comité recuerda su anterior recomendación (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párr. 24) y recomienda además que la convención se incluye en los programas escolares a todos los niveles y se promueva regularmente en la radio, televisión y redes sociales.

Cooperación con la sociedad civil.

12. El Comité recuerda su recomendación anterior (CRC / C / SLV / CO / 3-4, paraca. 20) y recomienda que el Estado parte intensifique sus esfuerzos para la participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales en la organización, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, Planes y programas relacionados con los derechos del niño.

B. Principios generales (arts. 2, 3, 6 y 12).

No discriminación

13. El Comité insta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para eliminar la discriminación contra las niñas, en particular en lo que respecta al acceso a la educación y a servicios de salud reproductiva, y en relación con la violencia sexual, las uniones civiles y Embarazo en la adolescencia; contra los niños sobre estereotipos relacionados con la criminalidad, la violencia y en conflicto con la ley; y contra los niños y niñas de pueblos originarios, niños y niñas con discapacidad y niñas lesbianas, gays, bisexuales e intersexuales.

Interés superior del niño y la niña

14. Con referencia a su comentario general n° 14 (2013) sobre el derecho del niño a su interés superior sea considerado como primordial, el Comité recomienda que el Estado parte

- (a) Asegurar que este derecho sea interpretado y aplicado de manera consistente en todos los procedimientos relacionados con niñas y niños.
- (b) Desarrollar procedimientos y criterios para brindar orientación a la policía. autoridades competentes para determinar el interés superior del niño y para darle el peso debido como una consideración primordial;
- (c) Intensifique sus esfuerzos para garantizar que este derecho se integre adecuadamente en todas las políticas, programas y proyectos que son relevantes y tienen un impacto en los niños, en particular en las áreas de seguridad pública y migración.

Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.

15. El Comité toma nota de la reducción de las tasas de homicidios, pero sigue siendo profundamente por:

- a) La muy alta tasa de homicidios en el Estado parte, con 4.094 homicidios registrados entre 2010 y 2017, que afecta principalmente a niñas, niños y adolescentes y por la insuficiente información proporcionada por el Estado sobre las investigaciones y procesamientos realizados;
- b) Las limitadas medidas que se han adoptado para erradicar y controlar la disponibilidad de armas.

6. El Comité insta al Estado parte que:

- a) Investigar, procesar y sancionar sin demora los casos de asesinatos de niñas, niños y adolescentes y fortalecer las medidas para monitorear el desempeño de las fuerzas policiales y judiciales. instituciones;
- (b) Estudiar más a fondo las causas de los homicidios de niñas, niños y adolescentes y tomar medidas para prevenirlos
- c) Intensifique con urgencia sus esfuerzos para erradicar la disponibilidad de armas.
- (d) Tomar en consideración las recomendaciones incluidas en el informe. "Proteger a los niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia armada en la comunidad" de Estados Unidos. El Representante Especial el Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños.

Respeto por las opiniones del niño.

17. El Comité recomienda que el Estado parte:

- (a) Establecer procedimientos para los trabajadores sociales y los tribunales para garantizar que todos los procedimientos relativos a los niños, niñas y adolescente cuenten debidamente con las opiniones de la niñez y adolescencia en todas las fases del proceso. En cuenta las opiniones del niño, en todas las fases del proceso;
- y (b) Fortalecer la participación de niñas, niños y adolescentes dentro de la familia, las comunidades y escuelas e incluirlos en los procesos de toma de decisiones en todos los asuntos relacionados con ellos, incluidos los asuntos de violencia y migración.

C. Derechos y libertades civiles (arts. 7, 8 y 13-17)

Registro de nacimiento

18. Tomando nota de la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la prestación de identidad legal para todos, incluida la inscripción de nacimientos, el Comité recomienda que El Estado parte prosigue sus esfuerzos para proporcionar registro de nacimiento gratuito a todos los niños, niñas y adolescentes y poner a disposición el sistema de registro civil a nivel local, prestando especial atención A los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en las zonas rurales.

Libertad de asociación y reunión pacífica.

19. El Comité alienta al Estado parte a promover y proteger el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la libertad de asociación y reunión pacífica, garantizando que los funcionarios encargados de cumplir la ley y otros profesionales sean capacitados adecuadamente para respetar los derechos de la niñez y adolescencia en un clima de violencia para ellos y ellas.

Derecho a la privacidad

20. El Comité recomienda que el Estado parte intensifique sus esfuerzos para proteger los niños y niñas especialmente a los y las adolescentes, que son estigmatizados como violentos, lo que podría constituir un ataque ilegal contra el honor y la reputación del niño y la niña, y alentar a los Medios de comunicación para proteger la privacidad de los niños, niñas y adolescentes.

Acceso a la información apropiada.

21. El Comité recomienda que el Estado parte promueva el acceso de las niñas, niños y adolescentes a información apropiada de una diversidad de fuentes y fortalecer los programas para niñas, niños y adolescentes, así como padres, madres y maestros, sobre seguridad en Internet, particularmente en relación con el ciberacoso y el acoso por parte de adultos con fines sexuales.

D. Violencia contra los niños (artículos 19, 24 (3), 28 (2), 34, 37 (a) y 39)

Niños y niñas afectados por maras.

22. El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para abordar el fenómeno de las maras (pandillas juveniles), en particular la adopción de la política nacional "Plan El Salvador Seguro", pero sigue profundamente preocupado por el alcance de la violencia criminal que afecta a las niñas, niños y adolescentes en particular:

- a) La tasa extremadamente alta de asesinatos y desapariciones que afectan a las niñas, niños y adolescentes, la mayoría de ellos cometidos por maras, y la vulnerabilidad de los niños desde los 5 años y niñas de 12 años reclutados por las maras;
- b) La elevada tasa de impunidad de los delitos cometidos contra niñas, niños y adolescentes por maras llevando a cabo investigaciones y procesamientos limitados y pocos casos llegan a los tribunales y resultando en sanciones a los perpetradores;
- (c) La falta de reconocimiento oficial del impacto que las maras y la violencia criminal tienen sobre el desplazamiento interno de las niñas, niños, adolescentes y sus familias;
- (d) El enfoque todavía limitado en las causas estructurales de la violencia, evidenciado por los recursos limitados asignados a los pilares de prevención y rehabilitación de las políticas nacionales, y la prevalencia de un enfoque represivo de la seguridad, incluida la progresiva implicación del ejército;
- (e) La clasificación de los miembros de maras como terroristas, lo que implica la penalización de la asistencia para la rehabilitación de los niños que desean abandonar esos grupos.

23. Con referencia a su comentario general No. 13 (2011) sobre el derecho del niño a libertad de todas las formas de violencia, y tomando nota de la meta 16.2 de los Objetivos de Desarrollo para acabar con todas las formas de violencia contra los niños, el Comité insta al Estado cede a que:

- (a) Revisar las políticas y programas que abordan la violencia y la criminalidad por maras con vistas a adoptar acciones más efectivas para la prevención de asesinatos, Desapariciones y reclutamiento de niños por parte de grupos criminales, abordando la raíz o causas de la violencia y el reclutamiento de niños, como la pobreza y la discriminación, teniendo en cuenta las necesidades particulares de los niños y niñas víctimas;
- (b) Fortalecer las capacidades técnicas e investigativas de la policía, el enjuiciamiento, y aumentar los recursos humanos y financieros disponibles para la policía y El poder judicial para llevar a cabo investigaciones de delitos de manera inmediata, imparcial y exhaustiva cometidos por maras contra las niñas, niños y adolescentes, llevando a los responsables ante la justicia; CRC / C / SLV / CO / 5-6 6
- c) Reconocer oficialmente la violencia como causa fundamental del desplazamiento interno, y tomar las medidas necesarias para implementar efectivamente la hoja de ruta del Ministerio de Justicia para la coordinación interinstitucional de la atención integral y protección de los víctimas
- (d) Revisar el "Plan El Salvador Seguro" para reflejar la situación particular de la niñez y adolescencia y reforzar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para Implementar efectivamente las medidas dirigidas a la prevención de la violencia (Eje 1, Prevención de la violencia), rehabilitación y reinserción (Eje 3, Rehabilitación y reinserción) y servicios a víctimas infantiles (Eje 4, Atención y protección de las víctimas);
- e) Revisar la Ley especial contra los actos terroristas con miras a eliminar la clasificación de miembros de maras como terroristas;

(f) Intensifique sus esfuerzos para implementar el Plan de Acción Nacional para poner fin a la Violencia contra las niñas, niños y adolescentes y lograr una Alianza mundial para seguir cooperando con UNICEF, las Naciones Unidas, Programa de Desarrollo (PNUD) en este sentido.

Tortura y otros tratos o penas crueles o degradantes.

24. El Comité está seriamente preocupado por las continuas denuncias de tortura, Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de niñas, niños y adolescentes por parte de la policía y fuerzas armadas, particularmente en la lucha contra el crimen organizado, y recordando sus recomendaciones anteriores (CRC / C / SLV / 3-4, párr. 44) insta al Estado parte a:

- a) Reforzar sus medidas dirigidas a la policía y las fuerzas armadas para prevenir que las niñas, niños y adolescentes sean sometidos a torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, particularmente durante y después de las operaciones de seguridad;
- (b) Reforzar las capacidades de la Inspección General de Seguridad Pública para poner En su lugar, el sistema de control interno y externo de la policía, de manera pronta y debidamente registrar, investigar y procesar todas las denuncias de tortura y malos tratos a las niñas, niños y adolescentes por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y las capacidades de los tribunales para juzgar y sancionar a los perpetradores;
- (c) Considerar la creación de un mecanismo nacional de prevención independiente para la Prevención de la tortura.

25. Al Comité le preocupa profundamente que el castigo corporal dirigido a las niñas, niños y adolescentes sea todavía legal y culturalmente justificado, y que la encuesta de indicadores múltiples para 2014 Demostró que el cuarenta por ciento de la niñez y adolescencia sufra castigos corporales en el hogar. Con referencia a su Observación general N° 8 (2006) sobre los castigos corporales y recordando sus recomendaciones anteriores (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párr. 55), el Comité insta a la Estado parte a:

- (a) Adoptar de inmediato una ley que prohíba los castigos corporales en todos los entornos; (b) Revisar el artículo 215 del Código de la Familia, el artículo 204 del Código Penal, y el artículo 38 de la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes para la criminalizar el castigo corporal sin excepciones;
- (c) Tomar medidas para promover formas positivas, no violentas y participativas. De crianza y disciplina.

Abuso y abandono

26. El comité observa con preocupación los 45.925 casos de maltrato y abandono que afectaron a 52.065 niñas, niños y adolescentes que informaron a las juntas de protección entre 2012 y 2015, los 13,011 casos, involucrando a 15,389 niñas, niños y adolescentes reportados al Consejo Nacional para la Infancia y Adolescentes en 2016; y la falta de información sobre el seguimiento de estos casos, la Comité recomienda que el Estado cede parte:

- (a) Establezca una base de datos de todos los casos de abuso y negligencia cometidos hacia la niñez y adolescencia, emprender una evaluación integral de la situación, causas y la naturaleza de dicha violencia
- (b) Investigar de inmediato los casos de maltrato y abandono infantil y sancionar a los perpetradores
- (c) Fortalecer los programas de sensibilización y educación, con la participación de las niñas, niños y adolescentes, para formular una estrategia integral para prevenir y combatir el abuso infantil a nivel familiar y comunitario.

Violencia de género, explotación y abuso sexual.

27. El Comité está profundamente preocupado por:

- (a) El índice de violencia sexual contra las niñas, excepcionalmente alto y en aumento, en los primeros ocho meses de 2017 registrando 1,029 casos de delitos sexuales cometidos contra niñas de 13 a 17 años, siendo la violación la ofensa más denunciada en 769 casos;
- (b) La vulnerabilidad de las niñas, a partir de los 12 años, conocidas como "novias", siendo blanco de maras con fines sexuales; y
- (c) La impunidad general de los casos de violencia sexual contra las niñas, con el 90% de estos casos, entre 2013 y 2016, no dio lugar a sanciones.

28. Tomando nota del objetivo 5.2 sobre la eliminación de la violencia contra todas las mujeres y niñas, incluyendo los tipos de explotación sexual y de otro tipo, el Comité insta al Estado a que:

- (a) Establezca mecanismos, procedimientos y directrices para garantizar el registro obligatorio de los casos de abuso y explotación sexual de niñas; y garantizar canales de información accesibles, confidenciales y amigables para las niñas, niños y adolescentes para tales violaciones;
- (b) Desarrollar e implementar los protocolos necesarios para que los trabajadores de la salud y las entidades encargadas de hacer cumplir la ley aseguren que los casos de violación a menores de edad se registren, investiguen y procesen sin demora y que los perpetradores estén debidamente sancionados, que

las niñas, niños y adolescentes víctimas reciban el apoyo necesario para su cuidado físico, psicosocial y su rehabilitación.

- (c) Fortalecer la política “Ciudad Mujer Joven” para combatir efectivamente la violencia sexual y de género contra las niñas;
- (d) Brindar capacitación sustantiva regular a jueces, abogados, fiscales y la policía sobre procedimientos estandarizados, sensibles al género para tratar con las niñas víctimas y capacitación sobre cómo los estereotipos de género por parte del poder judicial afectan negativamente a la aplicación de la ley.

Prácticas nocivas

29. El Comité recomienda que el Estado emprenda programas integrales de sensibilización sobre los efectos nocivos de las uniones civiles que involucran a las niñas, sobre su salud física y mental y su bienestar. Estas acciones deben dirigirse a niñas y niños, familias, profesionales de la salud y educación y jueces.

E. Ambiente familiar y cuidado alternativo (arts. 5, 9-11, 18 (1) y (2), 20-21, 25 y 27 (4))

Ambiente familiar

30. El Comité recomienda que el Estado:
- (a) Intensifique sus esfuerzos para desarrollar e implementar servicios integrales para la familia y programas de apoyo tales como capacitación de los padres, orientación familiar, visitas al hogar y programas de recreación familiar en cada comunidad; y promover el reparto equitativo de la responsabilidad de sus hijos por parte de las madres y los padres;
 - (b) Fortalecer la red de cuidado infantil, directivas de protección y comités locales para los derechos de los niños, niñas y adolescentes con el fin de identificar signos tempranos de abuso y tomar medidas correctivas con prontitud; y
 - (c) Proporcionar apoyo social, psicológico y / o financiero a las familias afectadas por la migración para brindar asistencia adecuada a los hijos de padres migrantes.

Niños y niñas privados de un entorno familiar.

31. El Comité acoge con satisfacción la disminución del número de niñas, niños y adolescentes internados en instituciones, pero sigue preocupado por las denuncias de malos tratos en los centros y por la información insuficiente sobre las medidas adoptadas para abordar los casos denunciados. El Comité recuerda sus recomendaciones anteriores (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párr. 49) y recomienda que el Estado adopte medidas inmediatas para crear un mecanismo adecuado para recibir denuncias de niñas, niños y adolescentes y revisar las medidas de institucionalización; mejorar los programas de acogida para la reinserción en el entorno familiar; y actualizar el marco legal para la supervisión de proveedores de atención alternativa.

Adopción

32. El Comité acoge con satisfacción la nueva Ley de adopción del 10 de octubre de 2017 y alienta al Estado a garantizar que la autoridad central de adopción recientemente creada tenga los recursos necesarios para operar y garantizar la coordinación efectiva entre las entidades involucradas en los procesos de adopción; para mejorar la recopilación de datos desagregados; y aclarar las condiciones de adopción por parte de los padres de crianza temporal.

F. Discapacidad, salud básica y bienestar (arts. 6, 18 (3), 23, 24, 26, 27 (1) - (3) y 33)

Niños y niñas con discapacidades

33. Mientras se acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el Estado en relación con la salud, la educación y la recopilación de datos de niñas, niños y adolescentes con discapacidades, el Comité se remite a su Observación general Nº 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidades y recomienda que el Estado adopte un enfoque basado en los derechos a la discapacidad y:

- (a) Considerar la posibilidad de revisar la Ley para la protección integral de niños y adolescentes con miras a garantizar la inclusión plena de la niñez y adolescencia con discapacidades en la sociedad;
- (b) A la luz de la Política Nacional para la Atención Integral de las Personas con Discapacidad, definir los objetivos y los plazos específicamente sobre los derechos de los niños con discapacidades;

- (c) Continuar invirtiendo en medidas para asegurar que los niños con discapacidades tengan acceso a la atención médica, incluidos los programas de detección e intervención temprana y educación inclusiva;
- (d) Realizar programas de sensibilización, con la participación de niños con discapacidades, dirigidos a profesionales de la salud y la educación, al público y a las familias, para combatir la estigmatización y los prejuicios contra la niñez y adolescencia con discapacidades y promover una imagen positiva.

Salud y servicios de salud.

34. El Comité acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el Estado para promover la salud de las niñas, niños y adolescentes y en referencia a su Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y al tomar nota del objetivo 3.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para poner fin a las muertes prevenibles de recién nacidos y niños menores de 5 años, recomienda al Estado:

- (a) Aumentar significativamente las asignaciones presupuestarias para la salud, estimadas en solo el 2,1% del producto interno bruto nacional para 2018, y establecer líneas presupuestarias claras en relación con la salud de la niñez y adolescencia
- (b) Continuar invirtiendo en medidas para disminuir las muertes prevenibles de recién nacidos y niños menores de 5 años, particularmente en los departamentos de Chalatenango, Santa Ana, La Libertad y Usulután
- (c) Reforzar las medidas tomadas para continuar disminuyendo los costos de salud, incluidos los costos de los medicamentos y aumentar la disponibilidad de vacunas, sin comprometer la calidad.

Salud del adolescente

35. El Comité está profundamente preocupado por la tasa extremadamente alta de embarazos de adolescentes en el Estado, y en particular:

- (a) Que un tercio de todos los embarazos involucran a niñas entre 10 y 18 años; y que un gran número de niñas que quedan embarazadas es el resultado de la violación y la violación estatutaria;
- (b) La falta de acceso a anticonceptivos y servicios de salud sexual para niñas y niños;
- (c) La insuficiencia de los servicios de salud mental para adolescentes embarazadas y madres adolescentes, siendo el suicidio la causa más común de muerte entre las madres adolescentes;
- (d) La información limitada disponible para las adolescentes sobre las consecuencias del virus del Zika para el feto durante el embarazo, y el apoyo inadecuado brindado a los niños nacidos con afecciones relacionadas con el Zika y a las madres de esos niños;
- (e) La prohibición total de los abortos, incluso en los casos en que el embarazo es causado por violación e incesto, cuando la vida de la madre está en riesgo, o cuando el feto es inviable, lo que obliga a las niñas a recurrir a abortos inseguros e ilegales, que pueden llevar a su encarcelamiento;
- (f) El fracaso de las políticas, programas y servicios nacionales para prevenir y disminuir efectivamente los embarazos de adolescentes;
- (g) La atención insuficiente a la raíz de los factores del embarazo adolescente como la pobreza, la exclusión, la discriminación y las normas patriarcales.

36. Con referencia a sus comentarios generales No. 4 (2003) sobre la salud de los adolescentes y No. 20 (2016) sobre la implementación de los derechos del niño durante la adolescencia, el Comité insta al Estado a:

- (a) Tomar medidas urgentes para abordar, prevenir y reducir los embarazos de niñas, que deben incluir la disponibilidad generalizada de anticonceptivos y el acceso a servicios de salud sexual confidenciales y adecuados para la edad de las niñas y niños;
- (b) Tomar medidas urgentes para garantizar la disponibilidad de servicios de salud mental confidenciales y sensibles al género, apropiados para la edad, para adolescentes embarazadas y madres adolescentes;
- (c) Proporcionar información adecuada y oportuna a las adolescentes sobre las enfermedades transmitidas por los mosquitos, incluido el virus Zika, y sus consecuencias sobre el embarazo y los recién nacidos;
- (d) Despenalizar el aborto y garantizar el acceso a servicios de aborto seguro y atención posterior al aborto para niñas adolescentes, asegurándose de que sus opiniones siempre se escuchen y se les dé la debida consideración como parte del proceso de toma de decisiones.

- (e) Garantizar los recursos necesarios para la implementación efectiva de la estrategia nacional intersectorial para la prevención de embarazos en la adolescencia (2017-2027) y programas relacionados, incluidos aquellos destinados a crear conciencia y promover la paternidad responsable y el comportamiento sexual entre niñas y niños;
- (f) Tomar medidas para abordar la pobreza, la exclusión y la discriminación desde los derechos del niño y la perspectiva de género con el objetivo de eliminar los factores fundamentales que llevan a los embarazos de adolescentes.

37. El Comité está preocupado por la falta de instalaciones sanitarias especializadas para niños mayores de 12 años y el número de niños que consumen alcohol, tabaco y drogas, y recomienda que al Estado:

- (a) Poner a disposición instalaciones sanitarias especializadas para niños mayores de 12 años; y
- (b) Continuar tomando medidas para abordar el consumo de alcohol, drogas y tabaco entre los adolescentes, incluso a través de programas y campañas de sensibilización, fortalecer la regulación de las ventas de alcohol y tabaco, y desarrollar servicios accesibles y amigables para la dependencia de drogas y servicios de reducción de daños.

VIH / SIDA

38. Con referencia a su Observación general No. 3 (2003) sobre el VIH / SIDA y los derechos del niño, el Comité recomienda que el Estado continúe tomando medidas para prevenir la transmisión del VIH / SIDA de madre a hijo y mejorar el acceso a Educación de salud sexual y reproductiva de calidad para niños y niñas para prevenir el VIH / SIDA.

Nutrición

39. El Comité sigue preocupado por la incidencia de la desnutrición infantil, principalmente entre los niños en situación de pobreza y, tomando nota del objetivo 2.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para acabar con todas las formas de malnutrición, recomienda que el Estado parte:

- (a) Abordar las determinantes subyacentes de la malnutrición infantil, incluidas las privaciones económicas;
- (b) Continuar invirtiendo en medidas para promover la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses;
- (c) Reforzar sus medidas para abordar el sobrepeso infantil y la obesidad, tanto en áreas urbanas como rurales; y
- (d) Recopilar sistemáticamente datos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición de los niños.

Estándar de vida

40. El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado y la leve disminución de los niveles de pobreza y desigualdad entre 2012 y 2016. Sin embargo, sigue muy preocupado por la alta prevalencia de la pobreza y la pobreza extrema; las disparidades entre zonas urbanas y rurales; y la mayor tasa de pobreza entre los hogares con hijos.

41. El Comité, recordando su recomendación anterior (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párr. 67), y destacando las metas 1.1 y 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para erradicar la pobreza extrema y reducir a la mitad la proporción de personas viviendo en la pobreza, insta al Estado a:

- (a) Priorizar la adopción de medidas para mejorar el nivel de vida de los niños, incluidos los niños indígenas, prestando especial atención a la vivienda, el agua, la alimentación y el saneamiento;
- (b) Adoptar medidas específicas para apoyar a las familias con niños y familias en áreas rurales para mejorar su nivel de vida;
- (c) Llevar a cabo consultas con familias, niños y organizaciones de la sociedad civil sobre el tema de la pobreza infantil, con miras a fortalecer las medidas para reducir la pobreza infantil en las políticas y programas de reducción de la pobreza.

G. Educación, ocio y actividades culturales (arts. 28, 29, 30 y 31).

Educación

42. Si bien se observa el ligero aumento en el presupuesto de educación, el Comité sigue seriamente preocupado por:

(a) El impacto abrumador de la violencia en el acceso de la niñez y adolescencia a la educación, con la mayoría de escuelas en comunidades con la presencia de maras; en zonas con circulación de drogas, con presencia de armas y afectadas por extorsión; la ocurrencia de violencia sexual y trata de niñas y niños en las escuelas; y el elevado número de asesinatos de docentes y alumnos;

(b) La inseguridad que enfrentan las niñas, niños y adolescentes en su camino a las escuelas y dentro de las escuelas;

(c) Los fondos insuficientes asignados a la educación, con solo el 3,2% del producto interno bruto en 2018;

(d) La insuficiencia de docentes y las precarias condiciones de infraestructura con escuelas que carecen de agua, electricidad, saneamiento adecuado y acceso a recursos educativos como bibliotecas, computadoras e Internet;

(e) Las altas tasas de abandono escolar en la educación primaria y secundaria, en particular;

(f) Los niveles más bajos de educación de las madres adolescentes, con niñas embarazadas forzadas a abandonar la educación y enfrentando dificultades para reanudarla después del parto, dificultando su desarrollo personal;

(g) Las dificultades para continuar y reanudar la educación de los niños en situaciones de migración y los estudiantes internamente desplazados.

43. Con referencia a su comentario general No. 1 (2001) sobre los objetivos de la educación y tomando nota de la meta 4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad, el Comité insta al Estado parte a:

(a) Asegurar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para la implementación efectiva del Plan Nacional de Educación (PESE) y todos sus seis componentes, escuelas libres de violencia, maestros, cuidado de niños pequeños, doce niveles de educación, educación superior e infraestructura, que contribuiría tanto al derecho del niño a la educación como a liberarse de la violencia;

(b) Identificar, con la participación de las niñas, niños y adolescentes, las causas de inseguridad y violencia en el camino a las escuelas y dentro de las escuelas y tomar las medidas necesarias para enfrentarlos, favoreciendo las políticas de prevención social;

(c) Tomar las medidas necesarias para abordar las causas profundas del ausentismo escolar y el abandono escolar de niños de 4 a 18 años, según lo identificado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) en 2017;

(d) Adopte medidas urgentes para garantizar que las adolescentes embarazadas y las madres adolescentes reciban apoyo y asistencia para continuar su educación en las escuelas ordinarias y tengan acceso a los servicios de apoyo de las escuelas y los servicios sociales;

(e) Invertir y ampliar las modalidades de educación flexibles para permitir que los niños en situaciones de migración o desplazamiento interno continúen sus estudios con una interrupción mínima.

Desarrollo temprano de la infancia

44. Tomando nota de la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para garantizar que todas las niñas y niños tengan acceso a la calidad del desarrollo infantil temprano, la atención y la educación preescolar, el Comité recomienda que el Estado aumente el acceso a la atención infantil temprana para niños y niñas menores de 2 años y a la educación preescolar para menores de 6 años.

Descanso, ocio, recreación y actividades culturales y artísticas.

45. Recordando su recomendación anterior (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párr. 71) y señalando a la atención del Estado su Observación general N° 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, actividades recreativas, vida cultural y artes, el Comité recomienda que el Estado intensifique sus esfuerzos para crear más lugares públicos y seguros a nivel comunitario para actividades deportivas, culturales, de esparcimiento y recreativas.

H. Medidas especiales de protección (arts. 22, 30, 32-33, 35-36, 37 (b) - (d), 38, 39 y 40)

Niños en situaciones de migración.

46. El Comité acoge con satisfacción la creación del centro de atención integral para migrantes (CAIM) y los centros de atención infantil y familiar (CANAF), y la adopción en 2017 del Protocolo especial para la protección y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes salvadoreños. Con referencia a los comentarios generales conjuntos No. 3 y No. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias y No. 22 y No. 23 (2017) del Comité sobre la Derechos del niño sobre los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, el Comité recomienda que el Estado parte:

(a) Fortalecer el sistema de identificaciones de niños niñas y adolescentes en la etapa previa a la deportación por parte de los consulados salvadoreños en los países de tránsito o destino, y después de la deportación en los centros de asistencia del Estado parte.

(b) Mejorar el acceso a los centros y albergues de asistencia e intensificar las medidas para ampliar el cuidado alternativo basado en la familia a los niños, niñas y adolescentes no acompañados retornados y deportados.

(c) Fortalecer la aplicación del protocolo para el cuidado de niños, niñas y adolescentes no acompañados a través de una mejor coordinación interinstitucional a nivel municipal, en particular cuando los niños abandonan el centro de atención integral para migrantes (CAIM), y extender el protocolo a la niñez migrante no nacionales del Estado parte

(d) Fortalecer la capacidad técnica de las juntas de protección del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONNA) para procesar y dar seguimiento a los casos de niños que necesitan protección, incluso mediante una mejor coordinación con otros servicios;

(e) Desarrollar un protocolo de referencia para identificar y ayudar a los niños, niñas y adolescentes retornados o deportados que son sobrevivientes de violencia sexual y de género;

(f) Continuar buscando asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en este sentido.

Niños y niñas pertenecientes a pueblos originarios

47. Con referencia a su Observación general Nº 11 (2009) sobre la niñez indígena y sus derechos en virtud de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que refuerce sus medidas para promover la educación de calidad de las niñas, niños y adolescentes indígenas, incluida la educación intercultural y bilingüe, para mejorar su estándar de salud, y eliminar la inseguridad alimentaria y la pobreza, con la participación plena y efectiva de la niñez indígena.

Explotación económica, incluido el trabajo infantil.

48. Si bien acoge con satisfacción la creación del sistema de información para la vigilancia y evaluación del trabajo infantil (SIMETI), el Comité toma nota del número elevado y persistente de niños y niñas involucrados en el trabajo infantil, a pesar de los esfuerzos para reducirlo, recomienda al Estado que refuerce sus medidas para combatir la explotación económica de los niños, niñas y adolescentes, especialmente en las zonas rurales, y en particular las niñas que trabajan en el trabajo doméstico y los niños que trabajan en la agricultura y el comercio. Recomienda además que el Estado continúe solicitando asistencia técnica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Niños y niñas en situaciones de calle

49. Con referencia a su Observación general Nº 21 (2017) sobre los niños en situación de calle, el Comité recuerda su recomendación anterior (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párr. 79) y recomienda que el Estado elabore, implemente, monitoree y evalúe una estrategia nacional con participación activa de las niñas, niños y adolescentes que viven y trabajan en las calles, con un fuerte énfasis en la educación, las medidas preventivas a nivel comunitario y la reunificación con sus familias, cuando sea apropiado y en el mejor interés de los niños.

Tráfico

50. El Comité acoge con satisfacción la aprobación en 2015 de la Ley especial contra la trata de personas y el Plan nacional actualizado contra la trata de personas y recomienda que el Estado:

(a) Revise la Ley especial para incluir una definición de trata de personas y niños que sea compatible con el derecho internacional, y ajuste el Plan Nacional y el mandato del Consejo Nacional contra la Trata para incluir a niños menores de 18 años;

(b) Asegurar que el Consejo Nacional cuente con los recursos adecuados para cumplir su mandato y que refuerce sus esfuerzos para investigar, procesar y sancionar sin demora los delitos de trata, incluso por parte de funcionarios gubernamentales;

(c) Desarrollar e implementar procedimientos para identificar a los niños víctimas de la trata, incluso con fines de explotación laboral;

(d) Continuar invirtiendo en información y medidas de sensibilización para crear conciencia sobre la prevención de la trata, informar casos a las autoridades y cambiar el estigma social asociado con las víctimas.

Administración de justicia juvenil

51. El Comité está preocupado por la disminución en la asignación de fondos a medidas no privativas de la libertad, y en referencia a su Observación general No. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia de menores, recuerda su recomendación anterior (CRC / C / SLV / CO / 3-4, párrafo 88) y recomienda que el Estado parte:

(a) Tomar las medidas necesarias para establecer un sistema especializado de justicia penal juvenil de conformidad con la ley, que incluya medidas no privativas de la libertad, como desvío, mediación, asesoramiento;

(b) Asegurar que la detención se utilice como medida de último recurso y por el período de tiempo más breve posible y que se revise periódicamente con miras a su retiro;

(c) Revisar las "Disposiciones especiales para el control y seguimiento de la población de retornados salvadoreños clasificados como miembros de maras, pandillas y asociaciones ilícitas" adoptadas en 2017 para distinguir entre niños y adultos y garantizar que los niños sean tratados de acuerdo con las normas internacionales sobre justicia juvenil;

(c) Asegúrese de que la legislación no reduzca los estándares de protección para la niñez y adolescencia, como la edad mínima de responsabilidad penal, y revise los artículos 52, 53 y 54 enmendados de la Ley de Justicia penal Juvenil que permiten a la Fiscalía detener a las niñas y niños con órdenes administrativas, con miras a garantizar que una decisión judicial es obligatoria para la detención de cualquier niño;

(d) Tomar medidas inmediatas para prevenir e investigar a fondo las muertes de niños bajo custodia; y para prevenir la violencia entre pares;

(e) Mejorar la educación y la formación profesional en los centros de detención juvenil;

(f) Establecer un mecanismo de denuncia independiente y confidencial accesible para los niños privados de libertad;

(g) Proporcionar capacitación sistemática a la policía, el personal de prisiones, los fiscales y los jueces sobre la Convención y las normas de justicia penal juvenil;

(h) Asegurar la provisión de asistencia legal calificada e independiente para los niños en conflicto con la ley durante todo el proceso legal; y

(i) Tomar medidas de sensibilización para eliminar la falsa percepción, entre la población, los legisladores y los agentes del orden público, de que los adolescentes son responsables de la mayoría de los delitos y la violencia y de que se benefician de la impunidad debido al sistema especializado de justicia penal juvenil.

Niños víctimas y testigos de delitos.

52. El Comité recomienda que el Estado:

(a) Intensifique sus esfuerzos para proteger la identidad de las niñas, niños y adolescentes víctimas y testigos que participan en procesos judiciales; y

(b) Continuar invirtiendo en la creación de centros locales para la atención de las víctimas (OLAV), proporcionando la atención adecuada a todas las niñas, niños y adolescente víctimas de delitos.

Seguimiento de las observaciones finales anteriores y recomendaciones del Comité sobre el Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía

53. El Comité lamenta la falta de información sobre la aplicación de sus observaciones finales de 12 de febrero de 2010 sobre el informe inicial del Estado parte en virtud del Protocolo Facultativo (CRC / C / OPSC / SLV / CO / 1) y recomienda que el Estado parte

(a) Definir y criminalizar la venta de niñas, niños y adolescentes de conformidad con el Protocolo Facultativo y revisar la Ley Especial contra el Delito Cibernético de 2016 para incluir todos los delitos en virtud del Protocolo Facultativo;

(b) Definir y criminalizar la venta de niños de conformidad con el Protocolo Facultativo y revisar la Ley Especial contra el Delito Cibernético de 2016 para incluir todos los delitos en virtud del Protocolo Facultativo;

(c) Intensifique sus esfuerzos para investigar y procesar casos de venta de niños, niña y adolescente, prostitución infantil y pornografía infantil, incluso en línea, y sancionar a los perpetradores;

(d) Reforzar las medidas para prevenir y proteger a los niños de los delitos previstos en el Protocolo Facultativo, incluido en línea, como el proyecto "Protección de niños y adolescentes contra la violencia, el abuso y la explotación sexual en línea"; y

(e) Continuar buscando asistencia técnica de, entre otros, UNICEF y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Seguimiento de las recomendaciones anteriores del Comité sobre el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados

54. El Comité recuerda sus recomendaciones anteriores (CRC / C / OPAC / SLV / CO / 1) y solicita al Estado que proporcione información sobre:

(a) La prohibición por ley del reclutamiento de menores de 15 años en fuerzas o grupos armados y su participación directa en las hostilidades (párr. 5 a)); y

(b) La abolición por ley del reclutamiento voluntario de 16 y 17 años, para reflejar la situación en la práctica (párr. 17 (b)).

55. El Comité, a la luz de la inconstitucionalidad de la ley de Amnistía de 1993, recomienda que el Estado parte investigue y enjuicie a los presuntos autores de Crímenes contra los niños, niñas y adolescentes durante el conflicto armado interno para garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

55. El Comité, a la luz de la inconstitucionalidad de la ley de Amnistía de 1993, recomienda al Estado parte que investigue y enjuicie a los presuntos autores de delitos contra niños durante el conflicto armado interno para garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no recurrencia.

56. El Comité alienta al Estado parte a aumentar los recursos humanos, técnicos y financieros de la Comisión Nacional de Búsqueda de Niños Desaparecidos durante el Conflicto Armado Interno, creado en 2010, para registrar e investigar todos los casos denunciados de desapariciones forzadas de niños, incluidos aquellos identificadas por organizaciones de la sociedad civil, tales como "Asociación Pro-Búsqueda".

I. Ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos.

57. El Comité recomienda que el Estado parte, considere la posibilidad de ratificar los siguientes tratados de derechos humanos:

- a) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas;
- b) Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y
- c) Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

J. Cooperación con organismos regionales.

58. El Comité recomienda que el Estado parte coopere con la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la implementación de la Convención y otros instrumentos de derechos humanos, tanto en el Estado parte como en otros Estados miembros de la OEA.

IV. Implementación y reporte

A. Seguimiento y difusión.

59. El Comité recomienda que el Estado parte se asegure de que las recomendaciones contenidas en las presentes observaciones finales se apliquen plenamente; y que los informes quinto y sexto combinados, las respuestas escritas a la lista de cuestiones y las presentes observaciones finales se difundan ampliamente.

B. Mecanismo nacional de información y seguimiento.

60. El Comité alienta al Estado parte a establecer un mecanismo nacional para la presentación de informes y el seguimiento como una estructura gubernamental permanente que tiene el mandato de coordinar y preparar informes y comprometerse con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, así como con la coordinación y el seguimiento. El seguimiento nacional y la implementación de las obligaciones del tratado y las recomendaciones y decisiones que emanan de tales mecanismos.

C. Siguiente reporte

61. El Comité invita al Estado parte a presentar su séptimo informe periódico a más tardar el 1 de septiembre de 2023 e incluir en él información sobre el seguimiento de las presentes observaciones finales. El informe debe cumplir con las directrices armonizadas para la presentación de informes específicas de los tratados del Comité aprobadas el 31 de enero de 2014 (CRC / C / 58 / Rev.3) y no debe exceder las 21200 palabras (véase la resolución 68/268 de la Asamblea General, párr. 16). En el caso de que se presente un informe que exceda el límite de palabras establecido, se solicitará al Estado parte que acorte el informe de acuerdo con la resolución mencionada anteriormente. Si el Estado parte no está en posición de revisar y volver a enviar el informe, no se puede garantizar la traducción del mismo para su consideración por el órgano del tratado.



Violencia contra las mujeres en la política

Investigación en partidos
políticos de Guatemala



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Violencia contra las **mujeres** en la **política**

Investigación en partidos
políticos de Guatemala

© Instituto Nacional Demócrata (NDI)

Para Asuntos Internacionales

-NDI Guatemala -

5a Avenida 5-55 zona 14, Guatemala C.A.

Edificio Europlaza 8vo Nivel, Oficina 803

PBX +502 23853771 +502 23853342

Página Web: www.ndi.org

Facebook: NDI-Guatemala

Twitter: NDIGuate

Eduardo Núñez Vargas

Director Residente Guatemala

Julio Donis

Coordinador de Programas

Ana Castro

Oficial de Programas

Hugo Novales

Oficial de Programas

Gabriel Reyes Silva

Asistente de Programas

Isabel Torres

Investigadora

Comunica Honduras (www.comunica.com.hn)

Diseño de portada

El contenido de este material puede ser reproducido total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

El contenido expresado en esta publicación es responsabilidad exclusivamente de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones del Instituto Nacional Demócrata ni de los donantes.

El estudio “Violencia contra las mujeres en la política: Investigación en partidos políticos de Guatemala” es posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Contenido

Agradecimientos

Presentación

Resumen ejecutivo

1. Metodología de investigación **9**

2. El contexto: derechos políticos y participación política de las mujeres guatemaltecas **13**

3. Violencia contra las mujeres en la política: conceptualización, manifestaciones y desarrollos jurídicos **21**

4. Violencia contra las mujeres en partidos políticos de Guatemala: hallazgos de la investigación **35**

5. Conclusiones y recomendaciones para la acción **53**

Bibliografía **67**

Sobre la autora **72**

Agradecimientos

El Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Guatemala agradece el apoyo y la colaboración para el desarrollo de este estudio a los partidos políticos Convergencia, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) y TODOS, particularmente a sus Secretarías y Secretarios Generales por facilitar la participación de sus militantes y afiliados durante el proceso de entrevistas y grupos focales.

Se agradece de igual manera a las personas que participaron en las actividades públicas para presentar este estudio, expresando su opinión sobre el mismo. Finalmente agradecemos a cualquier persona de forma individual o institución que desee utilizar y poner en práctica las recomendaciones de esta investigación que de alguna manera contribuirán a una mejor democracia.

Presentación

La democracia, como ideal de organización política y como forma de convivencia, ha estado históricamente llamada a las demandas de mayor igualdad y representatividad. El debate contemporáneo sobre la democracia centra su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como en su capacidad para neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y de discriminación hacia amplios sectores poblacionales. Uno de los aspectos centrales en discusión, se relaciona con el goce y ejercicio pleno de derechos por parte de las diversidades sociales, partiendo del hecho que las diferencias no deben suponer desigualdad.

Durante mucho tiempo, las mujeres no fueron consideradas sujetas de derechos y mucho menos ciudadanas, estando excluidas de la vida política y pública. Es indiscutible que la condición de ciudadanas, mediante el sufragio, les permitió el ingreso nominal al espacio de lo político. Sin embargo, la realidad evidencia que alcanzar una representación equitativa e igualitaria de las mujeres en el acceso y participación en la dirección de los asuntos públicos -parte de sus derechos políticos- en igualdad y no discriminación, continúa siendo un desafío que comparte Guatemala con muchos otros países del mundo.

El Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) desarrolla acciones para el apoyo y fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas, en conjunto con sus socios nacionales, siendo parte de su trabajo la promoción de la plena participación y representación política de las mujeres considerando los obstáculos que la limitan.

La violencia contra las mujeres en la política es un ámbito de especial preocupación, que ha motivado a NDI la generación de sus iniciativas globales “Plan de acción global: gane con las mujeres” y “Cese a la violencia: valorando la violencia en contra de las mujeres en los partidos políticos” (conocidas en idioma inglés, como *Win with Women Global Action Plan* y *No Party to Violence: Assessing Violence Against Women in Political Parties*, respectivamente). En ese marco, se han propiciado estudios en varios países -Honduras, Costa de Marfil, Tanzania y Túnez- que proporcionan nuevas perspectivas de abordaje y de acción.

El NDI pone a disposición el estudio ***Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en partidos políticos de Guatemala***, aspirando con esta publicación, a colocar la problemática en el centro de las preocupaciones democráticas de los partidos políticos y de la sociedad guatemalteca.

Resumen ejecutivo

El Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) impulsa la investigación con el **objetivo** de explorar en Guatemala, las causas, naturaleza e impacto de la violencia hacia las mujeres en el ámbito de la política, particularmente en los partidos políticos. Se realiza para esos fines, indagación cualitativa con personas clave en **cuatro partidos**: Convergencia (CONVERGENCIA), Frente de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN), Todos (TODOS) y Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

En el **primer apartado** se reseñan los aspectos metodológicos. La recopilación de información comprendió la revisión documental diversa y la indagación cualitativa mediante entrevistas a profundidad con mujeres y hombres dirigentes de los partidos políticos (ocho en total), grupos focales solo con mujeres de los partidos políticos (cuatro grupos focales con 32 mujeres políticas en total), y encuestas a mujeres y a hombres de los partidos (30 en total).

Para esos fines, se utilizó la metodología y materiales elaborados por NDI en el marco de sus iniciativas globales “Plan de acción global: gane con las mujeres” y “Cese a la violencia: valorando la violencia en contra de las mujeres en los partidos políticos” (conocidas en idioma inglés, como *Win with Women Global Action Plan* y *No Party to Violence: Assessing Violence Against Women in Political Parties*, respectivamente). Éstas han sido empleadas en estudios similares realizados por NDI en otros países, siendo Honduras el primero en América Latina, por lo que la investigación para Guatemala se desarrolla con igual estructura y base de análisis.

La documentación examinada y los resultados de la aplicación de las herramientas fueron procesados, organizados, sistematizados y analizados, permitiendo la elaboración de un informe exclusivamente para cada partido político y de un informe de país con fines de divulgación pública.

Mediante el **segundo apartado**, se brinda una descripción sucinta sobre la participación política de las mujeres guatemaltecas en el marco del goce y ejercicio de sus derechos políticos, con el fin de propiciar un contexto general de los aspectos relevantes que se vinculan con el objetivo de investigación.

El **tercer apartado** propicia el marco conceptual sobre la violencia política hacia las mujeres y sus manifestaciones, teniendo como referente el elaborado por NDI y otros desarrollos en la materia. Se reseñan los marcos jurídicos y normativos o prácticas existentes en América Latina para el abordaje de la problemática, y las herramientas legales elaboradas como modelo por organismos internacionales.

Existe una “naturalización” de las conductas de violencia política como parte de

la práctica política y de la contienda por el poder, la cual se conceptualiza como toda manifestación de violencia en el ámbito político dirigida contra las mujeres por el hecho de serlo (o que afecta desproporcionadamente a las mujeres), cuyo objetivo o resultado es impedirles total o parcialmente gozar de sus derechos políticos. Esta violencia se produce por el hecho de ser mujer y participar en el espacio público y político, teniendo presente que no es el espacio físico donde se realiza la violencia el que la define, sino las relaciones de poder que en él se producen.

Los hallazgos de la investigación se destacan en el **cuarto apartado**. Se coincide por las personas dirigentes de todos los partidos políticos, que la violencia en la política hacia las mujeres, no es parte de una voluntad partidaria. Su existencia requiere de atención, pues es contraria a los principios y funcionamiento democrático partidario.

Las mujeres de los distintos partidos políticos evidencian que, si bien hay diversas manifestaciones de violencia -a hombres y a mujeres- que se han considerado como “propias” del ejercicio de la política, las mujeres son objeto de violencia específica en razón de construcciones socioculturales de género que reproducen patrones y estereotipos de desigualdad y discriminación en la política. La violencia hacia las mujeres en la política se da en los distintos ámbitos de participación: en la vida partidaria; en la selección y nominación a las listas de puestos de elección popular; y en el ejercicio del cargo de diputación o municipal.

El **quinto apartado** desarrolla las principales conclusiones y recomendaciones para la acción, con base en los resultados de la investigación. La violencia contra las mujeres políticamente activas es un problema grave que les desincentiva de participar en los procesos políticos, constituye una violación fundamental a su dignidad humana, socava la democracia, y es un obstáculo para el fortalecimiento de sociedades igualitarias y no discriminatorias.

Las recomendaciones para la acción se dirigen a los partidos políticos, a las instituciones públicas y a la sociedad civil. Pretenden hacer visible la problemática, así como facilitar iniciativas que contribuyan al fortalecimiento de los procesos internos partidarios de democratización y de promoción de relaciones igualitarias, no discriminatorias y no violentas. La profundización de los procesos democráticos en el ámbito de la política, exige cambios de distinta índole a las instituciones y a las personas actoras para la construcción de una nueva cultura política.

Metodología de investigación

1.

La investigación es impulsada por el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) con el **objetivo** de explorar en Guatemala, las causas, naturaleza e impacto de la violencia hacia las mujeres en el ámbito de la política, particularmente en los partidos políticos. Considerando¹ la relevancia en el escenario político-electoral resultante de las elecciones generales de 2015, el grado de institucionalidad y las relaciones de asistencia técnica existentes con NDI, se seleccionó **cuatro partidos políticos**² para el estudio. Estos se enumeran a continuación, en orden alfabético.

- Convergencia (CONVERGENCIA)
- Frente de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN)
- Todos (TODOS)
- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)

El proceso de investigación se desarrolló entre junio y septiembre de 2018. Se puso en práctica una **metodología** de recopilación de información que utiliza fuentes primarias y secundarias, particularmente llevando a cabo revisión documental diversa y contactos con personas clave de los partidos políticos para la indagación cualitativa.

Las **herramientas de investigación cualitativa** utilizadas forman parte de la metodología y materiales elaborados por NDI como parte de su iniciativa global “Cese a la violencia: valorando la violencia en contra de las mujeres en los partidos políticos” (conocida en idioma inglés, como *No Party to Violence: Assessing Violence Against Women in Political Parties*). Han sido empleadas en estudios similares llevados a cabo por NDI en otros países, siendo Honduras³ el primero en América Latina, por lo que la investigación para Guatemala se desarrolla con igual estructura y base de análisis.

Entre los días 8 a 14 de julio de 2018, se realizaron entrevistas a profundidad con mujeres y hombres (ocho en total) dirigentes de partidos políticos, así como grupos focales solo con mujeres (32 en total), como se detalla seguidamente.

¹ Los criterios específicos tomados en cuenta para la selección, fueron: partido político vigente, con participación en al menos un proceso electoral y con representación en el Congreso de la República; con cierto grado de institucionalidad, tomando en cuenta el número de personas afiliadas, el número de municipios donde tiene organización territorial y el número de municipalidades ganadas; entre los cinco con mayor número de candidaturas en la contienda electoral de 2015 (y participando en las elecciones nacionales de 2019); representativo del espectro ideológico (centro, centro-izquierda, derecha); y relación de asistencia técnica con el NDI.

² Inicialmente, se consideraron cinco partidos políticos, incluyendo el Partido de Avanzada Nacional (PAN). Al momento de llevar a cabo el proceso de indagación cualitativa, dicho partido se retiró del estudio de manera imprevista.

³ Torres García, Isabel. Violencia contra las mujeres en la política: investigación en partidos políticos de Honduras. Instituto Nacional Demócrata (NDI). Honduras. Agosto 2017. <https://www.ndi.org/node/24741>

Entrevistas a profundidad con personas líderes de partidos

Partidos políticos	Mujeres	Hombres	Total
Convergencia (CONVERGENCIA)	1	1	2
Frente de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN)	2	-	2
Todos (TODOS)	1	1	2
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	2	-	2
			8

Las **entrevistas a profundidad** fueron solicitadas a cada partido, en razón del cargo de dirección e independiente del sexo de quien lo ostentara, definiendo cada partido las personas a ser entrevistadas. En el caso de los **grupos focales**, la indagación se realizó con las mujeres designadas por el partido, considerando su amplia experiencia en la labor partidaria y/o en puestos de elección popular en el ámbito municipal o parlamentario. En promedio, las entrevistas a profundidad tuvieron una hora de duración y los grupos focales se llevaron a cabo en tres horas.

Grupos focales con mujeres políticas

Partidos políticos	Total
Convergencia (CONVERGENCIA)	11
Frente de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN)	5
Todos (TODOS)	9
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	7
	32

Adicionalmente, se pidió a cada partido que facilitara los datos de 10 hombres y de 10 mujeres, a quienes se les distribuyó una **encuesta** para ser completada en línea de manera voluntaria. La experiencia demuestra que, aún con el recordatorio constante, la respuesta a las encuestas es difícil de obtener. Se recibieron un total de 30 encuestas.

Encuestas

Partidos políticos	Mujeres	Hombres	Total
Convergencia (CONVERGENCIA)	2	1	3
Frente de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN)	3	1	4
Todos (TODOS)	7	11	18
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	2	3	5
	14	16	30

Las herramientas⁴ utilizadas para las entrevistas a profundidad y grupos focales, consisten en cuestionarios estructurados con preguntas abiertas, propiciando un diálogo e interacción voluntaria por parte de la persona entrevistada o entre los participantes de los grupos focales. La encuesta se compone de un cuestionario de preguntas cerradas, con algunas preguntas diferenciadas si quien contesta es de sexo masculino o femenino.

El NDI garantiza la confidencialidad y anonimato de la información recibida, que ha sido utilizada exclusivamente para los fines de la investigación. La fuente de las citas que se incluyen en el documento al ser ilustrativas del tema objeto de estudio, refleja ese anonimato, utilizándose denominaciones generales como “persona líder de partido” o “mujer política en grupo focal”.

La documentación revisada y los resultados de la aplicación de las herramientas fueron procesados, organizados, sistematizados y analizados. Se presenta por NDI a **cada partido político**, un reporte cuyo contenido refleja los hallazgos de la investigación y plantea recomendaciones para la acción, a fin de contribuir al fortalecimiento de los procesos internos de democratización y promoción de relaciones igualitarias y no discriminatorias.

La síntesis analítica de toda la información constituye un **informe de país** de divulgación pública, que pretende contribuir a la reflexión -de los partidos políticos, las instituciones públicas y la sociedad civil guatemalteca- sobre la existencia de prácticas que han sido naturalizadas en el ámbito de lo público y la política, que constituyen formas de violencia que lesionan los derechos humanos de las mujeres.

⁴ Las herramientas de investigación cualitativa de NDI pueden encontrarse en: <https://www.ndi.org/WinWithWomen/GlobalActionPlan>

El contexto: derechos políticos y participación política de las mujeres guatemaltecas

Este apartado tiene como objetivo propiciar un contexto general de los aspectos relevantes vinculados con el tema objeto de investigación y no pretende ser un diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en Guatemala. Se presentan a continuación, algunos elementos clave relacionados con los derechos humanos, a fin de introducir el panorama general sobre el goce y ejercicio de los derechos políticos de las guatemaltecas.

Los **derechos humanos** están contenidos en los instrumentos internacionales en la materia, constituyendo un conjunto de **obligaciones de los Estados**, tendientes a garantizar la dignidad humana sin distinción de ninguna clase. La **igualdad y la prohibición de la discriminación** son los dos principios fundamentales de los derechos humanos. Su respeto es la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho.

Los **derechos políticos** comprenden tres manifestaciones sustanciales: el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y el derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública. Ello implica la participación y representación plena de las mujeres, en el ejercicio efectivo del poder político y en el proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política, en igualdad con los hombres y sin ningún tipo de discriminación.

Durante mucho tiempo, las mujeres no fueron consideradas sujetas de derechos y mucho menos ciudadanas, estando excluidas de la política. La ciudadanía y la igualdad eran asuntos de los hombres, al igual que la actividad política y la vida pública. El proceso de cambio liderado por las mujeres desde finales del siglo diecinueve e inicios del veinte, propició el reconocimiento de sus derechos políticos (Torres García, 2014). Sin embargo, la realidad evidencia que alcanzar una **representación equitativa e igualitaria** de las mujeres, continúa siendo un **desafío** a nivel mundial.

El mapa de las mujeres en la política de 2017 (UIP y ONU Mujeres)⁵, que es la información estadística disponible más reciente, indica que ascienden a 11 mujeres las Jefas de Gobierno considerando el total de 193 países y que el promedio mundial de mujeres parlamentarias alcanza el 23,4%. Tal como destaca el Secretario General de la Unión Interparlamentaria (conocida en idioma inglés como *Inter-Parliamentary Union*):

⁵ Ver: Mapa de mujeres en la política 2017 (UIP y ONU MUJERES) http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femmesenpolitique_2017_spanish_web.pdf?la=en&vs=1334

“Estos desarrollos muestran que el progreso en igualdad de género continúa siendo lento en todas las estructuras de poder y espacios de toma de decisiones. El poder sigue estando firmemente en poder de los hombres y, aunque hemos sido testigos de tendencias positivas – por ejemplo, el actual número récord de 53 mujeres presidentas de Parlamentos o Cámaras legislativas sobre 273 puestos–, globalmente falta mucho por hacer para que las mujeres participen al mismo nivel que los hombres... La igualdad de representación en posiciones de poder es una precondition fundamental para una democracia verdaderamente efectiva y responsable”.

Se resalta que la región de América Latina y el Caribe sigue manteniéndose a la cabeza a nivel mundial, contando al 1 de setiembre del 2018, con un promedio de 29,8% mujeres parlamentarias (CEPAL, 2018. UIP, 2018) ⁶.

En **Guatemala** se enfrentan los mismos **desafíos** para la vigencia y ejercicio pleno de los derechos políticos de la mitad de su población -las mujeres- en igualdad y no discriminación considerando su diversidad, según garantiza la Constitución Política de la República (1985) y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado (NDI y ONU Mujeres, 2013).

En 1945 se reconoce el derecho al sufragio de las mujeres, a ser ejercido de manera optativa y por quienes supieran leer y escribir. Es hasta en 1965 que se normó como universal, secreto y obligatorio para mujeres y hombres alfabetos y optativo para las personas analfabetas. Sin embargo, en la práctica, para las mujeres el derecho a elegir no ha sido acompañado por el derecho a ser electas. La ampliación de la democracia formal y el inicio de la creciente participación femenina en variedad de ámbitos, se realizó en un **contexto** de paulatino fortalecimiento del autoritarismo y la intolerancia. Es hasta la mitad de la década de 1980, en el marco de la transición hacia la democracia, que:

“...se amplían y fortalecen espacios públicos, se evidencia una coincidencia entre guatemaltecas indígenas y no indígenas en la búsqueda de objetivos comunes, se inicia una incipiente organización alrededor de demandas vinculadas con los derechos humanos y, posteriormente, se introducen reivindicaciones de género.” (IIDH, 2018)

En ese proceso, momentos históricos relevantes fueron la elección de la Asamblea Nacional Constituyente (1984), la emisión y publicación de una nueva Constitución Política (1985), las elecciones generales de 1985 y el inicio del primer gobierno democrático en 1986. Es un periodo de democratización interna y de

⁶ Ver: Observatorio para la igualdad de género 2018 (CEPAL) <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>; Women in National Parliaments-Inter Parliamentary Union 2018 <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010918.htm>; y Las mujeres en el parlamento 2017, perspectiva anual (UIP) <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-03/women-in-parliament-in-2017-year-in-review>

gestación de condiciones para la promoción de los derechos humanos de las mujeres, propiciando acciones nacionales para impulsar políticas de Estado y crear la institucionalidad necesaria para esos fines, así como la presencia de mujeres en cargos públicos (se destaca la designación de Catalina Soberanis como Ministra de Trabajo en 1986, quien posteriormente fue electa diputada y la primera mujer en ostentar el cargo de Presidenta del Congreso de la República en 1991).

Es importante destacar que una definición pluralista e identitaria de país – integrado por cuatro pueblos, multicultural y multilingüe- se asienta a partir de los Acuerdos de Paz (1996), si bien en la nueva Constitución Política de 1985 se contempló algunos cambios en la redefinición del concepto de Estado (Alvarado, 2007). El Instituto Interamericano de Derechos Humanos llama la atención respecto a que: “En un país como Guatemala, el análisis sobre la ciudadanía, la democracia y los derechos políticos involucra considerar el carácter pluricultural de su sociedad y el impacto diferenciado de la exclusión que presenta matices transversales vinculados con la pertenencia étnica, de clase, de adscripción político-ideológica, entre otros.” (IIDH, 2018)

Considerando los nueve procesos electorales efectuados a partir de 1985 y hasta el último en 2015, en promedio, las mujeres parlamentarias electas han representado el 11% del Congreso de la República. En las elecciones de 2015, se alcanzó un 12,7% de diputadas (22 de 158 escaños), número que se incrementa a 13,9% (27) en la actualidad, dado el ascenso de suplentes a titulares por circunstancias diversas (procesos legales abiertos, fallecimientos de representantes electos o aceptación de otros cargos en las instituciones del Estado). La sub representación de las mujeres indígenas es notoria: en el mismo periodo, sólo ha habido diez diputadas indígenas en total, siendo una de ellas electa en 2015; para los hombres indígenas la situación tampoco es más alentadora, pero han contado con mayores escaños y son el 11% de las actuales diputaciones (Tello, ONU Mujeres, 2018).

En el caso de los **gobiernos locales**, tomando como referencia el cargo de mayor autoridad -la Alcaldía- las mujeres han estado escasamente representadas: del 2% en 2007 a 2,9% en 2015. En concreto, en las elecciones generales de 2015 únicamente 10 mujeres fueron electas como alcaldesas en 338 municipios y, de ellas, sólo una es indígena; en los cargos de síndicas y concejalas en propiedad, su

“Puede que las elecciones no sean una prueba definitiva de democracia, pero presentan una oportunidad para poner a prueba una democracia.”

La medida en que las mujeres pueden inscribirse para votar, presentar su candidatura, emitir un voto en secreto y participar en los más altos niveles de la adopción de decisiones representan en su conjunto un indicador de una democracia inclusiva. Cuantas más mujeres participen como votantes, candidatas, dirigentes de partidos políticos y personal de administración electoral, más aceptación ganará su lugar en la política.”

Unión Interparlamentaria, 2017

representación alcanza 7,3% y 11,1%, respectivamente (Tello, ONU Mujeres, 2018. IIDH, 2018).

Los datos presentados, de carácter ilustrativo, evidencian las brechas de representación entre mujeres y hombres, donde la **exclusión política** de las guatemaltecas se agrava al ser indígenas. La **inclusión de las poblaciones indígenas** en los distintos mecanismos de participación, en la institucionalidad del Estado y en la representación, es un reto vigente (CIDH, 2017).

Guatemala se encuentra, en la región latinoamericana, entre las naciones con menor avance en igualdad de género. El Índice Global de Brechas de Género 2017 (conocido en idioma inglés como *Global Gender Gap Index*) del Foro Económico Mundial, analiza las brechas en salud, educación, economía y participación política. El país está situado en el puesto 110 de 144 países, con una brecha de desigualdad de 66,7%, la más grande en el continente americano.

Aunque se ha legislado para favorecer la igualdad y no discriminación hacia las mujeres, se enfrentan importantes desafíos en la adecuada aplicación de la ley. Con fines referenciales, se señala que Guatemala cuenta con el **marco jurídico** para la protección y promoción de los derechos humanos, incluyendo los derechos políticos. Éste se encuentra en la Constitución Política de la República (1985); los Acuerdos de Paz (1996), su Ley Marco (2004) y Reglamento (2006); toda la legislación referida a la igualdad (Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer de 1999, Ley de Desarrollo Social de 2001 y Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación de 2005); así como aquella relacionada con la participación local.

En el país también se ha creado la **institucionalidad** para impulsar la igualdad y no discriminación hacia las mujeres, existiendo la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM, 1981), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM, 2000) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI, 1999 y reformas de 2007). La actual Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, contempla como uno de los ejes de acción para las entidades estatales correspondientes, el de participación sociopolítica. Sin embargo, la dotación a esa institucionalidad de la autoridad correspondiente en la estructura del Estado y del presupuesto necesario para sus fines, continúa siendo insuficiente (ONU, Comité CEDAW, 2017).

El **marco jurídico electoral** de Guatemala se rige principalmente, por la Constitución Política, y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sucesivas reformas de 1987, 1989, 2004, 2006 y 2016) con sus reglamentos. El **sistema electoral** se caracteriza, entre otros, por la elección directa mediante **listas cerradas y bloqueadas**. En las listas plurinominales (diputaciones al Congreso de la República y al Parlamento Centroamericano, concejalías en las corporaciones municipales), la tendencia de los partidos políticos ha sido colocar a las mujeres en las posiciones finales con escasa o nula oportunidad de ser electas, en

circunscripciones pequeñas o en los distritos en que determinado partido sabe que suele perder. A ello hay que sumar que las **candidaturas femeninas**, son minoritarias: en las elecciones de 2015, del total de candidaturas para Presidencia y Vicepresidencia de la República, diputaciones y corporaciones municipales, las mujeres representaron el 17,65% (Tello, ONU Mujeres, 2018. IIDH, 2018. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, 2017).

El sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas de la sociedad. Las **reformas al sistema electoral y de partidos políticos**, para la **inclusión de mecanismos que garanticen la participación plural de las mujeres en su diversidad étnica**, es una deuda pendiente desde los años noventa en que se inician esfuerzos en ese sentido.

En 2016, el Tribunal Supremo Electoral presentó una iniciativa (elaborada con las propuestas de diversidad de organizaciones y redes de mujeres) que incluía la paridad con alternancia, contando con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad; sin embargo, no obtuvo en el Congreso de la República los votos necesarios para su aprobación. A partir de mediados de 2017, se encontraba en discusión parlamentaria un conjunto de reformas a la legislación electoral. En ese marco, un grupo de organizaciones de la sociedad civil promovieron la introducción de otra propuesta tendiente a la paridad con alternancia e inclusión de pueblos indígenas en la representación (artículo 212 bis), que fue descartada en octubre de ese año por la Comisión de Asuntos Electorales. En noviembre de 2017, el Tribunal Supremo Electoral entregó al Congreso una nueva propuesta (iniciativa de ley 5389), que contienen cinco ejes específicos: paridad de género, inclusión étnica y grupos vulnerables, democracia interna de los partidos políticos, postulación y elección de candidaturas, imposiciones de órganos públicos y fortalecimiento del Tribunal. Esta iniciativa fue enviada en diciembre del mismo año, por el pleno del Congreso, a estudio de la comisión parlamentaria correspondiente y a la fecha no se cuenta con dictamen al respecto.

La limitada participación de las mujeres en la vida política y pública de Guatemala, es objeto de especial preocupación del **Comité de Derechos Humanos de la ONU** que supervisa el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el **Pacto de Derechos Civiles y Políticos**. En sus observaciones finales al Estado guatemalteco, emitidas el 7 de mayo de 2018, señala:

“La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones.”

Cumbre Europea sobre Mujeres y Toma de Decisiones. Declaración de Atenas, 1992.

“Igualdad de derechos entre hombres y mujeres, personas indígenas y afrodescendientes.

8. Aunque toma nota del incremento del número de mujeres en la fiscalía y su participación en puestos de dirección, el Comité continúa preocupado por el bajo nivel de representación de las mujeres en el Congreso y en puestos ministeriales. El Comité nota además con preocupación la falta de información acerca del nivel de participación de las personas indígenas y afrodescendientes en la vida pública y política (...).

9. El Estado parte debe:

- a) Continuar reforzando las instituciones que protegen los derechos de las mujeres y de las personas indígenas y afrodescendientes, dotándolas del presupuesto adecuado;
- b) Adoptar medidas concretas para aumentar la representación de las mujeres, personas indígenas y afrodescendientes, en la vida política y pública, particularmente en los cargos directivos y de alto nivel, incluido a través de medidas especiales de carácter temporal, como el establecimiento de cuotas, y supervisando su plena aplicación; (...)

El **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU**, que supervisa la implementación de las obligaciones establecidas en la Convención sobre la **Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW, por sus siglas en inglés), ha expresado con anterioridad su preocupación por el déficit en la representación de las mujeres. En sus últimas observaciones finales al Estado, del 22 de noviembre de 2017, indica:

“26. Preocupa al Comité que los principios de igualdad de género, paridad y alternancia de hombres y mujeres en la designación de candidatos dentro de los partidos políticos no se hayan incluido en las recientes enmiendas de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a pesar de dos decisiones favorables de la Corte de Constitucionalidad, y que las mujeres que se presentan a cargos públicos, incluidas las mujeres indígenas y las afrodescendientes, sigan haciendo frente a obstáculos. También le preocupa la persistencia de una baja representación de mujeres en puestos de adopción de decisiones tanto electivos como de designación; las mujeres ocupan solo dos puestos ministeriales y representan solo el 27% de los jefes de misión en el servicio exterior, el 16% de los miembros del Congreso y menos del 3% de los alcaldes.

27. El Comité reitera la recomendación formulada en el párrafo 26 de sus anteriores observaciones finales (CEDAW/C/GUA/CO/7⁷) y recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte medidas sostenidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, como la enmienda de la Ley Electoral y de Partidos Políticos para

introducir cuotas obligatorias para la representación de mujeres en puestos decisorios tanto electivos como de designación, la aplicación de la alternancia de hombres y mujeres en la designación de candidatos dentro de los partidos políticos y la provisión de incentivos financieros a los partidos políticos a fin de que tengan un número igual de mujeres y hombres en sus listas electorales, de conformidad con los artículos 4, párrafo 1, 7 y 8 de la Convención y las recomendaciones generales del Comité núm. 23 (1997) sobre la mujer en la vida política y pública y núm. 25 (2004) sobre las medidas especiales de carácter temporal, para acelerar la representación de la mujer en todas las esferas de la vida política y pública, en particular en los órganos electivos y los puestos gubernamentales en todos los niveles y en el plano internacional;

b) Aumente la disponibilidad de programas de capacitación y creación de capacidad para las mujeres, incluidas las mujeres indígenas y las afrodescendientes, que deseen entrar en la vida política u ocupar cargos públicos;

c) Aumente la capacidad de los medios de comunicación para que se abstengan de perpetuar los estereotipos de la mujer en la vida pública y política y para que velen por que las mujeres y los hombres que son candidatos o representantes elegidos reciban la misma visibilidad, especialmente durante los períodos electorales;

d) Sensibilice a los políticos, los medios de comunicación, los dirigentes tradicionales y la población en general respecto de que la participación plena, libre y democrática de las mujeres en pie de igualdad con los hombres en la vida política y pública es un requisito para la aplicación efectiva de la Convención, así como para la estabilidad política y el desarrollo económico del país.”

De igual manera, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, ha recomendado en su último informe sobre Guatemala: “18. Promover la participación política de mujeres, y en particular de mujeres indígenas y afrodescendientes, en cargos de decisión por medio del diseño e implementación de medidas de acción afirmativa.” (CIDH, 2017)

La resistencia a la incorporación en el sistema electoral de una acción afirmativa (como la cuota) o permanente como la paridad con inclusión étnica, propicia una reflexión final. En la actualidad, la **paridad** ocupa un lugar predominante en los debates sobre el **enriquecimiento de la democracia**. La paridad es un acelerador de la igualdad de hecho y por su medio, se reconoce el “mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano” (Marques-Pereira, 2005). A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la sub-representación de las mujeres en la política, la paridad

7 Ver: ONU, Comité CEDAW <https://undocs.org/sp/CEDAW/C/GUA/CO/7>

Violencia contra las mujeres en la política: conceptualización, manifestaciones y desarrollos jurídicos

“La paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.”

CEPAL. X Conferencia, Consenso de Quito, 2007.

“A los efectos de la presente norma se entiende por Democracia Paritaria al modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo.”

PARLATINO y ONU Mujeres. Norma marco para consolidar

es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres.

Cuando se habla de paridad, no se hace referencia solo a una correlación de sexos en los órganos de representación. Se trata de una re conceptualización de las responsabilidades de hombres y de mujeres -en el ámbito público y el privado-, para que las mujeres se conviertan en sujetas reales de derechos y en actores políticos con capacidad de intervención y de negociación (Sierra y Del Pino, 2007. ONU Mujeres, 2018).

Acoger la paridad no se trata de un simple cambio numérico, sino una transformación del sentido mismo de la representación política y de la democracia, que acoge la diversidad y se aleja del universal construido por quienes han excluido a las mujeres (Bareiro y Soto, 2015;

Bareiro y Torres García, 2009). Para que la paridad y la igualdad sustantiva alcance todas las dimensiones de la vida pública y privada, se hace necesario un abordaje integral por parte del Estado, así como apelar a la responsabilidad de los partidos políticos como “...actores fundamentales del Estado democrático moderno, articuladores de la expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos” (ONU Mujeres, 2018).

Se trata de situar “...al sistema democrático en el centro de las transformaciones. Representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo” (PARLATINO y ONU Mujeres, 2015). Se requiere entonces, de un avance cualitativo en términos de profundizar los procesos democráticos en el ámbito de la política, lo que exige cambios de distinta índole a las instituciones y a los actores políticos, tendientes a construir una **nueva cultura política**.

La **violencia** es un concepto complejo y de difícil comprensión, tiene multiplicidad de abordajes analíticos, así como causas y consecuencias de naturaleza multifactorial y multidimensional⁸. Es un fenómeno presente en toda la historia de la humanidad que se ha manifestado en guerras, en conquista de territorios, en control de mujeres⁹ y de diversos colectivos humanos, entre otros. Es una construcción social de dominación y sojuzgamiento que ha puesto sobre el tapete la obligación de transformar escenarios y sociedades basadas en la violencia hacia escenarios y sociedades de convivencia, organizadas con fundamento en valores y principios de bien público, que lleven a sistemas democráticos e inclusivos orientados a garantizar los derechos humanos en todas las dimensiones y ámbitos sociales (Arboleda, 2012).

El punto de partida: los derechos humanos

La violencia que enfrentan las mujeres en la esfera política es una **manifestación de los distintos tipos y modalidades de violencia hacia las mujeres**, asentadas en construcciones socioculturales que se expresan en la práctica en tratamientos desiguales y discriminatorios basados en un conjunto de normas de conducta, de estereotipos, de valores, de significaciones distintas y desventajosas otorgadas por la sociedad al hecho de ser mujer. La **desigualdad** y la **discriminación** tienen consecuencias en el tratamiento hacia las personas objeto de las mismas, en la manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; ello influye en las oportunidades y, por consiguiente, en la realización de capacidades y en el ejercicio de los derechos humanos (Ferrajoli, 1999. Facio, 2009. Torres García, 2010).

La comunidad internacional ha realizado esfuerzos para fortalecer la promoción y protección de los **derechos humanos de las mujeres**, aprobando instrumentos jurídicos internacionales específicos que toman como punto de partida la desigualdad y la discriminación histórica hacia la mitad de la humanidad, los que se suman al conjunto de instrumentos que conforman el derecho internacional

⁸ Este apartado retoma aspectos abordados en el estudio similar realizado por NDI en Honduras, si bien gran parte de sus contenidos se adecúan y actualizan tomando en cuenta nueva información sobre experiencias normativas o prácticas en el abordaje de la materia.

⁹ No es casual que el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional reconozca y tipifique como parte de los crímenes de genocidio, lesa humanidad y de guerra, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable en contra de las mujeres.

de los derechos humanos¹⁰. El desarrollo conceptual sobre la violencia contra las mujeres políticamente activas, tiene como marco de referencia las obligaciones estatales contenidas en la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (también conocida como Convención de Belem do Pará) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

“A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

La **Convención CEDAW** define discriminación y establece el concepto de igualdad sustantiva: no se trata sólo de alcanzar la igualdad formal -aquella contemplada en los tratados, la Constitución Política de la República y las leyes-, sino la igualdad real que apunta a la transformación social (Facio, 2009). En la Convención se reconoce el papel de la cultura y de las tradiciones, así como de los roles y estereotipos entre mujeres y hombres, como aspectos fundamentales que contribuyen al mantenimiento de la discriminación hacia la mitad de la población.

Mediante los artículos 2 y 3 los Estados se obligan, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, a la adopción de medidas concretas (legislativas, de política pública y de otro carácter) y en todas las esferas (política, social, económica y cultural) para la eliminación de la discriminación hacia las mujeres. En el artículo 7 se consagra la obligación de eliminar la discriminación en la vida política y pública¹¹.

La **Convención de Belem do Pará** define en su artículo 1 la violencia contra las mujeres y explicita sus distintas manifestaciones, estipulando el artículo 6 que “el derecho de toda mujer a una vida sin violencia incluye... el derecho a ser libre de toda forma de discriminación”. También establece que el derecho a una vida sin violencia, se extiende tanto al “ámbito público como en el privado” (artículo 3).

En este instrumento se consagran como deberes del Estado (artículo 7), la

¹⁰ Instrumentos internacionales básicos del derecho internacional de los derechos humanos: Pacto de Derechos Civiles y Políticos; Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades.

¹¹ Ver también, del Comité ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), las siguientes Recomendaciones Generales: RG N° 19 “La violencia contra la mujer”, actualizada el 14 de julio 2017, mediante la RG N° 35 “Violencia contra la mujer basada política y pública”; y RG N° 28 “Relativa a las obligaciones básicas de los Estados sobre no discriminación” (disponibles en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>).

adopción por todos los medios apropiados y sin dilaciones de políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En los artículos 4 y 5 se refiere al ejercicio libre y pleno de los derechos políticos de las mujeres, en el reconocimiento que “la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”.

Adicionalmente, la comunidad internacional ha venido reiterando por consenso, la necesidad de fortalecer las acciones para que las mujeres gocen plenamente de todos sus derechos. En ese sentido, se destacan los **compromisos éticos y políticos** asumidos por los Estados en distintas **conferencias** mundiales de la Organización de las Naciones Unidas, particularmente las de Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), de la Mujer (Beijing, 1995) y de Desarrollo del Milenio (Nueva York, 2000). Fundamentales también como motores de las agendas gubernamentales en la región, son las conferencias de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), especialmente la IX, X, XI y XIII Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México, 2004; Quito, 2007; Brasilia, 2010; y Montevideo, 2016).

Violencia contra las mujeres en la política: marco conceptual y manifestaciones

La presente investigación se fundamenta en el marco conceptual desarrollado por el Instituto Nacional Demócrata (NDI) como parte de su iniciativa global “Cese a la violencia: valorando la violencia en contra de las mujeres en los partidos políticos” (*No Party to Violence: Assessing Violence Against Women in Political Parties*).

La **violencia contra las mujeres políticamente activas** es una problemática desconocida, ignorada o no reconocida y considerada como parte de las prácticas “naturales” de la política o del “costo de hacer política” y de la contienda por el poder. El NDI destaca que la manifestación específica de esta violencia contra las mujeres, tiene tres **características** particulares:

- “Está dirigida a las mujeres debido a su género.
- Su forma misma puede ser de género, como lo demuestran las amenazas sexistas y la violencia sexual.
- Su impacto es desalentar a las mujeres en particular de ser o de convertirse en políticamente activas.” (NDI, 2017, pág. 12)

El NDI define la violencia contra las mujeres en la política, de la siguiente manera:

“Abarca todas las formas de agresión, acoso, coerción e intimidación contra las mujeres como actores políticos simplemente porque son

“Debe entenderse por violencia contra la mujer 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 privado”.

Convención Belem do Pará, art. 1

mujeres. Estos actos, ya sean dirigidos a mujeres en su rol de electores, líderes cívicos, miembros de partidos políticos, candidatos, representantes electos o funcionarios designados, están diseñados para restringir la participación política de las mujeres como grupo. Esta violencia refuerza los estereotipos y roles tradicionales que se dan a las mujeres, utilizando la dominación y el control para disuadir y excluir a las mujeres de la política.” (NDI, 2017, pág. 12)

Bolivia fue el país latinoamericano pionero en documentar las experiencias de acoso y violencia política, como producto de los esfuerzos de la Asociación de Concejalas (ACOBOL) por evidenciar una práctica lesiva a los derechos políticos de las bolivianas. El concepto desarrollado por las activistas y las académicas que estudiaron el tema, sintetiza claramente en qué consiste esa manifestación específica de violencia:

“Las expresiones, acciones y las prácticas de violencia física, psicológica, sexual económica y simbólica que enfrentan las mujeres que ejercen representación política, sobre todo en ámbitos locales, para atemorizarlas, presionarlas, desprestigiarlas y obligarlas a actuar en contra de su voluntad. En muchos casos para hacerlas renunciar a sus cargos electivos y/o para que asuman decisiones políticas con las cuales no están de acuerdo, en otros para que avalen decisiones discrecionales en el manejo del poder y los recursos, contra toda ética y norma del manejo público y de las funciones que las y los servidores públicos deben cumplir.” (Machicao, 2004, pág. 5)

Las **manifestaciones** de violencia hacia las mujeres políticamente activas, se clasifican en varias categorías comunes (psicológica, física, sexual y económica) de la violencia de género, si bien el ámbito de actuación es en la vida política y pública. El NDI (2017) las describe de la manera siguiente:

- **Violencia psicológica.** Implica

“El problema de la sub representación de las mujeres es el reflejo de la discriminación que enfrentan las mujeres en la vida pública, y la violencia política que se ejerce contra ellas constituye una de sus peores manifestaciones.

Actos como impedir el voto a una mujer, el uso de la violencia sexual contra candidatas electorales; la quema de materiales de campaña electoral a mujeres; las presiones para la renuncia a los cargos; los juicios continuos contra las mujeres en los medios de comunicación, principales perpetradores de violencia simbólica que, basados en prejuicios y estereotipos, socavan la imagen de las mujeres como líderes políticas eficaces; los mensajes violentos y las amenazas que reciben muchas mujeres que ocupan cargos públicos a través de las redes sociales, que a menudo afectan también a sus familiares; constituyen solo algunos de los terribles actos de violencia que enfrentan las mujeres, por el hecho de serlo, en el ejercicio de sus derechos políticos.

Tristemente, esta región ha llegado incluso a ser testigo del femicidio de mujeres por el hecho de participar en política”.

comportamientos hostiles y abusos destinados a causar miedo y/o daño emocional. En política, esto puede incluir amenazas de violencia física, coerción, difamación, acoso sexual, boicot social (que ocurre cada vez más en las redes sociales) y actos con la intención de perjudicar el estatus social e imagen de las mujeres.

Los patrones de abuso y acoso que constituyen violencia psicológica pretenden deslegitimar a las mujeres como actores políticos socavando su confianza, competencia y visibilidad en la esfera política y pública, afectando negativamente la forma en que son retratadas y, por tanto, en cómo se les percibe.

- **Violencia física.** Conlleva lesiones infligidas directamente a las mujeres, así como los actos de lesión corporal contra sus familiares, tales como: asesinatos, secuestros, golpizas e, inclusive, abuso doméstico para evitar su participación política.
- **Violencia sexual.** Comprende actos sexuales e intentos de actos sexuales por coerción, incluyendo comentarios o insinuaciones sexuales no deseadas. Los ejemplos abarcan el acoso sexual (y hasta la violación) con el fin de obligar a las mujeres a “intercambiar” favores sexuales para ganar una candidatura en el partido o conseguir financiación, por ejemplo.
- **Violencia económica.** Implica un comportamiento coercitivo para controlar el acceso a los recursos económicos. Por ejemplo: a las votantes se les puede negar fondos para coaccionar su voto o impedir que voten; a las mujeres políticas se les puede negar sistemáticamente el acceso a los recursos financieros y económicos a los que tienen derecho por ley (para la formación política o para la campaña) y que sí están a disposición de sus copartidarios masculinos.
- **Amenazas y coerción.** Las amenazas pueden ser indicaciones verbales o físicas de la intención de causar daño o cometer violencia. La coerción es la práctica de persuadir o forzar a una persona a hacer algo mediante el uso de amenazas o violencia.

Al profundizar en los **efectos** de la violencia hacia las mujeres en política, cabe destacar la repercusión en el goce y ejercicio pleno de sus **derechos políticos**, como activistas, votantes, candidatas y en el desempeño de un cargo. El NDI (2017) señala que mujeres en política de todo el mundo reportan la misma variedad de experiencias, si bien su naturaleza, intensidad e impacto es diferente en dependencia de los contextos políticos y socioculturales en que estén involucradas políticamente.

“Por ejemplo, se han registrado ataques notorios a mujeres políticamente activas en entornos con sistemas democráticos consolidados y normas

bien establecidas para incluir a las mujeres en el proceso político. Sin embargo, cuando la violencia se dirige a mujeres con menos recursos o que carecen de sistemas de apoyo o estrategias de afrontamiento, esta tiene un mayor impacto en reprimir su voz y participación. Las que se encuentran en circunstancias aún más desfavorecidas -por ejemplo, debido a la extrema marginación o aislamiento físico o geográfico- son vulnerables a todo tipo de abuso y daño, así como a acciones que tal vez no parezcan violentas a primera vista.” (NDI, 2017, pág. 15)

Las investigaciones realizadas por NDI en cuatro países muy diferentes -Honduras, Costa de Marfil, Tanzania y Túnez-, sobre las experiencias de violencia hacia las mujeres en los partidos políticos y su análisis preliminar (NDI, 2018), confirman que:

- La violencia de género al interior de los partidos políticos, continúa impidiendo la capacidad de las mujeres para participar activamente y en condiciones de igualdad en el ámbito político;
- y tiene costos en los beneficios de la gobernabilidad democrática sostenible que un espacio político inclusivo puede crear.

Es común a todas las experiencias registradas a nivel mundial, las repercusiones en la capacidad y voluntad de las mujeres para participar en la vida pública. La violencia contra las mujeres políticamente activas es un **problema grave** que desincentiva la participación de las mujeres en los procesos políticos, constituye una violación fundamental a su dignidad humana, socava la democracia, y es un obstáculo para el fortalecimiento de sociedades igualitarias y no discriminatorias (NDI, 2017).

Se afectan los derechos humanos de las mujeres, en general, y se impacta particularmente en el goce y ejercicio pleno de sus derechos políticos: obstaculiza su participación y representación política; muchas veces ocasiona el abandono de la carrera política después de ejercer algún cargo; inhibe en otras mujeres el deseo de participar en la vida política; y tiene altos costos a nivel personal (emocional, psicológico y físico). Tal como afirma NDI (2017), la “...democracia sin la participación igualitaria y activa de la mitad de la población es imposible, y la violencia representa una amenaza directa a la capacidad de las mujeres de participar libremente y sin temor en la política”.

Desarrollos jurídicos y actuaciones prácticas en América Latina

Es **Bolivia** el país pionero en la región y en el mundo, por contar con un marco jurídico y normativo que tipifica y sanciona la violencia contra las mujeres en la política. La iniciativa de legislación fue impulsada por la Asociación de Concejalas (ACOBOL) durante más de diez años, como parte de las acciones de incidencia

tendientes a lograr una respuesta estatal a las experiencias vividas -especialmente por mujeres políticas municipalistas- y documentadas sostenidamente por la organización.

Se desarrollan **dos definiciones** -acoso político y violencia política- que, si bien están estrechamente relacionadas, plantean diferencias de profundidad o de grado. El **acoso político** se entiende como presiones, impedimento, restricciones, hostigamiento; y la **violencia política** es concebida como agresiones y daño a la integridad personal. En la experiencia boliviana, se definió que todo acto u acción que se inicia como acoso (conflicto en un primer momento) y no se soluciona en ese estado, tiende a convertirse en violencia política en razón de género (Rojas, 2012).

La Ley del Régimen Electoral (Ley N° 26, 2010) reconoce el acoso político como parte de los delitos electorales (artículo 238) y lo define como: “La persona que hostigue a una candidata o candidato, durante o después de un proceso electoral, con el objeto de obtener contra su voluntad la renuncia a su postulación o a su cargo, será sancionada con pena privativa de libertad de dos (2) a cinco (5) años.”

La Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (Ley N° 243, 2012) tiene como objeto (artículo 2): “Establecer mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos individuales y colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres, para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.” Por su relevancia para los fines de la investigación, se transcriben a continuación, las definiciones fundamentales:

“Artículo 7. Definiciones.

Acoso político. Se entiende por acoso político el acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas o en ejercicio de la función político-pública o de su familia, con el propósito de impedir y/o inducir en contra de su voluntad a una acción u omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

Violencia política. Se entiende por violencia política a las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales, cometidas por una persona o grupos de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.”

Se destaca que la ley boliviana enumera los actos que constituyen acoso y violencia política (artículo 8) y establece los mecanismos para la denuncia y sanción por la vía administrativa, penal y constitucional (artículo 14), entre sus principales contenidos.

Otros países han incorporado aspectos tendientes a la protección de la violencia en la política, en las leyes generales sobre violencia contra las mujeres. Este es el caso de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (Decreto N° 520, 2010) de **El Salvador**, que incluye como expresión de violencia, la burla, el descrédito, la degradación o el aislamiento de las mujeres en distintos ámbitos "...incluyendo los espacios de participación política o ciudadana". La Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley N° 26.485, 2009) de **Argentina** contempla en la definición de violencia institucional, aquella que se ejerce en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil.

Interesa destacar el caso de **México** que -principalmente a partir de partir de 2013- desarrolla esfuerzos institucionales para poner en evidencia, prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en la política, aunque no exista un marco legal federal que regule de manera específica ese tipo de violencia. Han sido claves en el proceso, particularmente en período electoral, las instituciones competentes en la materia: Instituto Nacional Electoral (INE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

La Constitución Política de la Ciudad de México (30 de enero, 2016) reconoce la violencia política contra las mujeres como una causal para la anulación de una elección (artículo 27). En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2013), se define la violencia política de género como: "aquellos actos que busquen imponer estereotipos de género, o limitar el ejercicio de la función política de las mujeres" (artículo 21).

Es relevante la creación de una herramienta de actuación interinstitucional por parte de ocho entidades estatales, como es el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género (2016, actualizado en 2017). Por su medio, se unifican criterios, conceptos y procedimientos que estandarizan el tratamiento de la problemática e identifican las responsabilidades y medidas para la atención, sanción y reparación integral ante casos de violencia política contra las mujeres. Este instrumento se utilizó para las elecciones intermedias de 2015-2016 y en el proceso electoral nacional de 2018.

Diversas entidades federativas han incluido en su normativa el concepto de violencia política contra las mujeres y han previsto sanciones, disposiciones que se implementaron para las elecciones generales de 2018. Para ese año: 11 de los 32 Estados de México definen en sus Constituciones o leyes estatales el

concepto de violencia política contra las mujeres y en ocho se prevén sanciones en sus códigos electorales o penales; y 10 de los 32 Estados, cuentan con algún mecanismo para la atención de la violencia contra las mujeres en política y cinco tienen un protocolo que contempla la acción coordinada de varias instituciones.

De manera reciente, el Tribunal Electoral del Estado de México ha emitido jurisprudencia (21/2018) mediante la cual define violencia política de género, que se transcribe seguidamente, por ser de utilidad para los fines del estudio.

"Violencia política de género. Elementos que la actualizan en el debate político.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 6 y 41, Base I, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, se advierte que para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer; ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres.

En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género."

Un último aspecto a mencionar para el caso de México, es la propuesta de modificación y reforzamiento de la legislación existente, en vez de la formulación de nuevas leyes. En ese sentido, el Senado (marzo de 2017), aprueba un Dictamen que tiene por finalidad: "Incorporar la definición de violencia política en razón de género en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

Asimismo, la incorporación de sanciones para quien cometa este tipo de actos". El dictamen se encuentra en la Cámara de Diputados, donde todavía no ha sido discutido y aprobado.

En América Latina, diversos **organismos internacionales** han expresado su preocupación por las manifestaciones de violencia hacia las mujeres en la política, haciendo un llamado a los Estados para su prevención, atención y sanción.

"Adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos"

Consenso de Quito.

X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

CEPAL, 2007

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), con el apoyo de ONU Mujeres, ha formulado una **Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria**¹² que fue aprobada en 2015. En ella, se releva:

- La necesidad de "...desterrar todo tipo de violencia, incluido el acoso político y la violencia política" (artículo 5, de los principios rectores).
- Se reitera en diversos articulados, que "...la prevención y erradicación del acoso y la violencia política hacia las mujeres requiere de medidas, incluidas las legislativas, planes integrales y reformas institucionales para su prevención, sanción y erradicación, en todos los niveles territoriales y en todos los poderes del Estado. Los partidos y organizaciones políticas deben asumir su responsabilidad para prevenir y erradicar este fenómeno."

"Que es responsabilidad del Estado, ciudadanía, partidos políticos, organizaciones sociales y políticas, desarrollar cambios normativos y culturales dirigidos a garantizar la igualdad sustantiva de mujeres y hombres en el ámbito político, según las recomendaciones del Comité ONU para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres y los compromisos asumidos en la Convención de Belém do Pará.

"Que el problema de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres pone de manifiesto que el logro de la paridad política en democracia no se agota con la adopción de la cuota o de la paridad electoral, sino que requiere de un abordaje integral que asegure por un lado, el acceso igualitario de mujeres y hombres en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y por otro, que asegure que las condiciones en el ejercicio están libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política."

Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político

Contra las Mujeres.

Mecanismo de Seguimiento de la OEA a la

¹² Ver Norma Marco en: http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

Un referente fundamental, que constituye el desarrollo conceptual y normativo más reciente, es la **Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres**¹³. Esta se aprueba en mayo de 2017, por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento (MESECVI) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA. Reconoce que la violencia política que se ejerce contra las mujeres, constituye una grave violación a sus derechos humanos y es una amenaza principal para la democracia, llamando la atención sobre: "La urgencia de que, en aplicación de los mandatos establecidos en el marco jurídico internacional e interamericano, los Estados adopten todas las medidas necesarias para su erradicación, en el entendido que la eliminación de la violencia política contra las mujeres es condición esencial para la democracia y la gobernabilidad en el hemisferio."

La Ley Modelo se desarrolla a partir de los contenidos de la mencionada Convención, siendo el **primer esfuerzo de alcance regional** por:

- definir el problema de la violencia política contra las mujeres incorporando el marco jurídico interamericano e internacional;
- identificar a los órganos responsables y las pautas de actuación en relación con la prevención, atención, sanción y reparación de esta violencia; y
- determinar qué tipo de actos de violencia política deben sancionarse -distinguiendo entre faltas graves y gravísimas, y delitos penales-, señalando una serie de sanciones específicas que pueden aplicarse.

La clave de la **definición de violencia en la política** que enuncia la Ley Modelo, se encuentra en la expresión "basada en su género". El concepto abarca así toda manifestación de violencia en el ámbito político dirigida contra las mujeres por el hecho de serlo, o que afecta desproporcionadamente a las mujeres, cuyo objetivo o resultado es impedirles total o parcialmente gozar de sus derechos políticos. Así, esta violencia se produce por el hecho de ser mujer y participar en el espacio público y político, teniendo presente que no es el espacio físico donde se realiza la violencia el que la define, sino las relaciones de poder que en él se producen.

¹³ Ver Ley Modelo en: <https://iknowpolitics.org/sites/default/files/leymodelovienciapolitica-es.pdf>

“Artículo 3. Definición de violencia política contra las mujeres.

Debe entenderse por “violencia política contra las mujeres” cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.

La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica.”

Se destaca que la Ley Modelo establece los **ámbitos** en que puede ocurrir la violencia en la política: el **privado o familiar**, que puede darse cuando la pareja impide el voto a la mujer o la posibilidad de acudir a las urnas; el **público**, refiriéndose a la violencia que puede ocurrir, por ejemplo, en un partido político o a través de un medio de comunicación; y el **estatal**, como es el caso de la violencia perpetrada por personas que ocupan cargos de gobierno. Igualmente, consigna un importante **catálogo de acciones, conductas u omisiones** (artículo 6) que constituyen actos y manifestaciones de la violencia contra las mujeres en política, teniendo en cuenta los diferentes estudios que sobre el tema se han realizado en diversos países de la región.

La Ley Modelo sirve de fundamento jurídico y proporciona a los Estados el marco legal necesario para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en la política y, con ello, avanzar en el proceso de armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales con las disposiciones establecidas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La singular preocupación por la problemática ha sido objeto de un informe (6 de agosto, 2018)¹⁴ de la **Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias**, presentado a la Asamblea General de la ONU. En el documento se explicita que:

“11. Tanto los hombres como las mujeres pueden experimentar la violencia en la política. Esos actos de violencia contra la mujer, sin embargo, se dirigen a ellas debido a su género y adoptan formas basadas en el género, como las amenazas sexistas o el acoso y la violencia sexuales. Su objetivo es disuadir a las mujeres de participar activamente en la política y ejercer sus derechos humanos y afectar, restringir o impedir la participación política de las mujeres individualmente y como grupo. (...)”

12. Esa violencia, incluso en las elecciones y más allá de ellas, comprende todo acto de violencia basada en el género, o la amenaza de esos actos, que se traduce, o puede resultar en daños físicos, sexuales o psicológicos o sufrimiento y está dirigida contra la mujer en la política por su condición de mujer, o afecta a las mujeres de manera desproporcionada. (...)”

15. La violencia contra la mujer en la política puede ser ejercida por agentes estatales y no estatales, incluidos miembros de partidos políticos, parlamentarios del mismo partido o de la oposición, votantes, representantes de los medios de comunicación o dirigentes religiosos. Ocurre principalmente en público, pero también puede ocurrir en la esfera privada o doméstica. Los responsables no se limitan a los adversarios políticos. En muchos casos, pueden ser sus pares, familiares o amigos que intentan disuadirlas de participar activamente en política.”

Para finalizar, es importante señalar que la **definición conceptual y de actuación** mediante la legislación, la política pública y las instituciones y/o Poderes del Estado, se encuentra todavía **en proceso de construcción**. Tal como señala Piscopo (2016): “Las definiciones importan porque la manera en que los problemas se definen, marca en buena medida la forma en cómo los Estados movilizan recursos e instituciones para enfrentarlos.”

Los organismos electorales están concebidos para la garantía de los derechos políticos, no para resolver actos que se desarrollan en contra de las mujeres en el contexto de la política, pero que son delitos sobre los cuales el sistema de justicia es quien tiene la jurisdicción (como las violaciones a la integridad física de las mujeres). Ante la violencia en contra de las mujeres en la política, el organismo electoral puede, por ejemplo: regular y sancionar a los partidos y a sus autoridades o integrantes que la perpetraron; puede restaurar a una mujer en su puesto; puede garantizar y fiscalizar el uso de los recursos financieros que se destinen para la capacitación y formación política de las mujeres. Sin embargo, no le competiría actuar ante la existencia de acoso sexual o violencia sexual (Piscopo, 2016).

Las experiencias prácticas y el desarrollo académico sobre la problemática, colocan en el centro del debate que el **abordaje debe ser integral e interinstitucional**, considerando aspectos preventivos, de erradicación y de sanción. También se evidencia que la **protección** a las manifestaciones de violencia en la vida política y pública, debe darse en período **electoral y no electoral**, tomando en cuenta que se afecta a las mujeres en los dos ámbitos. Se llama la atención a que esta problemática **no se restringe a la participación partidaria o en el ejercicio del cargo de elección popular**; las mujeres en cargos de designación o que ocupan altos puestos públicos en instituciones o Poderes del Estado, y mujeres que ejercen liderazgo en organizaciones sociales u otros ámbitos públicos, son también objeto de la violencia que limita sus derechos políticos.

¹⁴ Ver Informe en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/301&Lang=S

Violencia contra las mujeres en partidos políticos de Guatemala: hallazgos de la investigación

En esa perspectiva, corresponde que los organismos electorales refuercen su actuación en la materia en concordancia con sus atribuciones; que los partidos políticos tomen medidas internas para la acción igualitaria, no discriminatoria y no violenta; y que la legislación existente y relacionada, sea revisada y se reforme, para el acceso integral de las mujeres a una vida sin violencia.

Este apartado plantea los **hallazgos** encontrados mediante la aplicación de las herramientas de **indagación cualitativa** (entrevistas a profundidad con mujeres y hombres dirigentes de partidos políticos, grupos focales con mujeres de partidos políticos, y encuestas a mujeres y hombres), que son parte de la metodología de investigación. Ésta ha sido utilizada en estudios similares realizados por NDI en otros países (entre ellos, Honduras, el primero en América Latina), por lo que la investigación para Guatemala se desarrolla con igual estructura y base de análisis.

Como ha sido indicado, se seleccionó¹⁵ **cuatro partidos políticos**¹⁶ guatemaltecos que se enumeran a continuación, en orden alfabético.

- Convergencia (CONVERGENCIA)
- Frente de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN)
- Todos (TODOS)
- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)

El análisis se enfoca tomando en cuenta el **marco conceptual** ya expuesto y las **causas fundamentales** de la violencia contra las mujeres en la política, tal como señala NDI (2017):

- **Causas institucionales.** Considera la falta de mecanismos institucionales, leyes o políticas que impidan la discriminación o limiten la capacidad de las mujeres a participar en la vida pública. También incluye la ausencia de leyes o políticas que defiendan a las víctimas de esta violencia, y de normas o estructuras que aborden la violencia contra las mujeres en las instituciones políticas o que promuevan el liderazgo/participación femenina.
- **Causas socioculturales.** Se originan a partir de normas discriminatorias basadas en construcciones de género, incluyendo

¹⁵ Los criterios específicos tomados en cuenta para la selección, fueron: partido político vigente, con participación en al menos un proceso electoral y con representación en el Congreso de la República; con cierto grado de institucionalidad, tomando en cuenta el número de personas afiliadas, el número de municipios donde tiene organización territorial y el número de municipalidades ganadas; entre los cinco con mayor número de candidaturas en la contienda electoral de 2015 (y participando en las elecciones nacionales de 2019); representativo del espectro ideológico (centro, centro-izquierda, derecha); y relación de asistencia técnica con el NDI.

¹⁶ Inicialmente, se consideraron cinco partidos políticos, incluyendo el Partido de Avanzada Nacional (PAN). Al momento de llevar a cabo el proceso de indagación cualitativa, dicho partido se retiró del estudio de manera imprevista.

aquellas que relegan a las mujeres a la esfera privada y privilegian a los hombres como políticos por naturaleza. También se asientan en la “normalización” de la violencia en general y, en particular, de la violencia contra las mujeres. Puede incluir cuánto se conoce, en general, sobre la violencia contra las mujeres en la política, y si ésta es o no socialmente reconocida y aceptable.

- **Causas individuales.** Abarca que las personas comprendan o reconozcan la violencia contra las mujeres políticamente activas, así como la falta de oportunidades, conocimientos o recursos disponibles para las mujeres en la política.

Los **hallazgos** se clasifican en **dos grandes ámbitos**: en la constatación de la persistencia de patrones de desigualdad y discriminación hacia las mujeres en la vida política y pública; y en el reconocimiento de la existencia de manifestaciones específicas de violencia contra las mujeres en la política y en los entornos partidarios. Ambos se presentan a continuación, si bien en el primero sólo se destacan los aspectos generales y más importantes, siendo en el segundo ámbito que se profundiza por ser el tema objeto de estudio. En cada uno se intercalan **citas de manera ilustrativa**, protegiendo el **anonimato y confidencialidad** de quienes contribuyeron con la indagación cualitativa.

Persistencia de patrones de desigualdad y discriminación hacia las mujeres en la vida política y pública

La percepción generalizada es que las mujeres guatemaltecas enfrentan obstáculos concretos para el goce y ejercicio pleno de sus derechos políticos en igualdad y no discriminación, entre los que se encuentran diversas manifestaciones de violencia en el ámbito político, por el hecho de ser mujeres.

En la vida política y pública están afianzadas prácticas y costumbres que se basan en **desigualdades y discriminaciones en razón de género y origen étnico**, las que se profundizan al entrecruzarse con otros factores como la condición socioeconómica, la religión o las creencias, la orientación sexual, la edad, entre los principales. La **interseccionalidad**¹⁷ **de las discriminaciones** afecta –en distinta medida– a las mujeres en la política, tanto en el ámbito público como en el privado.

Los roles tradicionales asignados a “ser mujer” y “ser hombre” y los estereotipos, se proyectan en los partidos políticos y en la cultura partidaria.

¹⁷ Ver: Comité ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CE-DAW), Recomendación General N° 28 “Relativa a las obligaciones básicas de los Estados sobre no discriminación”: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

Se coincide en que el “machismo” se vive todos los días en los espacios públicos donde se desarrolla la actividad política.

“Hay un machismo recalcitrante, que se ha endurecido. Tantos femicidios no es por casualidad. El machismo es cada vez más violento en las casas y en la calle, pero también en la política.” Mujer política en grupo focal.

“El machismo hace que las mujeres estén subordinadas al hombre en la casa y en la política, y más en el interior (del país).” Mujer política en grupo focal.

“Hombres y mujeres no se dan cuenta que reproducen el machismo, todos los días, en cualquier parte, incluido el partido.” Mujer política en grupo focal.

El reconocimiento jurídico del carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural del país continúa sin ser parte de la cultura política y la exclusión de los pueblos indígenas se manifiesta en mayor medida para el caso de las mujeres.

“El racismo es un obstáculo estructural para la participación en la política, se ve al pueblo indígena como incapaz y mucho más a las mujeres indígenas.” Mujer política en grupo focal.

“¿Qué nos dicen a las mujeres indígenas en la calle, cuando estamos en la política? Indias mugrosas, vayan a vender artesanía. Indias pata rajada, qué andan haciendo de vagas. El racismo no es así de fuerte con los hombres.” Mujer política en grupo focal.

Si bien los partidos reconocen el papel fundamental de la labor de las mujeres en el ámbito partidario, sobre todo en las bases, se considera que persiste una **subestimación de sus capacidades y desempeño**. Aun cuando en la actualidad ha habido cierto incremento de mujeres en las estructuras de toma de decisiones de algunos partidos, no se ve como una tendencia, se destaca como algo excepcional o coyuntural en dependencia de quién lidere el partido. También hay coincidencia en afirmar que el nivel de exigencia hacia las mujeres, es mucho más riguroso que el aplicado a los hombres.

Se percibe que, en general, a las mujeres no se les considera idóneas para los cargos de responsabilidad o para ser ubicadas en posiciones elegibles en las listas de puestos de elección popular. Los partidos reproducen en las tareas que les asignan, los roles y estereotipos que la sociedad ha asignado históricamente a “ser mujer”, todo aquello que necesite el “toque femenino”.

“El partido no pretende excluir a nadie, tampoco limita a las mujeres. Pero el machismo y la cultura influyen en la participación de las mujeres, por eso muchas prefieren estar apoyando y no en la primera fila”. Persona líder de partido político.

“En el discurso, somos invitadas a sumarnos a las filas del partido. Pero a la hora de participar, más en tiempos de campaña, nos relegan a la logística y generalmente para hacer cosas ‘femeninas’: cocinar, decorar, ser edecanes. O sea, que lo que hagamos en la casa, también lo hagamos para el partido”. Mujer política en grupo focal.

“La sensación es que hay militantes ‘de primera’, que son mayoritariamente hombres, y militantes de ‘segunda’, ahí están las mujeres.” Mujer política en grupo focal.

“Se nos dice que las mujeres debemos llegar por mérito, que tenemos que ganarnos el espacio. Está bien, pero que a los hombres también se les pida lo mismo.” Mujer política en grupo focal.

“Aun teniendo el liderazgo, la experiencia en la política, la formación académica, he tenido que oír muchas veces ‘todavía le falta para ese puesto’. Se requiere un doble esfuerzo, pelear mucho y ser fuerte para llegar a una candidatura y ganarla.” Mujer política en grupo focal.

“Hay un menosprecio de las capacidades de las mujeres como lideresas. Se busca a las mujeres ‘para ver en qué ayudan’, no para motivarlas a que participen de verdad. Hay mujeres que son llamadas por ser esposas o parientes de un hombre que es el referente político, para arrastrar los votos de simpatizantes de ese familiar. Tener familia en la política no es malo en sí, más si se tiene la vocación política, lo incorrecto es la utilización y manipulación de las mujeres para mantener el poder masculino.” Mujer política en grupo focal.

La **dicotomía entre lo público y lo privado** continúa siendo un elemento sustantivo que afecta el acceso a las oportunidades y el desarrollo de las capacidades de las mujeres en la política. Una mayor o menor participación en el ámbito público, depende mucho del tiempo disponible y de la autonomía para utilizarlo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018) define a la autonomía como: “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles”; éste es un elemento sustantivo para el ejercicio de los derechos humanos en igualdad.

Se señala que muchas mujeres se ven limitadas en su participación política debido al rol sociocultural asignado en el ámbito familiar, a que carecen de control sobre sus vidas, y a que no cuentan con autonomía económica y en la toma de decisiones. Estas situaciones se agravan para las mujeres indígenas y, a mayor ruralidad, mayor subordinación. Se afirma que muchas mujeres prefieren no comprometerse con postulaciones políticas o cargos de responsabilidad partidaria, participando de manera secundaria o en apoyo a otros (y a otras) para

no afectar sus “obligaciones” familiares o enfrentar las presiones de múltiples jornadas de trabajo o la sanción social.

“Se promueve partidariamente el liderazgo de las mujeres, el problema no está dentro del partido, si no fuera: es la cultura de la desigualdad. Las mujeres no tienen tiempo porque tienen que atender su casa y sus hijos, tienen que pedir permiso a su pareja, si la familia no la apoya no puede participar en política. Esta situación se agrava en las poblaciones y comunidades indígenas, muchas veces si el hombre ‘le da permiso’ es porque él la acompaña a la reunión (sin ser militante del partido), entonces la mujer se cohibe y no habla.” Persona líder de partido político.

“Las mujeres se ven obligadas a llevar a sus hijos a las actividades y reuniones partidarias, no tienen con quién dejarlos. Para que puedan participar bien, el partido procura prever esas situaciones en el interior y apoyarlas, pero no siempre se puede.” Persona líder de partido político.

“Para las mujeres es más complicado participar en política, sobre todo si se tiene familia. En muchos casos, más si es del interior, tiene que pedir permiso al marido y más si depende económicamente de él. En la reunión del partido, ellas se preocupan si dura mucho y piensan en qué estará pasando con sus hijos, aunque los esté cuidando alguien. Hasta la familia o las amigas o la comunidad las hacen sentir culpable ‘por abandonar a sus hijos’. Nada de eso les pasa a los hombres.” Mujer política en grupo focal.

“Como mujeres indígenas, tenemos más dificultades. Todavía hay que superar la indocumentación y que no estemos empadronadas. No estamos acostumbradas a estar en la política, somos las más ‘recién llegadas’. Muchas no hablamos bien el español y tampoco nos hablan en nuestras lenguas. En la familia se propicia la educación del varón, no de la mujer. No nos sentimos seguras y menos en espacios mixtos (de mujeres y de hombres), entonces no hablamos.” Mujer política en grupo focal.

“En el interior, las mujeres ni siquiera eligen libremente por quién votar, es el esposo el que les dice por cuál partido hacerlo, si no es motivo para que les peguen. El hombre decide a dónde va la mujer y a dónde no va. Eso es diferente en la ciudad y no es lo mismo ser mujer ladina que maya, xinca o garífuna.” Mujer política en grupo focal.

Un tema recurrente en todos los grupos focales de mujeres políticas y abordado por varias personas líderes de los partidos, versó sobre los **medios de comunicación**. Es conocido que la información que los medios proveen y la forma en cómo la presentan, da a la población un ámbito determinado de interpretación, genera opinión, influencia la conformación de la agenda pública y, por supuesto, reproduce la cultura predominante.

Fue objeto de preocupación generalizada, el hecho que la cobertura mediática -especialmente en periodo electoral- no es equitativa y equilibrada para todas las candidaturas, y que no fomenta la visibilidad de las mujeres candidatas y sus propuestas políticas. Esto disminuye sus posibilidades de proyección hacia el electorado y de movilización de votos a su favor.

Las mujeres políticas tampoco son “fuentes” de información en los temas que se consideran relevantes en la coyuntura del país o en la agenda pública y, mayoritariamente, se les pregunta sobre tópicos “naturalmente” femeninos (como la salud o la educación) o se hace noticia de su vida privada (o de las especulaciones sobre la misma). Se considera que estas prácticas desalientan a muchas mujeres para asumir posiciones visibles dentro del partido o para ser candidatas, más cuando la exposición mediática (o en las redes sociales) puede poner en riesgo su “reputación” o su “imagen” y afectar su vida personal y pública.

“Es claro que si una mujer está en un cargo público o fue electa en un puesto de elección popular, su gestión va a ser objeto de escrutinio. Eso está bien, es necesaria la transparencia, más después de los escándalos de corrupción en el gobierno anterior. Pero es su función pública, no su condición de mujer o la apariencia física, la que tiene que estar en las noticias.” Persona líder de partido político.

“Los medios de comunicación desacreditan a las mujeres políticas, se enfocan en su apariencia física o en cómo se visten, si son bonitas las proyectan como un objeto sexual, cuestionan su vida personal. Eso es violencia psicológica. Muchas mujeres que son líderes, no quieren exponerse a salir en los medios y estar ‘en el ojo público’, es un costo muy alto.” Mujer política en grupo focal.

“Se denigra a las mujeres políticas. Se les cuestiona que ‘abandonen’ a la familia si son casadas. Si son solteras y jóvenes sugieren que llegaron a determinada posición porque tuvieron o tienen una relación sexual con un líder del partido. El estado civil es importante, se es más vulnerable al desprestigio por parte de los medios, cuando se es soltera. Si no te pueden cuestionar porque eres capaz e incorrupta, entonces te atacan publicando chismes.” Mujer política en grupo focal.

Dado que ha tenido extensa cobertura mediática y se relaciona con el tema mencionado, se reseña la interposición de una denuncia -a título personal- en contra de un periodista por parte de la actual Canciller Sandra Jovel, aduciendo violencia psicológica.

Prensa Libre, 5 de julio 2018. “A su llegada al Ministerio Público la canciller Sandra Jovel dijo que interponía la denuncia contra Zamora, porque cree ‘que las mujeres no debemos ser objeto de tanta misoginia por parte de los hombres’ (...) ‘y creo que uno de los grandes delitos que está cometiendo es violencia psicológica contra la mujer’.” (<https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sandra-jovel-denuncia-jose-ruben-zamora-violencia-psicologica-el-periodico>)

El Financiero, 17 de julio 2018. “En sus espacios de opinión Zamora ha criticado el trabajo de Jovel y en una sección dominical del matutino la ha llamado ‘bien nutrida’ en referencia a su sobrepeso.” (<http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/en-guatemala-prohiben-a-periodista-dirigirse-a-canciller>)

Canal Antigua, 28 agosto 2018. “La titular del Juzgado de Turno de Primera Instancia Penal de Delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer y violencia sexual, explotación y trata de personas, reconoció que Jovel “en repetidas ocasiones ha sido objeto de comentarios y críticas de odio, desprecio, menoscabo a su condición de mujer, por parte del querellado” (...) “El fallo precisa que Zamora utilizó apelativos denigrantes contra la funcionaria y remarcó insultos respecto de sus características físicas, vestuario y personalidad” (...) “La resolución advierte que esos ataques no guardan relación con la función pública que realiza la ministra de Relaciones Exteriores y que por ello hacen “inaplicable el Artículo 71 de la Ley de Emisión del Pensamiento.” (<https://canalantigua.tv/zamora-violencia-contra-canciller/>)

Cabe destacar que la libertad de expresión y el acceso a la información, es un derecho humano y parte esencial de la democracia. Los medios tienen la facultad de emitir -sin ningún tipo de censura previa- informaciones u opiniones según el enfoque o criterios que hayan definido, si bien en un marco de respeto a determinados principios como la veracidad o la imparcialidad. El caso se reseña, dado que se basa en alusiones a características físicas personales y no a la información emitida sobre la gestión pública de la funcionaria.

Reconocimiento de la existencia de manifestaciones específicas de violencia contra las mujeres en la política

La indagación cualitativa mediante la aplicación de las herramientas diseñadas por NDI, plantea un listado de conductas ilustrativas de la violencia hacia las mujeres políticamente activas, sobre las cuales se consulta a las personas dirigentes de los cuatro partidos políticos y a las mujeres políticas participantes

de los grupos focales.

En ese sentido, hay coincidencia en todas las personas dirigentes de los cuatro partidos políticos, que esas manifestaciones de **violencia** hacia las mujeres políticas **no es una conducta correcta**. También se afirma que hay respeto por las mujeres y su participación, que de darse manifestaciones de violencia son **situaciones aisladas** y que no **corresponden a la voluntad partidaria o de la dirigencia**. La información recibida tiende a señalar que han conocido casos de conductas de ese tipo en otros partidos o por la divulgación que algunas han tenido en medios de comunicación, pero no han recibido comunicaciones o denuncias de hechos sucedidos en el propio partido.

“El partido es muy grande, puede que se haya dado algún problema de ese tipo, pero ha sido menor y al calor de la política.” Persona líder de partido.

“Si sucediera algo grande contra una mujer seguro me llegaría la información y, definitivamente, no se dejaría pasar.” Persona líder de partido.

“Si hubiera violencia de hombres del partido hacia mujeres del partido, la dirigencia del partido se ocuparía del asunto, habría malestar en el partido por situaciones de ese tipo, se tomarían medidas.” Persona líder de partido.

“Hay casos aislados, sucede a veces, sobre todo para los puestos en las corporaciones municipales. Pero son situaciones muy específicas. Más bien las mujeres son objeto de violencia por parte de hombres de otros partidos.” Persona líder de partido.

No obstante, hay coincidencia de parte de todas las mujeres participantes en los cuatro grupos focales (32 mujeres políticas en total), que en la **práctica política partidaria sí hay violencia contra las mujeres** que demerita o desalienta su participación y liderazgo; en todo caso, enfatizan que no es una línea del partido. Como se evidencia, hay contradicciones entre la percepción de las personas líderes de los partidos, con la información que se proporciona sobre las experiencias vividas o que han conocido las mujeres políticas.

Fue indicado que las manifestaciones de violencia se dan en **período electoral y no electoral**, si bien se agudizan en el marco de las campañas electorales porque “se avivan las pasiones”. La violencia en la política se da en los **distintos ámbitos** en que las mujeres participan:

- En la vida partidaria.
- En el momento de selección y nominación para las listas de puestos de elección popular, máxime que se trata de estar ubicada en una

posición realmente elegible.

- En el ejercicio del cargo de diputación o de la corporación municipal.
- Cuando se les nombra en algún puesto público (cargos de designación) con proyección política y mediática.

Un aspecto que se destacó en los grupos focales es que las mujeres del partido que están cerca de figuras políticas o de líderes (hombres y mujeres) con puestos públicos o de elección popular, en calidad de asesoras o como profesionales, son también objeto de descalificación y de actos propios de la violencia en la política.

Algunas precisiones hechas por parte de las personas líderes y de las mujeres políticas respecto al **contexto** de la violencia en la política -más allá de las señaladas como propias de las desigualdades y discriminaciones asentadas en la sociedad guatemalteca-, se ilustran a continuación:

“En Guatemala los partidos políticos son volátiles, pocos han participado sostenidamente en tres o cuatro procesos electorales. Los partidos van y vienen porque son los medios para llegar al poder, no hay institucionalidad. Ese contexto no favorece la promoción de la participación política de las mujeres, menos una presencia igualitaria, las mujeres van de ‘relleno’ en las listas.” Persona líder de partido.

“Es una lucha por el poder, eso hay que tenerlo claro. Hay una violencia estructural en el país, eso propicia prácticas de violencia hacia las mujeres y la política no es la excepción.” Mujer política en grupo focal.

“El contexto y la coyuntura del país influye. La corrupción es un problema grave. Los cargos de corrupción presentados contra la Vicepresidenta de la República del anterior gobierno han afectado la imagen de todas las mujeres, hay un ‘voto de castigo’ en la opinión pública y en la población. Esto no pasa con los hombres y ellos han estado siempre en la política.” Persona líder de partido.

“La política es así, está llena de malas prácticas. Cuando se va a un mitin político, del partido o público, te dicen de todo. Es verdad que sucede con hombres y con mujeres, pero en el caso de nosotras, te dicen barbaridades enfocadas en lo sexual. Hay que prepararse para eso cuando te vas a candidatear.” Mujer política en grupo focal.

Las manifestaciones detectadas de **violencia** hacia las mujeres políticamente activas, se clasifican en varias **categorías comunes** que presentan particularidades por llevarse a cabo en el ámbito de la política, tal como se planteó en el apartado tercero del presente estudio:

- Violencia psicológica.

- Violencia física.
- Violencia sexual.
- Violencia económica.
- Amenazas y coerción.

Tomando en cuenta los distintos tipos o categorías comunes de la violencia, se ejemplifican las distintas manifestaciones, mediante la selección de citas ilustrativas.

Violencia psicológica.

“Se ha negado la participación a mujeres en las listas porque están embarazadas, indicando que es para no exponerlas y protegerlas. No importa si la mujer dice que su embarazo no es problema para hacer campaña y que tiene el liderazgo para sostenerse políticamente. Se coloca a la mujer en una posición de débil y enferma, de incapacitada, que necesita ser protegida. Esto es violencia psicológica y simbólica.” Mujer política en grupo focal.

“Cuando hice campaña, mis afiches de propaganda amanecían al día siguiente macheteados, con cortaduras en mi cara. El mensaje era claro: si sigues, te eliminamos, te macheteamos.” Mujer política en grupo focal.

“Estaba en campaña y sabotaban mis afiches manchándolos con pintura o grasa. En la propaganda del partido en la comunidad, donde había fotos de quiénes éramos candidatos, sólo mi rostro era tachado, el de los hombres no.” Mujer política en grupo focal.

Violencia física.

“En los mítines del partido te quitan el micrófono, te empujan, te ubican lejos para que no seas visible y a los hombres los colocan de frente.” Mujer política en grupo focal.

Violencia sexual.

“El acoso sexual es frecuente, soltera y joven es como llevar en la frente un sello que dice ‘tócame’.” Mujer política en grupo focal.

“En el puesto que tengo, la violencia verbal es todos los días. La violencia sexual también, de hombres del mismo partido y de hombres de los otros partidos. Expresiones como ‘pase por acá para verla’, ‘qué bonita, le lucen las piernas con ese vestido’, son constantes hacia mí y hacia las otras mujeres. Si se sientan a mi par para que veamos un documento, con seguridad habrá un tocamiento o una mano en la pierna.” Mujer política en grupo focal.

“Si las mujeres se enfrentan al hombre que las está acosando sexualmente, ella es la mala, es que ‘no sabe reconocer un piropo’, es ‘una delicada’, o la palabra de moda ahora: ‘es una feminazi’.” Mujer política en grupo focal.

Violencia económica.

“Si el partido tiene recursos económicos, se destinan principalmente a las campañas de los hombres. Si se apoya a alguna mujer, es más bien una excepción, porque no hay una línea para promover la participación política de las mujeres y sus candidaturas.” Mujer política en grupo focal.

“Para el apoyo en las campañas electorales, mientras los hombres van a los departamentos con todas las comodidades, las mujeres van en la carrocería de las camionetas, sin comida.” Mujer política en grupo focal.

Amenazas y coerción.

“He recibido amenazas de muerte, de dañar a mi familia, de quemar mi casa.” Mujer política en grupo focal.

“He sido objeto de amenazas a mi persona, de difamación, de intimidación para que me retirara de la campaña.” Mujer política en grupo focal.

En las dirigencias entrevistadas y en todos los grupos focales, hubo mujeres con experiencia en puestos de elección popular como diputadas o en la corporación municipal. Se presenta una **síntesis** de sus expresiones sobre las manifestaciones de violencia en la política que vieron o de las que fueron objeto:

- Presión para adoptar decisiones en favor de ciertos grupos o intereses (o para ceder o no demandar posiciones de relevancia).
- Intimidación, amenazas, violencia física contra su persona (empujones), irrespeto y manipulación de sus pertenencias en el curul parlamentario.
- Acoso sexual velado o explícito, comentarios sexistas o sexualizados.
- Ocultamiento de información o negación del acceso a documentación necesaria para los fines del cargo.
- Exclusión de sesiones por la vía del engaño o por notificación extemporánea (o ausencia de ella), citación a horas que no son o convocatoria para horarios incompatibles con otras labores.
- Desprecio a sus opiniones o propuestas, dilación en el abordaje de sus iniciativas (“cajoneo”), abandono de las reuniones cuando las mujeres hablan o presentan una propuesta.

- Negación del uso de la palabra o interrupción (verbal o apagando el micrófono), dilación injustificada para dar la palabra, hacer bullicio expresamente cuanto ellas hablan.
- Trato irrespetuoso en las sesiones formales u oficiales, mientras a los hombres les tratan por el título de su puesto o como “señor”, a las mujeres les llaman por su nombre o con otros apelativos (como “la jovencita”, “la bella”).
- Segregación a comisiones, funciones o cargos de escasa importancia o considerados tradicionalmente femeninos.
- Trato discriminatorio por parte de los medios de comunicación: su vida personal puesta en tela de juicio, su conducta sexual, su apariencia física, su atuendo.

El trato discriminatorio e irrespetuoso a mujeres diputadas, ha tenido cobertura noticiosa, como se ejemplifica a continuación.

Diputada guatemalteca denuncia intimidación en su contra de su propio partido

Guatemala, 10 abr 2018(EFE).- La congresista opositora del partido Todos, Andrea Villagrán, dirigió hoy una carta al presidente del Legislativo de Guatemala, Álvaro Arzú Escobar, en la que denuncia que colegas de su propia bancada realizaron “actos intimidatorios” en su contra.

Villagrán narró en la misiva dirigida a Arzú que en la sesión plenaria del pasado 3 de abril su jefe de bloque, José Arturo Martínez Dell, le había asignado sin previo aviso una nueva curul con la justificación de que así podría tener mejor acceso a lo que hizo caso omiso y, dos días después de la asignación, encontró su cartera dentro del basurero de la bancada.

La diputada identificó a sus correligionarios Ovidio Monzón, Pedro Méndez y Cornelio Gonzalo García haciendo comentarios sarcásticos acerca de que ese sitio, del que había sido cambiada por el jefe de bancada sin previo aviso, no le pertenecía.

Al ser consultado por la prensa local, Martínez Dell explicó que el cambio de asientos en el hemiciclo es “para salvaguardar la integridad física (de Villagrán) porque estaba en una fila de hombres y en un momento dado pudiera suceder cualquier cosa”.

En su misiva al presidente del Congreso, Villagrán sostuvo que “la violencia, intimidación y acoso de cualquier naturaleza contra la mujer debe ser inaceptable, el derecho a la igualdad y no discriminación es un derecho humano universal, amparado en nuestra Constitución Política y por lo tanto debe respetarse”.

La joven legisladora sustituyó en el congreso el 5 de septiembre pasado al diputado procesado por corrupción Christian Boussinot y en noviembre fundó, junto al también integrante de Todos, Paul Briere y otros cuatro diputados, el Frente Parlamentario por la Transparencia y la Democracia, lo que le valió críticas dentro de su organización política.

El Frente ha buscado fiscalizar al Parlamento y denunciar malas prácticas, mientras que la bancada Todos ha formado una alianza con el oficialismo que encarna el partido en el Gobierno, el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), que ganó las elecciones generales de 2015 y que llevó al poder a Jimmy Morales (EFE).

(<https://contactohoy.com.mx/diputada-guatemalteca-denuncia-intimidacion-en-su-contra-de-su-propio-partido/>)

El hecho que el Congreso de la República cuenta en la actualidad con la primera diputada que se reconoce públicamente como lesbiana, que además es indígena, ha provocado acciones discriminatorias que ha divulgado en los medios de comunicación y motivado la presentación de una denuncia ante la Procuraduría de los Derechos Humanos. Si bien se refiere a la actuación de un ciudadano, su mención es relevante por evidenciar la estigmatización ante la diferencia que está presente en la sociedad guatemalteca.

Diputada Morán presenta denuncia por discriminación

Guatemala, 5 de setiembre 2016 (Diario La Hora). La diputada Sandra Morán, de la bancada Convergencia, presentó una denuncia en la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) por discriminación a su orientación sexual de la cual es víctima al impulsar una agenda parlamentaria progresista para el país. Además, por presidir el Foro Parlamentario de Mujeres.

La denuncia que recibió la Defensoría de la Mujer y Diversidad Sexual de la PDH señala al ciudadano Alejandro Berganza de emprender un ataque directo en contra de Morán, ya que a su criterio la legisladora no puede presidir el Foro Parlamentario por el hecho de ser lesbiana y eso la convierte en “menos mujer”.

Los señalamientos de Berganza, que fueron difundidos en redes sociales se hicieron llegar al despacho de Morán y a la presidencia del Congreso Mario Taracena.

Las críticas sobre Morán por parte de los grupos conservadores han subido de tono después que la diputada empezó a trabajar en la elaboración de una iniciativa de ley que busca dignificar a las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, en donde se pretende incluir la opción para practicarse abortos terapéuticos. (<https://lahora.gt/diputada-moran-presenta-denuncia-discriminacion/>)

En Guatemala, al igual que en otros países, existe coincidencia sobre la diversidad de **responsables** de ejercer violencia en contra de las mujeres políticas:

- Correligionarios del propio partido político.
- Candidatos del propio partido para integrar la planilla a un puesto de elección popular.
- Candidatos de otros partidos que compiten en la misma región geográfica.
- Hombres del mismo partido o de otros partidos, con quienes comparten espacios de trabajo en el ejercicio de un puesto de elección popular (diputaciones y corporaciones locales).

En ese sentido, se llama la atención sobre la expresión y preocupación generalizada respecto a las prácticas y conductas agresivas y violentas de muchas mujeres políticas hacia las mismas mujeres, sean del mismo partido o de otros partidos políticos. Esto impide relaciones de trabajo conjunto con base en intereses comunes y establecimiento de alianzas, en detrimento de las propias mujeres del partido.

La violencia tiene un importante **impacto** en las mujeres políticamente activas, tanto en su vida personal, como en la pública. Se coincide en expresar que hay un desgaste en todo sentido, que incluye la auto exigencia para cumplir con la vida partidaria (y el cargo público) y a la vez con las responsabilidades personales o familiares. La percepción de estar siempre “en la mira” en todos los ámbitos (personal, familiar, comunitario, político, mediático, social) y que se requiere de ser una “súper mujer” para el desempeño en la política, fue una constante. Todo ello propicia que se desincentive la participación o se prefiera estar en posiciones de liderazgo que no conlleven tanta exposición pública y pueden ser “más manejables”.

Se destaca la reiteración, una y otra vez, de que estar en política tiene un costo muy alto y que hay que tener mucha fortaleza para quedarse. Dicho en otras palabras, para participar y permanecer en la vida política, las mujeres requieren una gran capacidad de **resiliencia**.

“Estar en la política tiene un costo muy alto. Hay que tener carácter fuerte, porque si no, los hombres no respetan. Mejor que digan que es peleona y no que es débil.” Persona líder de partido.

“Es parte de estar en la política, así lo hemos visto. Las mujeres no tenemos conciencia de que se nos está violentado, en muchos casos los hombres tampoco saben que lo que hacen es violencia. Nos hacemos las fuertes, aunque por dentro nos duela, y seguimos. Si fuera débil, no estaría en política.” Mujer política en grupo focal.

“Si fuera una persona insegura, hace años me habría salido de la política. Lo primero que atacan es la dignidad de la persona, hay un descrédito constante. A veces es cansado, golpea el estado de ánimo, desmoraliza. Hay que ser valiente.” Mujer política en grupo focal.

“La primera vez que se vive una violencia de parte de un hombre del partido o de otros partidos, pega duro; la segunda vez, afecta menos; en la tercera, vas aprendiendo a llevarlo. Si no se es fuerte, no se sobrevive en la política.” Mujer política en grupo focal.

Como ha sido indicado, las dirigencias entrevistadas de los cuatro partidos políticos son unánimes en afirmar que la existencia de prácticas de violencia hacia las mujeres en la vida partidaria y política, **no es correcta y aceptable**,

además de contravenir los fines del partido o sus disposiciones estatutarias. Al contrastar la información recibida en algunas entrevistas con la resultante de los grupos focales con mujeres políticas, resulta evidente que **no hay conocimiento sobre la problemática** por parte de la dirigencia o formas de comunicación que le permitan enterarse y atenderla.

“La violencia política no es un tema tratado o reconocido dentro del partido. No llega a las autoridades, mucho menos lo que pasa en el interior, donde es mucho más fuerte.” Mujer política en grupo focal.

“Las mujeres no hablan de eso. No quieren ser vistas como víctimas o como ‘delicadas’. O solo se habla con algunas personas del partido con quienes se tiene confianza, con otras mujeres del partido.” Mujer política en grupo focal.

“Si no se enfoca como un problema, que sucede y que afecta la participación, no va a llegar nunca a ser considerado por el partido. Lo que no se sabe, no existe.” Mujer política en grupo focal.

Si la violencia contra las mujeres en la política no es un tema de consideración partidaria, los **canales** de denuncia o atención son inexistentes y tampoco se contemplan **mecanismos** que permitan conocer casos y dar algún tipo de respuesta o sanción. Cómo activar los mecanismos existentes (tribunales disciplinarios o de ética o de honor) o establecerlos (en algunos casos sólo existen estatutariamente) para la atención de la problemática, es un desafío a enfrentar. Se enfatiza además, que los medios que se establezcan requieren que se genere confianza para que sean utilizados.

“La violencia política no tiene que ser algo que se hable entre mujeres y con miedo.” Mujer política en grupo focal.

“El partido no se ha pronunciado o tomado medidas, sobre los casos de violencia política a mujeres que han sido conocidos públicamente. Se genera un clima de impunidad.” Mujer política en grupo focal.

“Cuando denuncié al partido mi situación, no ‘me dieron bola’, me dijeron que no le diera tanta importancia. Igual ha pasado ante ataques públicos de otros partidos o de los medios de comunicación, el partido no dice nada, no respalda.” Mujer política en grupo focal.

“El peor miedo es el de denunciar, exponerse y que no pase nada, más si hay acosos sexual. Los hombres llevan las de ganar.” Mujer política en grupo focal.

“Nos hemos acostumbrado a verlo como parte del hacer política. Pero no es así, hay que posicionarlo como un problema y trabajar porque el partido tenga mecanismos, procedimientos internos, directrices. Se

fortalecería al partido.” Mujer política en grupo focal.

“Los hombres no saben que están violando derechos de las mujeres, es parte del machismo y de muchas cosas ‘normales’ en la política. Hay que informar, sensibilizar. También a las mujeres, muchas no conocen sus derechos ni son conscientes de la violencia política que reciben.” Mujer política en grupo focal.

La formulación y puesta en práctica (o reforzamiento) en los partidos políticos y su militancia, de un **código interno de conducta** (o de ética), se consideró como deseable por parte de la dirigencia entrevistada y de las mujeres políticas en los grupos focales. Se destaca que las directrices tendrían que contemplar (o fortalecer) el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación considerando la diversidad étnica, la no violencia; y ser parte de los compromisos de la militancia, de quienes se candidatean y de quienes asumen puestos de elección popular. Se releva que no se trata sólo de que esté escrito y consignado en un documento, resulta necesario el compromiso partidario efectivo y la acción práctica.

“Hay que mejorar los Estatutos, actualizarlos, completarlos. Un código de ética sería de mucha utilidad, fortalecería la imagen del partido.” Persona líder de partido.

“Hay que fortalecer la declaración de principios, reforzar los Estatutos. También, pensar en mecanismos internos complementarios, como una comunicación partidaria interna y externa no sexista, establecer cuotas internas para la participación de las mujeres. Asumirlo como compromiso, no como parte de lo que se escribe en un documento del partido.” Persona líder de partido

“Hay que hacer cambios dentro del partido y mejorar lo que ya se tiene. Se necesitan más mecanismos internos que asienten los principios del partido en la práctica. Hay que hacer mayores esfuerzos para cumplir con las cuotas, capacitar a las mujeres, dar a conocer la violencia política y tomar medidas.” Mujer política en grupo focal.

Finalmente, se señala que los cuatro grupos focales resaltan la necesidad de contar con **capacitaciones** dirigidas al fortalecimiento del liderazgo y la formación política de las mujeres, así como hacer del conocimiento de hombres y de mujeres militantes los temas relacionados con igualdad y no discriminación. Tomando en cuenta que las manifestaciones de violencia en la política son percibidas como “naturales”, la divulgación y la sensibilización sobre la problemática es una acción necesaria para los hombres y las mujeres del partido.

En los casos donde el partido capacita con cierta regularidad, se indicó que hay que reforzar las temáticas y tener cobertura nacional y en el interior. El acercamiento a las comunidades para la promoción de la participación de las

mujeres indígenas, requiere que sea en las lenguas de sus pueblos (como mínimo en maya, xinca y garífuna) al menos inicialmente, así como de un proceso más sostenido para el desarrollo o fortalecimiento de capacidades.

Se coincide en la necesidad de que las mujeres conozcan sobre sus derechos humanos, tomen conciencia de las desigualdades y discriminaciones de género, se empoderen y se asuman como sujetas de derechos, con plenas capacidades para ser líderes. En ese sentido, reiteraron que la capacitación y formación política es fundamental para las mujeres, sin bien no puede descuidarse que una estrategia formativa partidaria para cambiar la “cultura machista” tiene “que llegar a los hombres, de la ciudad y sobre todo del interior”.

Cabe mencionar que la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece el **financiamiento estatal** (artículo 21 bis, 2016) para las actividades ordinarias de los partidos, que incluye el destino del 30% de los recursos para “la formación y capacitación de afiliados”; y considera como “...fines de formación ideológica y política los gastos realizados para capacitar afiliados, cuadros, fiscales electorales de los partidos políticos, formación y publicación de material para capacitación”. Aun cuando no se contempla (como en varias legislaciones electorales de países latinoamericanos) la asignación dentro de ese rubro de un porcentaje específico para la formación y capacitación dirigida a mujeres, la disposición constituye una oportunidad y contribuiría al fortalecimiento de los partidos políticos.

En términos generales, puede afirmarse que en **Guatemala** los avances positivos tendientes a mejorar la situación y condición de las mujeres en su diversidad, requieren el fortalecimiento de esfuerzos y la suma de voluntades de actores diversos. El desarrollo de legislación garantista de sus derechos humanos, también necesita ser acompañado por políticas públicas fuertes y la actuación articulada del conjunto de las instituciones y Poderes del Estado. Dar el **paso de la igualdad formal o jurídica**, a la **igualdad de hecho o sustantiva**, es un desafío que el país comparte con otras naciones a nivel mundial.

La participación de las mujeres guatemaltecas en el ámbito público se ha incrementado, si bien en el marco de los partidos políticos y de su presencia en puestos de elección popular o de designación, persisten importantes **brechas** con respecto a los hombres y éstas se agravan por la **interseccionalidad de las discriminaciones**. El goce y ejercicio pleno -en igualdad y sin ningún tipo de discriminación- de los derechos políticos es una deuda pendiente para con más de la mitad de la población. El espacio público y político mantiene su predominancia masculina, excluyendo a las mujeres, situación que se agrava si ellas son indígenas.

La igualdad, la no discriminación y la democracia, están estrechamente vinculadas. El ejercicio pleno de los derechos políticos y de la ciudadanía, no puede separarse de la representación e inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía (Soto, 2009). Las desigualdades y discriminaciones no son un “problema de las mujeres” o de los colectivos históricamente discriminados, es una **responsabilidad de toda la sociedad**, que requiere aprender a construir **relaciones democráticas en el ámbito público y en el ámbito privado**.

Esta investigación se realiza en **partidos políticos**, por lo que corresponde una referencia sucinta a su **rol en la democracia**¹⁸. Los partidos tienen como función principal la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad.

El sistema de partidos opera como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno; por ello, sus funciones resultan de vital importancia en las democracias representativas y en el marco de la competencia pacífica por el poder (IIDH/CAPEL, 2017).

¹⁸ Algunas de las ideas que se plantean tienen su base en el estudio similar realizado por NDI en Honduras.

Ciertamente que, en las sociedades contemporáneas, los partidos políticos no son los únicos canales de representación. Han emergido –por ejemplo– diversidad de actores políticos que representan sectores sociales tradicionalmente excluidos, como las mujeres (que forman parte de todos los colectivos sociales), los pueblos indígenas, la población afrodescendiente, el movimiento de la diversidad sexual, entre los principales. Distintas organizaciones y colectivos se articulan (formal o informalmente), construyen acuerdos y alianzas, generan movilización y aprovechan espacios de presión, logrando establecer vinculación directa con los Poderes del Estado.

Reconociendo lo anterior, hay que subrayar que **Guatemala** cuenta con un **sistema de partidos políticos**, por lo que éstos son esenciales para la representación democrática y para canalizar las demandas sociales. No obstante, el sistema tiene **características particulares** que afectan esas funciones:

“El sistema de partidos políticos guatemalteco es uno de los más inestables de América Latina y se caracteriza por ser altamente volátil, fragmentado, desproporcional y poco polarizado ideológicamente. Los partidos carecen, en los distintos niveles de su organización territorial, de una dinámica permanente de participación, deliberación y proposición. Son instituciones que no cumplen sus funciones de representación, intermediación y articulación de demandas ciudadanas.” (Sanabria, NDI, 2017).

La volatilidad y fragmentación del sistema de partidos, se enmarca en una forma muy personalista de hacer política (Novales, 2014, citado por Sanabria). Puesto que en Guatemala los partidos son inconstantes, con poca solidez e institucionalidad, de limitada apertura a la participación efectiva, y obedecen al personalismo y concentración férrea del poder, se **potencia la exclusión**. Eso explica –en parte– la subrepresentación de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Difícilmente un sistema político es democrático, cuando la mitad de la población no está bien representada. La subrepresentación de las mujeres en su diversidad constituye una falta grave en el funcionamiento de la democracia y, a su vez, evidencia los problemas de democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos.

Incrementar la calidad de la democracia requiere del **fortalecimiento** de los partidos políticos, como espacios de interacción y representación de la ciudadanía en su diversidad y pluralidad. Esto conlleva profundizar los esfuerzos de **institucionalidad y modernización**, actualizar sus marcos ideológicos y programáticos, consolidar mecanismos de democracia interna y renovar liderazgos (Freidenberg, 2006). La mayor participación y representación de las mujeres en su diversidad, genera un efecto simbólico en el imaginario social y en el comportamiento del voto de la población, propiciando además nuevos referentes para el liderazgo de otras mujeres y para la renovación general de

liderazgos partidarios. Ello contribuye a la modernización y al recambio del sistema de representación política.

Es importante destacar que, siendo el propósito de las organizaciones políticas aspirar a la conducción del Estado con un proyecto de gobierno que beneficie a toda la población, corresponde asumir con plena **responsabilidad las obligaciones de igualdad y no discriminación** establecidas en la Constitución Política e instrumentos internacionales en la materia ratificados por el Estado.

La violencia que enfrentan las mujeres en la esfera política y pública es un *continuum* de los distintos tipos y modalidades de violencia hacia las mujeres, asentadas en construcciones socioculturales que se expresan en la práctica en tratamientos desiguales y discriminatorios. La **violencia hacia las mujeres políticamente activas impacta negativamente** en el **goce y ejercicio pleno de sus derechos políticos y afecta la democracia**.

La construcción de una **nueva cultura política** requiere cambios sustantivos en los partidos políticos y en los estilos de liderazgo. Se hace necesaria la renovación de la forma tradicional de hacer política y la erradicación de las prácticas consideradas como “naturales” en ese ámbito, pues la **lesión de sus derechos humanos no es el costo que deben asumir las mujeres por participar en la vida política y pública**.

1. Recomendaciones para la acción de los partidos políticos

– **Estatutos, reglamentos u otros documentos fundacionales.** Los objetivos y principios contenidos en los estatutos y documentación relacionada, son fundamentales pues guían la actuación partidaria y de la militancia.

La revisión, actualización y reforzamiento del nivel de compromiso para con los derechos humanos, la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en su diversidad pluricultural, es recomendable. Reformas en ese sentido, permiten sustentar de mejor manera las acciones partidarias que promuevan el avance hacia la igualdad y la inclusión, así como fortalecer el marco de referencia para la demanda de su cumplimiento en la práctica.

Se llama la atención sobre que lo establecido no se constituya en retórica, siendo necesaria la apropiación de parte del liderazgo de los partidos y de la militancia, para que en las prácticas partidarias se haga efectivo.

Dos aspectos a considerar, en el marco de la congruencia entre los **compromisos estatutarios y las plataformas electorales** de los partidos en tiempos de campaña, son: la incorporación de la **igualdad y no discriminación como un ámbito de atención específico**; y también como un **eje transversal en las propuestas** que se plantean, por ejemplo, en temas de seguridad ciudadana no puede obviarse la seguridad de las mujeres en los espacios públicos o en el abordaje de la violencia social es imprescindible referirse a la violencia en contra de las mujeres y los

femicidios.

– **Convenciones partidarias.** El quehacer o el posicionamiento partidario en materia de igualdad, no discriminación y erradicación de la violencia en la política, tiende a ser algo secundario y a no formar parte de los asuntos prioritarios de los partidos. Su abordaje e inclusión en los temas a discutir en las convenciones, como espacio donde se definen las políticas y se toman las decisiones más importantes, contribuye al posicionamiento e interiorización de las problemáticas y a un mayor compromiso partidario.

Posiblemente tratar esos asuntos en ese nivel (u otro ámbito importante de toma de decisiones), genere resistencias. Es por ello que, además de la voluntad política de la dirigencia, puede resultar de utilidad hacer una labor previa de información/sensibilización en la militancia (mujeres y hombres) en todos los niveles y con líderes clave.

– **Políticas internas.** El paso del discurso a la acción práctica de los partidos se facilita cuando se cuenta con políticas internas claras. Se recomienda la formulación e implementación de una política interna para la igualdad y no discriminación por razones de género y diversidad, que integre aspectos relacionados con la prevención y atención de la violencia en la política. Al respecto, no descuidar que se cuente con mecanismos específicos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas sobre los avances o desafíos propios de la puesta en práctica de la política.

Se llama la atención que no se trata de una política “para las mujeres” o “para que se encargue la Secretaría de la Mujer”, el sentido es contar con un enfoque transversal en todas las actuaciones y estructuras orgánicas partidarias; más igualdad y no discriminación, menos violencia hacia las mujeres en la política, beneficia a toda la militancia y propicia más democracia.

El conocimiento y apropiación de dicha política por parte de la dirigencia del partido y su membresía (en todos los niveles), es primordial. El seguimiento y los resultados que vaya obteniendo la puesta en práctica de la política, pueden informarse en las convenciones, favoreciendo así una rendición de cuentas interna y facilitando elementos para mejorar o profundizar la actuación.

– **Acciones afirmativas.** Las cuotas (que son parte de los mecanismos de acción afirmativa), han mostrado mundialmente ser un medio para propiciar la equiparación de la participación política entre mujeres y hombres, cuando son utilizadas por los partidos políticos en el marco de sus autorregulaciones internas. Esta medida es particularmente relevante, considerando que en Guatemala no han obtenido resultados positivos las propuestas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos sobre la paridad con alternancia e inclusión de pueblos indígenas en la representación.

Su establecimiento formal (estatutariamente), así como una regulación clara para que no haya vacíos e interpretaciones en la aplicación, propicia mejores resultados. En el caso de los partidos políticos que cuentan con cuotas, es recomendable reforzar la regulación y considerar mecanismos de control y sanción, así como la evaluación. Sobre la última, las preguntas clave son: ¿se cumple la cuota?, ¿Por qué sí o por qué no?, ¿Qué puede hacer el partido para incrementar la participación política de las mujeres? ¿Qué ajustes puede hacer el partido para cumplir con la cuota que definió?

Cabe subrayar dos aspectos: que la aplicación efectiva de la cuota conlleva la ubicación de las mujeres en las listas en posiciones realmente elegibles, no al final o en las suplencias; y que la cuota sola no basta, se complementa –por ejemplo– con la divulgación y comprensión del porqué el partido establece la medida, con la formación y capacitación política de las mujeres y la promoción de su participación.

– **Listas de puestos de elección popular.** Tomando en cuenta que la Ley Electoral y de Partidos Políticos no contempla la paridad con alternancia e inclusión de pueblos indígenas en la representación, que una de las características del sistema electoral guatemalteco es contar con listas cerradas y bloqueadas y que pocos partidos han autorregulado un mecanismo de cuota para las mujeres, se llama la atención sobre la **conformación de las listas de los puestos de elección popular.**

Al finalizar la investigación, previo a la campaña electoral para las elecciones nacionales de 2019, los partidos políticos están integrando los listados de candidaturas. Es un momento oportuno para rectificar la tendencia tradicional de la ubicación de las mujeres al final de las listas y/o en las suplencias o la presentación de sus candidaturas en localidades donde suelen perder, colocándolas en **puestos elegibles y en el encabezamiento de planillas.** Esto depende de la voluntad política y del real involucramiento partidario para con la promoción de la igualdad y no discriminación. La escasa inclusión de mujeres en puestos elegibles o en el primer lugar de los listados, indica que las dirigencias partidarias continúan considerando a los hombres como los candidatos más naturales o competitivos. Ser “número uno” tiene un efecto simbólico en el reconocimiento del poder y un efecto directo en la elegibilidad.

Ciertamente, la forma de seleccionar candidaturas e integrar las listas electorales o el **nombramiento interno de mujeres en la estructura partidaria**, es una decisión de los partidos en el marco de la regulación interna y electoral. Sin embargo, que los procesos de nominación permitan una mayor igualdad y no discriminación en la representación, que se tengan **reglas o criterios claros y formalizados** para la selección de liderazgos y se conduzcan con transparencia, es recomendable.

La democratización interna partidaria pasa por **procedimientos regulados y definidos**, en lugar de un sistema de “lealtad” o “influencias” hacia quienes se

encuentran en el poder. Hay que transitar de un poder concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas.

– **Instancia en la estructura interna partidaria dedicada a la promoción de las mujeres.** Esta instancia, mayoritariamente denominada como Secretaría, tiene diferentes niveles de formalidad (en algunos casos se encuentra estatuida y en otros no) y de atribuciones (con carácter de apoyo o con funciones sustantivas) en los partidos políticos.

En términos generales, se define o asume que es la entidad encargada principalmente de la organización de las mujeres y de su apoyo a las labores partidarias. La tendencia más extendida es su activación, mayormente, en el periodo pre-electoral y electoral con fines de activismo o movilización de base. Es recomendable que las atribuciones de las Secretarías les posicionen como órganos sustantivos de promoción de políticas partidarias para la igualdad, así como de los derechos de las mujeres y de la no violencia en la política, con incidencia en los procesos de toma de decisiones en los partidos; es decir, que también tengan funciones sustantivas y no sólo movilizadoras.

En ese sentido, es sustancial que estas entidades se encuentren estatuidas y, de ser el caso, se revise su perfil con el fin de fortalecerlas. Preguntas clave son: ¿Desde qué perspectiva están concebidas? ¿Qué rol están desempeñando? Algunos criterios orientadores sobre los cuales hay consenso en diferentes estudios (IDEA Internacional, NDI, IIDH, entre otros) para el fortalecimiento de dichas órganos, son:

- o Que existan formalmente, en el estatuto y en la estructura del partido.
- o Que tengan funciones y responsabilidades bien definidas.
- o Que estén integradas en las operaciones del partido.
- o Que tengan presencia y voto en el comité ejecutivo del partido.
- o Que tengan facultades para la votación en los procesos de toma de decisiones.
- o Que tengan la autoridad de influenciar las políticas partidarias.
- o Que cuenten con presupuesto.

Las Secretarías de la Mujer potencian su trabajo cuando se definen líneas de acción estratégicas y se cuenta con un plan que guíe la actuación en todos los niveles (nacional, departamental, comunitario), con sostenibilidad en el tiempo y con distintos énfasis para la promoción de la participación política de las mujeres en periodo electoral y no electoral.

– **Mecanismos para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres en la política en los ámbitos partidarios.** Son varias las actuaciones recomendables que pueden implementarse en distintos ámbitos, regulatorios y operativos.

Como punto de partida, las **manifestaciones de violencia requieren ser “desnaturalizadas”**, lo que necesariamente conlleva la socialización y divulgación sostenida y en todos los niveles partidarios sobre qué es y por qué se requieren cambios. El crear un **ambiente de apertura** hacia el problema, facilita que éste se haga público por las mujeres de los partidos. Como todo lo relacionado con las causas y consecuencias de las desigualdades y discriminaciones -como es la violencia- sin voluntad política, apoyo de las personas líderes y concienciación de hombres y de mujeres, los procesos de transformación son mucho más difíciles.

Los compromisos ya mencionados que estipulen los estatutos, se fortalecen al establecer (o revisar y actualizar, si ya existen) **lineamientos para regular la conducta** -como un código de ética o carta de compromiso o pacto de conducta- de quienes integran los partidos, incluyendo aspectos relacionados con la igualdad y no discriminación en la diversidad, así como con la violencia en la política. El ámbito de aplicación no debe restringirse sólo a la **vida partidaria** en general, también extenderse al momento de hacer **campañas políticas y cuando se ejerce un puesto** de elección popular, en el Congreso de la República o en la corporación municipal. Nuevamente, el llamado a que lo escrito no quede en retórica, legítima e incrementa la credibilidad de los partidos a lo interno y en su proyección externa.

Evidenciar y reconocer el problema, hace necesario contar con los mecanismos de denuncia y sanción de los actos de violencia contra las mujeres al interior de los partidos políticos. Tomando en cuenta que es generalizado que los partidos tengan estatuido como parte de su estructura, **tribunales disciplinarios o de ética o de honor**, es recomendable que **actúen con los casos de violencia en la política** de la misma manera (y con la misma prioridad) que lo hacen para otros casos de su competencia. Ciertamente que, por la particularidad de la problemática, se requiere asesoría técnica a las mujeres para la presentación de denuncias y casos, procedimientos adecuados para tramitar el caso (con inclusión de la Secretaría de la Mujer) y la formación de quienes integren el tribunal, entre otros. La acción de esos tribunales y su vinculación con el cumplimiento de los estatutos y compromisos éticos de conducta antes sugeridos, potenciaría el impacto de la actuación.

Estrechamente relacionado con lo anterior, es que los partidos políticos formulen e implementen un **protocolo interno para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres**, como una herramienta que permita guiar la actuación partidaria en general y la del tribunal (con inclusión de la Secretaría de la Mujer) en particular. Como referentes de utilidad, pueden

considerarse los protocolos en la materia de los partidos Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN) de México, pioneros en la región latinoamericana en ese sentido.

Es importante no descuidar que, en su operatividad, los mecanismos antes sugeridos funcionen adecuadamente y con la celeridad que los casos requieran. Una actuación descuidada e insuficiente, no es garantista de derechos, propicia la impunidad y deslegitima a los partidos.

Adicionalmente, **el apoyo y pronunciamiento de los partidos ante los casos públicos** de violencia hacia las mujeres políticamente activas –ya sea en campaña o en el ejercicio de un puesto de elección popular-, es un acto de compromiso efectivo para con sus militantes y con la atención a la problemática.

– **Capacitación y formación política de mujeres y de hombres.** Es recomendable una **capacitación** regular y sostenida, en **periodo electoral y no electoral**, ya que fortalece conocimientos y destrezas políticas, así como el liderazgo y formación política de mujeres y de hombres. Es fundamental la inclusión (o reforzamiento) **de temáticas** relacionadas con los **derechos humanos en igualdad y no discriminación, así como de no violencia hacia las mujeres** en el ámbito interno y externo (hacia mujeres de otros partidos), en formaciones dirigidas a toda la militancia y abarcando los distintos niveles (nacional, departamental, municipal y local).

Tomando en cuenta que las manifestaciones de violencia en la política son percibidas como “naturales”, la divulgación y la sensibilización sobre la problemática es una acción necesaria para los hombres y las mujeres militantes. A mediano y largo plazo, se favorece el camino hacia una **cultura política-partidaria más igualitaria y no violenta**, como una responsabilidad de los hombres y las mujeres de los partidos.

La promoción de la participación política de las mujeres conlleva implementar **capacitaciones específicas** dirigidas a potenciar el **liderazgo** de las **mujeres** en los distintos niveles, a la **preparación de candidaturas** en tiempos de campaña electoral, y al **acompañamiento** técnico para el fortalecimiento de capacidades y competencias **una vez electas**. El acercamiento a las comunidades para la promoción de la participación de las mujeres indígenas, requiere que sea en las lenguas de sus pueblos (como mínimo en maya, xinca y garífuna) al menos inicialmente, así como de un proceso más sostenido para el desarrollo o fortalecimiento de capacidades.

En estos procesos, es sustantivo el aporte de las mujeres de los partidos con experiencia en campañas o en puestos de elección popular, para que participen en la formación mediante la socialización de sus vivencias y aprendizajes. En ambos tipos de capacitaciones -de mujeres y hombres, sólo a mujeres- el desarrollo de materiales de formación específicos es deseable, los que también

pueden servir para la multiplicación de conocimientos.

El **financiamiento estatal** estipulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (artículo 21 bis, 2016) para las actividades ordinarias de los partidos, que incluye el destino del 30% de los recursos para “la formación y capacitación de afiliados”, es una oportunidad para los partidos a quienes les corresponde deuda política. Una acción afirmativa que pueden definir los partidos políticos, es que de ese 30%, se destine un porcentaje específico para la formación y capacitación dirigida a mujeres.

– **Promoción de la participación política de las mujeres.** Es importante considerar, a los aspectos ya mencionados tendientes a la igualdad y no discriminación con inclusión de la diversidad multiétnica, otros ámbitos de acción. Los partidos políticos pueden identificar las **barreras formales e informales** que dificultan la participación de las mujeres (jóvenes y adultas) y, especialmente, de las mujeres indígenas en sus comunidades y contextos. Algunas barreras pueden solventarse propiciando condiciones igualitarias de participación y otras, estableciendo políticas o mecanismos concretos que les motiven y contribuyan a su liderazgo. Convendría tomar en cuenta, por ejemplo:

- o Los horarios de las reuniones o de las capacitaciones ¿facilitan la participación de las mujeres?
- o Sobre todo en los ámbitos rurales y de comunidades indígenas ¿hay condiciones en los locales de reunión o de capacitación, para que las mujeres tengan algún apoyo si llevan a sus hijos e hijas?
- o ¿Se toman en cuenta, en las actividades partidarias, su realización en entornos y desplazamiento seguros para las mujeres?
- o ¿Las campañas de divulgación partidaria transmiten patrones y estereotipos discriminatorios o disminuyen la proyección de las mujeres como políticas o propician conductas de violencia?
- o ¿Los recursos financieros partidarios en el marco de las campañas electorales, se invierten por igual en impulsar a hombres y a mujeres líderes?

Contribuye a los procesos de democratización interna, conocer las necesidades e intereses de la **militancia femenina** e impulsar **procesos participativos** para la definición de las estrategias que enriquezcan el trabajo de la Secretaría de la Mujer o los contenidos de la política partidaria para la igualdad, así como discutir o proponer sobre los temas nacionales priorizados por el partido y las plataformas políticas partidarias en épocas de campaña. Estos procesos contribuyen a la apropiación y visión partidaria respecto a la igualdad y la no violencia en la política, permite renovar contactos en la base de la militancia y movilizar a las mujeres más allá del activismo partidario electoral.

– **Información y divulgación a lo interno y externo.** La disponibilidad de determinada información puede contribuir al diseño de medidas para el avance de las mujeres a lo interno de los partidos, así como para valorar el desarrollo de acciones tendientes al reclutamiento y formación política de las mujeres. En ese sentido, es pertinente contar **con bases de datos** sobre su membresía (con las previsiones correspondientes de protección de datos personales, exista o no legislación en la materia) e **información desagregada por sexo y edad** (particularmente, para conocer la militancia de la juventud), así como el registro de mujeres en los órganos directivos y estructuras de toma de decisiones de las instancias partidarias a todos los niveles.

Además de incrementar los procesos de comunicación y divulgación interna, los partidos políticos pueden **potenciar el uso de su página Web** (y redes sociales) como una fuente de **información pública** y medio para el ejercicio de la **transparencia**. Es importante poner a disposición de su membresía y de la ciudadanía, de manera amigable y accesible para la comprensión, por ejemplo: los estatutos y códigos de conducta; la información sobre las acciones en favor de la igualdad y la no discriminación (de las mujeres y de la representación pluricultural) y para la promoción de la participación política de las mujeres en su diversidad; sensibilizar sobre las prácticas y manifestaciones de violencia en la política contra las mujeres; proveer información desagregada por sexo y la ubicación de las mujeres en las listas a los distintos cargos de elección popular.

Finalmente, por razones de seguridad y más en el caso de las mujeres (ante el riesgo de acoso sexual u otras manifestaciones de violencia), en los mecanismos de divulgación, convocatoria o contacto que utilicen los partidos (como *WhatsApp*, *Messenger*, grupos de *Google*, etcétera) conviene se tomen medidas para la **protección de datos personales** como un acto de responsabilidad para con la militancia.

2. Recomendaciones para la acción de instituciones públicas

– **Organismo electoral.** El **Tribunal Supremo Electoral (TSE)** tiene un papel central en la garantía de los derechos políticos en condiciones de igualdad y no discriminación. Es recomendable, en el marco de sus atribuciones y competencias, la **inclusión de la violencia en la política contra las mujeres** y su afectación al goce y ejercicio pleno de esos derechos,

Es importante retomar y profundizar, para el cercano proceso electoral en 2019, la iniciativa implementada en las elecciones de 2015 (TSE, Acuerdo N° 113-2015) de imposición de una multa a los partidos políticos que participaran en propaganda política y electoral que incluyera prácticas sexistas y la representación de las mujeres como objeto sexual. La evaluación del cumplimiento de esa disposición y su mejora, así como la definición de otros **acuerdos para la prevención y sanción de las manifestaciones de violencia hacia las mujeres políticamente activas**, contribuiría a que la conducta de los partidos políticos y candidatos sea

respetuosa de derechos.

La revisión por parte del TSE de los procedimientos existentes e inclusión de la problemática, su atención y sanción, como parte de las **denuncias** que pueden ser presentadas para la garantía y protección de derechos políticos (con la divulgación amplia y pública correspondiente), facilitaría condiciones para que las mujeres afectadas expongan sus casos formalmente sobre todo en el periodo electoral.

En el ámbito de la **divulgación**, campañas de parte del TSE para el conocimiento y promoción de la igualdad y no discriminación en los derechos políticos, así como sobre la problemática de la violencia contra las mujeres en la vida política, son medidas que posicionan estos aspectos en la agenda pública. De igual manera, incorporar y/o fortalecer esos contenidos en los **planes y acciones de formación y educación** del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral del TSE y del propio Departamento de Promoción Política de la Mujer.

La **información** que el Tribunal Supremo Electoral pone a disposición en su **página Web** puede robustecerse incorporando -sobre los aspectos antes indicados- documentación amigable y accesible para su comprensión; datos estadísticos desagregados por sexo y demostrativos de la ubicación de las mujeres en las listas de candidaturas de elección popular de los partidos políticos; y resultados electorales con datos desagregados por sexo, entre otros.

Por otra parte, la puesta en práctica de la Política de Equidad de Género del Tribunal y su divulgación interna y externa, permite proyectar los esfuerzos que realiza el organismo electoral y sus magistraturas en favor de la igualdad y no discriminación en su quehacer.

– **Instituciones públicas competentes en la materia y su articulación.** Se ha señalado en esta investigación, que la violencia contra las mujeres en la política y sus manifestaciones, es un tema de derechos humanos. Amerita ser colocado en la agenda pública y política, sacarlo del ámbito de la anécdota o la prensa sensacionalista, llevarlo al plano de las garantías y la legalidad, y establecer **acciones de política pública para su prevención, atención, sanción y erradicación** (IDEA Internacional, JNE y Centro Flora Tristán, 2017) en **periodo electoral y no electoral**.

Resulta necesario un **abordaje integral e interinstitucional**, en dos sentidos: de manera específica, según las atribuciones y competencias en la materia de las instituciones del Estado; y de relación y trabajo conjunto o articulado. En ambos sentidos, se formulan recomendaciones a continuación.

La **Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)** puede, por ejemplo: desarrollar acciones para el desarrollo de estadísticas sobre violencia contra las mujeres en la política; y formular una metodología de investigación y de interrelación de la

violencia política con las obligaciones de igualdad-no discriminación-no violencia en concordancia con la legislación nacional existente. Corresponde también que las **entidades del Estado** cumplan con los objetivos y metas, en el eje de participación sociopolítica, de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. En el ejercicio de sus atribuciones, la **Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)** puede supervisar la garantía de los derechos humanos de las mujeres y de una vida sin violencia en la política, intervenir en casos de reclamo o queja, además de recibir las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos.

En cuanto al trabajo conjunto y articulado, la experiencia de México ha demostrado que **aun cuando no exista un marco legal** que regule de manera específica ese tipo de violencia, **instituciones clave pueden desarrollar acciones** en la materia: Tribunal Supremo Electoral, Ministerio Público (y su Fiscalía de Delitos Electorales), Secretaría Presidencial de la Mujer. En ese sentido, la creación de una herramienta de actuación interinstitucional como un **Protocolo para la atención de la violencia en la política contra las mujeres** permite la unificación de criterios, conceptos y procedimientos que estandarizan el tratamiento de la problemática e identifican las responsabilidades y medidas para la atención, sanción y reparación integral de los casos.

Tal como se resaltado en otras recomendaciones, el abordaje y la acción con respecto a la problemática -dado su desconocimiento y “naturalización”-, no pueden obviar la **sensibilización y capacitación** a las instituciones competentes y funcionariado público respectivo.

Cabe relevar que diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres, que ocurren en el ámbito de la política, tienen garantías establecidas en la legislación nacional y su interrelación recae en el ámbito de la **protección judicial y la debida diligencia** (OEA, 2017. Piscopo, 2016).

– **El Parlamento.** Al Congreso de la República le corresponde legislar para que la violencia contra las mujeres en la política y sus manifestaciones, sea **tipificada en el ordenamiento jurídico**, con disposiciones que garanticen la protección de las mujeres y sancionen las acciones u omisiones que impidan o dificulten su participación en la vida política y pública. Tal como se ha dicho, se trata de la **prevención, atención, sanción y erradicación**, en concordancia con las obligaciones del Estado de Guatemala en la Convención Interamericana en materia de violencia contra las mujeres (conocida como Convención de Belem do Pará).

Las experiencias latinoamericanas reseñadas, evidencian **tres tendencias en la legislación**: tipificación como delito electoral en la ley electoral y ley específica para la protección de las mujeres (Bolivia); inclusión en una legislación integral para una vida sin violencia (El Salvador, Argentina); reformas a un conjunto de legislaciones para una protección integral, o sea, legislación electoral y de

partidos políticos, legislación integral para una vida sin violencia y relacionadas (como proyecta realizar México).

El Congreso de la República tiene en este momento la oportunidad de legislar para la igualdad, la no discriminación y la no violencia, puesto que en corriente legislativa se encuentran: la Iniciativa de Ley específica sobre la violencia en la política; la Iniciativa de Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (22-2008); y la propuesta de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Iniciativa 5389-2017) para incorporar la paridad con alternancia e inclusión étnica (entre otros), que es una deuda pendiente con la mitad de la población y cuya aprobación incrementaría la cantidad de mujeres postuladas y de electas.

Un ámbito que no hay que dejar de lado, es la atención a las situaciones de desigualdad o discriminatorias o de violencia a lo **interno del Congreso**, contra diputadas o asesoras de bancadas parlamentarias. La regulación interna en el reglamento legislativo, el establecimiento de códigos de conducta ética parlamentaria, la consideración de la creación de la Unidad de Género, son acciones recomendables.

3. Recomendaciones para la acción de sociedad civil

– **Hoja mínima de ruta para las elecciones 2019.** Las elecciones generales en Guatemala en junio de 2019 y el contexto pre-electoral hasta esa fecha, plantean una oportunidad para la acción.

Es recomendable elaborar una **hoja de ruta mínima**, siendo el primer paso la sensibilización y difusión del problema, considerando las preguntas básicas: ¿Qué es la violencia contra las mujeres en la política? ¿Cómo se manifiesta? ¿Qué impacto tiene en los derechos humanos y políticos, y en la democracia? De manera paralela, durante el periodo pre electoral y electoral, propiciar la documentación de casos e impulso de la actuación de las instituciones competentes. En el diseño e implementación de esta hoja de ruta mínima, es fundamental la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil con trabajo en derechos humanos y en derechos humanos de las mujeres.

El no contar con una regulación expresa y -consecuentemente- de sanciones, la legislación nacional y los instrumentos de derechos humanos suscritos por el Estado, propician un marco de referencia con el cual se puede trabajar en la atención y protección de la violencia contra las mujeres en la política.

– **Observación electoral.** Las organizaciones no gubernamentales que se dedican a la observación y transparencia de los procesos electorales, que se articulan para esos fines y que conforman observatorios (como el Mirador Electoral), son actores clave en el anterior sentido.

El fortalecimiento de la **observación nacional** sobre la participación y

representación de las mujeres y su diversidad étnica en la conformación de las listas de los puestos de elección popular, el desarrollo de la campaña y de actos que menoscaben la participación política de las mujeres o atenten en su contra, el abordaje de la igualdad y no discriminación en las plataformas políticas de los partidos, el rol de los medios de comunicación –entre otros- son aspectos de veeduría. En igual sentido, la acción de los organismos internacionales de observación electoral.

Las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres que trabajan para la prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres –en el marco del abordaje integral de la violencia en todas sus manifestaciones- podrían **incorporar** la violencia contra las mujeres en la política como parte de sus acciones.

– **Periodistas y medios de comunicación.** Estos son actores centrales en la comunicación política, en la valoración y representación que se transmite sobre los acontecimientos políticos, los atributos de candidatas y candidatos, y el desempeño de mujeres y de hombres en el ejercicio de un cargo.

Ha sido señalado cómo la exclusión de las mujeres de la esfera público-política se enraíza y naturaliza mediante los discursos, representaciones y estereotipos que histórica y culturalmente han visto a las mujeres como ajenas a la labor política; y en último término, como acompañantes o agregados que cumplen con la función de asistir la labor masculina. Es recomendable una **actuación consciente, adecuada y objetiva** de las y los periodistas y de los medios de comunicación, que no contribuya a la reproducción de estereotipos y de actos de violencia en la política contra las mujeres.

Acevedo, Sariah (2007). “La transición incompleta entre la homogeneidad y la multiculturalidad en el Estado de Guatemala”. En: *Mayanización y vida cotidiana. La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca. Volumen 2.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Guatemala.

Arboleda, María (2012). *Levantando el velo: estudio sobre acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador.* Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME). Ecuador.

Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) y Cooperación Alemana para Desarrollo (GIZ) (2013). *El acoso y la violencia política hacia las mujeres en Bolivia. Avances formales y desafíos reales para la igualdad.* Bolivia.

Bareiro, Line y Soto, Lilian (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano.* ONU Mujeres. México.

Bareiro, Line y Torres García, Isabel (2009). “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”. En: Bareiro y Torres García (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Costa Rica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2017). *Situación de derechos humanos en Guatemala.* Washington, EEUU. 31 de diciembre, 2017.

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)-OEA e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2013). *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas.* Washington, EEUU.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Observatorio para la igualdad de género 2018 <https://oig.cepal.org/es> (visitado: 5/09/2018).

Conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es> (visitado: 5/09/2018).

Facio, Alda (2009). “El derecho a la igualdad de mujeres y hombres”. En: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano.* IIDH. Costa Rica.

Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías, la ley del más débil.* Trotta. Madrid, España.

Freidenberg, Flavia (2006). “Democracia interna: reto ineludible de los partidos

políticos”. En: *Revista de Derecho Electoral*. N° 1, primer semestre 2006. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica.

Herrera, Morena; Arias, Mitzy y García, Sara (2011). *Hostilidad y violencia política: Develando realidades de mujeres autoridades municipales. Sistematización de experiencias de violencia política que viven mujeres electas en gobiernos municipales en El Salvador*. ONU Mujeres e Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

(2018). *Derechos políticos de las mujeres. Avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*. Costa Rica.

(2017). *Diccionario Electoral, Tomos 1 y 2*. Tercera edición actualizada. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL/IIDH) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Costa Rica/México.

IDEA Internacional, Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán” (2017). Pinedo, Cueva, Rivas y Miloslavich. *El acoso político en el Perú: una mirada desde los recientes procesos electorales*. Perú.

Incer Brenes, Graciela (2014). *Gobernando como gatas panza arriba: manifestaciones de acoso político en contra de las mujeres costarricenses durante el acceso y el ejercicio del poder*. Fundación Konrad Adenauer. Costa Rica.

Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés)

(2018) *No Party to Violence: Analyzing Violence Against Women in Political Parties Preliminary Findings from Pilots in Cote d’Ivoire, Honduras, Tanzania and Tunisia*. Washington, EEUU.

(2017) *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral*. Guatemala.

(2017) *#Not The Cost. Cese de la violencia en contra de las mujeres en política. Un llamado a la acción*. Washington, EEUU.

(2003) *Gane con las mujeres. Fortaleciendo los partidos políticos. Plan de acción global*. Washington, EEUU.

Novales, Hugo (2017). *Participación electoral de las mujeres en Guatemala. Situación actual y alternativas de reforma*. Revista Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) N° 4. Guatemala.

NDI y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos. Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres*.

Llanos, Beatriz y Roza, Vivian (co-autoras) (2015). *Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina*. IDEA Internacional.

Llanos, Beatriz y Sample, Kristian (co-autoras) (2008). *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos*

latinoamericanos. IDEA Internacional.

Mirador Electoral (2016). *Informe de observación electoral 2015*. Guatemala. Enero 2016.

Krook, Mona Lena y Restrepo Sanín, Juliana

(2016) “Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto”. En: *Política y gobierno*. Volumen XXIII, N° 2. México. Segundo semestre 2016.

(2016) “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”. En: *Política y gobierno*. Volumen XXIII, N° 1. México. Primer semestre 2016.

Machicao, Ximena (2004). *Acoso Político: Un tema urgente que enfrentar*. Cooperación Técnica Alemana (PADEP-GTZ). Bolivia.

Marques-Pereira, Bérengère

(2005) “La paridad, una nueva práctica de ciudadanía: entre la individuación y la identidad suscrita”. En: *Estudios Sociológicos*. Vol. XXIII, N° 3. México. Setiembre-diciembre.

(2001) “Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 21, N° 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018). *La violencia contra la mujer en la política*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. 6 de agosto.

OEA y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (2017). *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres*. Washington, EEUU.

Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) y ONU Mujeres (2015). *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*. Panamá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDEA Internacional y ONU Mujeres (2017). *Si somos más de la mitad ¿por qué no tenemos paridad? Avances y desafíos en la participación política de las mujeres*. Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Guatemala.

Piscopo, Jennifer M (2016). “Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política”. En: *Política y gobierno*. Volumen XXIII, N° 2. México. Segundo semestre.

Rojas Valverde, María Eugenia (2012). *Acoso y violencia política en contra de mujeres autoridades públicas electas en los gobiernos locales-municipales de Bolivia*. ONU Mujeres y ACOBOL. Bolivia. Septiembre.

Sierra, Ángela y Del Pino de la Nuez Ruiz, María (editoras) (2007). “Democracia paritaria. Aportaciones para un debate”. En: *Revista de Filosofía y Teoría Política*. N° 38. Universidad Nacional de la Plata. Argentina.

Soto, Clyde (2009). “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”. En: Bareiro y Torres García (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica.

Tello, Flavia (2018). *La participación política de las mujeres en Guatemala: una mirada hacia la paridad democrática*. ONU Mujeres. Guatemala.

Torres García, Isabel

(2017) *Violencia contra las mujeres en la política: investigación en partidos políticos de Honduras*. Instituto Nacional Demócrata (NDI). Honduras. Agosto.

(2014) *Igualdad, no discriminación y paridad en la representación. Módulo de Formación*. PNUD y Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Costa Rica.

(2013) “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina” (actualización a septiembre de 2013). Reproducido en: *Revista IIDH*. Volumen N° 58 (Julio-diciembre). IIDH. Costa Rica.

(2011) “De la universalidad a la especificidad: los derechos humanos de las mujeres y sus desafíos”. En: Lagarde, Marcela y Valcárcel, Amelia. *Feminismo, género e igualdad*. Pensamiento Iberoamericano N° 9. España. Septiembre.

(2010) *Derechos políticos de las mujeres y acoso político como práctica de discriminación*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat), PNUD, Programa de Cooperación de Fortalecimiento Municipal y Descentralización en Costa Rica (FOMUDE), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Inédito. Costa Rica. Septiembre.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2017). *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. México.

Vásquez, Sofía; Galicia, Elena Patricia; Monzón, Ana Silvia (2013). *Entre la realidad y el desafío: mujeres y participación política en Guatemala*. NDI y ONU Mujeres. Guatemala.

Unión Interparlamentaria (UIP, conocida en inglés por *Inter-Parliamentary Union*).

Women in National Parliaments 2018 <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010918.htm> (visitado: 5/09/2018).

La representación política en la vida política se ha estancado. Comunicado de prensa. New York, EEUU. 15 de marzo 2017.

Las mujeres en el parlamento 2017, perspectiva anual <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-03/women-in-parliament-in-2017-year-in-review>

UIP y ONU Mujeres

Mapa de mujeres en la política: 2017. http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femmesenpolitique_2017_spanish_web.pdf?la=en&vs=1334 (visitado: 5/09/2018).

World Economic Forum (2017). *Global Gender Gap Index*. Switzerland.

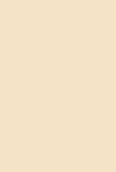
Sobre la autora

Isabel Torres García. Nicaragüense, residente en Costa Rica. Socióloga por la Universidad Centroamericana (Nicaragua), postgrado en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Costa Rica) y maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia (Universidad Nacional, Costa Rica).

Especialista en derechos humanos, derechos de las mujeres e igualdad de género. Experticia profesional en investigación, educación, formación (presencial y virtual), asistencia técnica, producción de materiales especializados y desarrollo de proyectos (formulación, negociación, gerencia y evaluación) en el abordaje de los derechos humanos, derechos de las mujeres y su protección internacional, sistemas electorales y derechos políticos, violencia contra las mujeres (incluye violencia en la política), libertad de expresión y acceso a la información, igualdad en el ámbito empresarial (incluye acoso laboral o *mobbing*, acoso sexual laboral), entre los principales.

Experiencia profesional en asesorías y consultorías para diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, Instituto Nacional Demócrata-NDI, Comisión Interamericana de Mujeres/OEA, Sistema de la Integración Centroamericana-SICA, Instituto Centroamericano de Administración Pública-ICAP, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria-NIMD, UNFPA, UNICEF y FLACSO, entre otros); y como Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002-2009).

Docente invitada en diversos foros internacionales y universidades. Ámbito de acción latinoamericano y -en los últimos años- con énfasis en México, Centroamérica y República Dominicana. Autora, coautora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones sobre derechos humanos, muchas de ellas sobre temas de democracia, sistemas electorales y derechos políticos de las mujeres, violencia contra las mujeres en la política. Integrante del Roster de Especialistas para América Latina del Fondo de Población de las Naciones Unidas.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



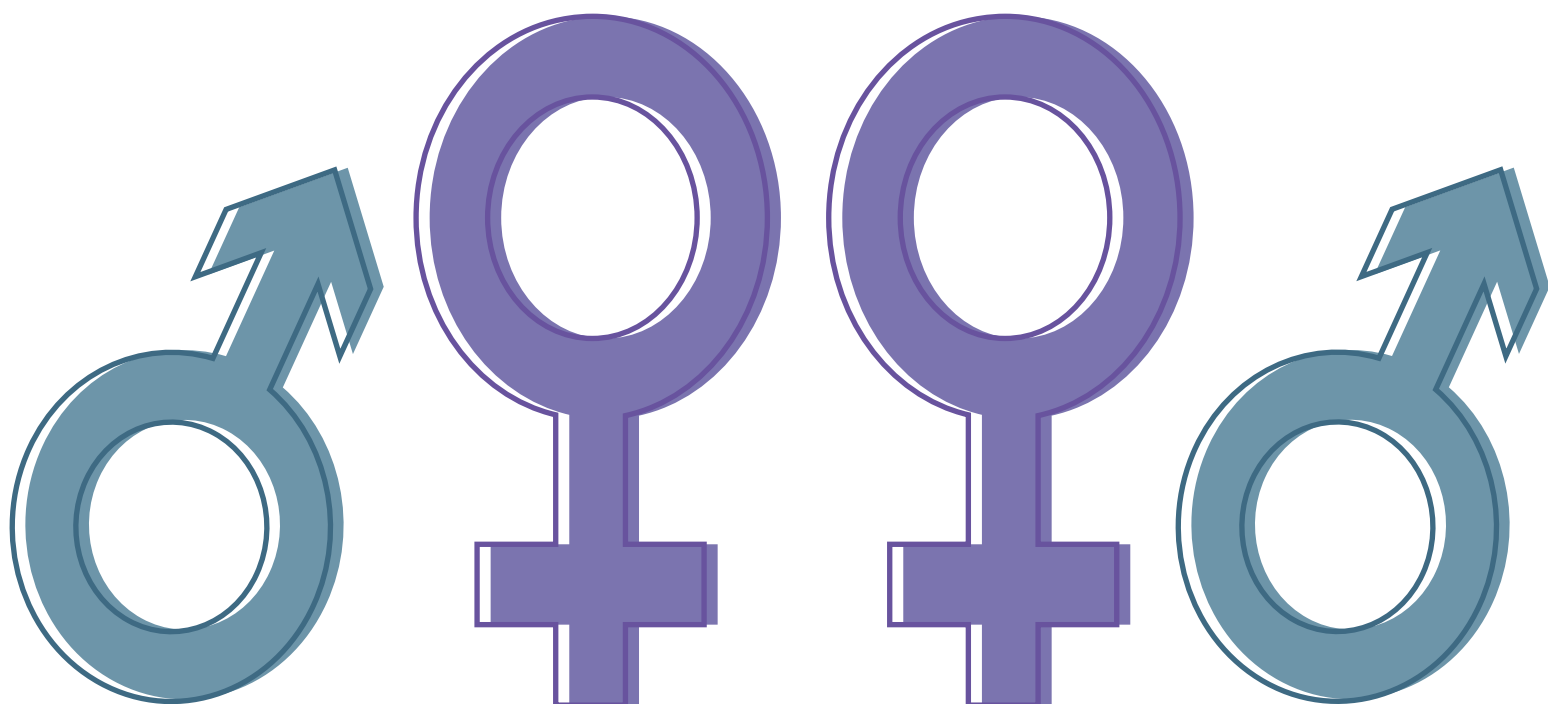
NDI

INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA

PROPUESTAS

de reformas para una

DEMOCRACIA PARITARIA



Propuestas de reformas para una democracia paritaria

DECRETO No _____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

CONSIDERANDO:

- I. Que el art. 3 de la Constitución establece el principio de igualdad de todas las personas y la garantía de no ser discriminada, entre otros motivos, por razón de su sexo.
- II. Que el art. 85 de la Constitución establece que el Gobierno es republicano, democrático y representativo, que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, y que las normas, organización y funcionamiento del Gobierno se sujetarán a los principios de la democracia representativa.
- III. Que la Sala de lo Constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 61-2009 permitió la participación de las candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas y en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 59-2014 permitió la participación de estas candidaturas en planillas o listas.
- IV. Que el Estado salvadoreño ratificó la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, con lo cual adquirió el compromiso de adoptar medidas legislativas o de otro tipo para hacer desaparecer las desigualdades legales y de hecho que existen entre hombres y mujeres en la esfera de los derechos políticos, a fin de evitar toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la mujer en un plano de igualdad real con el hombre.
- V. Que el Estado salvadoreño ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, mediante la cual reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, derecho que incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

- VI. Que por medio de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, el Estado salvadoreño ratificó su compromiso con la aplicación del principio constitucional de igualdad y erradicación de la discriminación contra las mujeres, a fin de promover la igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos como el voto y la elegibilidad, para superar los obstáculos existentes al desempeño e intervención de las mujeres en el ámbito público.
- VII. Que la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para Las Mujeres señala en su artículo 2 que dentro del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se incluye el participar en los asuntos públicos incluyendo los cargos públicos y que en el artículo 55 letras c) y d) sanciona a quienes, entre otros, aislen a las mujeres dentro de espacios de participación política o ciudadana, como forma de expresión de discriminación, así como a quienes impidan, limiten u obstaculicen la participación de las mujeres en cualquier proceso de formación académica o participación política, entre otros.
- VIII. Que el “Objetivo 5: Igualdad de género”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establece entre sus metas alcanzar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de adopción de decisiones en la vida política, económica y social.
- IX. Que en febrero de 2013 se dictó la Ley de Partidos Políticos para regular la institucionalidad de los partidos políticos y su interrelación con la ciudadanía.
- X. Que es necesario armonizar la Ley de Partidos Políticos con los demás cuerpos normativos que hacen referencia a que en los procesos electorales se fomentará la participación política de las mujeres en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- XI. Que para garantizar la participación de las mujeres en los cargos de elección popular es necesario que las planillas de candidaturas cuenten con el criterio de alternancia de género, a fin de asegurar un orden de precedencia que dé mayores posibilidades de elección a las candidatas que se postulen a dichos cargos.

POR TANTO,

En uso de las facultades constitucionales y a iniciativa de las diputadas y diputados...

DECRETA las siguientes:

REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 1- Refórmase el artículo 38 de la siguiente manera:

Paridad

Art. 38.- Los partidos políticos o coaliciones integrarán sus planillas para la elección de diputaciones al Parlamento Centroamericano, diputaciones a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, con un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Dicho porcentaje se aplicará a cada planilla que contenga candidaturas en propiedad y suplencia a nivel nacional, departamental y municipal, según la inscripción de candidaturas que cada partido político o coalición presente. En las circunscripciones electorales impares y en las planillas impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

En el caso de las planillas de candidaturas a Concejos Municipales, el cincuenta por ciento (50%) será exigible tanto en las planillas que presentan los partidos políticos o coaliciones en caso de resultar ganadores, como en las listas que designan el orden de precedencia en caso de no obtener la mayoría simple, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 inciso segundo del Código Electoral.

Mecanismo para garantizar la paridad.

Art.38-A. Todas las planillas que presenten los partidos políticos o coaliciones utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

En el caso de las diputaciones al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, si la propietaria es mujer, el suplente deberá ser hombre y viceversa. Esta regla aplica también para las candidaturas no partidarias.

En el caso de los Concejos Municipales, si la candidatura a alcaldesa es mujer, el síndico deberá ser hombre y así sucesivamente hasta completar conforme a lo establecido en el artículo 165 del Código Electoral.

En cada departamento los partidos políticos deben proponer igual número de mujeres y hombres para las candidaturas a alcaldesas y alcaldes municipales. Para el caso de elecciones internas de candidaturas a cargos de elección popular, cada partido político tendrá que prever en sus estatutos y reglamentos los mecanismos que garanticen la paridad exigida en la presente ley.

El Tribunal Supremo Electoral y las Juntas Electorales Departamentales deberán verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con las disposiciones de este artículo al momento de presentar sus planillas. El incumplimiento al requisito establecido en los incisos precedentes implicará la denegatoria de la inscripción de la planilla respectiva.

En los procesos de elección interna para candidaturas a cargos de elección popular, los partidos políticos podrán implementar el mecanismo de alternancia descrito en este artículo o papeletas de votación desagregadas por sexo, del resultado del proceso se ordenarán a las mujeres y hombres con mayoría de votos, a efecto de dar cumplimiento a la presente disposición.

Art. 2- Refórmese el artículo 71 de la siguiente manera:

- e. No garantizar la paridad de género en los términos que señala la presente ley;
- f. No contar con mecanismos que detecten, prevengan y sancionen la violencia y discriminación contra la mujer;
- g. Incumplir los límites al financiamiento privado establecidos en la presente ley;
- h. No reintegrar el anticipo de la deuda política en los casos y en los plazos que establece la presente ley;
- i. Aceptar contribuciones de fuentes prohibidas en la presente ley.

Art. 3- Deróguese el artículo 88.

Art. 4 - El presente Decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los _____ días del mes de XX del año dos mil diecinueve.

DECRETO No _____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

CONSIDERANDO:

- I. Que el art. 3 de la Constitución establece el principio de igualdad de todas las personas y la garantía de no ser discriminada, entre otros motivos, por razón de su sexo.
- II. Que el art. 85 de la Constitución establece que el Gobierno es republicano, democrático y representativo, que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, y que las normas, organización y funcionamiento del Gobierno se sujetarán a los principios de la democracia representativa.
- III. Que la Sala de lo Constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 61-2009 permitió la participación de las candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas y en la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 59-2014 permitió la participación de estas candidaturas en planillas o listas.
- IV. Que el Estado salvadoreño ratificó la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, con lo cual adquirió el compromiso de adoptar medidas legislativas o de otro tipo para hacer desaparecer las desigualdades legales y de hecho que existen entre hombres y mujeres en la esfera de los derechos políticos, a fin de evitar toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la mujer en un plano de igualdad real con el hombre.
- V. Que el Estado salvadoreño ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, mediante la cual reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, derecho que incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

- VI. Que por medio de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, el Estado salvadoreño ratificó su compromiso con la aplicación del principio constitucional de igualdad y erradicación de la discriminación contra las mujeres, a fin de promover la igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos como el voto y la elegibilidad, para superar los obstáculos existentes al desempeño e intervención de las mujeres en el ámbito público.
- VII. Que la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para Las Mujeres señala en su artículo 2 que dentro del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se incluye el participar en los asuntos públicos incluyendo los cargos públicos y que en el artículo 55 letras c) y d) sanciona a quienes, entre otros, aislen a las mujeres dentro de espacios de participación política o ciudadana, como forma de expresión de discriminación, así como a quienes impidan, limiten u obstaculicen la participación de las mujeres en cualquier proceso de formación académica o participación política, entre otros.
- VIII. Que el “Objetivo 5: Igualdad de género”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establece entre sus metas alcanzar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de adopción de decisiones en la vida política, económica y social.
- IX. Que en febrero de 2013 se dictó la Ley de Partidos Políticos para regular la institucionalidad de los partidos políticos y su interrelación con la ciudadanía.
- X. Que es necesario armonizar el Código Electoral con los demás cuerpos normativos que hacen referencia a que en los procesos electorales se fomentará la participación política de las mujeres en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- XI. Que para garantizar la participación de las mujeres en los cargos de elección popular es necesario que las planillas de candidaturas cuenten con el criterio de alternancia de género, a fin de asegurar un orden de precedencia que dé mayores posibilidades de elección a las candidatas que se postulen a dichos cargos.

POR TANTO,

En uso de las facultades constitucionales y a iniciativa de las diputadas y diputados...

DECRETA las siguientes:

REFORMAS AL CÓDIGO ELECTORAL

Principios rectores

Art. 2-A.- Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos de la ciudadanía en la interpretación, reforma y aplicación de las disposiciones de este Código Electoral se deberán respetar los siguientes principios:

- a) Igualdad y no discriminación de ciudadanos y ciudadanas.
- b) Pluralidad política.
- c) Transparencia.
- d) Democracia representativa, inclusiva y participativa.
- e) Respeto a la decisión electoral ciudadana.
- f) Paridad.
- g) Alternancia de género.

Art. 2- Refórmase el inciso primero y final del art. 165 de la siguiente manera:

Solicitud de inscripción

Art. 165.- La solicitud de inscripción de planillas de Concejos Municipales deberá ser presentada a la Junta Electoral Departamental correspondiente. Las planillas se presentarán de forma completa y alterna entre una mujer y un hombre o un hombre y una mujer, incluyendo alcaldes, alcaldesas, síndicos, síndicas, regidores y regidoras correspondientes en orden de precedencia, hasta **cumplir con la paridad** establecida en el **artículo 38** de la Ley de Partidos Políticos y juntamente con los siguientes documentos:

- a. Certificación de la Partida de Nacimiento del candidato o candidata postulado, o la resolución en que se le concede la calidad de salvadoreño o salvadoreña;
- b. Fotocopia ampliada del Documento Único de Identidad vigente, o constancia de inscripción en el Registro Nacional de las Personas Naturales;

- c. Certificación del punto de acta en que consta la designación del candidato o candidata postulado, hecha por el partido político o coalición postulante, de conformidad con los estatutos o pacto de coalición;
- d. Constancia de afiliación extendida por el representante legal del partido político proponente;
- e. Declaración jurada del candidato o candidata, de no estar comprendido en las inhabilidades establecidas en el artículo 167 de este Código;
- f. Declaración jurada de estar solvente en el pago de pensión alimenticia, en caso que estuviere obligado; y,
- g. Solvencia de Impuesto sobre la Renta y solvencia Municipal del domicilio del candidato o candidata.

Al momento de inscribirse una planilla, el partido o coalición designará el orden de precedencia en el que sus candidatos y candidatas pasarán a integrar el Concejo Municipal en caso de que su planilla no obtuviere mayoría simple. La designación del orden de precedencia de las y los candidatos en este último caso se hará hasta en un máximo de la mitad de miembros y miembros del Concejo Municipal a elegirse y podrán participar las y los candidatos a alcalde, alcaldesa, síndico o síndica la cual deberá presentarse de forma alterna entre una mujer y un hombre o un hombre y una mujer, hasta cumplir con la paridad establecida en la Ley de Partidos Políticos.

Art. 3- El presente Decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los _____



(POLICY BRIEF)

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS

**PARA UNA POLÍTICA NACIONAL
DE PROTECCIÓN A PERSONAS
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS**

Propuesta de lineamientos para una política nacional de protección a personas defensoras de derechos humanos
Realizada en el marco de la iniciativa “Construcción participativa de una política pública nacional para la protección de personas defensoras de derechos humanos (Policy Brief)”, con el apoyo de Individuell Manniskohjalp (IM).
Diciembre 2018

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD

Junta Directiva de FESPAD 2017 - 2021

María Silvia Guillén
Presidenta

José Armando Flores Alemán
Vicepresidente

José Elenilson Nuila Delgado
Secretario

Saúl Baños
Director Ejecutivo

Responsables de la edición

Saúl Baños
Loyda Robles

Consultora
Nayda Acevedo Medrano

Apoyo en la investigación
Verónica Larín

Este documento es de exclusiva responsabilidad de FESPAD, no expresa el pensamiento de las entidades auspiciantes.



Contenido

RESEÑA	5
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	7
ACCIÓN GUBERNAMENTAL. ALCANCES Y DESAFÍOS.....	9
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	10
CIERRE	13

RESEÑA

Problema

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos establece en su preámbulo que se deberá entender por personas defensoras de derechos humanos a “los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (ONU, 1998)

Los importantes aportes que este grupo hace a las sociedades abarcan un abanico bastante significativo que va desde la visión más amplia de apoyar en la edificación de mejores condiciones sociales, políticas y económicas, hasta abonar en la especificidad de cada derecho humano que se defiende.

En El Salvador el derecho a defender derechos humanos de las personas, organizaciones y colectivos no ha sido reconocido, esto trae como consecuencia que su labor sea realizada en condiciones que no ofrecen ningún estándar de protección. Las agresiones físicas, amenazas y hostigamiento, las ejecuciones extrajudiciales, el uso abusivo de la fuerza pública, las actividades de injerencia ilegales y las desapariciones forzadas son solo algunos de los problemas con los que defensoras y defensores de derechos humanos se encuentran cotidianamente.

Propuesta de política pública

Con el objeto de fortalecer la democracia, se proponen lineamientos generales mínimos que debe contener una Política Nacional de Protección a personas defensoras de derechos humanos.

Recomendaciones

- Tomar como punto de partida la propuesta expresada en el informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”, emitido en 2017 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- Abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos y de cualquier índole que dificulten la labor de personas defensoras de derechos humanos.
- Proteger a personas defensoras cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal
- Investigar de manera exhaustiva amenazas y ataques cometidos contra defensores y defensoras de derechos humanos, sancionando a los autores materiales e intelectuales de dichos ataques, combatiendo en consecuencia la impunidad.

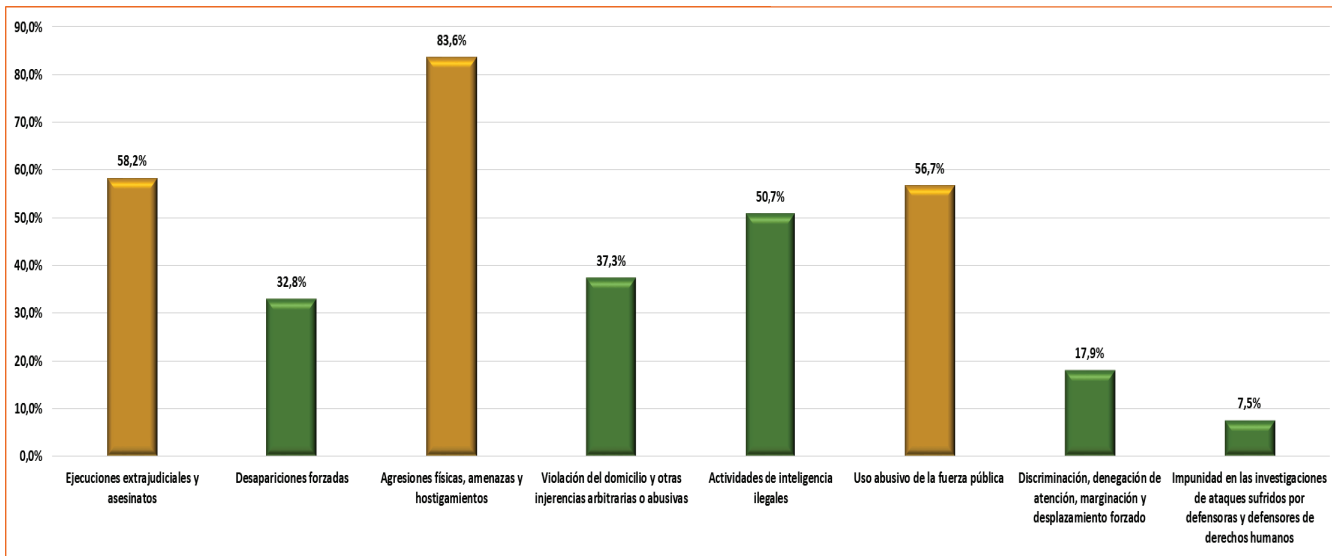


A esta situación hay que añadir que no existen mecanismos de seguridad ni protección de su integridad física, mental y/o emocional, ni para ellos y ellas, ni para sus familias y/o sus organizaciones. Por todo ello, se hace necesario que el Estado salvadoreño no sólo reconozca la legitimidad de la labor de las personas defensoras de DDHH en su diversidad de ámbitos, sino que además proteja su derecho a ejercer esta labor libre de amenazas ni riesgos contra sus vidas, sus familias y organizaciones.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En El Salvador el derecho a defender derechos humanos de las personas, organizaciones y colectivos no ha sido reconocido, esto trae como consecuencia que su labor sea realizada en condiciones que no ofrecen ningún estándar de protección. La siguiente gráfica muestra el comportamiento de esos problemas a los que, en El Salvador, se enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos de manera cotidiana y donde se puede evidenciar que las agresiones físicas, amenazas y hostigamiento, las ejecuciones extrajudiciales y el uso abusivo de la fuerza pública como grave manifestación del primer problema, encabezan la lista.

Gráfico. 1. principales problemas a los que se enfrentan defensores y defensoras de Derechos humanos en El Salvador.



Fuente: elaboración propia con base en datos de grupos focales con personas defensoras de derechos humanos



ACCIÓN GUBERNAMENTAL. ALCANCES Y DESAFÍOS

No se puede negar que en materia de derechos humanos, El Salvador ha dado pasos importantes, sobre todo en la última década. En relación con los marcos jurídicos y la institucionalidad, se han aprobado leyes vinculadas con la prevención de la violencia de género y la violencia contra las mujeres; existe un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, se han ratificado importantes tratados internacionales relativos al derecho a la sindicación, entre otros.

Los procesos políticos tienen un matiz de luces y sombras, pues de acuerdo con la opinión de defensoras y defensores de derechos humanos, por una parte en la última década ha sido tangible la voluntad política de querer transformar situaciones violatorias de derechos humanos, pero subsiste socialmente un sentimiento de exclusión y discriminación contra aquellos grupos que exigen sus derechos y que encuentran fuertes resistencias no sólo en la misma sociedad, sino también ante un funcionariado poco capacitado y sensibilizado y poco presto a cumplir con sus funciones libres de cualquier prejuicio. Los casos más emblemáticos se encuentran en defensoras y defensores de derechos de la diversidad sexual e identidad de género y en las defensoras de la tierra y de los derechos sexuales y reproductivos.

Por su parte, existen importantes políticas públicas que buscan erradicar hechos violatorios a los derechos humanos en poblaciones vulnerables, tales como: la discriminación basada en género, orientación e identidad de género, pueblos indígenas, sindicatos, entre otras.

Por ejemplo, actualmente se cuenta con una Política Nacional de las Mujeres, la Política Nacional para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la Política Nacional de Pueblos Indígenas,

lanzada en recientes fechas y la Política del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para la Atención de la Población LGBTI, como algunos ejemplos ilustrativos para este documento.

No obstante a lo anterior, el principal desafío radica en que no existen políticas especializadas que permitan reconocer, visibilizar y proteger la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos en El Salvador, siendo que, a pesar de existir marcos regulatorios, de contar con institucionalidad creada para atender las diversas demandas y de haberse formulado políticas públicas que pretenden proteger los derechos de poblaciones más vulnerables, lo cierto es que aún subsisten en el régimen político híbrido que asiste a El Salvador, prácticas estructurales que obstaculizan seriamente el ejercicio pleno de los derechos humanos.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Siendo lo anterior, se presentan a continuación algunas recomendaciones de política pública relativa a la protección de defensoras y defensores de derechos humanos:

- Realizar un diálogo político entre los órganos de Estado que aseguren que los derechos de las personas defensoras no queden al arbitrio del poder público, previniendo actos de impunidad o corrupción que contravengan el derecho a defender derechos, de manera óptima a través de una Ley especializada y de otros marcos jurídicos que fortalezcan el ejercicio del derecho a defender derechos.

- Promover una cultura de DDHH y reconocimiento de la labor de defensoras y defensores a todo nivel.
- Brindar soporte de atención psicológica y fortalecimiento de capacidades en técnicas de autocuidado
- Desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades sobre el derecho a defender derechos con funcionarios públicos
- Crear una instancia que funcione como Mecanismo Nacional de Protección a personas defensoras
- Crear capacidades tecnológicas que permitan reconocer cuando un caso está vinculado con la vulneración del derecho a defender derechos y muestre los principales problemas que obstaculizan la labor de las personas defensoras, desde un enfoque diferenciado



PROPUESTA DE EJES DE UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Respetar

- Incidencia para la aprobación de un marco regulatorio para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos que evita exponerles al arbitrio de un poder público no controlado.

Prevenir

- Promoción de una cultura de DDHH y reconocimiento de la labor de defensoras y defensores
- Soporte de atención psicológica – técnicas de autocuidado
- Capacitación y formación a funcionarios públicos
- Combatir problemas estructurales

Proteger

- Mecanismo nacional de protección
- Creación de datos que permitan reconocer a las personas defensoras y categorizar los principales problemas que obstaculizan su derecho a defender derechos desde un enfoque diferenciado
- Protocolo para emitir medidas de protección.



CIERRE

Reconociendo los importantes avances que en materia de defensa de los derechos humanos ha tenido el Estado salvadoreño, este policy brief muestra una serie de información necesaria, aunque no suficiente, que permita a la institucionalidad responsable adoptar una política pública especializada en la protección de defensoras y defensores de derechos humanos.

Se expone con claridad de datos cuantitativos que ofrecen evidencia sobre la urgente necesidad de adoptar una política pública de protección a defensoras y defensores de derechos humanos, desde

la particularidad de cada derecho que se defiende. La voz de las defensoras y defensores es clave en la construcción de una democracia, y su labor se ve constantemente obstaculizada por problemas graves poco compatibles con una cultura de paz.

Es la intención de este resumen, alertar a la institucionalidad pública sobre un problema de interés nacional, pues el fortalecimiento del Estado de Derecho pasa por reconocer la labor de estos agentes en su construcción. Por ello es importante que se adopten las medidas urgentes para proteger la vida y la integridad de las personas defensoras, así como para iniciar una ruta de edificación de contextos cada vez más libres de violencia y hostigamiento contra las personas que ejercen su derecho a defender derechos.

Es fundamental que la institucionalidad reconozca el rol de los defensores y defensoras de derechos humanos, pero también que la sociedad en su conjunto comprenda y se sensibilice frente a los obstáculos existentes en este ejercicio de defensa de derechos humanos. La construcción y mejora de las democracias pasa por reconocer que es necesaria una cultura de derechos humanos.

Este resumen de política toma como ejemplo otros que en el continente ya se han formulado, tal es el caso de Brasil, Guatemala, Colombia, entre otros, y que ha sido un paso importante para el reconocimiento de las personas defensoras de los derechos humanos y las decisiones especializadas de protección que requieren.



Proyecto:
“Construcción participativa de una política pública nacional para la protección de personas defensoras de derechos humanos”

Ejecutado por:



Con el apoyo de:



Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho – FESPAD
6ª-10ª calle poniente y 35 avenida Sur, #1833, Colonia Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, C.A.
Apartado postal 2806.
Tel/PBX (503) 2236-1888, Fax: 2236-1833, <http://www.fespad.org.sv> E-mail: fespadinfo@fespad.org.sv