

Plan de Acción 2022-2025

Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
SEGURIDAD PÚBLICA



Banco Interamericano
de Desarrollo

Plan de Acción 2022-2025

Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá

Octubre 2021



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
SEGURIDAD PÚBLICA



Banco Interamericano
de Desarrollo

Tabla de contenidos

Introducción	1
1. Antecedentes	2
2. Contexto	4
3. Plan de Acción	6
3.1 Alcance	6
3.2 Principios	7
3.3 Metas del Plan de Acción y contribución a logros de desarrollo y seguridad	8
3.4 Líneas de acción, resultados, actividades e indicadores	12
3.4.1 Atención a víctimas de VCM y otras de VG	12
3.4.2 Prevención de VCM y otras VG	15
3.4.3 Recursos humanos, fortalecimiento de capacidades y programas de autocuidado	18
3.4.4 Generación de evidencia y fortalecimiento de sistema de información	19
3.4.5 Coordinación interinstitucional y respuesta multisectorial	20
4. Coordinación del plan y seguimiento	22

Anexo

1. Marco conceptual: Definiciones de tipos de violencia	23
---	----

Lista de cuadros

1. Marco de resultados de la Fase inicial del Plan de Acción 2022	10
2. Resultados, actividades, productos y metas de atención a las víctimas de VCM y otras VG. 2023-2025	13
3. Resultados, actividades, productos y metas de prevención de VCM y VG. 2023-2025	16
4. Resultados, actividades, productos y metas de recursos humanos, fortalecimiento de capacidades y programas de autocuidado de las unidades policiales. 2023-2025	19
5. Resultados, actividades, productos y metas de generación de evidencia y fortalecimiento de sistema de información. 2023-2025	20
6. Resultados, actividades, productos y metas de coordinación interinstitucional y respuesta multisectorial. 2023-2025	22

Lista de figuras

Figura 1: Marco normativo y lineamientos de atención que orientan el quehacer de la Policía Nacional en torno a las VCM y otras VG.	3
Figura 2: Resultados esperados y enfoques del Plan de Acción del SPEVDG	9

Abreviaturas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
CINAMU	Centro INAMU
ENSC	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana
LGTBIQ+	Lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer y el resto de identidades y orientaciones incluidas en el +
MINSEG	Ministerio de Seguridad
M&E	Monitoreo y evaluación
ONG	Organización no gubernamental
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SPEVDG	Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género
VCM	Violencia contra las mujeres
VG	Violencia de género

Reconocimientos

La coordinación del proceso de desarrollo del presente plan estuvo a cargo de las siguientes personas:

Ministerio de Seguridad:

Isbel Valderrama y Gitzel Bolaño - Oficina de Equidad de Género y Equiparación de Oportunidades. (MINSEG)
Comisionada Mery Palacios y Teniente Dalys Copri - Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género (SPEVDG).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

Dana Michael King, Especialista Senior de la División de Modernización del Estado y Diny Luciano, consultora encargada de la elaboración del Plan. Se agradecen los aportes de Norma Peña (División de Modernización del Estado).

El diseño del Plan también se enriqueció con las contribuciones de las y los participantes en las reuniones realizadas los días 7 y 8 de octubre de 2021, con representantes de las instancias de apoyo estratégico a la implementación:

Comité de Seguimiento Interno (MINSEG)

John Mejía (Asesor del Despacho del Viceministro)
Alma Moreno (Finanzas)
Nixia Jiménez (Servicios Generales - Finanzas)
Subteniente Enrique Concepción (Departamento de Docencia)

Comisión de Apoyo a la Implementación

Nuvia Barrios - INAMU
Guadalupe Quiroz - Ministerio de Salud
Krishna Camarena Surgeon - Secretaría de los Afropanameños
Dora Arosemena - UNFPA
Rosina Pérez - PNUD
María Fernández Trueba - PNUD

Nota sobre lenguaje inclusivo. En este documento se emplea un lenguaje inclusivo en cuanto al género, como forma de contribuir a visibilizar a las mujeres en su diversidad, promover la igualdad y la no discriminación.

Introducción

La violencia contra las mujeres (VCM) y otras violencias de género (VG) constituyen uno de los problemas de seguridad ciudadana y derechos humanos más extendidos en Panamá. En el país, tres de cada 10 mujeres alguna vez, unidas o casadas, han experimentado violencia física, sexual o emocional por parte de su pareja en algún momento de sus vidas, y la mayoría de los delitos sexuales son ejecutados contra mujeres y niñas.^{1,2}

Las mujeres pertenecientes a algunos grupos discriminados como las poblaciones indígenas y afrodescendientes enfrentan riesgos elevados de distintos tipos de violencia y tienen menos acceso a servicios de prevención, atención y protección.³

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer define la VCM como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.⁴

La violencia se expresa en distintas formas y espacios en los que las mujeres y las niñas hacen vida. Las VCM y otras VG tienen efectos profundos y de largo plazo en la salud física y mental y el ejercicio de los derechos de las mujeres, en el desarrollo de niños y niñas, en el bienestar de las familias y comunidades, en la cohesión social y en el desarrollo humano. También tienen importantes implicaciones económicas para el país, las familias y las víctimas directas e indirectas.

La prevención y atención a las víctimas de VCM y otras VG involucra acciones multisectoriales en las que el rol de la Policía Nacional es imprescindible. El Plan de Acción para fortalecer el Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género (SPEVDG) 2022-2025 ofrece una hoja de ruta para desarrollar las intervenciones policiales complementarias a las que se tienen con otros sectores, en el marco de las políticas y estrategias nacionales en torno a las VCM y otras VG, la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030 (ENSC) y en concordancia con los estándares internacionales.

A pesar de los avances en el marco legal, en la oferta de servicios para las víctimas/sobrevivientes y en la diseminación de información, aún se registran altos niveles de tolerancia social hacia las VCM y otras VG. Asimismo, las víctimas enfrentan numerosas barreras sociales y económicas para buscar ayuda institucional, el acceso a la justicia es muy limitado, y la capacidad de los distintos sistemas a cargo de la atención, protección y reparación integral de derechos es aún débil.

1 Ruth Graciela De León Richardson *et al.* Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2015. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Panamá.

2 UNICEF Panamá (2019). Derecho a una vida libre de violencia. <https://www.unicef.org/panama/media/1631/file/Capitulo%203%20vivir%20libre%20de%20violencia.pdf>

3 INAMU, CAMIP, REMAP y BID. Talleres consultivos con mujeres indígenas y afrodescendientes para el diseño del modelo de atención de los CINAMU con pertinencia cultural. Panamá, 2020-21

4 CIM/OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 1994. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

1. Antecedentes

La Policía Nacional viene actuando en torno a las VCM desde el año 1995, fecha en que se aprobó la Ley Número 27 del 16 de junio de 1995, que tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores. Información disponible indica que, desde el 2005 existía en el país el servicio policial de atención a la violencia intrafamiliar, sin embargo fue en julio de 2016, que el MINSEG y el INAMU firmaron un convenio de cooperación técnica para desarrollar programas de prevención de las VCM, incluyendo programas formativos para todos los estamentos de seguridad, así como la creación del primer Servicio Policial Especializado en Violencia de Género en el país, en cumplimiento de la Ley Número 82 del 2013.⁵

El Manual de Organización y Funciones del SPEVDG (s/f) indica que, en cumplimiento de las disposiciones emanadas del MINSEG, la PN, a través de la Dirección Nacional de Seguridad Ciudadana, se creó dicho servicio, a fin de que se desarrolle servicios interdisciplinarios, que brinden apoyo a la población que padece violencia doméstica y de género para optimizar su atención y derivación a otros servicios. Al SPEVDG le corresponde actuar siguiendo protocolos judiciales establecidos, monitorear su estricto cumplimiento, evitar la revictimización y brindar toda la cooperación para con las víctimas de estos delitos. Igualmente, tiene la responsabilidad de sensibilizar, a través de la capacitación, al componente humano de la institución y a la sociedad en general.⁶

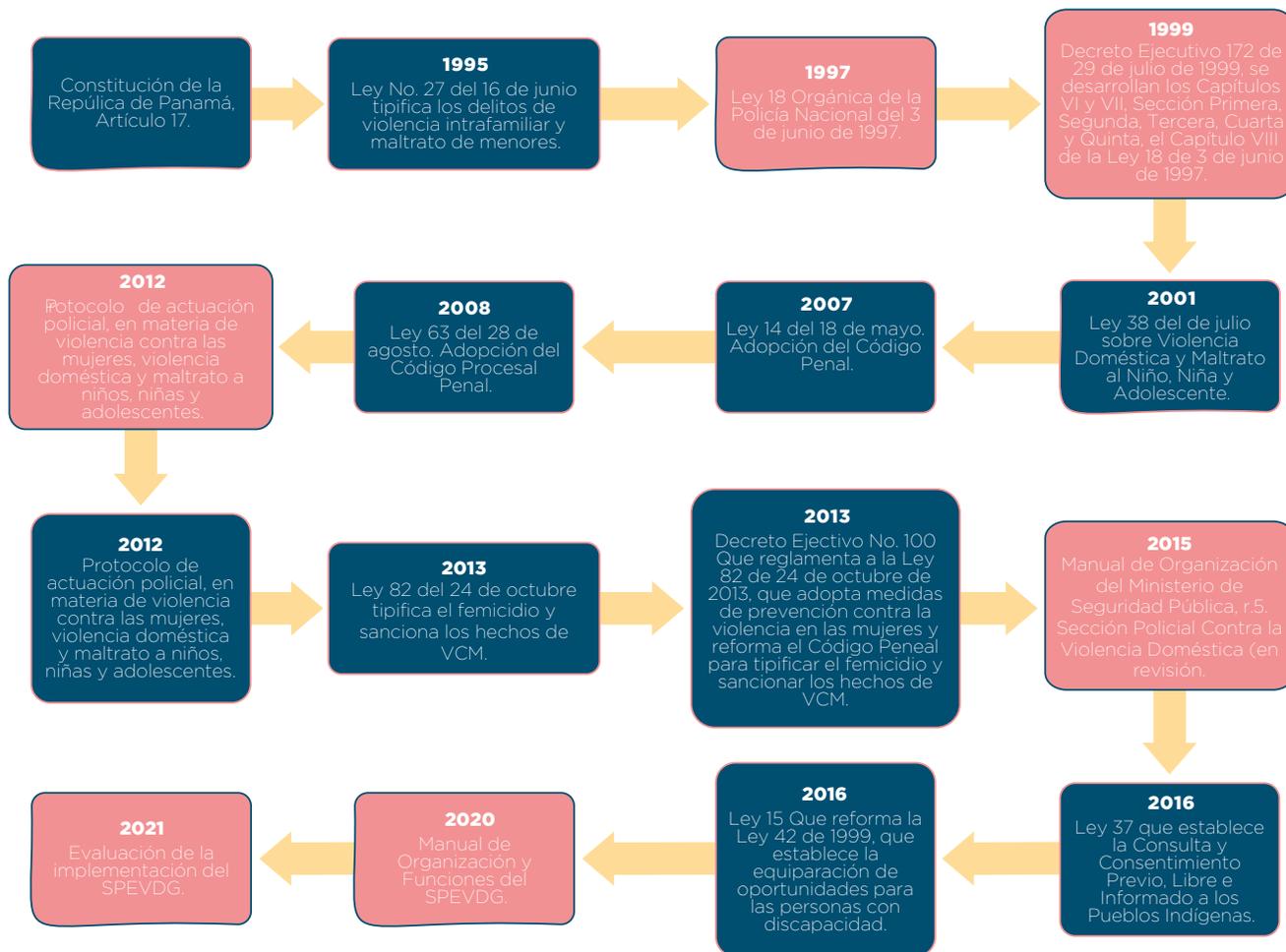
El SPEVDG coordina con instancias internas del Ministerio de Seguridad, incluyendo el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y la Dirección de Investigación Judicial. Asimismo, realiza acciones conjuntas con el INAMU, la Fiscalía de Familia e instancias comunitarias, entre otras.

En el cumplimiento de su mandato institucional de proteger el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos, a lo largo de más de dos décadas, la Policía Nacional ha adaptado sus intervenciones de acuerdo con las modificaciones en el marco legal nacional y los lineamientos de atención multisectorial a las VCM y otras VG. Paralelamente, la Policía Nacional ha desarrollado sus propios instrumentos normativos (manuales y protocolo); y en el 2021 con el apoyo del BID realizó la evaluación de la implementación del SPEVDG.

⁵ INAMU. Memoria Institucional 2016. Panamá

⁶ Policía Nacional de Panamá. Manual de Organización y Funciones del SPEVDG. Anexo "A" a la D.D.F. 30.19 Manual de Organización y Funciones del Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género.

Figura 1: Marco normativo y lineamientos de atención que orientan el quehacer de la Policía Nacional en torno a las VCM y otras VG.



Igualmente, el Plan de Acción se sustenta en los acuerdos internacionales sobre las VCM y los derechos de las mujeres tales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), entre otras.

El Plan de Acción se basa en los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de la implementación del SPEVDG (2021) y se orienta en mejorar los servicios y la atención que ofrece a las víctimas, en el marco del cumplimiento de las condiciones de la segunda fase del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género (PN-L1162).

Este Plan de Acción forma parte de los esfuerzos por alinear claramente los resultados y actividades del SPEVDG con los instrumentos de políticas públicas claves como son la ENSC 2017-2030 y el plan de acción de igualdad de oportunidades para las mujeres 2016-2019.^{7,8}

⁷ Consejo de Gabinete. Resolución de Gabinete Número 78 de 28 de agosto de 2018 Que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28606_B/GacetaNo_28606b_20180906.pdf

⁸ INAMU. Plan de acción de igualdad de oportunidades para las mujeres 2016-2019. Panamá

2. Contexto

Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2015, el 34% de las mujeres de 15-49 años alguna vez, unidas o casadas, reportó haber experimentado violencia física, emocional o sexual alguna vez en la vida.⁹ Por su parte, los datos del Centro de Estadísticas del Ministerio Público de Panamá indican que entre 2016 y 2020 se registraron 82,508 casos de violencia doméstica y, aproximadamente, 30,000 delitos sexuales, con un incremento importante de delitos sexuales entre 2017 y 2019 y una disminución de los casos de violencia doméstica a partir de 2017, aunque con un aumento en el 2019.¹⁰

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Ciudadana 2017, el 46.7% de las mujeres y el 53.3% de los hombres ha sido víctima de por lo menos un delito.¹¹ De acuerdo a la información obtenida del Latinobarómetro 2018, el 20% de las mujeres encuestadas reportó haber sufrido bullying; el 35.4% violencia en las calles, el 13% violencia por el crimen organizado y el 29% violencia por maras y pandillas.¹² Aunque la falta de seguridad ciudadana es un problema que afecta a toda la población, las mujeres y las niñas en toda su diversidad enfrentan riesgos y consecuencias diferenciadas y viven las violencias en los espacios públicos y privados y otros problemas de seguridad de una manera distinta a los hombres. Estas diferencias se asocian con los roles de género y la intersecciones entre las desigualdades de este y otras formas de discriminación relacionadas al estatus económico, la edad, la pertenencia étnica, capacidad física, estatus migratorio, la orientación sexual, identidad de género y otros factores que afectan el estado de vulnerabilidad de ciertas personas.¹³ Estas diferencias no se limitan a dimensiones cuantitativas, como por ejemplo, en el número de homicidios de unos y otras, o de sus autorías.

Las mujeres y niñas constituyen también la mayoría de las víctimas de la trata de personas. En Centroamérica y el Caribe las mujeres y niñas representan el 79% de las víctimas identificadas. Panamá es país de origen, tránsito y destino de trata de personas.¹⁴

Las mujeres indígenas y afrodescendientes enfrentan altos niveles de violencia ejecutados por su pareja, un familiar, la comunidad o alguna institución, asociados a las múltiples y concurrentes discriminaciones, que experimentan debido a su condición de mujeres y la pertenencia étnica.¹⁵ Igualmente, las niñas, las adolescentes y las jóvenes tienen riesgos más altos de experimentar algunos tipos de violencia. Actualmente no se dispone de estadísticas sobre la magnitud de las violencias hacia las mujeres adultas mayores, las migrantes, la comunidad de lesbianas, gays, transgéneros, transexuales,

⁹ De León Richardson, Ruth Graciela. ENASSER 2014-2015. Ibid

¹⁰ Procuraduría General de la Nación. Centro de Estadísticas del Ministerio Público de Panamá. <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/>

¹¹ Elisa Mendoza G. Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Ciudadana 2017. SECOPA.

¹² Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

¹³ CIM/OEA. Seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos e igualdad de género. (s/f). Washington DC. <https://www.oas.org/es/mesecevi/docs/technicalnote-citizenssecurity-sp.pdf>

¹⁴ UNODC. Global Report on Trafficking in Persons 2020. Central America and the Caribbean. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_CP_Central_America_and_Caribbean.pdf

¹⁵ INAMU, CAMIP, REMAP y BID. Talleres consultivos con mujeres indígenas y afrodescendientes para el diseño del modelo de atención de los CINAMU con pertinencia 2020-21

bisexuales, intersexuales, queer y el resto de identidades y orientaciones incluidas en el + (LGTBIQ+) y otras poblaciones.

En Panamá se registra una de las tasas más bajas de búsqueda de ayuda institucional entre mujeres de 15-49 años, que han experimentado violencia física o sexual por parte de su pareja en América Latina, ya que apenas un 3% pidió ayuda a personas cercanas y un 2.5% acudió a alguna institución, con un total de 5% para las que pidieron ayuda a ambas fuentes. Se observa que, de este último grupo, el 16.3% eran mujeres menores de 29 años, un 13.3% tenían más de 3 hijos, el 12% eran divorciadas, separadas o viudas y residían en áreas rurales 8.5%. La mayoría de las mujeres tenía baja escolaridad, 9.3% primaria incompleta y 8.1% primaria completa. El 1.5% de las mujeres de la Comarca Guna Yala y el 2.7% de la Comarca Emberá Wounnan y el 6.6% de la Comarca Ngabe Buglé buscó ayuda en personas cercanas e instituciones de apoyo.¹⁶

La igualdad formal expresada en políticas y estrategias sobre igualdad de oportunidades no se ha traducido en una protección adecuada de la integridad física y de la seguridad de las mujeres. Las concurrentes y múltiples tipos de violencia que enfrentan las mujeres a lo largo del curso de vida (niñez, adolescencia, adultez y vejez) siguen siendo un problema de particular preocupación en Panamá, y en el resto de los países de América Latina y el Caribe.

Para reafirmar la intención del SPEVDG de reforzar la intervención de la Policía Nacional en las políticas nacionales dirigidas a erradicar las VCM y otras VG, se ha elaborado el presente *“Plan de Acción para fortalecer al Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá 2022-2025”*. Este plan otorga un renovado impulso y enfoque a las respuestas de la Policía Nacional ante estos delitos a través de cinco líneas de acción en torno a la atención a las víctimas, la prevención, el desarrollo de capacidades de las fuerzas y cuerpos policiales, el sistema de información; y la coordinación interinstitucional.

¹⁶ De León Richardson, Ruth Graciela. Encuesta nacional de salud sexual y reproductiva 2014-2015.

3. Plan de Acción

3.1 Alcance

El presente Plan de Acción refleja los esfuerzos nacionales de instancias gubernamentales, sociedad civil y redes locales que durante décadas han impulsado políticas y programas en torno a las VCM y otras VG en Panamá. También se han considerado los estándares internacionales, la evidencia (investigaciones) y los aprendizajes producidos por la experiencia y las prácticas desarrolladas en las últimas décadas en el país y a nivel global.

El Plan de Acción está dirigido a los estamentos de Seguridad del Estado panameño y las medidas previstas son de obligatorio cumplimiento para el SPEVDG y Policía Nacional en su conjunto. Igualmente, las medidas enfatizan en el trabajo conjunto con distintas instancias: Instituto Nacional de la Mujer, Ministerio Público, Casas de Justicia Comunitaria de Paz, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, autoridades y organizaciones indígenas, redes locales contra las VCM y otras VG, ONG y agencias de cooperación.

Su ejecución será a partir de enero de 2022, sin embargo, durante el último trimestre de 2021 se trabajará en la coordinación de las actividades preparatorias previas a su implementación, incluyendo la planificación anual del 2022. Su período de vigencia se establece hasta finales del año 2025. El MINSEG incorporará anualmente una línea en su presupuesto para el desarrollo de las actividades del SPEVDG, incluyendo las relativas a la implementación del presente Plan de Acción.

El éxito del SPEVDG depende de la Policía Nacional en su conjunto, y al mismo tiempo, los avances en la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana están estrechamente vinculados al desempeño del SPEVDG. Igualmente, el accionar del SPEVDG involucra acciones de atención y protección a las víctimas/sobrevivientes, generación de datos, capacitar a las fuerzas policiales y de seguridad, disponer de protocolo actualizado, trabajar de manera coordinada con instancias y sectores vinculados a las respuestas nacionales y locales a las VCM. La Ley Número 82 del 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer establece en su artículo 31 que el Ministerio de Seguridad Pública tendrá las siguientes obligaciones¹⁷:

- a. Fomentar en las fuerzas policiales y de seguridad, el desarrollo de servicios interdisciplinarios que brinden apoyo a las mujeres que padecen violencia para optimizar su atención, derivación a otros servicios y cumplimiento de disposiciones judiciales.
- b. Actualizar los protocolos para las fuerzas policiales y monitorear su cumplimiento, a fin de brindar las respuestas adecuadas para evitar la revictimización y facilitar la debida atención, asistencia y protección

¹⁷ Asamblea Nacional de Panamá. Ley 82 de 24 de octubre de 2013. Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013_pan_ley82.pdf

- policial a las mujeres que acudan a presentar denuncias en sede policial.
- c. Crear una fuerza policial especializada que intervenga en la atención de la violencia contra las mujeres en coordinación con las instituciones gubernamentales.
 - d. Crear e implementar un registro computarizado de agresores y estadísticas desagregadas, el cual deberá ser consultado por las instituciones, directamente, involucradas en la detección, la atención, la investigación y el juzgamiento de la violencia contra las mujeres.
 - e. Sensibilizar y capacitar a las fuerzas de policía en la temática de la violencia contra las mujeres en el marco del respeto de los derechos humanos.
 - f. Incluir en los programas de formación y a todos los niveles jerárquicos de las fuerzas de policía, asignaturas y/o contenidos específicos sobre los derechos humanos de las mujeres y, en especial, contra la violencia en las mujeres.
 - g. Garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia asegurando la presencia de policía especializada en el tratamiento de este problema y su formación específica en instrumentos e indicadores de valoración de riesgo.
 - h. Garantizar que en cada zona de policía o cuartel haya una unidad con formación en violencia contra las mujeres, que sea la persona que entreviste a las víctimas o denunciantes que se presenten.
 - i. Establecer una unidad especializada en violencia contra las mujeres en la Policía de cada provincia y varias en el área metropolitana de Panamá, que brinden formación, información y apoyo a la comunidad, a los demás miembros de la Institución y al Ministerio Público, en coordinación con el Instituto Nacional de la Mujer. Esta Unidad deberá fiscalizar el cumplimiento del protocolo de actuación policial, por parte de todo el Personal de la Policía y el registro de casos en los formularios de atención.

3.2 Principios

Los siguientes principios que guían el Plan de Acción:

- Derechos humanos,
- Igualdad de género, diversidad, pertinencia cultural e interseccionalidad,
- Respuesta multisectorial,
- Respuestas informadas por la evidencia,
- Enfoque de curso de vida,
- Participación social y comunitaria,
- Autonomía y empoderamiento de las víctimas/sobrevivientes, e
- Involucramiento de los hombres en las respuestas a las VCM y otras VG, incluyendo las estrategias de prevención.

La implementación también se guiará por las medidas establecidas, según estándares internacionales para servicios judiciales y policiales¹⁸:

- Los servicios judiciales y policiales no deberían poner en peligro los derechos de las mujeres y las niñas, ni ser coercitivos, y deberían estar basados en un enfoque transformador desde el punto de vista del género.
- Un enfoque centrado en las mujeres en lo que respecta a la prestación de servicios judiciales y policiales sitúa las necesidades y realidades de las mujeres y las niñas, en el centro de cualquier servicio de justicia, priorizándolas frente a los objetivos de las propias instituciones judiciales. Esto significa dar prioridad a la seguridad, el empoderamiento y la recuperación de las mujeres; tratar a toda mujer con respeto; así como prestarles asistencia y mantenerlas informadas, a lo largo de todo el proceso judicial.
- Para exigir que los agresores rindan cuentas de sus actos, es necesario que los servicios judiciales y policiales respalden y faciliten la participación de las víctimas/sobrevivientes, en el proceso judicial, promuevan su capacidad de actuar o ejercer sus facultades y al mismo tiempo, garanticen que la carga de la búsqueda de justicia no recaiga en ellas, sino en el Estado.

La territorialización se incluye entre los pilares del Plan de Acción, tomando en cuenta que la diferente accesibilidad de los servicios de asistencia y atención (en salud, justicia, psicosocial, legal, empoderamiento económico, educativo) es diferencial para las mujeres dependiendo del territorio en que residan, particularmente, en las localidades más aisladas, las comarcas y zona rurales, por lo que la territorialización de las intervenciones permite reducir las brechas de acceso. Este énfasis en estrategias de intervención diferenciadas, a partir de las características de las áreas geográficas, en que están ubicadas las estaciones policiales también favorece la utilización de los servicios por otros grupos como las mujeres con discapacidad, jóvenes, migrantes y adultas mayores, entre otras.

Las definiciones de tipos de VCM y VG están disponibles en el anexo 1.

3.3 Meta del Plan de Acción y contribución a metas de desarrollo y seguridad

La meta principal del Plan de acción es contribuir a la reducción/erradicación de las VCM y otras VG. Las líneas estratégicas utilizadas para su implementación coadyuvan al logro de las líneas de acción de la ENSC 2017-2030.¹⁹

En términos de impacto, el Plan de Acción aportará al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente la Meta 5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata

¹⁸ UNFPA, ONU Mujeres, PNUD, OPS y ONUDD. Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención. Módulo 3. Judiciales y Policiales. <https://serviciosesencialesviolencia.org/wp-content/uploads/2020/01/Module-3Web.pdf>

¹⁹ Consejo de Gabinete. Resolución de Gabinete Número 78 de 28 de agosto de 2018 Que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) 2017-2030. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28606_B/GacetaNo_28606b_20180906.pdf

y la explotación sexual y otros tipos de explotación y sus correspondientes indicadores:

- Indicador 5.2.1. Proporción de mujeres y niñas, a partir de 15 años de edad, que han sufrido violencia física, sexual o psicológica, a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad.
- Indicador 5.2.2. Proporción de mujeres y niñas, a partir de 15 años de edad, que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.

También contribuirá a cumplir con el principio 2 de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible “No Dejar a Nadie Atrás”, el cual involucra poner fin a la discriminación y la exclusión y reducir las desigualdades y vulnerabilidades que dejan a las personas atrás y socavan el potencial de las personas y de la humanidad en su conjunto.²⁰ Muchas de las barreras a las que se enfrentan las mujeres sobrevivientes de cualquier tipo de violencia para acceder a servicios, recursos e igualdad de oportunidades, no son, simplemente, falta de disponibilidad de recursos, sino el resultado de políticas y prácticas sociales discriminatorias que dejan a grupos particulares de personas cada vez más atrás.

Figura 2: Resultados esperados y enfoques del Plan de Acción del SPEVDG 2022-2025



Las líneas de acción y los resultados esperados correspondientes al Plan de Acción focalizan en el acceso a servicios y la calidad de los mismos, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del SPEVDG y la Policía Nacional, en su conjunto, así como de las estrategias de articulación con las comunidades y de prevención de las VCM y otras VG. También apuntan a reforzar la participación del SPEVDG en políticas, planes, programas y coaliciones para abordar las VCM y otras VG, a nivel nacional y local.

Tomando en cuenta que el monitoreo y evaluación de las intervenciones policiales en el tema de VCM y otras VG es un área de trabajo relativamente

²⁰ ONU. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Valores Universales. Principio Dos: No dejar a nadie atrás <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

nueva, la información para establecer una línea de base de algunos de los indicadores propuestos no está disponible. Para abordar este reto, como parte de la implementación del Plan de Acción se elaborará un plan de monitoreo y evaluación y se verificará la información de línea de base y las fuentes de información para preparar los reportes semestrales, de medio término, a finales de 2023 y el informe final al cierre del 2025.

Proceso de implementación

El Plan de Acción se ejecutará en dos etapas, la primera con una duración de un año, iniciando en enero del 2022, y en la que se sentarán las bases para avanzar al logro de resultados de mediano plazo en las cinco líneas de acción prioritizadas. Entre estas acciones se incluyen la actualización del Protocolo de Actuación del SPEVDG y la capacitación a las fuerzas policiales pertinentes en la implementación de este, la conformación del equipo técnico, la constitución de los mecanismos de seguimiento y apoyo al Plan y el diseño del sistema de monitoreo y evaluación (M&E). Los costos de la primera etapa, estimados en B/. 200,000.00 serán cubiertos con fondos regulares del MINSEG.

Cuadro 1: Marco de resultados de la Fase inicial del Plan de Acción - 2022

Resultado	Actividades	Indicador de producto
a. Lineamientos de atención y desarrollo de competencias técnicas para su implementación		
Protocolo de actuación actualizado y la capacitación de unidades policiales implementada.	Revisar el Protocolo de actuación policial de 2012 e identificación de brechas.	Protocolo actualizado, aprobado y disseminado en las 21 zonas policiales.
	Ajustar el protocolo y obtener la aprobación por las instancias pertinentes de la Policía Nacional.	Distribución de al menos 3 copias impresas en cada zona policial y versión digital remitida a las y los participantes en capacitación.
	Diseñar el programa de capacitación sobre el Protocolo actualizado: objetivos, estructura y contenidos de los módulos, modalidad (híbrido -virtual con actividades sincrónicas), enfoque pedagógico, duración y dedicación horaria, evaluación y certificación. Seleccionar las unidades encargadas de la toma de denuncias y las asignadas a labores de seguridad ciudadana que participarán en el curso. Implementar el curso y elaborar el informe final.	Al menos el 50% del total de unidades encargadas de la toma de denuncias y las asignadas a labores de seguridad ciudadana capacitadas en el protocolo actualizado.

Resultado	Actividades	Indicador de producto
b. Establecimiento de Equipo Técnico del SPEVDG		
Equipo técnico para el fortalecimiento del SPEVDG conformado.	<p>Realizar un análisis de necesidades de personal (perfil, cantidad) para reforzar el quehacer del SPEVDG de acuerdo con lo establecido en la Ley 82 del 2013 y las intervenciones del presente Plan de Acción.</p> <p>Elaborar descripción de puestos del personal y contratar/asignar personal adicional necesario, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Encargada del M&E. Coordinación interinstitucional y capacitación. Comunicaciones. Psicóloga/o – encargada del abordaje psicoemocional de las víctimas e intervenciones de autocuidado de unidades que atienden víctimas. Trabajador/a social - encargada de los programas socioeconómicos, continuidad del caso, junto con la psicóloga. Abogada/o – a cargo de la asistencia legal y acompañamiento a las víctimas/sobrevivientes. 	Equipo técnico con el personal requerido operando.
c. Mecanismos de seguimiento y de apoyo a la implementación		
Mecanismos de coordinación intra y multisectorial establecidos.	<p>Crear el Comité de Seguimiento Interno (MINSEG).</p> <p>Realizar reuniones del Comité de Seguimiento para establecer tareas claves y modalidad de trabajo conjunto.</p>	Comité de Seguimiento: funcionando.
	<p>Crear la Comisión de Apoyo a la Implementación</p> <p>Realizar reuniones de la Comisión para establecer tareas claves y modalidad de trabajo conjunto.</p> <p>4 reuniones (2 virtuales y 2 presenciales)</p>	Comisión de Apoyo a la Implementación: funcionando.
	<p>Ejecutar las acciones intersectoriales conjuntas regulares, a nivel nacional y local con INAMU, Ministerio Público, redes locales, etc., en torno a la atención, prevención, protección de víctimas/sobrevivientes, conmemoración de fechas claves (8 de marzo, 25 de noviembre, etc.)</p>	<p>Número de actividades intersectoriales desarrolladas:</p> <p>Integración de acciones del SPEVDG en al menos un plan anual nacional de instituciones claves (INAMU, Ministerio Público, etc.)</p>
d. Sistema de monitoreo y evaluación		
Sistema de monitoreo y evaluación implementado.	<p>Coordinación con el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales para definir modalidades de trabajo conjunto y los componentes del M&E.</p> <p>Diseño del Manual del Sistema de M&E.</p> <p>Elaborar planificación anual, según marco de resultados.</p> <p>Elaboración de la línea de base.</p> <p>Diseño de Módulo del SPEVDG, en el sistema de información de la Policía.</p>	Sistema de M&E operando.

A continuación, se describen las líneas de acción, los resultados, actividades e indicadores de la segunda fase, que se ejecutará a partir del 2023.

3.4 Líneas de acción, resultados, actividades e indicadores

3.4.1 Atención a las víctimas/sobrevivientes de VCM y otras VG

Dada las altas prevalencias y tasas de incidencia de delitos de VCM y otras VG, las víctimas/sobrevivientes tienden a buscar ayuda en la policía con mayor frecuencia, que otras mujeres, que no experimentan estas violencias, por lo que es imperativo que la Policía Nacional en su conjunto esté preparada para ofrecer apoyo de primera línea, realizar las actuaciones establecidas en el marco legal, realizar valoración de riesgo y coordinar las actuaciones con las instituciones asistenciales. De igual manera, debe realizar las acciones ordenadas por instancias externas (Fiscalías especializadas, Casas de Justicia Comunitaria de Paz, Salas de Atención Ciudadana, etc.) e internas (Dirección de Investigación Judicial, SENAFRONT) y realizar acciones coordinadas con otras instancias de asistencia tales como los CINAMU, Ministerio de Salud /servicios de salud, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), el Ministerio de Desarrollo Social, las autoridades indígenas, entre otras.

Igualmente, considerando los riesgos específicos de algunas poblaciones como las mujeres indígenas y afrodescendientes, jóvenes, adultas mayores, migrantes, mujeres con discapacidad, entre otras las intervenciones con las víctimas deben incorporar los enfoques de pertinencia cultural, interseccionalidad, atención diferenciada y el enfoque centrado en el manejo de la situación. Asimismo, dado que las mujeres víctimas con hijas e hijos requieren servicios específicos, los lineamientos de atención deben incorporar mecanismos para coordinar los servicios de manera segura y ética para las mujeres y las/os niñas, niños y adolescentes.

De igual forma, los lineamientos deben incorporar procedimientos para las intervenciones presenciales (cara a cara) y las digitales (teléfono, chat, WhatsApp, video llamadas) y situaciones humanitarias e integrar formatos, procedimientos, registro de los casos, y códigos de seguridad para el adecuado funcionamiento de las referencias y contrarreferencias.

Además de las medidas establecidas en el marco normativo nacional, las intervenciones de la policía en VCM y otras VG deben estar alineadas con los estándares internacionales establecidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer y el Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas, que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención, módulo 3: Judiciales y Policiales elaborado por UNFPA, ONU Mujeres, PNUD, OPS/OMS y ONUDD.^{21,22}

Objetivo: Ampliar el acceso y atención policial a mujeres en su diversidad y personas cercanas (hijas e hijos, otras personas cercanas) que viven tipos de violencia establecidos en la Ley 82 del 2013.

21 UNDOC (2010). Manual sobre Respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer. Viena

22 UNFPA, ONU Mujeres, PNUD, OPS y ONUDD. Ibid

Cuadro 2: Resultados, actividades, productos y metas de atención a las víctimas/sobrevivientes de VCM y otras VG. 2023-2025

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas
Intervención policial para la atención a víctimas/sobrevivientes y la prevención mejorada.	Atención a víctimas e intervenciones con agresores de acuerdo con procedimientos establecidos en el protocolo actualizado.	<p>Número de mujeres atendidas por tipo de violencia según declaración de la víctima/sobreviviente, desagregado por edad y pertenencia étnica; y por nuevas y subsecuentes.</p> <p>Número de mujeres que enfrentan violencia que reciben dos o más servicios en las estaciones policiales.</p> <p>Número de intervenciones con agresores (captura, notificaciones, apoyo a desalojos de agresores de la residencia, otras).</p>	<p>Aumento anual de un 20% de víctimas/sobrevivientes atendidas en estaciones policiales a partir del 2023.</p> <p>Aumento anual de un 15% de intervenciones con agresores a partir del 2023.</p>
	<p>Implementar estrategias diferenciadas de seguimiento atendiendo las particularidades de las víctimas/sobrevivientes y territoriales (jóvenes, migrantes, residentes en comarcas, zona urbana o rural, áreas fronterizas, etc.).</p> <p>Diseñar un sistema de referencias externas a partir de características de los territorios que cubren las 21 zonas policiales.</p>	<p>Porcentaje de usuarias por VCM atendidas en las estaciones en las 21 zonas policiales que recibieron por lo menos una intervención de seguimiento, según necesidad (visita, llamadas de monitoreo, acompañamiento o movilización a albergue, juzgado, orientación sobre recursos de apoyo territoriales, por ejemplo servicios de salud, coordinación de protección financiera [apoyo económico] representantes de los corregimientos, seguimiento y coordinación con educación, en conjunto con la Policía de Menores y con maestras/os).</p> <p>Sistema territorial de referencia con normas y acuerdos interinstitucionales aprobados, incluyendo autoridades indígenas, personal capacitado y mecanismo de M&E del sistema.</p>	<p>Aumento anual de 20%, a partir del 2023.</p> <p>Sistema diseñado y aprobado en el segundo semestre de 2023.</p>

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas
Estaciones policiales con infraestructura básica para la atención de calidad con garantías de privacidad y confidencialidad y con pertinencia cultural/ atención diferenciada.	<p>Evaluar las necesidades de equipos, mobiliario e insumos requeridos en las estaciones policiales para atender a víctimas/ sobrevivientes de VCM y otras VG y sus acompañantes (hijas e hijos).</p> <p>Adquisición de equipos, mobiliario e insumos requeridos.</p>	<p>Análisis de necesidades de construcción y adecuación de espacios para atención en estaciones policiales.</p> <p>Porcentaje de estaciones policiales que cuentan con equipos, mobiliario e insumos para la atención incluyendo para el área de juego (para niñas y niños) y contención emocional de las víctimas.</p> <p>*En las estaciones policiales comarcales, infraestructura con adecuación cultural (colores, cuadros, imágenes o señalética en idioma local).</p>	<p>Análisis de necesidades en el segundo semestre de 2023.</p> <p>Al menos el 30% (7) de zonas policiales al cierre de 2025.</p>
Estaciones policiales con material informativo disponible para el desarrollo de intervenciones psicoeducativas con víctimas en el marco de la atención (toma de denuncia, seguimiento, etc.)	Diseño e impresión de materiales psicoeducativos para víctimas de VCM y otras VG.	<p>Materiales educativos diseñados e impresos sobre al menos 4 de los siguientes temas:</p> <p>Tipos de VCM y otras VG, factores asociados y consecuencias de estos delitos.</p> <p>Intersecciones entre la VCM y contra las y los niñas y niños.</p> <p>Plan de seguridad integral para sobrevivientes de VCM y otras VG.</p> <p>Directorios territoriales de servicios y recursos de apoyo en cada zona policial.</p> <p>Autocuidado para víctimas/ sobrevivientes de VCM y otras VG.</p> <p>Mujeres indígenas, afropanameñas y violencias.</p> <p>Violencias en adolescentes, mujeres migrantes y refugiadas.</p>	<p>Al menos 3,000 copias por año de materiales psicoeducativos distribuidos en las estaciones policiales, a partir de 2023.</p> <p>Todos los materiales educativos disponibles en la página web del MINSEG.</p>
Atenciones disponibles para las mujeres miembros del SPEVDG y la PN, que son sobrevivientes/ víctimas de cualquier tipo de violencia (por la pareja, familiar, violencia sexual por cualquier persona, etc.).	<p>Establecer el paquete de servicios adicionales requeridos, personal necesario y el departamento a cargo de la atención.</p> <p>Incorporar atención a las VCM y otras VG en los servicios de apoyo al personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad/ policiales.</p>	<p>Paquete de servicios elaborado, con perfil de recursos humanos y mecanismos de coordinación de los servicios.</p> <p>Número de mujeres miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad/policiales víctimas de cualquier tipo de violencia que han recibido apoyo en los servicios de la policía.</p>	<p>Paquete de servicios aprobado al 2do semestre de 2023.</p> <p>Incremento en personal asignado a la atención y actividades preventivas, a partir del 2023.</p>

3.4.2 Prevención de las VCM y otras VG

Es importante que el personal de los servicios policiales apoye, firmemente, las iniciativas y las organizaciones que persigan la igualdad de las mujeres, que generen conciencia en la población acerca de las VCM, sus causas y las consecuencias que acarrea para las mujeres, sus familias y comunidades; así como las sanciones que enfrentarán los agresores y que garanticen que la información acerca de los servicios y cómo acceder a ellos, esté disponible de forma inmediata para cualquier persona interesada. Igualmente, el desarrollo y la promoción de culturas institucionales fundamentadas en la igualdad de género, la perspectiva de género y la prestación de servicios son cruciales para la prevención.²³

Los estándares internacionales recomiendan cuatro elementos fundamentales de estrategias de prevención a implementar por la Policía²⁴:

- Promoción y apoyo a organizaciones e iniciativas, que busquen poner fin a la violencia e incrementar la igualdad de las mujeres.
- Respaldo a iniciativas de concienciación y promoción de que la violencia contra las mujeres por parte de hombres y niños es inaceptable.
- Poner fin a la violencia contra las mujeres y evitar situaciones futuras de violencia.
- Alentar a las mujeres a denunciar y buscar ayuda institucional frente a la violencia de la que son objeto.

En cuanto a la promoción de la cultura de la denuncia en Panamá, será prudente examinar las razones por las que las víctimas/sobrevivientes no denuncian, en la búsqueda de esa respuesta se deben considerar las diferencias territoriales y también las características de las mujeres, por ejemplo, la pertenencia étnica (indígena, afrodescendientes, mestizas), estatus migratorio, la edad, etc. Igualmente, es clave incorporar información sobre las posibles ventajas y desventajas de interponer una denuncia. Esto es un elemento de vital importancia, desde el enfoque de derechos ya que, aunque la denuncia puede implicar que el agresor sea considerado como responsable de sus hechos y no vuelva a abusar a la misma persona u otras, así como puede ayudar a que la víctima tenga una sensación de cierre. Al mismo tiempo, la denuncia puede poner en riesgo a la víctima/sobreviviente o a personas cercanas a ella. La idea de que lo más importante que ella puede hacer es denunciar, crea falsas expectativas de los resultados, ya que no hay garantía de que el agresor reciba cargos o sea condenado e incluso puede que la condena no produzca la sensación de cierre esperada en la víctima/sobreviviente. Igualmente, puede no tener el resultado deseado y ella verse expuesta a situaciones indeseadas o enfrentar represalias del agresor o personas cercanas, e incluso por los miembros de la comunidad. Igualmente, la denuncia o condena del agresor no necesariamente evitarán que él ejerza violencia contra la víctima/sobreviviente u otras personas.²⁵

Objetivo: Promover cambio en las actitudes, las creencias y conductas mediante

²³ UNFPA, ONU Mujeres, PNUD, OPS y ONUDD. Ibid

²⁴ UNFPA, ONU Mujeres, PNUD, OPS y ONUDD. Ibid

²⁵ Oficina de Defensa de Víctimas (2020). Guía de información para víctimas de delitos. https://ag.ky.gov/AG%20Publications/Crime-Victims-Information-Guide_ES.pdf

estrategias que cuestionen las normas y los estereotipos de género nocivos que perpetúan los privilegios masculinos y la subordinación de la mujer, justifican la violencia contra la mujer y estigmatizan a las sobrevivientes. Pueden ser desde campañas públicas y enseñanza en grupo hasta esfuerzos de movilización comunitaria y deben estar basadas en evidencia probada de prácticas exitosas.²⁶

Cuadro 3: Resultados, actividades, productos y metas de prevención de las VCM y otras VG. 2023-2025

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas
Campañas de prevención implementadas y evaluadas sobre las VCM y otras VG.	Diseñar campañas preventivas centradas en promover pautas de relacionamiento no violentas, con estrategias segmentadas, según grupos de población (niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos/os y adultos/as mayores), con pertinencia cultural y combinando actividades cara a cara y diseminación en redes sociales.	Número de participantes en actividades presenciales desagregado por sexo, edad y pertenencia étnica. Número de actividades presenciales (cara a cara) por temas abordados. Número de personas alcanzadas en redes sociales. Tasa de interacción en redes sociales. Tráfico en el sitio web de la Policía Nacional generado por las campañas.	Una campaña anual en torno a temas prioritarios con adaptación territorial, incluyendo la adaptación para las comarcas. Campaña del 25 de noviembre interinstitucional en 2022 y campañas basadas en evidencia a partir del 2023.
Campaña para alentar a las mujeres a buscar ayuda institucional y denunciar cualquier tipo de violencia de la que son objeto.	Desarrollar campañas basadas en un análisis de las barreras a la búsqueda de ayuda institucional, y que focalicen en temas claves tales como: la importancia de la atención y protección, ventajas y desventajas, y las instituciones a las que pueden acudir ya sea para interponer una denuncia o solo para buscar asistencia (psicológica, social, legal, económica, médica u otra índole); y otras temáticas (factores de riesgo, violencia sexual, violencia en el noviazgo, violencia digital, etc.). Aumentar el contacto y la coordinación con las organizaciones representativas de distintos grupos de población de mujeres (adolescentes, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, migrantes, refugiadas, con discapacidad, adultas mayores, rurales, etc.)	Análisis de las barreras de acceso y otros factores asociados a la utilización y acceso a servicios. Número de materiales educativos sobre la denuncia y búsqueda de apoyo institucional. Número de actividades presenciales (cara a cara) por temas abordados. Número de personas alcanzadas en redes sociales. Tasa de interacción en redes sociales. Tráfico en el sitio web de la Policía Nacional generado por las campañas sobre denuncia y apoyo institucional. Número de actividades de coordinación con organizaciones representativas de distintos grupos de población.	Informe de análisis de barreras y otros factores. Campaña anual continua, ajustando mensajes, según resultados de fases de cada campaña, a partir de 2023.

²⁶ RESPETO a las mujeres: Prevención de la violencia contra las mujeres. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2019 (WHO/RHR/18.19). <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337198/WHO-RHR-18.19-spa.pdf>

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas
Estadísticas de VCM y otras VG divulgadas en población general para sensibilizar sobre las dimensiones del problema.	Diseminar información sobre dimensiones de las VCM y otras VG, en coordinación con instancias gubernamentales, autoridades indígenas y redes locales.	Número de postales para redes sociales sobre la magnitud de las VCM. Número de materiales educativos con información sobre la magnitud de las VCM. Estadísticas de VCM y otras VG de la Policía Nacional disponibles al público en general en página web.	Al menos 2 postales para redes sociales por año sobre magnitud de las VCM, a partir del 2023. Al menos 50% de los materiales educativos para actividades comunitarias incluyen información sobre la magnitud de las VCM, a partir de 2023.

3.4.3 Recursos humanos, fortalecimiento de capacidades y programas de autocuidado de las unidades policiales

Las competencias técnicas y humanas de todo el personal que forma parte del SPEVDG y la Policía Nacional en su conjunto deben ser suficientes y congruentes con las responsabilidades y funciones que desempeñan en las respuestas nacionales a las VCM y otras VG. La capacitación debe ayudar a adquirir conocimientos, así como habilidades y herramientas para aplicarlos.

Por otro lado, paulatinamente ha aumentado el reconocimiento de la importancia para el personal que atiende víctimas de VCM y otras VG. En algunas áreas de trabajo como es la seguridad ciudadana se espera que el personal muestre alta capacidad de resistencia a largas jornadas de trabajo, atención a un elevado volumen de usuarias (os), a la exposición de situaciones traumáticas, todo esto sin ninguna o baja afección a su salud física y mental. La falta de concientización sobre el agotamiento profesional y sus consecuencias para el personal y las instituciones limita la capacidad para identificar sus signos y síntomas y las estrategias para prevenirlo. En el marco de este Plan de Acción se promoverán estrategias de autocuidado para el personal policial que atiende víctimas/sobrevivientes de VCM y otras VG, atendiendo a los principios de calidad de la atención, beneficencia (no hacer daño); y en consonancia con los estándares internacionales sobre seguridad y salud laboral establecidos por la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Panamericana de la Salud; y la Organización de los Estados Americanos.^{27,28, 29, 30}

Objetivo: Lograr una dotación adecuada de recursos humanos, la formación integral de las y los miembros de la Policía Nacional en estándares de prevención y atención integral a las VCM y otras VG, desde los enfoques de género y diversidad y promover acciones individuales y grupales de autocuidado en las áreas de promoción, prevención y atención, en torno al agotamiento profesional.

27 Joan Burton. WHO Healthy Workplace Framework and Model. (2010). Geneva.

28 OIT (2016). Estrés en el trabajo: un reto colectivo. Ginebra. <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2016/490658.pdf>

29 ILO 92016). WORKPLACE STRESS: A collective challenge. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_466547.pdf

30 Julietta Rodríguez-Guzmán. Propuesta de trabajo de la Organización Panamericana de la Salud OPS para el tema de Salud y Seguridad Ocupacional / Salud y bienestar de los trabajadores. XIX Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA. Washington, 25 de febrero de 2016. http://www.oas.org/en/sedi/dhdee/labor_and_employment/documentos/TRABAJO/19CIMT/Planning%20Meeting/Propuesta%20OPS%20XIX%20CIMT%20Reunion%20de%20Planificacion%20Feb25-2016.pdf

Cuadro 4: Resultados, actividades, productos y metas de recursos humanos, fortalecimiento de capacidades y programas de autocuidado de las unidades policiales. 2023-2025

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas
Personal del Equipo Técnico asignado (interno) y contratado (externo) y en funciones.	<p>Renovación anual de contratos (externos) y asignación (personal interno) del Equipo Técnico del SPEVDG.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación interinstitucional y capacitación. 2. Comunicaciones. 3. Psicóloga/o para estrategias de abordaje psicoemocional de las víctimas e intervenciones de autocuidado de unidades que atienden víctimas. 4. Trabajador/a social, encargada de los programas socioeconómica, continuidad del caso junto con la psicóloga. 5. Abogada/o para la asistencia legal y acompañamiento a las víctimas. 6. Encargada/o de M&E. 	Número y perfil de personal laborando en el Equipo Técnico.	Total de personal requerido en funciones, durante el período 2023-2025.
Plan de capacitación implementado y evaluado.	<p>Realizar un diagnóstico cubriendo las 21 zonas policiales sobre necesidades de capacitación.</p> <p>Elaboración y puesta en marcha del plan de desarrollo de capacidades.</p>	<p>Informe de diagnóstico.</p> <p>Plan de capacitación 2023-2025 elaborado.</p> <p>Número de actividades formativas implementadas y evaluadas.</p> <p>Programa de formación de formadoras (es)</p>	70% de las actividades del plan implementadas y evaluadas, 50% al 2024 y 20% restante al 2025.
Revisar los planes de estudios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto en las academias de acceso como en las de promoción interna, así como en los cursos virtuales de acceso a personal no especializado, contenidos curriculares específicos de prevención, protección de víctimas, y funciones de la Policía Nacional en las respuestas multisectoriales a las VCM y otras VG.	Revisar los planes de estudios existentes e identificar los contenidos curriculares y recursos de aprendizaje requeridos para la integración transversal del tema de VCM y otras VG.	<p>Informe de revisión de los planes de estudios de las fuerzas y cuerpos de seguridad/policiales.</p> <p>Versión ajustada de los planes de estudios.</p>	Al menos el 50% de los planes de estudios revisados con recomendación de ajustes al 2024 y 50% al 2025.

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas
Estrategias de autocuidado para el personal que atiende víctimas de VCM y otras VG implementados.	<p>Desarrollar materiales educativos de autocuidado.</p> <p>Implementar actividades de promoción del autocuidado individual y colectivo.</p>	<p>Materiales educativos sobre estrategias individuales y colectivas autocuidado.</p> <p>Número de actividades de autocuidado implementadas.</p> <p>Número de participantes en actividades de autocuidado, desagregado por sexo y zona policial.</p>	<p>Al menos 1 material educativo sobre autocuidado diseminado, anualmente, entre el personal de las estaciones policiales a nivel nacional</p> <p>Al menos dos actividades de autocuidado grupal por año en el 50% de las zonas policiales.</p>

3.4.4 Generación de evidencia y fortalecimiento de sistema de información

El monitoreo y la evaluación forman las bases para fortalecer la comprensión de los factores de niveles múltiples que yacen detrás de la violencia contra la mujer, las experiencias de las mujeres con respecto a esa violencia, y la eficacia de la respuesta de la Policía Nacional. El propósito del M&E es hacer seguimiento sistemático a la implementación y los productos, y medir la eficacia de los servicios policiales para víctimas de VCM y otras VG. El M&E forma la base para modificar las intervenciones y determinar la calidad de las actividades que se realizan. El M&E puede servir para demostrar que los esfuerzos de la Policía Nacional han tenido un impacto mensurable en los resultados esperados que han sido implementados eficazmente.³¹

Objetivo: Sistema de M&E que permita obtener información oportuna y de calidad respecto a los distintos aspectos del quehacer del SPEVDG y el desarrollo de sus funciones.

Cuadro 5: Resultados, actividades, productos y metas de generación de evidencia y fortalecimiento de sistema de información. 2023-2025

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas y costos
Sistema de M&E funcionando.	Implementación del sistema de M&E del SPEVDG.	Informes semestrales del SPEVDG difundidos al público en general como mecanismo de rendición de cuentas y promoción del trabajo de la Policía Nacional en torno a las VCM y otras VG.	Módulo de M&E funcionando en el sistema de información de la Policía para el registro de datos al final en el segundo semestre de 2022.

³¹ ONU Mujeres. ¿Por qué son importantes el monitoreo y la evaluación? Octubre 2010. <https://www.endvawnow.org/es/articulos/331-por-qu-son-importantes-el-monitoreo-y-la-evaluacin.html>

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas y costos
Perspectivas de las usuarias de los servicios policiales registradas y analizadas.	<p>Incorporar un buzón de sugerencias en todas las estaciones policiales con una encuesta para víctimas de VCM y otras VG atendidas.</p> <p>Aplicar una encuesta de salida a una muestra de víctimas de VCM y otras VG atendidas en estaciones policiales cada 6 meses.</p>	<p>Número de estaciones policiales con buzones de sugerencias.</p> <p>Informes de los resultados de las encuestas de salida y del buzón de sugerencias.</p> <p>Informes trimestrales de los resultados de las encuestas.</p>	<p>80% de estaciones policiales con buzones de sugerencias disponibles. 40% al 2023 y 80% al 2025</p> <p>Informes trimestrales utilizados en la evaluación de la calidad de atención a víctimas de VCM y otras VG a partir del 2023.</p> <p>90% de las víctimas califican de muy buena o buena la atención recibida en las estaciones policiales.</p> <p>El 80% de las víctimas afirma que se atendió el problema por el cual llegó a la estación policial.</p>

3.4.5 Coordinación interinstitucional y respuesta multisectorial

Es importante que la respuesta de la Policía Nacional/SPEVDG coordine sus acciones, de manera eficiente, con otras instituciones, ya que esto mejorará la eficacia, tanto en la protección de las víctimas/sobrevivientes frente a la violencia, como en la exigencia de responsabilidades a los agresores, en comparación con un escenario en el que los diferentes sectores de la sociedad trabajen de forma aislada para tratar de resolver el problema. La coordinación ofrece ventajas a las víctimas, a los organismos e instituciones implicados en la respuesta a la VCM y a sus comunidades. Para las víctimas/sobrevivientes, una respuesta coordinada permite mejorar su seguridad, al situarlas en el centro de cualquier intervención o respuesta institucional. Una respuesta coordinada permite que las víctimas accedan a profesionales cualificadas(os) y correctamente informadas(os), que ponen en común sus conocimientos en un entorno propicio y específicamente dedicado a esta cuestión. Asimismo, una respuesta coordinada permite identificar las múltiples necesidades de las víctimas y, posteriormente, dar respuesta a dichas necesidades mediante la co-ubicación de servicios y las redes de referencia.³²

Objetivo: Fortalecer las estrategias y mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional/SPEVDG y las distintas instancias intervinientes en la prevención, atención, protección de las víctimas y la reparación integral de sus derechos.

³² Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Coordinación y Gobernanza. <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Essential-Services-Package-Module-5-es.pdf>

Cuadro 6: Resultados, actividades, productos y metas de coordinación interinstitucional y respuesta multisectorial. 2023-2025

Resultados esperados	Actividades	Productos	Metas y costos
	Formalizar y priorizar mecanismos de coordinación y comunicación con todas las instancias con las que trabaja el SPEVDG, basados en un plan de acción acordado, interinstitucionalmente.	Planes anuales de trabajo multisectorial que incluyan al SPEVDG.	Integración de acciones del SPEVDG en al menos un plan anual nacional de instituciones claves (INAMU, Ministerio Público, Autoridades Indígenas, otras.)
La Policía Nacional/SPEVDG ha fortalecido, tanto su integración como su articulación, con las instancias pertinentes gubernamentales, no gubernamentales, autoridades indígenas y organizaciones comunitarias, como su planificación, ejecución y evaluación.	Implementar los instrumentos y mecanismos de articulación efectivos y documentar lecciones aprendidas y buenas prácticas de dichos mecanismos.	Documentos interinstitucionales con lecciones aprendidas y buenas prácticas de abordaje de las VCM y otras VG, incluyendo las intervenciones de la Policía Nacional/SPEVDG. Reporte anual sobre las acciones relacionadas con la articulación de la Policía/SPEVDG con otras instituciones en torno a las VCM y otras VG.	Al menos 1 documento interinstitucional durante el período de vigencia del Plan de Acción. Un reporte anual, en torno a las acciones relacionadas con la articulación de la Policía/SPEVDG con otras instituciones sobre las VCM y otras VG.
	Establecer acuerdos interinstitucionales o revisar sobre los ya existentes, en caso necesario, pertinentes para garantizar eficacia y sostenibilidad de las acciones, incluyendo el seguimiento con el Ministerio de Salud, sobre los criterios de prioridad para casos llevados a centros sanitarios; así como con Autoridades Indígenas y otras instancias pertinentes.		Número de acuerdos firmados o revisados.

El costo aproximado de la implementación del Plan de Acción es de B/. 1,671,000. Este monto excluye los costos adecuación o construcción de espacios para atención a víctimas de violencia doméstica y de género y sus acompañantes (hijas e hijos, u otras personas).

4. Coordinación del plan y seguimiento

Coordinación. La Coordinación Nacional del SPEVDG será responsable del impulso, coordinación, supervisión del Plan y divulgación de los resultados. La Oficina de Equidad de Género y Equiparación de Oportunidades del MINSEG apoyará la ejecución del Plan y coordinación entre el SPEVDG y otras unidades administrativas del MINSEG para la puesta en marcha de acciones conjuntas.

Apoyo estratégico a la implementación. Existirá una **Comisión de apoyo a la implementación** cuyas acciones se centrarán en el trabajo en equipo de los procesos de ejecución de las estrategias del presente Plan de Acción. Esta comisión será presidida por la Coordinadora Nacional del SPEVDG y la Oficina de Equidad de Género y Equiparación de Oportunidades, compuesta por:

- INAMU,
- Ministerio Público (Fiscalías y otras instancias pertinentes),
- Ministerio de Salud,
- Viceministerio de Asuntos Indígenas,
- Representantes de redes locales, en torno a la violencia, ONG, organizaciones indígenas y afrodescendientes,
- Representantes de agencias de cooperación (BID, PNUD, ONU Mujeres, UNFPA, Unión Europea).

La Comisión se reunirá dos veces al año para planificar y valorar el desarrollo de las estrategias conjuntas del Plan.

Comité de seguimiento interno a la implementación. Esta será una instancia interna del MINSEG, cuya función principal será valorar el alcance del cumplimiento del Plan. Estará conformado de la siguiente manera:

Coordinadora Nacional del SPEVDG

Personal asignado a zonas policiales seleccionadas representativas de regiones geográficas, a nivel nacional y de las comarcas

Oficina de Equidad de Género y Equiparación de Oportunidades

Departamento de Docencia

Departamento de Finanzas del MINSEG (Policía Nacional y el MINSEG)

Este comité se reunirá con carácter ordinario dos veces por año para examinar avances, retos y lecciones aprendidas.

Informes del SPEVDG a nivel nacional. El personal asignado al SPEVDG en cada zona policial remitirá un informe semestral a la Coordinación Nacional del SPEVDG, con las actuaciones desarrolladas en sus respectivos ámbitos territoriales. El informe contendrá datos estadísticos de las actividades desarrolladas en cada período, análisis de avances, retos y propuestas de mejora y cualquier información adicional que se estime de interés. Con esta información, la Coordinación Nacional del SPEVDG elaborará los informes semestrales y anuales correspondientes, que serán divulgados entre las instancias participantes y público en general.

Anexos

1. Marco conceptual: Definiciones de tipos de violencia

Violencia doméstica (Ley 38 de 2001).³³ “Patrón de conducta en el cual se emplea la fuerza física o la violencia sexual o psicológica, o la intimidación o la persecución contra una persona, por parte de su cónyuge, ex cónyuge, familiares o parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido, bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una relación legalmente reconocida, o con quien sostiene una relación consensual, o con una persona con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional. Artículo 3. Las medidas y preceptos consagrados en esta Ley son aplicables a:

- Matrimonios.
- Uniones de hecho.
- Relaciones de pareja, que no hayan cumplido los cinco años, cuya intención de permanencia pueda acreditarse.
- Parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción.
- Hijos e hijas menores de edad no comunes, que convivan o no dentro de la familia. Personas que hayan procreado, entre sí, un hijo o una hija.
- Igualmente, se aplicarán a las situaciones señaladas en los numerales anteriores, aun cuando hayan finalizado al momento de la agresión.

Relación de Pareja: Por relación de pareja se entenderá lo establecido en el artículo 4, numeral 10, de la Ley 82, de 24 de octubre de 2013. Es decir, la relación interpersonal, entre hombre y mujer, hayan o no cohabitado o cohabiten, que sostienen o han sostenido una relación íntima o amorosa, o que han procreado entre sí un hijo o hija, con independencia, de que sean o hayan sido cónyuges.

Violencia de género (OMS, OEA, ONU Mujeres).³⁴ Se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas, debido a su sexo o género. Se origina en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas de género dañinas. Incluye la violencia contra las mujeres, hombres, niños y comunidad LGTBQ+ o contra personas con identidades, que no se ajustan al género, cuyas raíces se encuentren en dichas desigualdades y normas.

Tipos de violencia de género:

- Violencia en el ámbito privado (pareja, familia) e incluye las formas económica, psicológica, física y sexual.
- Violencia sexual: acoso sexual, violación, violación correctiva.
- Femicidio.

³³ Asamblea Legislativa. Ley 38 de 2001 Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones. <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/38-de-2001-jul-23-2001.pdf>

³⁴ ONU Mujeres. Preguntas frecuentes: Tipos de VSBG y las niñas. <https://www.unwomen.org/es/whatwe-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>; OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará”. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>; y Blondeel, Karel et al. (2018). Violence motivated by perception of sexual orientation and gender identity: a systematic review. Bulletin of the World Health Organization, 96,1: 29-41L. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5791869/>

- Violencia comunitaria.
- Trata de personas.
- Matrimonio/unión infantil, matrimonio forzado.
- Violencia en contexto de conflicto, emergencias humanitarias.
- Violencia en línea o digital: ciberacoso, sexting, doxing.
- Violencia política.
- Violencia en el ámbito laboral.
- Asesinatos por honor, mutilación genital.

Los términos violencia basada en género (VBG) y violencia contra la mujer (VCM) se utilizan con frecuencia de manera intercambiable, ya que la mayoría de la violencia basada en género es perpetrada por hombres contra mujeres.



