



Resumen Ejecutivo

Consolidación de hallazgos de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en contextos vulnerables en América Latina.

Recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas.

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.

Activemos el cambio.

Desactivemos la violencia.



Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada por la Unión Europea



Resumen Ejecutivo.

Consolidación de hallazgos de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en contextos vulnerables en América Latina. Recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas.

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.

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

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

© 2021, Iniciativa Spotlight

Todos los derechos reservados.

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

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

Esta publicación debe citarse como: Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021). *Resumen Ejecutivo. Consolidación de hallazgos de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en contextos vulnerables en América Latina. Recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas. Iniciativa Spotlight – Programa Regional para América Latina.*



Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada por la Unión Europea





Foto: PNUD Colombia. ARPEI - La Guajira. (2021)

Créditos

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

Dirección

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

Coordinación Técnica

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

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

Apoyo

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

Autora

Andrea Daverio

Colaboradoras

Melisa Niz y Luciana Santillán

Apoyo y asistencia de las Oficinas de País

PNUD Argentina

Alejandra García, *Analista de Género*
María Andrea Voria, *Coordinadora de la Iniciativa Spotlight*

PNUD Bolivia

Milenka Figueroa, *Analista Investigadora*

PNUD Brasil

Ismália Afonso da Silva, *Analista de programas - Género y Raza*

PNUD Chile

Elizabeth Guerrero, *Asesora de Género y Gobernabilidad*

PNUD Colombia

Jairo Matallana Villareal, *Gerente área Paz, Justicia y Reconciliación*
Esperanza Gonzáles, *Especialista en justicia transicional y género*

PNUD Costa Rica

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

PNUD Cuba

Inalvis Rodríguez, *Asesora de Género*

PNUD Ecuador

Adriana Lucio Paredes, *Oficial de Programa*

María Gloria Amorozo, *Coordinadora de la Iniciativa Spotlight*

PNUD El Salvador

Laura Rivera, *Oficial de Programa - Gobernanza*
Silvia Reyes, *Coordinadora de la Iniciativa Spotlight*

PNUD Guatemala

Sofía Vásquez Vargas, *Analista de Género*

PNUD Honduras

Tanía Martínez, *Analista de Programa*
María Dolores Castro, *Coordinadora de la Iniciativa Spotlight*

PNUD México

Sol Sánchez, *Analista de Género*
Gabriela Murguía, *Coordinadora de la Iniciativa Spotlight*

PNUD Panamá

María Fernández de Trueba, *Especialista en Género*

PNUD Paraguay

Carmen Vallejo, *Especialista de Género*

PNUD Perú

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

PNUD República Dominicana

Raissa Crespo, *Oficial del Género*
Alberto García Villanueva, *Asociado de Proyectos de Género*
María Barrera, *Asociada de Proyectos de Género*

PNUD Uruguay

Virginia Varela, *Analista de Programa*

Coordinación de diseño y publicación Vanessa Hidalgo y Carolina Cornejo (PNUD)

Diseño y diagramación

Domestic Data Streamers

Revisión de contenidos

Vivian Souza, *Consultora de proyectos para la eliminación de la violencia contra las mujeres y niñas (PNUD)*

Rocío Rodríguez Martínez, *Consultora especialista en género y violencia contra las mujeres y las niñas (PNUD)*

El documento presenta, bajo una mirada unificada y transversal, el proceso general de construcción de conocimiento colectivo de los 8 estudios de la arquitectura multidimensional que exploran los vínculos entre la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio (VCMN+FF) en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad para las mujeres y las niñas con foco en Centroamérica, México y República Dominicana, pero también con estudios de caso en países de Sudamérica. Su finalidad fue contribuir a llenar vacíos de conocimiento sobre estos procesos para apoyar a los gobiernos en la construcción de políticas públicas basadas en evidencia, el fortalecimiento de marcos normativos y el desarrollo de capacidades institucionales para afrontar estos escenarios. En este resumen ejecutivo se presenta una síntesis narrativa del documento, un extracto de los principales hallazgos y de las recomendaciones propuestas.

Introducción

El documento se enmarca en el Programa Regional para América Latina de la Iniciativa Spotlight (IS) (en más, el Programa Regional), puesto en marcha por la Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas (ONU) en tanto iniciativa global y plurianual orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN). Debido al carácter multidimensional de los estudios, el PNUD promovió el trabajo conjunto entre las agencias hermanas involucradas en la implementación del Programa Regional, ONU Mujeres y UNFPA, con el apoyo de las agencias asociadas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El objetivo fue enriquecer el proceso a partir de las diferentes trayectorias y experiencias de cada agencia en la región.

Si bien los 8 estudios abarcan en su conjunto 19 países, el foco de atención está puesto especialmente en América Central, México y República Dominicana, donde se registran simultáneamente una alta prevalencia de VCMN+FF asociada a altos niveles de inseguridad ciudadana; los mayores niveles de pobreza y de desigualdad de la región, y donde confluyen al mismo tiempo diversos y complejos movimientos migratorios:

Estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina

ESTUDIOS	PAÍSES ANALIZADOS	EQUIPO CONSULTOR
Estudio 1: <i>Efectos y consecuencias de los procesos migratorios en la incidencia de la VCMN+FF en América Central, México y República Dominicana.</i>	<u>Rango:</u> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana <u>Estudios de caso:</u> México y Costa Rica	Isabel Gil Everaert
Estudio 2: <i>Evaluación de necesidades en los movimientos migratorios mixtos de Centroamérica y República Dominicana.</i>	<u>Rango:</u> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. <u>Estudios de caso:</u> mujeres centroamericanas en México y mujeres hondureñas retornadas.	María José Chaves Groh y Larraitz Lexartza Artza
Estudio 3: <i>Crimen organizado y violencia generada como vectores de la VCMN+FF.</i>	<u>Rango:</u> Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México.	Global Women's Institute/George Washington University Líder: Mary Ellsberg.
Estudio 4: <i>La VCMN+FF en contextos de exclusión estructural múltiple</i>	<u>Rango:</u> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana. <u>Estudios de caso:</u> Guatemala, Honduras y El Salvador	OXFAM/PNUD para Spotlight América Latina.
Estudio 5: <i>Diagnóstico regional de la disponibilidad y calidad de los datos sobre desapariciones y trata de mujeres y recomendaciones para su mejora</i>	<u>Estudios de caso:</u> Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana	Rocío Rosero Garcés, Ariadna Reyes Ávila
Estudio 6: <i>Normativa penal e instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo</i>	<u>Estudios de caso:</u> Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú	Chiara Marinelli
Estudio 7: <i>Respuesta de los sistemas judiciales a casos de femicidio/feminicidio</i>	<u>Estudios de caso:</u> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Colombia.	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género: Natalia Gherardi y María Fernanda García Campos con aportes de Jackeline Alarcón, Camila Maturana y Viviana Rodríguez Peña.
Estudio 9: <i>Calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género</i>	<u>Estudios de caso:</u> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay	Alejandra Faúndez Meléndez Edición a cargo de Sebastián Essayag y Vivian Souza (PNUD) y Alejandra Valdes y Marisa Weinstein (CEPAL)

La elaboración de los estudios se sustentó en un proceso de *construcción colectiva del conocimiento* que contó con la participación de representantes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y de destacadas/os expertas/os de la academia y de la sociedad civil de la región. Para ello el PNUD creó un “Comité Técnico Asesor para la revisión de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina” (CTA)¹. Los objetivos de trabajo del CTA consistieron en realizar un seguimiento de los estudios a través del asesoramiento técnico para asegurar estándares de calidad, en el marco de un espacio de diálogo que hiciera posible la retroalimentación, validación y creación conjunta de conocimiento en cada materia de estudio.

Un conjunto de enfoques teóricos alinearon las investigaciones, el análisis y la interpretación de los datos a fin de generar información basada en evidencias: el enfoque de género; el enfoque de derechos humanos; el enfoque interseccional; el enfoque multicultural; el enfoque multidimensional de la pobreza y de la desigualdad; el enfoque intergeneracional del ciclo de vida; el enfoque de medios de vida; el enfoque basado en las tres dimensiones de las autonomías; y el enfoque de seguridad con perspectiva de género. Las estrategias metodológicas utilizadas en las investigaciones se orientaron a generar conocimientos situados, sólidos y profundos que permitieran obtener una visión integral de los fenómenos indagados. A través de la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas se buscó recolectar información relevante y recuperar las perspectivas de los múltiples actores, situaciones y condiciones que atraviesan los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad sociales. El contexto de pandemia por COVID 19 exigió adaptar las estrategias previstas inicialmente a las posibilidades de accesibilidad. Todo el trabajo de campo fue realizado de manera virtual.

Los objetivos específicos del documento son los siguientes:

- Presentar los hallazgos, evidencias y recomendaciones consolidadas de los 8 estudios para la incidencia y las políticas públicas de la región;
- Analizar las sinergias entre los equipos de investigación y el CTA;
- Brindar nuevas recomendaciones de política de acuerdo con el análisis integral y comparado de los 8 estudios multidimensionales.

Como estrategia metodológica para su elaboración se utilizaron herramientas cualitativas que desde una perspectiva feminista orientaron el análisis de la identificación de los insumos sustantivos para la comprensión del desarrollo general del proyecto, de cada uno de los estudios que lo componen y del proceso de construcción colectiva de conocimiento en toda su complejidad. Los avances y versiones finales de los estudios, y las relatorías de las tres reuniones del CTA constituyeron las fuentes principales de conocimiento cuyo análisis fue enriquecido con las entrevistas y grupos focales mantenidos con las autoras de todos los estudios e integrantes del CTA. Ambas técnicas permitieron reconocer los diálogos, aportes e intercambios y recuperar los aprendizajes acumulativos para futuras iniciativas.

Hallazgos y recomendaciones

I. Principales factores de riesgo y sus relaciones

Las interacciones de múltiples factores pueden exacerbar los riesgos a los que están expuestas las mujeres y las niñas con vulnerabilidades interseccionales frente a la VCMN+FF.

Los vínculos entre economía y violencia de género resultan ineludibles para comprender los factores de riesgo que afectan las vidas de las mujeres y las niñas en estos escenarios. La pobreza y la desigualdad multidimensionales son factores estructurales constitutivos de los escenarios de alto riesgo directamente asociados a la VCMN+FF.

¹ El CTA mantuvo tres reuniones en formal virtual: 3 de noviembre de 2020; 10 y 11 de febrero de 2021; 10 y 11 de junio de 2021.

Los nexos entre los extractivismos, los patrones de acumulación capitalista, la violencia de género, la exclusión socioeconómica estructural y las economías de la criminalidad organizada, están presentes en el *continuum* de violencias que atraviesan los territorios y los cuerpos de las mujeres y las niñas en la subregión centroamericana.

En los actuales niveles de desigualdad y de desarrollo humano de Centroamérica las mujeres padecen los mayores niveles de pobreza, resultado de una alta concentración del poder económico y político en los hombres. Esto se traduce en la falta de acceso a oportunidades y medios de vida que obstaculizan su autonomía y profundiza su exposición a la violencia de género. La carencia de ingresos propios y la sobrecarga de las tareas de cuidado, se ve intensificada por la edad temprana de unión de las mujeres y la maternidad adolescente, aspectos que a su vez **incrementan** el riesgo a mantener relaciones de control, dependencia y violencia machista. El consumo de alcohol por parte de sus parejas es un factor que aumenta el riesgo de sufrir violencia, y la portación de armas incrementa el peligro de ser víctimas de femicidio.

La pobreza y la violencia se articulan de múltiples formas en las experiencias de movilidad de las mujeres centroamericanas migrantes en México. La falta de recursos económicos y la violencia generalizada las vuelve más vulnerables frente a la cercanía territorial de las maras. Las tareas de cuidados ocupan un lugar central en las trayectorias migratorias. Las diversas experiencias migratorias de las mujeres se inscriben en las *cadena globales de cuidado* que permiten ver los nexos sistémicos entre cuidados y desigualdad multidimensional -entre el norte y sur global-, pero también a nivel regional sur-sur- como la base de un modelo socioeconómico que no pone a los cuidados y el sostenimiento de la vida como su eje vertebrador.

La pobreza, la violencia y la inseguridad expulsan a las mujeres y niñas de sus países de origen y las exponen a riesgos específicos en relación con la violencia de género.

La migración forzosa puede ser una opción para las mujeres en situación de movilidad para huir de la violencia, la vulnerabilidad y discriminación por motivos de género. La migración en condiciones irregulares incrementa los riesgos de violencia ante actividades delictivas y limita su acceso a los sistemas de justicia. Además, reduce las posibilidades de denuncias y desincentiva la búsqueda de apoyo y protección. Esta situación las expone a un *continuum* de violencia -violencia sexual, extorsiones, acosos y amenazas- en el que la vulnerabilidad y la discriminación que las impulsaron a migrar, se prolongan y se resignifican en los tránsitos (estudios 1 y 2). La violencia generalizada y el crimen organizado generan situaciones de peligro en las que las mujeres sufren en mayor grado diferentes manifestaciones de violencia de género. Las medidas migratorias restrictivas han empujado a las personas a evadir los controles migratorios y tomar rutas más arriesgadas. En estas circunstancias, las mujeres tienen menos acceso a redes de apoyo y están expuestas a más peligros. Las más pobres, provenientes de zonas rurales, con menores niveles de educación y mayores niveles de marginación, quedan expuestas además al racismo, la xenofobia y el aislamiento cultural y lingüístico.

Las mujeres en situación de movilidad enfrentan factores de riesgo específicos frente al femicidio/feminicidio: el aislamiento de las redes de apoyo, el desconocimiento de sus derechos, la desconfianza en autoridades de países de tránsito/destino/retorno, y los obstáculos al acceso a sistemas de prevención de violencia y atención a mujeres víctimas de violencia de género, configuran escenarios de feminicidio en contextos de movilidad.

El contexto de violencia originado por el crimen organizado exacerba la vulnerabilidad y los riesgos de las mujeres y las niñas. La inseguridad y el control territorial de los grupos delictivos tienen poder explicativo en las relaciones entre los factores de riesgo frente a la VCMN+FF además de los factores estructurales de pobreza y desigualdad.

El amplio espectro de delitos asociados con el crimen organizado abarca el reclutamiento forzado; la desaparición forzada y el secuestro; la trata de personas; el tráfico ilícito de migrantes y el desplazamiento forzado interno (estudios 1, 2, 3, 4, 5 y 6).

En las comunidades guatemaltecas y hondureñas, las mujeres que se encuentran en contextos de exclusión estructural múltiple enfrentan *altos niveles de violencia de género que se interrelacionan con la inseguridad ciudadana, generando situaciones de violencia extrema*. En el nivel comunitario, los principales *factores de riesgo de femicidio/feminicidio* para las mujeres con mayores desventajas que sufren violencia de pareja son: *el contexto de inseguridad que incrementa el trance de situaciones violentas de mayor gravedad; la presencia del crimen organizado que incrementa los riesgos de las mujeres a formas graves de violencia de género, así como la desprotección a las mujeres; la impunidad que contribuye a la perpetuación o escalamiento de la VCMN, pues desestima la búsqueda de protección y justicia y contribuye a mantener un estado de indefensión; y la ineficacia de las instituciones del Estado para la debida protección a mujeres víctimas de violencia que denuncian a sus agresores o que solicitan protección por estar en riesgo de muerte*. Por otra parte, donde hay mayores niveles de pobreza, mayor presencia de mujeres indígenas y menores niveles educativos de las mujeres, junto con mayor adherencia a normas de género permisivas con la violencia (o que la exacerban), se registran niveles altos de VCMN pero menores niveles de violencia mortal. El femicidio/feminicidio es más que la exacerbación lineal de la violencia en contra de las mujeres: es un problema social complejo en el que intervienen diversos factores que contribuyen a generar entornos de mayor riesgo para la vida de las mujeres y las niñas (estudio 4).

El crimen organizado opera como agente perpetrador de la VCMN+FF, como factor de expulsión para la migración y como actor clave de la inseguridad en ausencia de protección estatal y falta de cohesión social. Los hallazgos dan cuenta de los nexos entre la VCMN, las desapariciones de mujeres, los femicidios/feminicidios, la trata de personas y la responsabilidad de las organizaciones criminales (estudios 1, 5 y 6).

Las omisiones, debilidades y ausencias de los Estados y de los gobiernos en relación con el crimen organizado sostienen y favorecen la desprotección de las mujeres, niñas y adolescentes, que se entrelaza con la inseguridad generalizada y los factores estructurales de pobreza y desigualdad multidimensional.

El crimen organizado ocupa un lugar central en la ocurrencia de femicidios/feminicidios en la región ya que genera una dinámica que influye en el aumento de la violencia mortal. A falta de oportunidades de trabajo y de medios de vida, el crimen organizado se presenta como fuente de trabajo y como parámetro de masculinidades violentas de los regímenes de género vigentes. Los hallazgos marcan la relevancia de problematizar la proximidad al crimen organizado versus la lejanía del Estado y la ausencia/deficiencia de políticas sociales como una de las verdaderas fuentes de ocurrencia de los femicidios/feminicidios.

II. Los sistemas de información, medición y registro sobre VCMN+FF: una forma de contar para entender, visibilizar, actuar y transformar.

La trata y la desaparición de mujeres y niñas comparten con el femicidio/feminicidio el hecho de ser expresiones extremas de violencia por razones de género por sus relaciones causales, factores de riesgo, de concurrencia y conexidad. La magnitud de los fenómenos y la dificultad de hallar datos de calidad, obstaculizan la comprensión de sus relaciones, causas y consecuencias. La forma de registrar y analizar los datos disponibles sobre las violencias por motivos de género, incluido el femicidio/feminicidio, influye en el mejoramiento de las políticas públicas y de la vida de las mujeres y las niñas.

El grado de desarrollo normativo de los países en cuanto a los sistemas de información sobre la VCMN+FF desde un enfoque de género está directamente relacionado con el avance en la legislación sobre el derecho a las mujeres y las niñas a una vida libre de violencias.

El registro de femicidio/feminicidio muestra un mayor nivel de desarrollo que el de desaparición y trata, que aún presenta limitaciones/resistencias para la incorporación de los enfoques de género e interseccional en la gestión de la información. Los actores clave pertenecientes a las instituciones con responsabilidad en la medición de la VCMN+FF consultados por los estudios, manifestaron que estas dificultades generalmente se asocian a que el registro del dato persigue otros fines, como la persecución o sanción (estudio 9). En el caso de los fenómenos de trata, desaparición de personas, el registro y análisis del dato suele estar supeditado a un enfoque de vulnerabilidades o de la delincuencia organizada transnacional, ignorando la relación entre discriminaciones de género, edad, clase, origen nacional, y pertenencia a pueblos originarios o afrodescendientes (estudio 5).

En la producción estadística sobre fenómenos asociados a violencias extremas por razones de género, la unidad de análisis se traslada de la persona al expediente: el trayecto entre el hecho criminal y la gestión estadística está mediado por estrategias y reglas propias de las instituciones de seguridad y justicia. En efecto, las víctimas se hacen relevantes en la medida que son objetivadas por los operadores de justicia como “medida de prueba” y no como sujeto de derechos.

El fuerte componente normativo-jurídico-securitario está presente tanto en los procesos de medición como en la gestión de las políticas públicas de prevención y atención de la VCMN+FF, que las despoja de su carácter multidimensional y multifactorial, y de su vinculación con las violencias extremas por razones de género. La preeminencia de la mirada jurídica tiene un impacto significativo en la capacidad de los Estados para actuar más allá del campo judicial e incluir otras dimensiones de la violencia que no están siendo abordadas. La inclusión de los enfoques de género, interseccional, de derechos humanos e intercultural en el análisis de los fenómenos de las violencias extremas por razones de género,

resulta una medida urgente y necesaria para que los países puedan actuar más allá del campo jurídico e incorporar otras dimensiones de la violencia que no están siendo abordadas desde una perspectiva reparatoria e integral.

Existe un bajo nivel de detalle y desagregación de la información sobre los fenómenos indagados. Esto produce vacíos de información para valorar los factores de riesgo a los que están expuestas las mujeres y las niñas, y las dinámicas de las violencias extremas.

Se evidencia un escaso avance en la disponibilidad de información confiable estadísticamente sobre ciertos atributos de las personas -no sólo de la víctima, sino también del victimario- que permitan una mejor comprensión de estos fenómenos, desde un enfoque de género, interseccional y multicultural, y ayuden a identificar los factores de riesgo específicos para las víctimas. Uno de los principales retos para los Estados consiste en construir consensos conceptuales, y homologar metodologías y técnicas de recolección, gestión y administración de la información que expresen la multicausalidad y la multidimensionalidad de estos fenómenos.

Los estudios encuentran una débil presencia de los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadística en los procesos de medición y gestión de la información tanto del femicidio/feminicidio, como de la trata y desaparición de mujeres y niñas.

Los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadística llegan a tener mayor incidencia en las fuentes oficiales en las leyes integrales sobre VCMN que en el registro de femicidios/feminicidios, y es inexistente en la medición de la trata y desaparición de personas. La falta de su rol rector de la gestión estadística, desfavorece la calidad y confiabilidad de los datos sobre estos fenómenos. Las instituciones productoras de información sobre estos fenómenos poseen metodologías muy heterogéneas entre sí para su validación. La mayoría de los países no cuenta con normas técnicas especializadas, protocolos, manuales o instructivos formalizados y escritos de validación de los datos.

Uno de los mayores desafíos se ubica en la homologación y trazabilidad de la información de los casos de violencia extrema por motivos de género. La construcción de un sistema de información integrado e interoperable es uno de los grandes desafíos de los países de la región en la actualidad.

En los registros de femicidio/feminicidio, trata y desaparición de personas, la información se encuentra compartimentada y dispersa en distintas instituciones y diversidad de fuentes, que no dialogan de manera coordinada y coherente. La estadística pública sobre cada fenómeno y en relación con la VCMN+FF es disímil respecto del periodo, valor absoluto y actualización de la medición.

Los sistemas de información tienen una importancia central en el diseño, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas de prevención de las formas extremas de VCMN, incluido el femicidio/feminicidio. Al respecto, los estudios permiten identificar algunas prácticas prometedoras:

México: Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (BANAVIM); Comisión Especial de Seguimiento de Femicidios de Niñas y Adolescentes.

Argentina: Capacitación obligatoria a todo el personal de la administración pública acerca de violencia de género (Ley Micaela); Registro de Femicidios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN); Registro de travesticidios/transfemicidios; Registro de femicidios vinculados; _

Chile: Sistema de registro interoperable Circuito Intersectorial de Femicidio (CIF) _

Brasil: Base de Datos Nacional del Poder Judicial (Sistema de almacenamiento centralizado de datos y metadatos procesales para todo el Poder Judicial).

Uruguay: Investigación sobre Femicidios en Uruguay (MIDES/Inmujeres, 2019). _

Perú: Registro de Femicidio del Ministerio Público; Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) (donde se estandarizan las estadísticas de femicidios a través de una metodología común).

III. Femicidios/feminicidios en la región: agenda pública, legislación y sistemas de justicia

A partir de los avances normativos para el abordaje de la violencia por razones de género en la región, los estudios revisan su impacto en las prácticas de los sistemas de justicia en los casos de femicidio/feminicidio.

Las mujeres víctimas de femicidios disponen de escasos recursos y enfrentan múltiples dificultades para materializar los reclamos por el acceso a la justicia. Los procesos de investigación de femicidios/feminicidios están atravesados por tensiones en las que se cruzan factores determinantes que los favorecen u obstaculizan y en los que son claves las estrategias y alianzas que se van tejiendo entre diferentes actores para sortear los desafíos que siguen siendo muy significativos.

La interpretación del tipo penal: se observan grandes discusiones sobre cómo interpretar, por ejemplo, la descripción de la relación de pareja, un elemento presente tanto en la figura de agravante como en la figura autónoma. Se pone de manifiesto la relevancia que tiene un análisis contextualizado del hecho investigado. Esto significa que la falta de contextualización puede obstruir la aplicación correcta de la figura del femicidio/feminicidio.

La debida diligencia en las investigaciones: la falta de análisis contextualizado muestra la parcialidad en la revisión de las pruebas: hay estereotipos de género aplicados en torno a la valoración de los testimonios de las víctimas. Sin embargo, por otro lado, hay otros casos que hacen un fuerte hincapié en la aplicación adecuada de esa perspectiva y que permiten llegar a buenas decisiones judiciales.

Los *estereotipos de género en las decisiones judiciales*: la caracterización de una “buena víctima” -como una persona que debe ser sumisa, carente de carácter y en situación de extrema vulnerabilidad- nubla la posibilidad de realizar un análisis en base a los méritos del caso y las pruebas recogidas y tienen un impacto en la construcción judicial de la víctima y del comportamiento “esperable” en términos de reacciones y actitudes. La idea prescriptiva acerca de cómo debe actuar una víctima, cómo debe construir y sostener su relato, impacta en la valoración de las pruebas y en las decisiones que se adoptan.

La *perspectiva interseccional*: se necesita incorporar las vulneraciones específicas de ciertas víctimas de violencia extrema ligadas al género, raza, etnia, orientación sexual, edad, etapa del ciclo de vida, niveles educacionales, entre otras. En el Caso Diana Sacayán [Argentina] se reconoce el valor político de las palabras en el derecho y la relevancia de hacer lugar al pedido de la fiscalía y la querrela de utilizar el término “travesticidio”. Este caso muestra la importancia de la perspectiva de género y de interseccionalidad que asumió la fiscalía especializada para trabajar estos casos y la relevancia de una comunidad travesti/trans activa.

Las *reparaciones y garantías de no repetición*: las sentencias pueden dar cuenta de la dimensión reparatoria a partir de medidas que se recomienden en las sentencias y también en los alegatos del propio proceso judicial.

Los hallazgos permiten identificar una serie de aspectos, experiencias y prácticas valoradas en forma positiva por las/os actores y que resultan claves para fortalecer el acceso a la justicia y reparación ante casos de femicidio/feminicidio o sus tentativas.

El *activismo* tiene un rol muy relevante en los procesos judiciales para que las víctimas de violencia no se transformen en “casos” o en meros “expedientes”. La presencia sostenida de las redes de apoyo de las organizaciones también resulta fundamental tanto para las sobrevivientes de intentos de femicidios como para las familias de víctimas de violencia. El acompañamiento legal y psicoemocional son

componentes para la atención integral de las personas en situación de violencia por razones de género, especialmente cuando se inicia un proceso judicial a partir de una denuncia. El deber estatal incluye *acompañar las medidas necesarias para reparar los derechos que han sido vulnerados, como víctimas del delito, pero también en otros ámbitos de sus vidas desde una perspectiva interseccional*.

La *transformación de los sistemas procesales penales, la adopción de protocolos o guías de actuación, la existencia de justicia especializada* o de procedimientos dirigidos a su aplicación concreta en casos de femicidio/feminicidio son avances valorados pero no son garantía de su correcta aplicación y eficiente funcionamiento. Se requieren además otros componentes tales como *infraestructura y equipos técnicos disponibles, pero también normas que reconozcan los derechos a las víctimas y sus familiares*.

Las *instituciones estatales dispuestas para atenderlas deberían ofrecer un acompañamiento sostenido a las víctimas y sus familias así como brindar la oportunidad de transformar la situación estructural que da lugar a las vulneraciones reiteradas de derechos*. La sentencia en sí misma puede ser una forma de reparación porque rescata el caso de la impunidad, pero no es suficiente. Las respuestas integrales deberían además contemplar la reparación económica. Así mismo, garantizar medidas de no repetición aplicables al sistema de administración de justicia, las fuerzas policiales y las instituciones responsables de articular políticas públicas de atención y prevención de las violencias.

IV. Hallazgos sobre las capacidades estatales en las respuestas institucionales frente a la VCMN+FF y recomendaciones de los estudios

Los resultados de los estudios permiten observar que los principales **déficits de capacidades** estatales se encuentran en:

Las *capacidades de gestión de las políticas de VCMN*, y dentro de ellas, el componente más identificado es *la producción de información, calidad y disponibilidad de datos*, seguido de *la falta de recursos humanos*

adecuados, y la disponibilidad de los recursos financieros.

Las *capacidades para el desarrollo de cultura organizacional* igualitaria, democrática, interseccional, multicultural y con enfoque de derechos humanos estrechamente ligadas a la disponibilidad por parte del Estado de personal competente y especializado en la temática.

- Las *capacidades para la implementación de políticas de VCMN* dentro de las que se destacan los vacíos y ausencias en los marcos normativos y regulatorios; la falta de servicios adecuados; los déficits en los sistemas de evaluación y monitoreo, y de rendición de cuentas y de transparencia.
- Las *capacidades político-relacionales* que involucran, en mayor medida, la debilidad de las articulaciones, acuerdos y alianzas con los movimientos de mujeres, feministas, diversidades sexuales, universidades, etc., con una mención a la falta de articulación bilateral y multilateral a nivel nacional y regional para el abordaje de las manifestaciones de la VCMN en relación con el CO.
- Las *capacidades interpretativas y reflexivas* visibles, por ejemplo, en la falta de perspectiva feminista en la interpretación de las normas por parte de los sistemas de justicia.

Las **recomendaciones** de los estudios **a los países** coinciden en la necesidad de incorporar de modo transversal los enfoques de género e interseccionalidad en todas las normativas y acciones estatales. Se propone:

- Mejorar las normativas y marcos regulatorios en el nivel nacional y transnacional a través de diversas medidas que incluyen la incorporación de los nexos entre VCMN y CO; las relaciones entre la VCMN y los procesos de movilidad humana; las desapariciones de mujeres y niñas, entre otras.
- Mejorar los sistemas de prevención, atención y abordaje ante situaciones de VCMN en particular para mujeres y niñas migrantes y con desventajas interseccionales.

- Sensibilizar y capacitar con enfoque de género, de derechos humanos, perspectiva feminista a todos agentes estatales de todas las áreas y servicios relacionados con la VCMN, los procesos de movilidad humana y el CO.

- En relación con la producción de información, calidad y disponibilidad de datos se incluye un amplio abanico de propuestas en el manejo de fuentes, registros administrativos, sistemas de información orientadas a mejorar en el nivel nacional las respuestas estatales en articulación con actores de la sociedad civil.

- Fortalecer la asignación de los recursos financieros

- Mejorar los sistemas de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas

- Fortalecer la articulación interinstitucional y la cooperación entre instituciones, sectores y países.

Para los **medios de comunicación** se propone el desarrollo de estrategias comunicacionales que aborden la misoginia y el machismo en los medios.

Para **la academia, la sociedad civil y las agencias del SNU** se propone una agenda de investigación futura orientada a generar conocimientos desde una perspectiva feminista e interseccional sobre áreas de vacancia identificadas en los procesos de investigación relevante para mejorar las respuestas estatales: los vínculos entre el CO, la VCMN, las personas LGBTIQ+ y las mujeres indígenas; la VCMN, migración y cambio climático.

Nuevas recomendaciones

A partir del análisis realizado y de las revisiones del CTA y de las agencias del SNU, se aportan nuevas recomendaciones.

Recomendación general

- Promover el diseño y puesta en marcha de una *iniciativa regional* de abordaje integral y multidimensional que atienda y responda a las imbricaciones entre el crimen organizado, la desigualdad y la pobreza estructural y las desventajas interseccionales con la violencia por razones de género y los femicidios/feminicidios, (CTA).
- Reforzar la capacidad de inversión de los gobiernos locales, mecanismos regionales y nacionales promoviendo las capacidades económicas para brindar a las mujeres víctimas de violencias y altos riesgos de feminicidios el acceso a empleos y medios de vida. Incluir estos fondos en los presupuestos de las agendas y planes de desarrollo de los gobiernos con enfoque étnico /racial, género e intercultural (CTA).

Recomendaciones para los países

- Promover el desarrollo de agendas políticas nacionales y regionales que respondan a las imbricaciones entre la violencia por razones de género, la desigualdad y la pobreza estructural y las desventajas interseccionales y el crimen organizado. Resulta necesario diseñar, implementar, evaluar y monitorear políticas distributivas para la prevención, atención, reparación y erradicación de la violencia en sus múltiples expresiones.
- Promover el desarrollo de agendas políticas transnacionales orientadas al abordaje de situaciones de vulneración de derechos de mujeres, niñas y personas LGBTIQ+ en escenarios de riesgo y vulnerabilidad social con enfoque étnico racial e interseccional.
- Promover el desarrollo de procesos de transformación de los diseños institucionales desde un enfoque de género, de derechos humanos, interseccionalidad y multiculturalidad.
- Diseñar estrategias integrales de mejoramiento de la calidad del funcionariado público, en el corto, mediano y largo pla-

zo, orientadas a transformar las prácticas discriminatorias y racistas que producen y reproducen el ejercicio de la violencia desde el Estado.

- Diseñar y desarrollar estrategias de prevención y atención de la violencia de género que incorporen de modo transversal un enfoque territorial y comunitario con el fin de generar políticas públicas transformadoras en las relaciones sociales.
- Incorporar en la planificación de los presupuestos nacionales el enfoque de género, interseccionalidad y multiculturalidad que permitan adecuar las respuestas estatales frente a la VCMN+FF ante la urgente intervención que demandan los escenarios de alto riesgo y de vulnerabilidad social.
- Incluir en los planes de desarrollo de los países de la región las demandas diferenciadas de las mujeres con agendas construidas por las organizaciones feministas en su diversidad étnica /racial con recursos sensibles y participativos que aceleren el bienestar de las mujeres y eliminen los múltiples riesgos de violencia y feminicidios agudizados y exacerbados por la pandemia del COVID 19.
- Promover y fortalecer las medidas de autocuidado y protección de las mujeres, niñas y adolescentes y sus organizaciones, en sus entornos territoriales como tarea permanente de los gobiernos en sinergia con las organizaciones y demás procesos territoriales de participación colectiva
- Promover la inclusión de las mujeres rurales en todos los programas de prevención con estrategias locales innovadoras móviles que les permita acceder a una atención oportuna de la justicia y protección de sus derechos.

Una experiencia innovadora de construcción colectiva de conocimiento para la región.

Los estudios multidimensionales sobre VCMN+FF en escenarios de alto riesgo y vulnerabili-

dad social fueron desarrollados paralelamente por diferentes equipos de investigadoras/es en el marco de una *experiencia* de construcción de conocimiento con la participación de múltiples actores cuyas experiencias, voces, ideas, críticas y propuestas alimentaron y se cruzaron a lo largo del tiempo que duró todo el proceso. La elaboración de los estudios se sustentó en un proceso de construcción colectiva orientado por un marco conceptual común con la participación de representantes de agencias del SNU y de destacadas/os expertas/os de la academia y de la sociedad civil de la región.

Los 8 procesos de investigación fueron acompañados por una *innovadora estructura de seguimiento*: el “Comité Técnico Asesor para la revisión de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina” (CTA). El mismo estuvo compuesto por 13 expertas/os de la academia y destacadas personas de la sociedad civil de la región e integrantes del GRSC, y 16 representantes de organizaciones internacionales y agencias de Naciones Unidas (PNUD, ONU Mujeres, UNFPA, CEPAL, OIM y UNODC). Su rol principal fue brindar asesoramiento técnico para garantizar estándares de calidad en el marco de un espacio de diálogo de alto nivel como ámbito de intercambio para la retroalimentación, validación y creación conjunta de conocimiento en cada materia de estudio, con el propósito de explorar aspectos poco estudiados de los fenómenos de la VCMN+FF y proporcionar información relevante para lograr cumplir con los objetivos de la IS en la región.

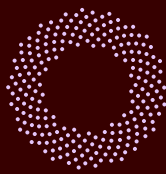
En el proceso general de seguimiento, consulta y asesoramiento del CTA hubo una mirada política acerca de los hallazgos, conclusiones y evidencias de los estudios que permiten conocer mejor el *continuum* de violencias y desprotección que atraviesan las mujeres, niñas y adolescentes en los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social. Esta mirada política enfatiza la *imbricación* entre las políticas económicas implementadas en la región; la cooptación del poder político y económico por el crimen organizado—los “narco estados”—; las alianzas con el capital privado en los modelos extractivistas en marcha; la inseguridad ciudadana generalizada y la VCMN+FF. Varias

intervenciones enfatizan esta clave económica y política para interpretar el deterioro de las condiciones de vida, los despojos múltiples, los desplazamientos, las expulsiones y las desapariciones de las mujeres, profundizadas por la pandemia del COVID 19 y que exige “levantar la alfombra” para poner en marcha respuestas urgentes por parte de los Estados y de los gobiernos en diálogo con el resto de los actores. El CTA no fue solamente una “instancia de consulta”, sino que su activa participación aportó ideas, críticas y propuestas a partir de sus trayectorias y experiencias para *conocer mejor* cómo afecta la VCMN+FF a las mujeres migrantes, indígenas, afrodescendientes, niñas, adolescentes con pobreza y desigualdad multidimensionales y afinar las recomendaciones a los diferentes actores para *transformar* sus realidades.

Los resultados de la arquitectura multidimensional enriquecen los debates, optimizan las posibilidades de mejorar la capacidad de respuesta y aproximan la comprensión de la multiactorialidad en los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social. Las organizaciones de mujeres y feministas introducen narrativas, lenguajes y formas de contar que los Estados muchas veces dejan al margen. Afinar la calidad de las respuestas sostenidas en evidencias de los diferentes actores involucrados, resulta central para la ubicación de los puntos de sutura que exigen las políticas públicas con enfoques interseccional, de género y de derechos humanos.

El punto de llegada ubica nuevos desafíos para continuar mejorando modelos conceptuales y metodológicos que permitan no solo profundizar el conocimiento de los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social sino intervenir sobre las causas de los problemas y sus efectos. En los intercambios del CTA y en los procesos de investigación se actualiza la reflexión feminista sobre el rol de los Estados, sus responsabilidades nacionales y hemisféricas; de las organizaciones de la sociedad civil y de las agencias de cooperación internacional para *quebrar inercias* y *generar transformaciones* que vuelvan posible que las mujeres, niñas, adolescentes y personas LGBTIQ+ vivan vidas dignas y libres de violencia.

Activemos el cambio.
Desactivemos la violencia.



Iniciativa
Spotlight

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.