



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.



Iniciativa
Spotlight



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). *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.*



**Iniciativa
Spotlight**



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

Agradecimientos

Comité Técnico Asesor: Para garantizar la calidad técnica de los productos de conocimiento, el PNUD ha creado 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.

Sistema Naciones Unidas: **PNUD** - Gloria Manzotti, Marcela Smutt, Johanna Sáenz, Renata Pardo; **ONU Mujeres** - Leah Tandeter, Paulina Grobet; **UNFPA** - Neus Bernabeu, Alejandra Alzérreca; **OIM** - Rosilyne Borland, Paola Zepeda; **UNODC** - Roberto Murguía Huerta, Mónica Lara Pérez; y **CEPAL** - Alejandra Valdés.

Sociedad Civil y Academia: Patricia Arias Barriga, Dra. Mabel Bianco, Rosa Corea, Dra. Mary Ellsberg, Alejandra Elguero Altner, Dra. Silvana Fumega, Renata Giannini, Waldistrudis Hurtado Minotta, Ana Lorena Hidalgo Solís, Dra. Teresa Incháustegui Romero, Tarcila Rivera Zea, Héctor Oswaldo Samayoa Sosa

Consultoras de estudios multidimensionales: Isabel Gil Everaert; María José Chaves Groh; Larraitz Lexartza Artza; Mary Ellsberg (para el Global Women's Institute de la Universidad George Washington); Fabiola Zermeno (para OXFAM Internacional); Rocío Rosero Garcés; Ariadna Reyes Ávila; Chiara Marinelli; Natalia Gherardi y María Fernanda García Campos.



Índice

Siglas y acrónimos	8
Presentación	9
CAPÍTULO 1	15
¿Qué sabemos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas y femicidios/feminicidios en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social?	
1.1	16
¿De qué hablamos cuando hablamos de escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social para la VCMN+FF?	
1.2	17
Conceptos, enfoques y metodologías	
1.3	22
Hallazgos sobre los factores de riesgo y sus relaciones	
CAPÍTULO 2	30
¿Qué capacidades estatales para qué problemas? Estado y VCMN+FF en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social.	
2.1	31
VCMN+FF y capacidades estatales	
2.2	32
Hallazgos en torno a las capacidades estatales necesarias para el desarrollo de políticas públicas contra la VCMN+FF en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social	
2.3	37
Recomendaciones	
CAPÍTULO 3	44
Contar para entender, visibilizar, actuar y transformar: Los sistemas de información, medición y registro sobre trata, desapariciones de mujeres y niñas y femicidios/feminicidios en la región.	
3.1	45
¿Cómo dar cuenta de las VCMN y los FF en la región?	
3.2	46
Hallazgos sobre la calidad, disponibilidad y comparación de datos sobre VCMN+FF en la región	
3.3	51
Más allá de las cifras: los usos de la información	
3.4	52
La importancia estratégica de los sistemas de información para el desarrollo de políticas públicas de VCMN+FF	
CAPÍTULO 4	56
Femicidios/feminicidios en la región: agenda pública, legislación y sistemas de justicia.	
4.1	57
Avances normativos y la figura del femicidio/feminicidio como tipo penal en la región	
4.2	58
Transformaciones en los sistemas procesales penales y el rol de los protocolos	
4.3	59
Transformaciones concretas: experiencias de investigación, sanción y reparación ante casos de femicidio/feminicidio	
4.4	63
La respuesta de los sistemas de justicia ante casos de VCMN + FF en el contexto de pandemia por COVID-19	

CAPÍTULO 5	Una experiencia innovadora de construcción colectiva de conocimiento para la región	64
5.1	Genealogía, estructura y dinámica del proceso de construcción colectiva de conocimiento	65
5.2	“Llenando huecos” La cocina del proceso colectivo de gestión de conocimiento.	66
CAPÍTULO 6	Consideraciones finales y nuevas recomendaciones	69
Anexos		74
Referencias		84

Siglas y acrónimos

BANAVIM	Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEFEMINA	Centro Feminista de información y Acción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIF	Círculo Intersectorial de Femicidio
CO	Crimen organizado
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CTA	Comité Técnico Asesor
DDHH	Derechos Humanos
FF	Femicidio/Feminicidio
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
GRSC	Grupo de Referencia de la Sociedad Civil
INE	Institutos Nacionales de Estadísticas
INECIP	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOSEGURA	Gestión de información sobre Seguridad Ciudadana basada en evidencia
IPM	Índice de la Pobreza Multidimensional
IS	Iniciativa Spotlight
LGBTIQ+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Intersexuales, Queer y otras identidades sexo-genéricas
MAM	Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MPPs	Migrant Protection Protocols
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIG	Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONE	Oficinas Nacionales de Estadísticas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RBLAC	Regional Bureau for Latin America and the Caribbean (PNUD)
REDLAC	Red Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TOC	Tribunal Oral Criminal
UCA	Universidad Centroamericana
UE	Unión Europea
UFEM	Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VCMN	Violencia contra las mujeres y las niñas
VCMN+FF	Violencia contra las mujeres y las niñas, incluido el femicidio/feminicidio

Presentación

El presente 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). El Programa Regional es liderado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), impulsando la adopción de compromisos políticos al más alto nivel para contribuir a la eliminación de la VCMN en la región, y contribuyendo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en particular, a la del Objetivo 5 relativo a la igualdad de género.

El Programa Regional tiene como principal objetivo prevenir, responder y eliminar la VCMN y el femicidio/feminicidio, centrándose en tres de los seis pilares de la IS¹: 1: Leyes y Políticas Públicas que lidera ONU Mujeres; 3: Cambios en normas sociales, actitudes y comportamientos, que lidera UNFPA; y 5: Datos comparables y de calidad, que lidera PNUD. Además, en América Latina, la IS se implementa a través de programas nacionales en Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México. El Programa Regional busca potenciar los programas nacionales con acciones y alianzas estratégicas a nivel regional y sub-regional, poniendo especialmente el foco de atención (aunque no exclusivamente) en América Central y México debido a la alta prevalencia de la VCMN y el femicidio/feminicidio.

A partir de los avances en la producción de conocimiento sobre algunas dinámicas, tipos y circunstancias de la VCMN en la región, el PNUD impulsó el desarrollo de una serie de estudios que pudieran aportar evidencia sobre factores y dimensiones poco explorados acerca de la VCMN+FF, con foco en Centroamérica, México y República Dominicana, pero también con estudios de caso en países de Sudamérica. La arquitectura multidimensional compuesta por 8 estudios busca explorar los vínculos entre la VCMN y el femicidio/feminicidio en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad para las mujeres y las niñas. Su finalidad es 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.

Debido al carácter multidimensional de los estudios, el compromiso de las Naciones Unidas de funcionar como “una sola ONU” y el formato de Spotlight, que incentiva a otras agencias del sistema a ser colaboradoras, 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.

Las investigaciones fueron desarrolladas de manera simultánea por diferentes equipos de expertas/os en cada una de las materias y bajo el liderazgo del PNUD (Centro Regional para América Latina y El Caribe - RBLAC) y se presentan en la siguiente tabla:

¹ La estrategia de intervención de la Iniciativa Spotlight se organiza en seis pilares: 1. Legislación y políticas; 2. Fortalecimiento institucional; 3. Prevención de la violencia; 4. Servicios accesibles y de calidad; 5. Gestión de la Información. Información confiable y accesible; 6. Movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil fortalecidas para trabajar en la erradicación de violencia de género y femicidio.

Tabla 1: Estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina

ESTUDIOS ²	OBJETIVOS	PAÍSES ANALIZADOS	PERÍODO DE INVESTIGACIÓN	EQUIPO CONSULTOR	PILAR IS
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>	Generar información basada en evidencia acerca de cómo la VCMN, la trata de personas, el tráfico ilícito de personas migrantes, las desapariciones forzadas y las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) afectan a las mujeres y niñas en los procesos de movilidad humana.	<u>Rango:</u> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana <u>Estudios de caso:</u> México y Costa Rica	Junio de 2020 / enero 2021	Isabel Gil Everaert	1
Estudio 2: <i>Evaluación de necesidades en los movimientos migratorios mixtos de Centroamérica y República Dominicana.</i>	Conocer las características y condiciones del acceso a medios de vida de las mujeres migrantes en Centroamérica, México y República Dominicana, considerando el papel que desempeña en dicho acceso la violencia en la que viven, en particular la violencia sexual.	<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.	Mayo 2020 / junio 2021	María José Chaves Groh y Larraitx Lexartza Artza	1
Estudio 3: <i>Crimen organizado y violencia generada como vectores de la VCMN+FF.</i>	Investigar la actuación del crimen organizado como vector de promoción de la VCMN+FF en los países del Triángulo Norte de Centroamérica, México y Colombia, con el fin de fortalecer los servicios de atención y los mecanismos de protección dirigidos a las mujeres.	<u>Rango:</u> Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México.	2019 / 2020	Global Women's Institute/George Washington University Líder: Mary Ellsberg.	1

² No se incluye para la elaboración del presente documento el análisis del producto de conocimiento 8 que refiere a una iniciativa del PNUD con el sector privado en el marco del Programa Regional: Programa de Fortalecimiento – Violencia Contra las Mujeres en las Empresas Privadas (GES-VCM). Esta iniciativa tiene por objetivo promover la corresponsabilidad del sector privado junto con el Estado y la sociedad civil en la prevención y remisión de casos de violencia contra las mujeres, exacerbados durante la pandemia del COVID-19.

Estudio 4: <i>La VCMN+FF en contextos de exclusión estructural múltiple</i>	Aumentar el conocimiento sobre cómo el femicidio/feminicidio está afectando a las personas en diferentes entornos sociales y geográficos, a diferentes grupos de mujeres, en particular las mujeres que sufren múltiples formas de discriminación y marginación, como las mujeres indígenas y afrodescendientes.	<u>Rango:</u> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana. <u>Estudios de caso:</u> Guatemala, Honduras y El Salvador	Septiembre 2020 / marzo 2021	OXFAM/PNUD para Spotlight América Latina.	1
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>	Realizar un diagnóstico regional de la disponibilidad y calidad de los datos sobre las desapariciones y trata de personas y formular recomendaciones para mejorar la generación de datos desglosados, coherentes, actualizados y públicos, para optimizar el registro y el análisis de los datos sobre desapariciones y trata. El estudio también apunta a realizar recomendaciones para el mejoramiento de los registros y datos desagregados disponibles, así como de los sistemas de información en que estos se almacenan, a fin de que sean de utilidad para el diseño, formulación y gestión de políticas públicas de prevención y erradicación.	<u>Estudios de caso:</u> Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana	Junio 2020 / abril 2021	Rocío Rosero Garcés, Ariadna Reyes Ávila	5
Estudio 6: <i>Normativa penal e instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo</i>	Generar conocimiento basado en evidencia sobre cómo la región de América Latina y especialmente países de América Central, República Dominicana y México, incorporan el vínculo entre el crimen organizado y la VCMN, especialmente violencia sexual, desapariciones, trata y femicidio/feminicidio en las normativas para ajustar dicha legislación según el Protocolo de Palermo.	<u>Estudios de caso:</u> Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú	Junio 2020 / mayo 2021	Chiara Marinelli	1

Estudio 7: <i>Respuesta de los sistemas judiciales a casos de femicidio/feminicidio</i>	Indagar acerca de la respuesta de los sistemas judiciales en una muestra de sentencias judiciales de femicidio/feminicidio y sus interfaces con otras problemáticas estructurales en la región como el crimen organizado, pobreza estructural, trata con fines de explotación sexual, desapariciones forzadas de mujeres y niñas, procesos de movilidad, etc. sobre los que se observan vacíos de información.	<u>Estudios de caso:</u> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Colombia.	Septiembre 2020 / abril 2021	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género: Natalia Gherardi y María Fernanda García Campos con aportes de Jackeline Alarcón, Camila Maturana y Viviana Rodríguez Peña.	1
Estudio 9: <i>Calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género</i>	Desarrollar un diagnóstico regional sobre la calidad de la medición del Femicidio/Feminicidio y las muertes violentas por razones de género con el propósito de mejorar los procesos de medición y gestión de la información para que los Estados cuenten con evidencia sólida, sistemática y de calidad que permita desarrollar o formular políticas públicas robustas tanto en el campo de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, las jóvenes y las niñas como también en el acceso y procuración de justicia. Asimismo, desarrollar una propuesta para el fortalecimiento metodológico del indicador de femicidio/feminicidio desarrollado por OIG-CEPAL como parte del desafío de robustecer el indicador para promover datos de calidad, válidos y confiables que permitan comparabilidad regional.	<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	Marzo 2020 - enero 2021	Alejandra Faúndez Meléndez Edición a cargo de Sebastián Essayag y Vivian Souza (PNUD) y Alejandra Valdes y Marisa Weinstein (CEPAL)	5

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). 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. En la etapa final de todo el proceso, el CTA impulsó la realización de un ejercicio de sistematización y consolidación, bajo la orientación y supervisión del PNUD.

El desarrollo de los estudios se realizó durante la pandemia por el COVID-19, bajo las condiciones de aislamiento vigentes por la crisis sanitaria en el mundo y en la región. La profundización de las desigualdades existentes con impactos negativos en las vidas de las mujeres y las niñas más vulnerables de la región³ motivó la elaboración de un reporte sobre “Los impactos de la pandemia de la COVID-19 en las mujeres y niñas migrantes”, a cargo de las autoras de los estudios 1 y 2 con el objetivo de explorar los efectos del COVID-19 en las mujeres y niñas en diferentes situaciones de movilidad (migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas, entre otras) en México, Centroamérica y República Dominicana.

Objetivos y metodología del documento de consolidación

El objetivo general del presente documento es presentar, bajo una mirada unificada y transversal, el proceso general de construcción de conocimiento colectivo. Los objetivos específicos son: 1. presentar los hallazgos, evidencias y recomendaciones consolidadas de los ocho estudios para la incidencia y las políticas públicas de la región. 2. analizar las sinergias entre los equipos de investigación y el CTA; 3. brindar nuevas recomendaciones de política de acuerdo con el análisis integral y comparado de los ocho estudios multidimensionales.

Como estrategia metodológica para la elaboración de este documento 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.

1. Trabajo de gabinete

La revisión documental incluyó la lectura y análisis en profundidad de los avances y versiones finales de cada una de las investigaciones, y de las memorias de las discusiones teóricas y técnicas promovidas por el CTA en sus tres intercambios con los equipos investigadores. Durante este proceso, se revisaron un total 43 documentos, teniendo en cuenta no sólo las evidencias producidas, los puntos de contacto, las sinergias y diálogos, sino también las particularidades y divergencias, las diferentes propuestas metodológicas, la diversidad de actores participantes, las fuentes de datos, las potencialidades y las limitaciones de cada estudio. Este análisis requirió también la

3 PNUD y ONU-MUJERES (2021) Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe. Recuperado el 11 de julio de 2021 y disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/los-impactos-del-covid-19-en-la-autonomia-economica-de-las-mujer.html
UN (2020) Informe de políticas: COVID-19 y las personas en movimiento. Recuperado el 11 de julio de 2021 y disponible en: <https://unsdg.un.org/es/resources/informe-de-politicas-covid-19-y-las-personas-en-movimiento>

revisión y consulta de fuentes bibliográficas sobre marcos teóricos y literatura especializada; marcos regulatorios de los países, normativas, estándares y mecanismos de seguimiento regionales e internacionales sobre VCMN+FF; informes y estudios regionales y globales del SNU sobre las temáticas abordadas.

2. Trabajo de campo

A partir de la primera revisión documental se llevaron adelante 6 entrevistas en profundidad con las autoras de los estudios y se realizaron 3 grupos focales con actores clave de las agencias asociadas y del Grupo de Referencia de la Sociedad Civil del Programa Regional (GRSC). Las entrevistas y grupos focales fueron acordados y concretados a través del equipo del PNUD y realizados a través de la plataforma Zoom a partir de breves cuestionarios–guía. El uso de estas técnicas cualitativas contribuyó a profundizar la comprensión de los análisis contenidos en los estudios, actualizar la información con todos los equipos consultores, identificar las novedades, aportes y limitaciones de la arquitectura multidimensional y captar evidencias comunes desde diferentes ángulos, a fin de potenciar la relevancia y validez de los hallazgos (Anexos 2 y 3). Esta estrategia metodológica orientó las tareas de sistematización y consolidación del amplio volumen de información contenido en los estudios y permitió identificar las sinergias producidas por la actividad investigativa entre las autoras, las agencias, la sociedad civil y la academia de manera horizontal y colectiva.

Estructura del documento

El **capítulo 1** presenta los principales hallazgos de los estudios multidimensionales para avanzar en la comprensión de cómo se relacionan las diferentes formas de la VCMN+FF con factores que exacerban los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social analizados. Se busca conocer y comprender cómo se ven afectadas y condicionadas las vidas de las mujeres, niñas y adolescentes con desventajas interseccionales.

En el **capítulo 2** se analizan los principales hallazgos sobre los déficits de capacidades estatales identificadas en las respuestas institucionales de los Estados sobre la VCMN+FF. Asimismo, se presentan las recomendaciones de los estudios para construir, fortalecer y ejecutar en forma sostenible políticas públicas específicas desde una perspectiva de género, interseccional, multicultural, intergeneracional y de seguridad ciudadana.

El **capítulo 3** presenta los principales hallazgos y conclusiones sobre la calidad, disponibilidad y comparabilidad de datos sobre VCMN+FF en la región, la coherencia entre marcos normativos, arquitectura institucional y medición, y las capacidades de los Estados para la homologación, trazabilidad y comparabilidad de los datos. Asimismo, se presentan las recomendaciones para mejorar los sistemas de información que permitan tomar decisiones de política pública basadas en evidencia.

El **capítulo 4** presenta los principales hallazgos y conclusiones sobre las prácticas judiciales en la investigación, sanción y reparación en casos de femicidios/feminicidios. Asimismo, se presentan las recomendaciones para mejorar las respuestas de los sistemas de justicia ante casos de violencia extrema en la región.

El **capítulo 5** describe y analiza el proceso de seguimiento y acompañamiento del desarrollo de los estudios como una experiencia innovadora de construcción colectiva de conocimiento en clave prospectiva. Se busca recuperar los aportes más relevantes que ayudan a la comprensión del contexto general que ambientó la producción de los hallazgos, conclusiones y evidencias.

El **sexto** y último capítulo contiene reflexiones generales sobre los aportes de los estudios multidimensionales al conocimiento de los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social analizados. A modo de cierre, se brindan nuevas recomendaciones de política de acuerdo con el análisis integral y comparado de los hallazgos y conclusiones presentadas.

01

● Capítulo 01

¿Qué sabemos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas y femicidios/feminicidios en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social?

La VCMN+FF es un grave problema social, multicausal y multifactorial, con consecuencias negativas para las mujeres, las niñas, para otras identidades sexo-genéricas y la sociedad en su conjunto que cuenta aún con alta tolerancia política y social. En América Latina y El Caribe, los movimientos de mujeres y los feminismos llevan décadas de luchas para nombrarla, visibilizarla, prevenirla y, como meta, ponerle fin. A pesar de los avances conquistados y de la aprobación de marcos regulatorios regionales y nacionales en la materia, persisten elevados niveles de invisibilización y naturalización de múltiples expresiones que se yuxtaponen con otras manifestaciones de violencia en contextos de alta conflictividad e inseguridad. En este capítulo se presentan los principales hallazgos sobre las interacciones de múltiples factores que pueden exacerbar los riesgos a los que están expuestas las mujeres y las niñas con vulnerabilidades interseccionales frente a la VCMN+FF.

1.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social para la VCMN+FF?

Existen abundantes estudios en la región sobre las dinámicas relacionadas con la VCMN+FF en el ámbito privado con menor desarrollo sobre sus vínculos con la violencia social, la criminal y la inseguridad ciudadana. Resulta necesario profundizar el conocimiento de otros ámbitos en los que la pobreza, la desigualdad, el uso cotidiano de armas, las dinámicas del crimen organizado, la violencia crónica y la ausencia y/o debilidad de las respuestas institucionales, ambientan, generan y refuerzan procesos violentos que afectan en forma diferencial la vida de las mujeres, niñas y adolescentes en sus territorios y experiencias de movilidad. A partir del diálogo entre los ocho estudios multidimensionales se busca comprender:

1. Las relaciones entre la VCMN+FF con los procesos de movilidad humana⁴ que afectan las vidas de las mujeres y las niñas migrantes

4 En este documento se toman las definiciones de los términos referidos al ámbito de la migración utilizados en los estudios 1 y 2, que tienen como base conceptual el Glosario de la OIM sobre Migración, respetando la auto identificación de las personas entrevistadas y de las organizaciones de la sociedad civil consultadas. (OIM, 2019)

en la subregión de Centroamérica, México y República Dominicana. En diferentes momentos de las experiencias migratorias se producen formas particulares de discriminación, exclusión, crueldad y misoginia ligadas a la pobreza, la desigualdad y la presencia de la criminalidad organizada (estudios 1 y 2).

2. Las relaciones entre la VCMN+FF, la violencia social y el crimen organizado (CO)⁵

que afectan las vidas de las mujeres y las niñas en la subregión de Centroamérica, México y República Dominicana. El estudio 3 brinda un diagnóstico del conocimiento sobre las interacciones entre diferentes actividades delictivas y diferentes manifestaciones de la VCMN +FF. El estudio 6 analiza en qué medida estos vínculos están presentes en la normativa penal y en los instrumentos de política pública en los países de la región. La violencia criminal y el control de los territorios por parte del narcotráfico, las pandillas y las maras⁶ es analizada tanto en las rutas migratorias (estudios 1 y 2) como en la vida cotidiana en algunas comunidades hondureñas y guatemaltecas seleccionadas (estudio 4).

3. Las relaciones entre la VCMN+FF y las desigualdades multidimensionales en comunidades con alta inseguridad, pobreza y marginación atravesadas por la presencia del CO. En el estudio 4 se indaga cómo afecta la violencia de pareja íntima y el femicidio/feminicidio a las mujeres con mayores desventajas (Guatemala y Honduras).

4. Las relaciones entre la legislación sobre VCMN+FF y los sistemas de justicia. En el estudio 6

5 En este documento se toman como base las definiciones de CO de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) utilizadas en los estudios: a) por “grupo delictivo criminal” se entiende a un grupo estructurado de tres o más personas, que actúe con cierta continuidad temporal y concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves u otros delitos con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material-; b) por “delito grave”, la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; y c) por “grupo estructurado”, un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada. (UNODC, 2004).

6 Las agrupaciones criminales presentes en Centroamérica, México y República Dominicana abarcan un amplio espectro con diferentes niveles de jerarquización, roles, fines criminales, número de miembros y presencia en los territorios. Las maras y las pandillas tienen fuerte presencia en Guatemala, El Salvador y Honduras.

se analizan los nexos entre CO y VCMN+FF en la normativa penal y las políticas públicas en tanto que en el estudio 7 se abordan las respuestas de los sistemas judiciales en casos de femicidio en una selección de países de la región.

5. Las relaciones entre la trata y desaparición de mujeres y niñas, y los femicidios/feminicidios. En los estudios 5 y 9 se mapea y se caracteriza la calidad de los registros de estos fenómenos en un conjunto de países, a fin de comprender su vinculación como fenómenos multivariantes y expresiones extremas de violencia por razones de género.

Si bien los ocho estudios abarcan en su conjunto 19 países⁷, 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 procesos de movilidad humana, incluyendo los movimientos migratorios.

1.2 Conceptos, enfoques y metodologías

Los vacíos de conocimiento para analizar la multidimensionalidad de la VCMN+FF en estos ámbitos plantearon retos conceptuales, epistemológicos y metodológicos en la tarea de enfocar todas las investigaciones en un proceso de construcción colectiva. Para ello, el CTA orientó la consistencia entre las preguntas de investigación, las categorías de análisis y las estrategias metodológicas no sólo en función de los objetivos de cada estudio, sino también con el propósito general de la IS. A continuación, se presentan los conceptos, enfoques teóricos y estrategias metodológicas comunes a los procesos de investigación, análisis e interpretación de los datos para generar información basada en evidencias.

1.2.1 Conceptos

Nudos estructurales de la desigualdad de género

La VCMN+FF se origina y se sostiene en contextos sociales, económicos y culturales en los que se entrecruzan múltiples factores que obstaculizan la construcción de relaciones de género igualitarias, plurales y democráticas. Los Gobiernos de la región reconocieron cuatro nudos estructurales constitutivos de las relaciones desiguales de poder en América Latina y el Caribe que es preciso superar: la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente; los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.⁸ La Agenda Regional de Género es el resultado de la voluntad política y el trabajo articulado de los Estados miembros, de la contribución activa del movimiento feminista y de mujeres, y del apoyo del SNU y del SIDH. Se refuerza, articula y complementa con las obligaciones asumidas por los Estados con la ratificación de la CEDAW (1979)⁹ y su protocolo facultativo, entre otras convenciones. Esta agenda compromete a los gobiernos y es deber de debida diligencia cumplir con ella en todos los ámbitos. La CEDAW y la Agenda Regional de género forman parte del marco general de referencia de todo el proceso de construcción colectiva.

8 Esto se consigna en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Ver CEPAL (2017) Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030, Santiago, CEPAL. Recuperado el 10 de mayo de 2021 y disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41011>

9 ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado el 5 de mayo de 2021 y disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_todas_las_formas_de_Discriminacion_contra_la_Mujer.pdf; CEDAW. Recomendación general N° 12 (1989). Recuperado el 10 de mayo de 2021 y disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_S.pdf; CEDAW. Recomendación general N° 19 (1992). Recuperado el 10 de mayo de 2021 y disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf; CEDAW. Recomendación general N° 35 (2017). Recuperado el 10 de mayo de 2021 y disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en

7 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Definición de VCMN según la Convención de Belém do Pará

En relación con la VCMN, en el marco de la CEDAW, se asume la definición de la Convención de Belém do Pará (1994)¹⁰. Esto implica una mirada común respecto de la violencia de género como un problema estructural, basado en relaciones desiguales de poder entre varones, mujeres y otras identidades sexo genéricas, y en normas, mandatos y estereotipos sociales que sostienen patrones culturales machistas y misóginos. Se busca capturar todo el espectro de acciones que causen daño, desde las amenazas y las intimidaciones hasta las expresiones más extremas -femicidios/feminicidios-, tanto en el ámbito público como en el privado. En los estudios 1 y 2 se analizan las modalidades de violencia que se entrelazan y articulan entre sí en situaciones de movilidad humana. En los estudios 3, 4, 5 y 6 se examinan las interconexiones entre la violencia patriarcal, la violencia criminal y la violencia social que atraviesan las vidas y los cuerpos de las mujeres y niñas en sus comunidades.

Femicidio/feminicidio

La falta de consenso en la región acerca de cómo nombrar, conceptualizar y registrar las muertes violentas por razones de género, justifica el uso de las expresiones *femicidio* y *feminicidio*, que se explicita en cada investigación. En el estudio 1 se adopta la definición de *femicidio* del MESECVI como “la muerte violenta de mujeres por razones de género ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.”¹¹ En el estudio 3 se usa el término *femicidio* en referencia a los homicidios intencionales de mujeres por razones de género tomando en consideración el rol del Estado en la debida diligencia y el grado

de impunidad. Por su parte, en el estudio 4 se utiliza también el término *feminicidio* adoptado por Guatemala y Honduras. El concepto de feminicidio incorpora la misoginia presente en la muerte violencia de mujeres por razones de género y la responsabilidad del Estado al favorecer su impunidad. Este componente político está ausente en la noción de feminicidio. La violencia de género afecta también a las personas LGBTIQ+ siendo algunas de sus expresiones más extremas los travesticidios y transfemicidios¹².

Las diferentes conceptualizaciones sobre femicidios/feminicidios se reflejan tanto en la tipificación de los delitos y las regulaciones legales (estudio 7) como en el registro y la generación de estadísticas (estudios 5 y 9). En estos últimos, también se contempla el indicador regional de feminicidio del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG) de la CEPAL que corresponde a la cuantificación anual del número total de homicidios de mujeres de 15 años de edad y más, asesinadas por razones de género que figuran en los registros oficiales de los países como femicidio, feminicidio, muertes violentas de mujeres por razones de género u homicidio agravado por razones de género¹³.

Nuevos escenarios de feminicidio

La noción de “nuevos escenarios de feminicidio” (CEFEMINA, 2010) es usada en varios estudios (estudios 1, 3, 5 y 9) para el análisis de ámbitos específicos donde se produce la combinación de lógicas cruzadas que exacerban la probabilidad de ocurrencia del femicidio/feminicidio por circunstancias que aumentan la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, y que no se limitan a la pareja o a la familia. Entre ellos,

10 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Recuperado el 10 de mayo de 2021 y disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

11 MESECVI (2008) Declaración sobre el Femicidio del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: OEA. Recuperado el 18 de julio de 2021 y disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracionfemicidio-es.pdf>

12 Si bien la orientación sexual y la identidad de género no están expresamente incluidas en la Convención de Belém do Pará, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el Estado también debe brindar protección a las personas LGBTIQ+. Los Principios de Yogyakarta (2007) establecen estándares legales desde un enfoque de derechos humanos para orientar la actuación de los Estados en materia de prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia, abuso y discriminación sistemática que sufren las personas LGBTIQ+. Por otro lado, una minoría de países de la región registra las muertes por razones de género de mujeres transexuales como feminicidios (OIG-CEPAL, 2019).

13 OIG-CEPAL. La medición del feminicidio o femicidio: desafíos y ruta de fortalecimiento en América Latina y el Caribe. Recuperado el 10 de mayo de 2021 y disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf

se encuentran la trata de personas, diferentes esferas del crimen organizado y la migración forzada. Desde largo tiempo, estos contextos han sido terreno fértil para la ocurrencia de muertes violentas de mujeres por razones de género y homicidios intencionales en contextos feminicidas, con violencia sexual y con ensañamiento de los cuerpos.

Modelo ecológico de la violencia

El modelo ecológico fue usado por algunos estudios para analizar la violencia de género como producto de las interacciones de múltiples factores de riesgo en diferentes niveles del medio social¹⁴. Se buscó dar cuenta de las relaciones recíprocas entre los factores de riesgo que operan en los diferentes niveles de la realidad social, desde el nivel individual, interpersonal y comunitario hasta el institucional y estructural. A través de su aplicación se procuró identificar tanto las razones estructurales más profundas –las brechas de género, la impunidad, la cultura de la ilegalidad y el racismo– como factores que pueden incrementar las probabilidades de que una mujer o grupos de mujeres vivan situaciones de violencia. En la primera reunión del CTA se enfatizó sobre la relevancia de mirar no sólo a las mujeres víctimas sino también de incorporar el análisis de masculinidades violentas incentivadas por los grupos criminales, sus lógicas de ascenso social y de prestigio, y sus vínculos con la pobreza estructural y las sociedades racializadas y colonialistas de la región. El modelo fue adaptado para comprender qué factores específicos pueden intervenir en relación con: la movilidad humana (estudio 1); las dinámicas del crimen organizado, las pandillas y las maras en territorios atravesados por la pobreza y la violencia social (estudio 3); y los contextos de opresión y exclusión múltiple investigados (estudio 4).

El continuum de la VCMN

La noción de *continuum* resulta muy valiosa para detectar conexiones, inercias, continuidades y yuxtaposiciones entre las múltiples manifestaciones de la violencia de género

con otras violencias, en diferentes ámbitos y esferas de la vida social dentro y fuera de las fronteras nacionales.¹⁵ El continuum de violencia puede comprometer una serie de actores individuales o colectivos que realizan acciones que reproducen, que fomentan o preservan la violencia contra las mujeres al permitirla y justificarla socialmente. Este continuum puede también expresarse como violencia femicida, en la medida, en que diversas formas de violencia de género contra las mujeres se entrelazan en los diversos ámbitos -familia, trabajo, calle- y según los distintos tipos o manifestaciones de violencia - sexual, emocional, patrimonial, entre otras. En las dinámicas de movilidad humana se puede ver cómo se entrelazan la violencia estructural, la violencia contra las mujeres y la violencia sexual, y a su vez cómo se conectan con la extorsión, la trata de personas, la desaparición y el femicidio/ feminicidio (estudios 1 y 2). A lo largo de las vidas de las mujeres guatemaltecas y hondureñas entrevistadas en el estudio 2, se suceden el trabajo infantil, el embarazo adolescente, la falta de oportunidades de estudio y de trabajo decente, el acoso sexual en los lugares de trabajo, la violencia de género y sexual en las relaciones de pareja, la violencia social que les impide encarar emprendimientos económicos y la violencia institucional que no las protege y las impulsa a migrar en condición irregular.

Proximidad al crimen organizado.

La cercanía territorial, afectiva, laboral o social con el CO puede vulnerar de manera profunda las vidas de las mujeres y niñas, más allá de sus roles de género en las organizaciones delictivas. La noción de *proximidad al CO*, propuesta en el estudio 3, busca mapear estas dinámicas para ver, con una mirada más integral, el amplio abanico de situaciones de riesgo que se generan por vivir en territorios controlados por la criminalidad. Esto incluye, por ejemplo, a madres y familiares de víctimas

14 El "enfoque o modelo ecológico" fue propuesto por Heise (1994) a partir de la propuesta de Bronfenbrenner (1987) y ha sido asumido por la OMS desde 2003.

15 Sobre su uso reciente en el análisis de la seguridad ciudadana y la violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana puede consultarse: Infosegura - PNUD/RBLAC (2020). La Cara Escondida de la Inseguridad: Violencia Contra las Mujeres en Centroamérica y República Dominicana. Recuperado el 10 de julio de 2021 y disponible en <https://infosegura.org/la-cara-escondida/assets/VCM.pdf>

del CO, defensoras del medio ambiente, de la tierra y de los territorios, defensoras de los derechos humanos, del acceso a la justicia, de los derechos de las personas LGBTQ+, que por su condición de género y/o por las causas que defienden enfrentan violencia estructural.

1.2.2 Enfoques

El esfuerzo analítico desarrollado implicó integrar diferentes enfoques cuyos diálogos atraviesan todo el proceso: 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.

A través del **enfoque de género** como perspectiva conceptual, política y metodológica se busca comprender, identificar y cuestionar las relaciones sociales de poder sostenidas en base a las diferencias sexo-genéricas, para transformarlas. En los estudios vistos en forma integral se analiza cómo se cruzan las estructuras de género y la VCMN+FF con los procesos de movilidad humana, la exclusión múltiple y las dinámicas del CO como la hegemonía de masculinidades violentas y la prevalencia de estereotipos que fomentan y legitiman la violencia de género. Por otro lado, se aplica como herramienta para orientar el fortalecimiento de las capacidades de los Estados en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas orientadas a la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de las violencias por motivos de género. Por ejemplo, la Guía “*No dejar a las mujeres en movilidad atrás*” (estudio 2) es un recurso desarrollado para orientar la incorporación de este enfoque en los programas de medios de vida y atención a la población en movilidad humana.

A partir de la vigencia de las normas internacionales de promoción y protección de derechos, el **enfoque de derechos humanos** pone en el centro de la escena a las mujeres y las niñas bajo el principio de igualdad y no discriminación, y el derecho fundamental a vivir vidas libres de

violencia (OACNUDH, 2006). El Estado es el principal actor con el deber de diligencia para su cumplimiento y garantía. En las entrevistas realizadas a las autoras de los estudios se reconoce y destaca la importancia de los estándares internacionales e interamericanos de derechos humanos como imperativo ético para la promoción y protección de los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Así mismo, el **enfoque interseccional** es usado como herramienta analítica para identificar la violencia vivida por las mujeres en cada contexto a partir de intersecciones concretas de factores que las afectan de manera diferenciada en función de su identidad de género, raza, etnia, orientación sexual, edad, etapa del ciclo de vida, niveles educacionales, entre otras. Los intercambios en torno a los usos de este enfoque están presentes tanto en las memorias de las reuniones del CTA como en las entrevistas y grupos focales realizados para la elaboración de este documento. La interseccionalidad permite entender mejor, por ejemplo, cómo se cruzan el sexismo con el clasismo y el racismo en las experiencias de vida de las mujeres migrantes que intentan llegar a la frontera de Estados Unidos (estudios 1 y 2). Pero también, como señala la autora del estudio 4, deja al descubierto la vulnerabilidad de las mujeres indígenas guatemaltecas víctimas de violencia de género que asisten a servicios de salud en los que no se hablan sus lenguas. Las experiencias de las personas LGBTQ+ migrantes están atravesadas por múltiples discriminaciones específicas (estudios 1 y 2), que permiten comprender su vulnerabilidad en los países del norte de Centroamérica (estudio 6)¹⁶. El análisis de las prácticas judiciales bajo el lente interseccional también arroja luz sobre la combinación de vulneraciones específicas de ciertas víctimas de femicidio/feminicidio ligadas a su edad, etnia, raza, estatus migratorio, lugar de residencia, orientación sexual e identidad de género entre otras relevantes (estudio 7). De igual modo la necesidad de contar con registros e información oficial desagregada es fundamental para un mejor análisis y respuesta de los gobiernos de la

¹⁶ En estos países el 88% de la población está en contra del matrimonio igualitario; en Honduras, aproximadamente el 80% de la población indica que la homosexualidad es inmoral; y en Guatemala, el 90% de la población LGTBI+ se siente discriminada (REDLAC, 2019).

región en el caso de los sistemas de información, tal como se plantea en el estudio 9.

Por otra parte, a través del **enfoque intercultural** se parte del reconocimiento cultural y político de la coexistencia e interacción de las mujeres, adolescentes y niñas de los grupos indígenas y afrodescendientes de la región en un marco de convivencia de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Desde el CTA a lo largo de todo el proceso, se apela en forma permanente a considerar las concepciones de género, mujer y familia de los pueblos indígenas; focalizar la atención en las especificidades de las mujeres de acuerdo con las diferentes etnias, y analizar de modo transversal el racismo estructural subyacente. La incorporación de este enfoque busca generar espacios de interacción y diálogo con la participación activa de las mujeres indígenas y afrodescendientes tanto en los diseños como en los procesos de implementación de las políticas públicas de VCMN+FF según los territorios y las formas estatales.

A la luz del **enfoque multidimensional**, la *pobreza* se concibe como una situación en la que las personas, además de experimentar carencia de ingresos, experimentan carencias de acceso a la salud, educación y servicios necesarios para una vida digna.¹⁷ Se reconoce que la *desigualdad* no se genera únicamente en el plano económico, sino también en todas las esferas de la vida social que son afectadas por la distribución del poder. El estudio 4 en particular usa el marco de análisis de *desigualdad multidimensional* para identificar y analizar dónde y de qué manera la desigualdad persiste o se profundiza para las mujeres con desventajas interseccionales víctimas de

violencia de género en Guatemala y Honduras.¹⁸ Para identificar los recursos y capitales con los que cuentan las mujeres migrantes, para asegurar sus necesidades vitales, el estudio 2 utiliza el **enfoque de medios de vida**. A través del mismo se analiza en qué condiciones toman decisiones a lo largo de sus desplazamientos.¹⁹ En diálogo con esta perspectiva, el **enfoque de autonomía de las mujeres** permite ver los efectos negativos de la violencia física en la autonomía económica de las mujeres, niñas y adolescentes y cómo esto limita las posibilidades para ejercer su autonomía en la toma de decisiones (estudio 2).

El uso del **enfoque de seguridad ciudadana con perspectiva de género** toma como punto de partida los avances conceptuales producidos en la región desde el PNUD. Esto supone analizar los vínculos entre las estructuras de género, la convivencia comunitaria, las violencias y la inseguridad a fin de identificar los factores que amenazan las vidas de las mujeres, niñas y adolescentes en la región. Comprender la seguridad ciudadana en clave de género implica centrarse en la prevención y atención integral de la violencia, en general, y en particular de la violencia de género específicamente hacia las mujeres, niñas y adolescentes. Para ello resulta fundamental generar condiciones sociales que permitan anticiparse de forma sostenible a las manifestaciones de las violencias tanto en el plano local, como en lo nacional y lo internacional (estudios 3, 4, 5 y 6).

Finalmente, a través del **enfoque intergeneracional**, en los estudios se examinan los diferentes riesgos frente a la violencia de género a los que están expuestas las mujeres en su ciclo de vida con una mirada interseccional e

17 El Índice de la Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) en torno a la pobreza es un instrumento que busca captar la multidimensionalidad en tres dimensiones -Salud, Educación y Nivel de vida- a través de diez indicadores. El IPM permite medir el porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza multidimensional, ajustado según la intensidad de las privaciones. (PNUD, 2016: 219)

18 El Marco de Desigualdad Multidimensional elaborado por el Centro de Análisis de Exclusión Social (CASE en LSE), la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) y Oxfam ofrece un enfoque sistemático para medir y analizar las desigualdades a partir de identificar las desigualdades en las capacidades humanas en siete "dominios de la vida" que abarcan dimensiones tanto económicas como no económicas y pueden permitir una evaluación sólida del bienestar de una persona. McKnight, A. et al. (2019). *Multidimensional Inequality Framework (MIF)* citado en E4. Disponible: <https://sticerd.lse.ac.uk/inequality/the-framework/media/mif-framework-0719.pdf>

19 PNUD (2017) Guidance Note. Application of the Sustainable Livelihoods Framework in Development Projects. Recuperado el 15 de agosto de 2021 y disponible en: https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Poverty%20Reduction/UNDP_RBLAC_Livelihoods%20Guidance%20Note_EN-210July2017.pdf

intercultural. Esta perspectiva permite identificar no solamente la vulnerabilidad de las niñas y adolescentes (estudios 1, 2, 3, 4 y 6) sino también, como se propone en la primera reunión del CTA, orientar el diálogo interinstitucional entre los instrumentos de políticas públicas de violencia referidos a mujeres, niñas y juventud. Del mismo modo, se refuerza la necesidad de que los registros oficiales de información consideren el ciclo etario de las mujeres víctimas y de los victimarios como un elemento clave para una mejor comprensión de la problemática en la región, en las subregiones y en determinados grupos etarios. Las dificultades para conocer las experiencias de las niñas y adolescentes y la imposibilidad de contar con sus voces en las investigaciones fueron limitaciones señaladas en las reuniones del CTA para conocer su situación.

1.2.3 Metodologías

Los enfoques metodológicos usados 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. En los 8 estudios vistos en su conjunto, las técnicas de investigación abarcaron: análisis documental y de fuentes secundarias identificadas; análisis de datos cuantitativos; entrevistas en profundidad y grupos focales con actores clave en la región en distintos sectores (instituciones de gobierno, sociedad civil, academia y agencias del SNU, y cuestionarios auto administrados. En dos estudios (2 y 4) se recuperan las voces de las mujeres protagonistas de los escenarios indagados cuya relevancia es destacada por el CTA a lo largo de todo el proceso colectivo de conocimiento. Para el estudio 2 fueron entrevistadas mujeres y adolescentes migrantes que se encontraban en México, y mujeres hondureñas retornadas. Por su parte, el estudio 4 recoge los relatos de mujeres guatemaltecas y hondureñas víctimas de violencia de pareja con desventajas interseccionales. El contexto de pandemia por COVID 19 exigió adaptar

las estrategias previstas inicialmente a las posibilidades de accesibilidad a las personas seleccionadas. Todo el trabajo de campo fue realizado de manera virtual.

Los abordajes conceptuales y metodológicos de los estudios acompañados por el CTA están permeados por una mirada feminista ética y epistemológica sobre la construcción del conocimiento y su relevancia en la transformación estructural de las relaciones de género. La necesidad de pensar desde las epistemologías feministas las relaciones entre la VCMN+FF y el CO es explícita en el estudio 3, pero también en el abordaje de los contextos de exclusión múltiples (estudio 4) y en las indagatorias acerca del uso de los datos (estudios 5 y 9). Esto implica poner el foco en las voces de las organizaciones feministas, de mujeres y de DDHH, así como de las familias y personas víctimas de violencia o sobrevivientes de intentos de femicidio/feminicidio (estudio 7).

1.3. Hallazgos sobre los factores de riesgo y sus relaciones

Los hallazgos y conclusiones de las indagatorias arrojan luz sobre las interacciones de múltiples factores que pueden exacerbar los riesgos a los que están expuestas las mujeres y las niñas con vulnerabilidades interseccionales frente a la violencia de género y los femicidios/feminicidios.

1.3.1. Empezando por la economía: pobreza y desigualdad estructural

La pobreza, la desigualdad y la violencia son parte de los nudos estructurales que asientan las desigualdades de género en la región. La historia centroamericana de las últimas tres décadas está marcada por los efectos de políticas neoliberales que vinieron de la mano de procesos de privatización y de apertura al mercado global. La fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos caracteriza a países atravesados por los *extractivismos* como modos de apropiación de grandes volúmenes o con alta intensidad de recursos naturales, para ser exportados en su mayoría como materia prima (Gudynas, 2015).

El análisis de los nexos entre los extractivismos, los patrones de acumulación capitalista, las dinámicas de género y las economías de la criminalidad organizada, permite ver el *continuum* de violencias que atraviesa los territorios y los cuerpos de las mujeres y las niñas. Los patrones culturales violentos y discriminatorios y el ejercicio de la fuerza y el poder en clave patriarcal sostienen, desde una perspectiva económica neoliberal, la mantención de la violencia. En Colombia, por ejemplo, los proyectos de extracción de energía, ligados al tráfico de drogas y los cultivos ilícitos han creado un círculo de violencia sexual y dominación de género en torno de estas actividades económicas: la trata de mujeres y niñas para fines de explotación sexual, se produce en zonas que combinan una alta presencia de trabajadores masculinos a destajo, ejércitos privados y narcotraficantes (estudio 3).

Estos vínculos entre extractivismos, exclusión socioeconómica estructural y violencia de género son claros en Honduras. A partir de los años noventa, la explotación de recursos naturales no renovables a través de concesiones privadas, promovió la desposesión de territorios indígenas, campesinos y comunitarios en favor de proyectos de mineras y represas hidroeléctricas, entre otros negocios (FOSDEH, 2020). Muchas comunidades han sufrido desplazamientos forzados que en ocasiones terminan en procesos migratorios. Como señala una persona entrevistada de la organización hondureña MASSVIDA, la fuerte oposición de las comunidades –garífunas e indígenas entre otras– y de las/os defensoras de DDHH, ha tenido como respuesta la represión, la criminalización, las amenazas y las persecuciones que se han convertido en factores de expulsión y muerte (estudio 2). El femicidio de Berta Cáceres –líder indígena lenca, feminista y activista hondureña del medio ambiente–, asesinada por sicarios en su casa de La Esperanza en 2016, es un caso emblemático.

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 feminización de la pobreza se expresa en la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares pobres con una tendencia en ascenso en los últimos años (CEPAL, 2018). Los indicadores serán peores por los efectos de la pandemia de COVID 19: las proyecciones de la CEPAL prevén un decrecimiento económico promedio de un -6.2% en Centroamérica, el cual afectará principalmente a El Salvador (-8.6%), Nicaragua (-8.3%), Panamá (-6.5%) y Honduras (-6.1%). Este decrecimiento, sumado a una sensible caída en las remesas y a un aumento proyectado en los índices de desigualdad, tendrá repercusiones en los niveles de pobreza de los países (estudio 4) (CEPAL, 2020-1).

En las comunidades guatemaltecas y hondureñas analizadas en el estudio 4, el hogar es el ámbito en el que son más violentadas las mujeres. La adhesión social a roles, estereotipos y normas de género que toleran la VCMN constituye un factor de riesgo central. La carencia de ingresos propios les genera temor respecto de la posibilidad de mantenerse y mantener a sus hijos/as. Esto prolonga su permanencia en la relación y/o cohabitación con los agresores e incrementa el riesgo de escalar las expresiones violentas. La falta de autonomía económica está ligada además a la división sexual del trabajo y la sobrecarga de las tareas de cuidado²⁰. Estos factores se *yuxtaponen* con otros: *la edad temprana de unión de las mujeres y la maternidad adolescente* incrementan el riesgo a mantener relaciones de control, dependencia y violencia machista. Asimismo, el *consumo de alcohol* de las parejas es un factor detonante que aumenta el riesgo de sufrir violencia, así como la *portación de armas por parte de las parejas* que incrementa el peligro de ser víctimas de femicidio. En estos países, el personal de seguridad –policías, militares–, o bien personas vinculadas con actividades delictivas, tienen mayor probabilidad de portar armas y por tanto, de representar una amenaza para la seguridad de las mujeres que son sus parejas (estudio 4).

20 Los datos muestran que en Guatemala en 2014, el 51% de las mujeres no contaban con ingresos propios, lo cual representa el porcentaje más alto de todos los países de Centroamérica (CEPAL, 2021).

La pobreza y la violencia se articulan de múltiples formas en las experiencias de movilidad de las mujeres centroamericanas migrantes en México entrevistadas en el estudio 2. La falta de recursos económicos y la violencia generalizada las vuelve más vulnerables frente a la cercanía territorial de las maras. Ante las amenazas, el peligro de morir o de poner en riesgo a sus familias, toman la decisión de huir sin mucha preparación y en general con muy poco dinero (estudios 1 y 2). Esta precariedad retroalimenta el peligro de exposición a nuevas extorsiones de los grupos delictivos en el camino. En los países de destino, a la pobreza de origen se suman las deudas contraídas durante el viaje y las dificultades para generar medios de vida, situaciones que producen condiciones de mayor riesgo de explotación, estigmatización y vulnerabilidad para las mujeres y niñas más pobres.

Las tareas de cuidados ocupan un lugar central en las trayectorias migratorias. Desde la economía feminista, las diversas experiencias migratorias de las mujeres se inscriben en las *cadenas globales de cuidado*²¹ que permiten ver procesos estructurales. Estos involucran el nexo sistémico 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 cuestión del cuidado en su dimensión ética y relacional es un prisma a partir del cual se pueden entender mejor los procesos de movilidad humana y los circuitos feminizados de supervivencia en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social.

Los vínculos entre economía y violencia de género son 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* y están directamente

asociados a la VCMN cuya relevancia insoslayable aparece enfatizada en los intercambios de las reuniones del CTA.

1.3.2. Los riesgos de migrar: supervivencia y VCMN+FF

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, que reviste modalidades irregulares, incrementa los peligros de sufrir violencia, potencia su vulnerabilidad 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 de 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 CO generan situaciones de peligro en las que las mujeres sufren en mayor grado diferentes manifestaciones de violencia de género. Como señala una experta en género y migración de Honduras entrevistada en el estudio 2, la trata de personas, la violencia sexual, el trabajo forzoso, la extorsión y el secuestro exprés son formas de violencia de género habituales en el camino por la impunidad de los grupos delictivos y la falta de protección estatal (estudio 2). En los últimos años, las mujeres han usado diferentes estrategias para disminuir los peligros en las trayectorias migratorias. El uso de *coyotes*²² es más caro, más rápido y percibido de ser más seguro, aunque, como señala una mujer migrante entrevistada para el estudio 2, no está exento de riesgos. A partir de fines del año 2018 las *caravanas* fueron una alternativa de salida y una estrategia para disminuir costos y riesgos, tampoco libre de peligros. En el tránsito por el territorio mexicano se registraron carencias en los espacios de atención y falta de capacidad institucional para asistir a personas en situación de vulnerabilidad. Diferentes representantes de

21 “Las cadenas globales de cuidados son eslabones que unen a hogares en distintas partes del mundo y que se conforman para dar a los miembros de esos hogares los cuidados que necesitan. En las cadenas, las personas y los hogares se transfieren trabajos de cuidados de unos a otros, pero no de manera igualitaria, sino sobre la base de ejes de desigualdad. El género, la etnia, la clase social y el lugar de procedencia determinan qué responsabilidades de cuidados asume cada uno y en qué condiciones lo hace” (Pérez Orozco y Domínguez, 2014:153).

22 Se conocen como “coyotes” a los ‘traficantes de migrantes’ que transportan a escondidas a inmigrantes ilegales para cruzar la frontera entre México y Estados Unidos.

instituciones y organizaciones consultadas²³, coinciden acerca del aumento de la migración femenina en familia hasta el comienzo de la pandemia donde se registra un descenso significativo (estudio 2). La OIM ha estado presente en la atención humanitaria de las caravanas de migrantes desde diferentes países de Centroamérica hacia Estados Unidos (OIM, 2021).²⁴

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. 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*. Este es un factor de riesgo enfatizado tanto en las reuniones del CTA como en el grupo focal con representantes del GRSC realizado para la elaboración de este documento. Las mujeres trans migrantes también enfrentan mayores inseguridades por su identidad de género diversa y que en caso de padecer además problemas de salud, enfrentan dificultades adicionales para recibir atención médica adecuada. (estudio 1).

Las *zonas fronterizas* suelen ser espacios de especial riesgo ante la violencia sexual en los que interactúan grupos criminales, traficantes, tratantes y en algunas ocasiones también autoridades migratorias. Expertas del MESECVI y de la UCA entrevistadas coinciden en señalar el uso extendido de preservativos y de métodos anticonceptivos de emergencia frente a la posibilidad de sufrir una violación y quedar embarazadas. (estudio 1).

En los flujos migratorios sur-norte de la región -cuyo principal destino son los Estados Unidos- el endurecimiento de las *medidas restrictivas* ha venido acompañado de un *incremento de la vigilancia de los controles fronterizos*. El resultado

fue, por un lado, un aumento de las detenciones y deportaciones de centroamericanas/os tanto desde Estados Unidos como desde México, y por otro, la búsqueda de nuevas rutas alternativas, más inseguras aún. Entre los cambios en los criterios de protección, específicamente en EE. UU., se encuentra la eliminación de la violencia doméstica y la violencia de las pandillas como fundamentos para pedir refugio, en 2018, y la puesta en marcha de los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés) que regulan el retorno a México de solicitantes de asilo en los Estados Unidos para esperar su fecha en las cortes de migración²⁵. Ciudad Juárez se convirtió en el punto fronterizo con la mayor población MPP desde el primer retorno en este contexto a comienzos de 2019. Los principales peligros identificados entre mujeres y niñas sujetas a los mismos son: los abusos sexuales; la falta de acceso a cuidados médicos y físicos, a una alimentación adecuada, agua potable y condiciones de seguridad; la carencia de cuidados necesarios para las mujeres embarazadas (estudio 1).

Cuando las mujeres *retornan* a sus países de origen -voluntaria o involuntariamente- los problemas que las empujaron a irse siguen allí y, en ocasiones, pueden ser peores. Las mujeres hondureñas retornadas entrevistadas en el estudio 2 se encontraron con la carga del trabajo no remunerado y de cuidados de la familia; la falta de empleo y de oportunidades; los bajos salarios; las maras; la inseguridad ciudadana y la falta de protección estatal. Esta situación puede verse agravada por efectos de la propia experiencia migratoria: a Regina -una mujer rural expulsada por la pobreza de su comunidad- le dejó una discapacidad por la amputación de un pie por un accidente al intentar subir a la “bestia”; a Fernanda, que tuvo que salir de urgencia cuando las maras le mataron a su hijo de 17 años la edad, la edad -47

23 Como el Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES), el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y La 72 (Tabasco).

24 Además de la OIM, otros organismos internacionales están presentes en la atención humanitaria de colectivos de personas movilizándose en las fronteras en la subregión, entre los que se encuentran: ACNUR, OACDH, ONUSIDA, OPS, UNICEF, ONU-MUJERES Y UNFPA.

25 El programa *Migrant Protection Protocols* (MPPs) o “Quédate en México” es resultado de un acuerdo entre México y los Estados Unidos firmado a finales de 2018 y cuya implementación comenzó en enero de 2019. Este acuerdo establece que las personas solicitantes de asilo en la frontera sur de Estados Unidos deben esperar en territorio mexicano por el tiempo que dure su proceso de asilo (audiencias, entrevistas, resolución, etcétera). Como se consigna en el E1, el nuevo gobierno norteamericano propuso volver a incluir las causales de violencia doméstica y de pandillas como criterios para el asilo, así como aumentar la capacidad de procesamiento de solicitudes y admitir a las personas con casos abiertos de MPP para que lleven a cabo su procedimiento dentro de territorio estadounidense.

años- la deja fuera de la posibilidad de aspirar a trabajar en la maquila (estudio 2).

Las mujeres en situación de movilidad enfrentan peligros 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, y los obstáculos al acceso a sistemas de prevención de violencia y atención a mujeres víctimas violencia de género, son factores de riesgo que configuran *escenarios de feminicidio en contextos de movilidad*. El alto nivel de subregistro y desconocimiento en la región del FF de mujeres migrantes explica su invisibilidad y constituye en enorme un reto para los gobiernos de la región. El registro diferenciado por nacionalidad en los datos de víctimas de femicidio en Costa Rica es identificado como una buena práctica (estudio 1).

La pandemia del COVID-19 ha implicado retos particulares para las mujeres y niñas en situaciones de movilidad, ya que profundizó otras crisis sociales que complican sus condiciones de vida. A partir de la información recabada en el estudio específico elaborado sobre el tema, se advierte: 1. el aumento de la violencia intrafamiliar y de género; 2. el debilitamiento de las redes de protección y cierre de espacios seguros; 3. el aumento de la precariedad laboral, profundización de la falta de oportunidades de trabajo y aumento de las labores de cuidado; 4. el incremento del riesgo de trata de personas y otras formas de explotación; 5. la profundización de las barreras de acceso a la salud sexual y reproductiva; y 6. el aumento de mujeres y niñas varadas o en situaciones de espera en diversos lugares de la región.

1.3.3 Inseguridad ciudadana, crimen organizado y VCMN

La criminalidad organizada se ha instalado con fuerzas dispares en los países de la región. En todos genera contextos de inseguridad marcados por la violencia normalizada y el miedo, en especial en los países del norte de Centroamérica -El Salvador, Guatemala y Honduras- y México y/o en las ciudades fronterizas. El amplio espectro de delitos asociados con sus manifestaciones 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). La ausencia de información precisa de cuántas muertes violentas de mujeres es atribuible a la violencia criminal en los sistemas de registro y recolección de datos de VCMN+FF explica el impacto invisibilizado de su incidencia en los femicidios/feminicidios. En la práctica, la mayoría queda registrada como homicidios simples o sin motivo conocido. En los países del norte de Centroamérica -El Salvador, Guatemala y Honduras- más del 50% de las muertes violentas de mujeres figuran con “motivo desconocido” o se clasifican arbitraria y subjetivamente (estudio 3)

En las comunidades guatemaltecas y hondureñas analizadas en el estudio 4, las mujeres enfrentan *altos niveles de violencia de género que se interrelacionan con la inseguridad ciudadana, generando situaciones de violencia extrema*. Las víctimas de femicidio/feminicidio comprenden mujeres principalmente jóvenes, -entre los 13 y 36 años, ladinas o mestizas, de bajo nivel socioeconómico. Según los datos disponibles, el femicidio es un crimen más propio de áreas urbanas que rurales. En la vulnerabilidad a la violencia de género, tiene un peso fundamental la adhesión a roles, estereotipos y normas de género que la toleran y naturalizan a nivel social.

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 CO* que incrementa los riesgos de las mujeres a formas graves de violencia de género, así como aumenta la impunidad y 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. Su análisis desde un enfoque interseccional debe considerar en cada contexto como se entrelazan

el sexismo, el clasismo, el racismo, y la xenofobia, entre otros ejes específicos de discriminación en contra de mujeres y niñas.

En países como Guatemala y Honduras, con altos niveles de desigualdad y pobreza, los principales *factores de riesgo* a nivel territorial de violencia femicida son: a) los contextos de alta inseguridad ciudadana con presencia de grupos delictivos y CO; y b) el agravamiento de la violencia de género en contra de las mujeres como respuesta machista a la transgresión de los roles tradicionales de género. *El contexto de violencia originado por el CO* exacerba la vulnerabilidad y los riesgos de las mujeres y niñas.

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.

La violencia criminal que intensifica los mandatos más violentos de la masculinidad puede sumar crueldad a la violencia machista. Esto ocurre mayormente en contextos urbanos periféricos, segregados y precarizados por la inseguridad y las adicciones donde no hay además cohesión comunitaria. La relación entre la disponibilidad de armas en la subregión con la violencia en general y en particular con la violencia femicida amerita incorporar a la reflexión la geopolítica de la criminalidad organizada y al tráfico de armas (tercera reunión del CTA).

También se observa en los países analizados que, 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, *se registran niveles altos de VCM pero menores niveles de violencia mortal*. Esto orienta a pensar que un mayor apego a las normas tradicionales de género funciona como soporte del control y dominación masculina, siendo menos frecuentes las expresiones extremas de violencia que terminan en muertes violentas (estudio 4). Según las diferentes experiencias de las comunidades indígenas en cada territorio y en cada país, se puede analizar la cohesión comunitaria y la incidencia los mecanismos de control y vigilancia sobre las conductas violentas así como las posibilidades de limitar el acceso del CO (tercera reunión del CTA).

Las vías de ingreso de las mujeres al CO son, o bien por vínculo familiar o de pareja con miembros varones de los grupos criminales, o bien por la cercanía al vivir en un territorio controlado por las organizaciones delictivas. Independientemente de la vía de ingreso, existe una clara instrumentalización y subordinación de las mujeres, teniendo un rol limitado, en posiciones accesorias o de colaboración, sin roles de liderazgo, reproduciendo de esta manera los tradicionales de la sociedad patriarcal al interior de las organizaciones del crimen. Para maximizar ganancias, las organizaciones criminales utilizan a niñas, niños y adolescentes como instrumentos para cometer delitos (estudio 6). Resultado de ello es la excesiva criminalización de las mujeres en vinculación con el CO: aproximadamente el 70% de las mujeres detenidas en Latinoamérica son por delitos no violentos relacionados con el microtráfico de drogas (narcomenudeo, mulas, extorsión, etc.). Estas situaciones dan cuenta de la ineficiencia y de la ausencia de la perspectiva de género en las políticas de “lucha contra el crimen” y de seguridad ciudadana en la región (estudio 3).

El *reclutamiento forzado* es otra expresión de la violencia de género a través de la cual las mujeres y niñas son usadas como esclavas, con fines de trabajo doméstico y para cometer actividades ilícitas. Los hallazgos de los estudios muestran cómo la inseguridad permea el tejido social ligada a la pobreza multidimensional y a la indefensión frente al poder territorial y económico del CO y de las pandillas. Como señalan varios/as expertos/as de Guatemala y Perú, “la delincuencia organizada perpetúa los roles de género y la estructura patriarcal de la sociedad, siendo que las niñas son captadas para la explotación sexual” (estudio 6).

La *trata de personas* se caracteriza por ser un delito de naturaleza continuada y de peligro en la que los medios para llevarlo a cabo pueden incluir la desaparición (con o sin resultado de

muerte) a través de distintas acciones: captación, transporte, movilización, traslado, entrega acogida y recepción (estudio 5). La exclusión socioeconómica, la escasez de oportunidades y otros factores asociados a la discriminación de género -trata con fines de explotación sexual, matrimonio servil, trabajo forzoso, pornografía infantil, entre otras -aumentan las posibilidades de que las mujeres sean capturadas por las redes de trata. (estudios 1 y 5).

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). Los mismos representan desafíos normativos y epistemológicos para pensar las políticas públicas de prevención y erradicación de la trata de mujeres y niñas como expresión extrema de la violencia de género. Una comprensión multidimensional y multicausal de esos fenómenos puede aclarar cuáles son los contextos de mayores riesgos y vulnerabilidades a los que se ellas se enfrentan, asociados al CO, a los conflictos armados, en comunidades que viven en la pobreza o en la extrema pobreza, en zonas con débil cohesión social y/o de frontera o de extractivismo intensivo / extensivo (estudio 5). Numerosas investigaciones de la región centroamericana han demostrado que el “extractivismo” también recluta personas en la trata, como mano de obra esclavizada en plantaciones agrícolas de los EE. UU. (Izcara, 2020).

Los estudios también aportan información sobre algunos callejones sin salida a los que se enfrentan las mujeres, en los que se cruzan la inseguridad y la VCMN. Si la pobreza estructural las expone a mayores riesgos frente a la violencia de género, y es un factor de expulsión, en algunos casos, en territorios dominados por el crimen organizado y por las maras, *contar con medios de vida*, aunque sean precarios, también las expone a escollos que incluso pueden derivar en la muerte. Este es el caso de una mujer hondureña entrevistada, Kattia, que luego de padecer el asedio a su venta de tortillas, las extorsiones para el pago del impuesto de guerra, y las presiones para que vendiera droga, tomó la decisión de migrar (estudio 2).

En suma, *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.

1.3.4 Responsabilidades estatales

La concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público son parte de los nudos estructurales constitutivos de las relaciones desiguales de género en la región. A través de sus acciones y omisiones, los Estados y los gobiernos son responsables de la prevención, asistencia y protección frente a los riesgos a los que están expuestas las mujeres y las niñas en sus comunidades y a lo largo de sus desplazamientos migratorios. En la información recogida en los estudios en su conjunto y en las memorias de las reuniones del CTA se señalan múltiples *debilidades* que refieren a problemas de diversa naturaleza y alcance según las institucionalidades y políticas públicas sobre VCMN en cada contexto nacional. En líneas generales se destacan: las omisiones en el cumplimiento de las funciones públicas; la inestabilidad de las reglas; la impunidad que involucra necesariamente a otros actores, la falta de voluntad política, la violencia estatal y el predominio de una cultura patriarcal, machista y misógina permeada por un modelo de masculinidad hegemónica que tolera la VCMN (estudios 3 y 6). Tanto en las comunidades como en el tipo de migración en el que se enfocan mayoritariamente los estudios, la ausencia y/o debilidad del Estado está asociada con la limitada capacidad de desarrollar políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género e interseccionalidad frente al poder del CO. Pero también con la ausencia de políticas que promuevan el acceso a medios de vida así como vías seguras y legales para la migración laboral (estudios 2, 3 y 4).

Las voces de las mujeres, funcionarias, activistas y expertas/os entrevistadas/os permiten conocer un amplio repertorio de situaciones en las que los factores estructurales de inseguridad, pobreza multidimensional y desigualdad se yuxtaponen con problemas institucionales: la infiltración de las maras y el CO en las instancias judiciales, como en

Costa Rica y Honduras; el mantenimiento del control de los extorsionadores y pandilleros desde los centros penitenciarios en Guatemala; la ausencia de controles territoriales frente al desplazamiento forzado interno de familias enteras en Honduras; las dificultades de aplicación de las normativas debido a la cooptación del poder político y económico por parte de las organizaciones criminales que dificulta la persecución en Guatemala; la ausencia/debilidad de protección de niñas, niños y adolescentes frente al reclutamiento e instrumentación por parte del CO y las pandillas en Honduras (estudio 6).

Las experiencias recogidas de mujeres guatemaltecas cuyas parejas violentas terminan sin sanción y sin responsabilizarse de la manutención de sus hijos/as, reflejan la debilidad de la perspectiva de género en las prácticas de los agentes estatales, la ineficiencia de los sistemas de justicia, la falta de recursos para la investigación y el seguimiento de las denuncias así como la prevalencia de creencias y actitudes machistas, discriminatorias y racistas en las propias instituciones de gobierno (estudio 4). En las rutas migratorias, en ausencia de opciones legales y seguras, la corrupción estatal está presente de múltiples formas tanto en los países de origen, como en los de tránsito y destino. En las zonas fronterizas, la violencia sexual se traduce en el acoso y abuso sexual, los obstáculos al acceso a la justicia y la falta de acceso a servicios básicos también por parte de los funcionarios públicos. La colaboración y apoyo de la policía mexicana con los carteles de drogas, como en las “Masacres de Allende y Piedras Negras” (estudio 3) es un ejemplo de la complicidad estatal con las actividades delictivas. Los relatos de las mujeres guatemaltecas y hondureñas entrevistadas (estudios 2 y 4) dan cuenta de cómo las maras despliegan el control económico y territorial a través de múltiples negocios como el tráfico de drogas.

Las omisiones, debilidades y ausencias de los Estados y de los gobiernos en relación con el CO 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 y contribuyen a la perpetuación,

reproducción y escalamiento de la VCMN. La corrupción y complicidad de algunos gobiernos de la región son condiciones favorables para que se mantengan impunes los responsables de crímenes atroces mientras se observa un encarcelamiento masivo de mujeres por delitos no violentos. El Estado es parte del problema (1º y 2º reunión del CTA).

En suma, los estudios ofrecen evidencias sobre las interacciones de múltiples factores que pueden exacerbar los riesgos a los que están expuestas las mujeres y las niñas con vulnerabilidades interseccionales frente a la VCMN+FF. Los problemas están en los países, dentro y fuera de las fronteras. En territorios arrasados por los extractivismos, el CO 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. El CO 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 CO se presenta como fuente de trabajo y, como se señala en la 3ª reunión del CTA, 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.

Desde una perspectiva interseccional, intercultural, territorial, intergeneracional y geopolítica, estas interrelaciones tienen diferentes expresiones que exigen análisis concretos que consideren estos parámetros y que permitan ajustar en cada caso las respuestas estatales, nacionales y supranacionales a las causas y efectos del problema en función de los mismos.

02

● Capítulo 02

¿Qué capacidades estatales para qué problemas? Estado y VCMN+FF en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social.

La debida diligencia da cuenta de la idoneidad de los medios dispuestos por los Estados para prevenir, atender, sancionar, reparar y, como meta, eliminar la VCMN+FF. El desarrollo de políticas públicas requiere, además de marcos normativos adecuados, de la disposición de las capacidades estatales acordes a la naturaleza, magnitud y multidimensionalidad del problema en cada contexto histórico. En este capítulo se analizan los principales hallazgos de los estudios sobre los déficits de capacidades en los procesos de políticas públicas contra la VCMN+FF y las recomendaciones de los estudios para fortalecer las respuestas estatales en forma sostenible desde un enfoque de género, interseccional, intercultural y de derechos humanos.

2.1 VCMN+FF y capacidades estatales

Las capacidades estatales refieren a las habilidades de los organismos del Estado para poner en marcha las políticas públicas a partir de los problemas sobre los cuales se ha tomado la decisión de intervenir con efectividad, eficiencia y de modo sustentable. Son condiciones contextuales necesarias, pero no suficientes y cuya presencia puede garantizar el alcance de los fines que se propone el Estado (Acuña, 2013; Bertranou, 2015).

En el análisis de la *dimensión técnico-burocrática* de las capacidades se prioriza la mirada hacia el interior del Estado –que se traduce en las prácticas de los agentes estatales- y abarca la interpretación de los procesos, prácticas y procedimientos, los saberes y conocimientos especializados, la probidad y celeridad administrativa, las perspectivas y enfoques con los que se abordan las tareas – perspectiva de género, derechos humanos, interseccionalidad y multiculturalidad- y la coordinación interinstitucional entre todas las agencias del Estado involucradas. Por su parte, la *dimensión político-relacional* focaliza la atención en las relaciones de las agencias estatales con el contexto social en un sentido amplio y permite analizar los actores, sus intereses, sus recursos, sus ideas y, en general, las interlocuciones entre el Estado y la sociedad civil. En esta dimensión quedan incluidos los escenarios políticos institucionales para la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN, así

como las articulaciones con los movimientos de mujeres, feministas y de la diversidad sexual, y la promoción de espacios públicos deliberativos y participativos (PNUD-CAF, 2020a).

A partir de los lineamientos sobre capacidades estatales, transversalidad de género y violencia contra las mujeres y las niñas desarrollados desde PNUD (2013; 2017; 2020), y considerando las dos dimensiones anteriormente presentadas, se seleccionan cuatro capacidades estatales²⁶, cuyo desarrollo, creación y fortalecimiento podría mejorar las respuestas de los Estados frente a la VCMN + FF:

- **Capacidades para el desarrollo de cultura organizacional igualitaria, democrática, interseccional y multicultural:** refiere al conjunto de prácticas y reglas informales que condicionan las relaciones de poder en la toma de decisiones, los procesos de comunicación e intercambio, la valoración de las personas y de los temas.
- **Capacidades para la implementación de políticas de VCMN:** refiere tanto a la provisión de servicios (acceso a atención, prestación oportuna, debida diligencia) como a las habilidades y recursos de transversalidad de género e interseccionalidad en todo el ciclo de las políticas de VCMN.
- **Capacidades político-relacionales:** refiere a las habilidades necesarias para el establecimiento de coordinación y articulación con otros actores, para la promoción de la participación y la construcción de agendas conjuntas

En términos generales, los déficits de capacidad pueden identificarse tanto al interior del Estado como en sus relaciones con la sociedad civil y el resto de los actores. Por ello, y en función de contemplar el desarrollo de todo el ciclo de las políticas públicas, se incluye otro tipo:

26 Para mayor información sobre la tipología y los componentes de capacidades estatales consultar Policy brief PNUD (2020). recuperado el 5 de mayo de 2021 y disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2020_-_documento_de_politica_sobre_desarrollo_de_capacidades_institucionales_para_el_abordaje_de_la_violencia_contra_las_mujeres_y_las_ninas_en_america_latina.pdf

- **Capacidades interpretativas y reflexivas:** refiere a las habilidades necesarias para incorporar enfoques que capturen la multidimensionalidad de las demandas e intereses que construyen a la VCMN como problema público.

Estas capacidades estatales se desarrollan en relación con otros actores que interactúan entre sí y que ponen en movimiento sus intereses, recursos e ideología (Acuña, 2013). En los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, la VCMN+FF ocurre en las ciudades, en los barrios, en las comunidades y áreas rurales, dentro de los territorios nacionales, pero también traspasa las fronteras siguiendo los efectos de los extractivismos, las rutas migratorias, los negocios de las economías delictivas y el control de las pandillas. Esta multidimensionalidad local/nacional/regional/internacional, involucra una multiactorialidad resultante de la participación, incidencia e interacciones de y entre los diferentes niveles, poderes y agencias estatales con otros actores sociales, políticos, económicos, locales, nacionales, regionales e internacionales.

Entre los actores lícitos e ilícitos identificados se encuentran: los Estados (administradoras/es, funcionarios/as y políticos/as de los gobiernos en los niveles nacional, subnacional y local); los grupos del CO; las organizaciones de la sociedad civil (feministas, defensoras de DDHH, afrodescendientes e indígenas); los organismos suprarregionales; las agencias del SNU y del sistema interamericano de DDHH. En los procesos de investigación y en las reuniones del CTA se mencionan -pero no son considerados en profundidad- otros actores con poder económico y geopolítico centrales en Mesoamérica: el sector privado -empresas nacionales y transnacionales-; el gobierno de Estados Unidos -políticas económicas, políticas migratorias, políticas sobre drogas, rol en el contrabando de armas, políticas de seguridad hemisféricas, entre otros-; los medios de comunicación, y las Iglesias con creciente influencia en los Estados y en los gobiernos, especialmente en asuntos de derechos humanos de las mujeres.

Los actores se mueven en un amplio espectro de relaciones heterogéneas: vínculos entre

Estados, gobiernos y diversos grupos del CO, las maras y las pandillas; relaciones bilaterales y multilaterales sobre procesos migratorios entre Estados nacionales, organismos supranacionales y el SNU; articulaciones de los gobiernos nacionales con el SNU y el sistema interamericano de DDHH en materia de normativa penal e instrumentos de política pública sobre VCMN+FF y CO; relaciones entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil; cooperación bilateral y multilateral para la persecución de delitos del CO; articulaciones interinstitucionales y multisectoriales para la gestión de la información sobre VCMN+FF, entre otras.

Las interacciones contextuales entre todos los actores que subyacen a los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social no son abordadas en profundidad por los estudios. Su consideración en futuras indagatorias puede contribuir a valorar el grado de fortaleza de las capacidades estatales en la erradicación de la violencia basada en género, y orientar a comprender cómo inciden en las políticas públicas y qué mecanismos de articulación -formales e informales- están vigentes e intervienen en el proceso de toma de decisiones y en las acciones (y omisiones) estatales.

2.2 Hallazgos en torno a las capacidades estatales necesarias para el desarrollo de políticas públicas contra la VCMN+FF en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social

En las últimas décadas, la gran mayoría de los países de la región ha instrumentado una serie de reformas en materia de VCMN+FF que representan avances significativos. La sanción de leyes “de segunda generación” o integrales implica la ampliación de las distintas manifestaciones de violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, obstétrica, simbólica, mediática, etc.) en los ámbitos privado y público, incluyendo la violencia institucional perpetrada por el Estado. En algunos casos se consideran la diversidad etaria, sexual, étnica de las mujeres, se enfatiza la atención integral y se establecen más

medidas de protección y acciones en caso de incumplimiento. Todos los países han creado Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) con diferentes niveles de jerarquía y capacidad de rectoría. A 2016, 31 de los 33 países (94%) de la región contaban con planes de acción nacionales para la eliminación de la violencia contra las mujeres y/o de género, 15 de ellos eran específicos sobre violencia contra las mujeres y 15 aprobaron leyes o reformas a los códigos penales para tipificar el femicidio o feminicidio (PNUD, 2016); (PNUD-CAF, 2020b). El homicidio intencional de mujeres por razones de género hoy tipificado penalmente como femicidio/feminicidio en la mayoría de los países de América Latina es históricamente la base del *continuum* de la violencia feminicida a nivel global.

A dos décadas de la tipificación como delito en la región, se destaca, por un lado, el desarrollo del Indicador de femicidio/feminicidio de la CEPAL a partir del trabajo conjunto con los países, y por otro, la elaboración de un conjunto priorizado de indicadores para el seguimiento de los ODS en el marco regional, que incluye los indicadores de tiempo total de trabajo y de femicidios (CEPAL, 2020d).

El rol central de las instituciones estatales en la apropiación de los instrumentos y mecanismos implementados, y la articulación con todos los actores involucrados, deben ser tenidos en cuenta para seguir avanzando y profundizando las agendas de género en la región. El análisis de las conclusiones y los hallazgos de los estudios multidimensionales permite identificar *déficits de capacidades estatales* en relación con la gestión de las políticas de VCMN; con el desarrollo de una cultura organizacional igualitaria, democrática, interseccional, multicultural y con enfoque de DDHH; con la implementación de políticas de VCMN, así como *déficits de capacidades político-relacionales*, y *capacidades interpretativas y reflexivas*.

2.2.1 Déficit de capacidades de gestión de las políticas de VCMN

Coordinación intra e interinstitucional

- Escasez/falta de coordinación interinstitucional entre todos los actores responsables de los casos de desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes (estudio 6)
- Compartimentación y especialización de las estructuras organizativas estatales para la investigación y persecución penal del crimen organizado (narcotráfico, trata de personas, crimen organizado, etc.) (estudio 6).
- Escasez /falta de coordinación entre diferentes actores en las distintas etapas del proceso penal (estudio 7).
- Escasez /falta de marcos comunes consensuados -conceptuales, metodológicos, de indicadores y desagregaciones- sobre el origen y las relaciones de los fenómenos de femicidios/feminicidios, trata y desaparición de mujeres y niñas como expresiones extremas de violencia basada en género (estudio 5).

Producción de información, calidad y disponibilidad de datos

- Necesidad de mecanismos de recolección y sistematización de datos sobre personas en situación de movilidad con mayores niveles de desagregación: edad, sexo, origen, experiencias de violencia, víctimas de delito, experiencias de retorno, condición migratoria, datos de empleo, salud y educación (estudios 1 y 2).
- Escasez/falta de homogeneidad y comparabilidad de los registros estadísticos sobre mujeres, niñas y adolescentes en situación de movilidad (estudio 2).
- Falta de datos sobre mujeres indígenas y afrodescendientes en situación de movilidad (estudio 2).
- Necesidad de vinculación de los sistemas de información con estrategias de política pública, asignación de presupuesto y monitoreo de resultados (estudio 1).

- Necesidad de disponer de sistemas de información para la atención inmediata de personas en situación de vulnerabilidad y/o violencia en los que sea posible vincular a la población migrante con posibles servicios y acceso a derechos en los estados de origen, tránsito y destino (estudios 1 y 2).
 - Falta de estudios cualitativos sobre niñas, adolescentes, mujeres indígenas y mujeres afrodescendientes en situación de movilidad (estudio 2).
 - Escasez/falta de abordajes comunes -consensos conceptuales, metodológicos, de indicadores y desagregaciones- sobre el origen y las relaciones de los fenómenos de femicidios/feminicidios, trata y desaparición de mujeres y niñas como expresiones extremas de violencia basada en género. (estudio 5).
 - Dificultad de los sistemas de registro, medición y gestión de la información sobre VCMN + FF de trabajar de manera interoperable, a fin de que contribuyan a la construcción de estadísticas que expresen su multicausalidad y multidimensionalidad a nivel interinstitucional (estudios 5 y 9).
 - Escasez /falta de enfoque de género en la producción de información en los campos de seguridad y justicia de todos los fenómenos relacionados con la prevención y erradicación de la VCMN+FF (estudio 5).
 - Escasez /falta de enfoque de derechos humanos en los procesos de gestión de la información sobre violencia basada en género (estudio 5).
 - Dificultad de las instituciones productoras de datos que son fuente primaria de registros administrativos sobre los fenómenos de trata, desaparición de mujeres y niñas y femicidio/feminicidio para integrar el enfoque de género en la construcción de herramientas para la recolección de información. (estudio 5).
 - Débil presencia de las instituciones estadísticas en el proceso de medición de los fenómenos de femicidios/feminicidios, trata y desaparición de mujeres y niñas (estudio 5 y 9).
 - Débil articulación vertical y horizontal entre los diferentes sistemas de registros de datos sobre VCMN+FF (estudios 9 y 5).
 - Dificultad en la comparación de datos sobre femicidio/feminicidio en la región (estudio 9).
 - Bajo nivel de desagregación de la información sobre la víctima y el victimario en el registro administrativo de los casos de femicidios/feminicidios (estudio 9).
 - Escasez /falta de criterios consensuados y metodologías formalizadas para la validación de datos sobre femicidios/feminicidios (estudio 9).
 - Débil presencia y participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de la información sobre femicidios/feminicidios, trata y desaparición de mujeres y niñas (estudios 5 y 9).
 - Escasez/falta de disponibilidad de información periódica de calidad, sistematizada y de acceso abierto sobre VCMN+FF (estudios 5, 7 y 9).
 - Escasez /falta de publicación de todas las sentencias en base de datos de acceso público, con protección de confidencialidad cuando corresponda (estudio 7).
- Recursos humanos adecuados (personal competente y especializado en la temática)**
- Escasez /falta de capacitación y sensibilización de género de las/os operadores de justicia para garantizar una adecuada implementación de las políticas de VCMN (estudios 3, 4 y 6).
 - Escasez/falta de capacitación de las/os operadoras/es de los sistemas de persecución y de protección en las relaciones entre la VCMN y el CO (estudio 6).
 - Escasez /falta de capacitación integral del personal estatal encargado de casos de VCMN, niñez, trata de personas, CO y tráfico de drogas en todas las temáticas conexas (estudio 6).

- Escasez/falta de capacitación y sensibilización de los/as operadores/as de los sistemas de información y de las instituciones que son fuente de información para la gestión de los registros administrativos sobre VCMN+FF (estudios 5 y 9).

- Falta de conocimientos sobre las estructuras de las organizaciones criminales, sus códigos y normas internas (estudio 6).

- Escasez /falta de capacitación específica de las/os operadoras/es institucionales de las áreas de mujer, niñez y CO para la protección de la niñez frente al CO (estudio 6).

- Escasez/falta de capacitación del personal estatal para la investigación sobre desapariciones de mujeres y niñas y su relación con el CO, la trata de personas y el femicidio/feminicidio (estudio 6).

- Escasez/falta de capacitaciones obligatorias para todos los agentes estatales, en todas las jurisdicciones y niveles, incluyendo mecanismos de evaluación de impacto de las capacitaciones (estudio 7).

Recursos financieros

- Escasez /falta de presupuesto para la implementación de políticas de VCMN (estudios 3 y 7).

- Escasez /falta de presupuesto específico para políticas sobre VCMN para mujeres y niñas migrantes (estudio 1) y escasez de recursos financieros para la atención de la crisis humanitaria generada a partir del movimiento masivo de personas en Guatemala, Honduras y El Salvador hacia el norte (estudio 2).

- Escasez/falta de políticas presupuestarias específicas destinadas a la protección de las mujeres y niñas víctimas de la violencia por parte de las organizaciones criminales (estudio 6).

- Escasez de financiamiento adecuado y sostenido de instituciones creadas para promover la aplicación de una perspectiva de género en el ámbito de los Ministerios Públicos y el Poder Judicial (estudio 7).

- Insuficiencia de presupuestos para garantizar el avance sistemático y sostenido en la implementación de los sistemas nacionales integrados de información y mecanismos de producción estadística (estudios 5 y 9).

2.2.2 Déficit de capacidades para el desarrollo de cultura organizacional igualitaria, democrática, interseccional, multicultural y con enfoque de derechos humanos

Comprensión, valoración y apropiación de la perspectiva de género.

- Escasez /falta de campañas públicas de prevención desde las diferentes esferas estatales para ampliar los canales de atención de casos de VCMN y dinamizar las investigaciones (estudio 7)

Comprensión, valoración y apropiación de la interseccionalidad

- Trato discriminatorio a mujeres con desventajas interseccionales por razones de género, clase, edad, o pertenencia étnica en oficinas públicas de administración e impartición de justicia (estudio 4)

2.2.3 Déficit de capacidades para la implementación de políticas de VCMN

Marcos normativos y regulatorios

- Escasez/falta de aplicación de las normativas internacionales y nacionales sobre migraciones y género (estudio 1).

- Necesidad de fortalecimiento de las legislaciones regionales sobre trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y enfoque de género (estudio 1).

- Vacíos legales en la mayoría de los marcos jurídicos nacionales de la persecución de la VCMN en relación con el CO y de la inclusión del femicidio/feminicidio en la normativa penal en los delitos asociados al mismo (estudio 6).

- Carencias de los instrumentos de política para el abordaje específico de las relaciones entre la VCMN +FF y los diferentes escenarios en relación con el CO y la trata de personas (estudio 6).
- Falta de atenuantes de las penas y criterios de oportunidad reglados en los casos de mujeres y niñas, niños y adolescentes que cometen delitos por mandato de las organizaciones criminales. (estudios 3 y 6).
- Escasez/falta de marcos normativos que protejan a las víctimas de VCMN+FF y sus familias (estudio 7).
- Escasez /falta de normas integrales de reparación digna y transformadora de las víctimas indirectas de femicidios/feminicidios (estudio 7).

Servicios de atención/protección

- Escasez /falta de servicios de atención especializados en lugares cercanos a la residencia de mujeres con desventajas interseccionales (estudio 4).
- Escasez/falta de recursos para albergues para personas migrantes por parte del Estado (estudio 2).
- Escasez /falta de protección de las niñas, niños y adolescentes de la captación, reclutamiento y uso de las organizaciones criminales en los diferentes países (estudio 6).
- Escasez/falta de disponibilidad de patrocinio gratuito y representación para víctimas de violencias por razones de género (estudio 7).
- Debilidad y falta de integralidad de las políticas de patrocinio jurídico, acompañamiento psicológico y social para atender la discriminación múltiple de las víctimas y sus familias (estudios 4 y 7).
- Escasez/falta de promoción de instancias de organización comunitaria para la contención primaria de víctimas y familiares frente a casos de femicidios/feminicidios y también ante casos de travesticidios y sus tentativas (estudio 7).

- Escasez /falta de adecuación de los servicios de respuesta a la VCMN para las mujeres y niñas en movilidad y falta de divulgación de los servicios existentes entre ellas (Ana Carcedo).

Sistemas de monitoreo y evaluación con perspectiva de género

- Escasez /falta de estudios de seguimiento y evaluación de impacto de las reformas normativas con enfoque de género implementadas (estudio 7).
- Escasez /falta de evaluación de las instituciones especializadas del sistema procesal penal con perspectiva de género e interseccionalidad (estudio 7).
- Escasez /falta de información sobre el cumplimiento de las funciones propias de los Ministerios Públicos y del Poder Judicial (estudio 7).

Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión

- Escasez /falta de mecanismos transparentes de rendición de cuentas respecto del trabajo de Ministerios públicos y Poder Judicial (estudio 7).
- Infiltración de los sistemas de administración de justicia por parte de las organizaciones criminales (estudio 6).

2.2.4 Déficit de capacidades político-relacionales

Acuerdos y alianzas con la sociedad civil (movimientos de mujeres, feministas, diversidad sexual, universidades, etc.)

- Escasez /falta de financiamiento y de articulación nacional y transnacional entre diferentes actores (organismos internacionales, instituciones estatales, organizaciones sociales) para la atención de la población migrante (estudio 2).

- Escasez /falta de articulación con organizaciones de la sociedad civil en el abordaje de casos de femicidios/feminicidios y travesticidios (estudio 7).
- Escasez /falta de utilización de lenguaje llano para trabajar de manera conjunta con las familias (estudio 7).
- Debilidad de articulación bilateral y multilateral a nivel nacional y regional para el abordaje de las manifestaciones de la VCMN+FF en relación con el CO (estudio 6).

2.2.5 Déficit de capacidades interpretativas y reflexivas

- Escasez/falta de coordinación para incorporar aportes teóricos que contribuyan a la interpretación de las normas desde una perspectiva feminista (estudio 7).
- Escasez /falta de incorporación de los principios de justicia restaurativa dentro de los casos que lo permitan para la creación de un contexto reparatorio de las víctimas y sus familias (estudio 7).

La información precedente permite observar que los principales déficits de capacidades estatales se encuentran en *primer término*, 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. En relación con la falta de desagregación de datos identificada en particular en relación con las migraciones, en la 3a reunión del CTA se sugiere “matizar” la idea de la ausencia de interseccionalidad en relación con la movilidad humana. Los *deficits de capacidades para el desarrollo de cultura organizacional* igualitaria, democrática, interseccional, multicultural y con enfoque de derechos humanos están estrechamente ligadas a la disponibilidad por parte del Estado de personal competente y especializado en la temática.

También se identifican déficits en 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. En tercer lugar, se señalan *deficits en 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. Como señala una integrante del CTA, uno de los grandes déficits es que las instituciones siguen pensando en la violencia de pareja o en la violencia intrafamiliar, sin aceptar que se sostienen en relaciones desiguales de poder y que la violencia de género se da en todos los ámbitos. Finalmente, en menor medida, también se identifican *deficits en 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. También podría incluirse la falta de perspectiva de género e interseccionalidad en la política migratoria (estudio 1) y en la construcción y gestión de los datos de trata y desaparición de mujeres y niñas (estudio 5).

2.3 Recomendaciones

A continuación se sistematizan las principales recomendaciones de los estudios en relación con las respuestas necesarias para el abordaje de la VCMN+FF.

2.3.1 Recomendaciones para los países

Transversal general

- Incorporación de los enfoques de género e interseccionalidad en todas las normativas y acciones estatales (estudios 1, 4, 5, 6 y 7).

Marcos normativos y regulatorios

- Crear instrumentos normativos que garanticen el derecho de las mujeres en situación de movilidad a una vida libre de violencia tanto en lugares de origen, como de tránsito y destino, y acceso a los derechos de acceso a la justicia, reparación del daño y posibilidad de reconstrucción de proyectos de vida (estudios 1 y 2)
- Fomentar legislaciones que garanticen acceso a medios de vida dignos para mujeres y niñas tanto en lugares de origen, tránsito y destino (estudio 1 y 2).
- Reconocer la necesidad de proteger de manera integral los derechos al trabajo, a la salud integral, física y mental a la movilidad, y al libre desarrollo de las mujeres y niñas en distintas situaciones de movilidad (estudios 1 y 2).
- Replantear las políticas migratorias represivas y restrictivas, que no desestimulan la migración y la hacen más riesgosa, especialmente para las personas más empobrecidas (estudio 2).
- Fomentar opciones para migración legal y segura (laboral, reunificación familiar) (OIM)
- Generar respuestas transnacionales a la violencia que enfrentan las mujeres a través de la investigación y sanción del crimen transnacional por parte de los Estados; del impulso de políticas migratorias que faciliten el tránsito y el asentamiento de las mujeres en mayor riesgo; y de políticas de prevención y atención en situaciones que requieren coordinaciones internacionales (estudio 2).
- Uniformizar los marcos jurídicos nacionales para fortalecer la cooperación y persecución de la VCMN en el ámbito del CO, contemplando especialmente el reconocimiento de la violencia comunitaria y en el ámbito público como una forma de VCMN (estudio 6).
- Mejorar la normativa sobre prueba anticipada para brindar una única declaración a

fin de evitar situaciones de vulnerabilidad y re victimización (estudio 6).

- Adecuar la tipificación del delito de femicidio/feminicidio acorde a los estándares internacionales, incluyendo las diversas manifestaciones y características de este delito en el marco del crimen organizado (estudio 6).
- Aplicar criterios de no punibilidad a las mujeres que cometen delitos con un consentimiento viciado por las amenazas o la violencia ejercida por la organización criminal (estudio 6).
- Adoptar un marco normativo que permita la actuación urgente y coordinada de todos los actores institucionales responsables en casos de desapariciones de mujeres y niñas, implementando mecanismos de actuación rápida (estudio 6).
- Fortalecer los marcos normativos para el mejoramiento de las estadísticas de género en la región y, en particular de la medición de la violencia basada en género y sus formas extremas (estudio 5).
- Promover la sanción y aplicación efectiva de legislación que establezca la obligatoriedad de las capacitaciones para todos los agentes del Estado (en todas las jurisdicciones y niveles) en materia de violencias e igualdad de género, incluyendo mecanismos para evaluar el impacto de las capacitaciones (estudio 7).
- Promover marcos normativos que contribuyan a fortalecer los derechos de las víctimas y sus familias, garantizando el derecho a la información y participación en los procesos vinculados con los delitos de femicidio/feminicidio (estudio 7).
- Sancionar normas para reparar la vulneración de derechos de las víctimas indirectas de femicidio/feminicidio, otorgando apoyo económico, contención psicológica y otros remedios que pudieran ser adecuados (estudio 7).

Recursos financieros

- Garantizar presupuesto para la implementación y sustentabilidad de las políticas y estrategias de prevención, combate y atención de la VCMN en situación de movilidad (estudio 1).
- Diseñar mecanismos presupuestarios de largo plazo que permitan implementar estrategias más allá de un año fiscal y contar con fondos disponibles para situaciones de emergencia (estudio 1).
- Crear fondos institucionales para que cada dependencia del gobierno cuente con un área especializada en género (estudio 1).
- Fortalecer presupuestalmente a las organizaciones que trabajan con mujeres que pueden tener mayor riesgo de violencia femicida (estudio 4).
- Disponer de presupuestos suficientes y sostenibles para garantizar el avance sistemático en la implementación de las leyes especiales o integrales en materia de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas y sus formas extremas y, por tanto, para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información y sus estrategias estadísticas (estudio 5).
- Establecer un mecanismo de asignación de recursos para la lucha contra la VCMN cometida en el marco del CO, y la protección, indemnización y reintegración de las víctimas (estudio 6).
- Garantizar el financiamiento adecuado y sostenido de las instituciones creadas para promover la aplicación de una perspectiva de género en el ámbito del Ministerio Público y el Poder Judicial (estudio 7).
- Dotar de recursos financieros y humanos calificados, tanto a las unidades que diseñan y producen estadísticas, como a las unidades de las líneas operativas encargadas de su captura, verificación y divulgación (estudio 9).

Sistema de prevención, atención y abordaje ante situaciones de VCMN

- Fortalecer la respuesta estatal con criterios territoriales para la atención, denuncia y acogida garantizando el acceso a servicios interdisciplinarios de calidad y universales para mujeres y niñas víctimas de violencia sin distinción de nacionalidad ni estatus migratorio (estudios 1 y 2), con enfoque étnico-racial, interseccional e intercultural (CTA).
- Garantizar sistemas de atención que incluyan estrategias que prevengan las violencias, atiendan a las víctimas y ofrezcan posibilidades reales para la reconstrucción del proyecto de vida de las sobrevivientes (estudio 1).
- Promover estrategias de reintegración y reconstrucción de proyectos de vida para sobrevivientes de violencia que integren posibilidades para la regularización migratoria y la reunificación familiar (estudio 1).
- Implementar medidas de prevención, identificación y acción inmediata ante la creciente VCMN en situaciones de movilidad con el objetivo de prevenir un mayor índice de femicidios (estudio 1).
- Desarrollar acciones de respuesta para emergencias que tomen en cuenta el impacto diferenciado en poblaciones en situaciones de movilidad, en especial de niñas y mujeres (estudio 2).
- Fortalecer los servicios para la atención a la salud integral, incluyendo la salud sexual y reproductiva de las mujeres en todos los momentos del proceso de movilidad (estudio 2).
- Generar medios de vida seguros en los países del norte de Centroamérica para que el acceso a ellos no se convierta en un riesgo mayor para quienes viven en contextos de fuerte violencia delincuencial. Las propuestas tradicionales de promoción del emprendedurismo, requieren ser revisadas (estudio 2).

- Fortalecer los servicios de cuidado de niñas, niños y personas dependientes y hacerlos accesibles a las mujeres en movilidad para facilitar el acceso a medios de vida de todas las mujeres (estudio 2).
- Desarrollar políticas que promuevan la integración sociocultural de las redes personales/familiares existentes en las comunidades tanto de origen y destino a fin de que no se rompan los vínculos, prácticas de convivencia y ancestralidad de las mujeres migrantes (CTA).
- Fortalecer las acciones para la debida protección a las mujeres víctimas de violencia que denuncian a sus agresores: valoración del riesgo, adecuaciones procedimentales, operativas y presupuestales (estudio 4).
- Ampliar la cobertura de los centros de atención especializada a mujeres víctimas de violencia, incluyendo refugios temporales, con énfasis en zonas rurales (estudio 4).
- Fortalecer los apoyos institucionales para que las mujeres en situación de violencia o sobrevivientes de violencia alcancen la autonomía económica (estudio 4).
- Identificar las necesidades diferenciadas de protección que requieren las mujeres víctimas de violencia en el marco del CO y diseñar medidas específicas que respondan a dichas necesidades, incorporándose a los protocolos de actuación vigentes (estudio 6).
- Garantizar la disponibilidad de patrocinio jurídico gratuito y representación para las familias (estudio 7).

Recursos humanos y equipos de gestión

- Fortalecer capacidades de autoridades, personal del sistema de justicia, funcionarios y funcionarias públicas para detectar, atender y garantizar el respeto de derechos de personas migrantes, con especial énfasis en grupos en situaciones de vulnerabilidad y prevenir re-victimizaciones, así como capacitar para la investigación y persecución de los delitos de VCMN y femicidio en los diferentes escenarios con la debida

diligencia, eficacia, calidad, con enfoque de derechos, de género, interseccionalidad y derechos de infancia. (estudios 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 9).

- Sensibilizar y capacitar a las/os operadoras/es de las entidades que producen, operan y administran sistemas de información y registros administrativos para reducir la incidencia de estereotipos de género que persisten en la omisión de las vinculaciones entre fenómenos y su gravedad (estudio 5)
- Capacitar a las/os operadoras/es de cada institución en VCMN y CO para fortalecer sus procedimientos (estudio 6).
- Creación de equipos de investigación multidisciplinarios conformados por unidades policiales y fiscales de distintas especialidades; fortalecimiento de sus capacidades y dotación de herramientas y metodologías que les permitan realizar análisis criminal para fenómenos delictivos como el de mujeres desaparecidas; y diseño de procesos de coordinación, colaboración y comunicación interinstitucionales e intersectoriales entre las instituciones y unidades especializadas en CO y VCMN, lavado de activos, pérdida de dominio, trata de personas y personas desaparecidas (estudio 6).
- Capacitaciones del personal encargado de casos de VCMN, niñez, trata de personas y CO para mejorar las acciones de persecución, investigación y sanción (estudio 6).

Producción de información, calidad y disponibilidad de datos

- Desarrollar sistemas de información que integren variables e indicadores significativos para el análisis y monitoreo de los fenómenos indagados, como parte de la debida diligencia reforzada de los Estados en materia de prevención y erradicación de la VCMN, con enfoque diferencial étnico-racial, ciclo de vida, interseccional e intercultural (estudios 5 y 9, y CTA).

- Fortalecer el registro e información estadística sobre la movilidad humana de las mujeres considerando su carácter diverso, garantizar el acceso a ella y avanzar en investigaciones que den cuenta de la situación de grupos en particular desprotección (estudios 1 y 2).
- Realizar estudios y fortalecer el conocimiento sobre la violencia contra las mujeres y las niñas y el crimen organizado (estudio 3)
- Integrar preguntas sobre exposición a violencia relacionada con el CO en las encuestas poblacionales para medir la prevalencia e incidencia de VCMN (estudios 3 y 4).
- Promover el desarrollo de sistemas de información nacionales interoperables útiles a la política pública sostenidos en consensos conceptuales, metodológicos, de indicadores y desagregaciones que den cuenta de las múltiples relaciones entre fenómenos, basada en información estadística comparable y homologable (estudios 5 y 9).
- Generar interconexiones entre sistemas de información para uso de datos durante el análisis investigativo entre los diferentes fenómenos de violencia extrema por motivos de género (CTA).
- Fortalecer la calidad de los registros administrativos y estandarización mediante la introducción de identificadores únicos y comunes a las variables (estudios 5 y 9).
- Mejorar las fuentes y las estrategias de recolección, producción y gestión de datos en todos los niveles de la institucionalidad pública (estudios 5).
- Inclusión de variables estadísticas específicas a nivel de los sistemas de información de las instituciones de administración de justicia, a fin de conocer los roles de las mujeres en el CO (estudio 6).
- Garantizar la producción periódica de información pública, de calidad, sistematizada, de acceso abierto sobre femicidio/feminicidio con análisis interseccional (estudio 7).
- Garantizar la publicación de todas las sentencias, en bases de datos de acceso público, protegiendo la confidencialidad de la identidad de las personas involucradas y con resguardo de sus datos personales (estudio 7).
- Fomentar la participación de la sociedad civil en el proceso de producción de la información sobre femicidio/feminicidio y fortalecer la capacidad de los observatorios nacionales de violencia (estudios 3, 5 y 9).
- Avanzar en el establecimiento de estándares y protocolo regional de calidad de la medición del femicidio/feminicidio (estudio 9).
- Elaborar un protocolo regional para la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio con conceptos y variables mínimas consensuadas para facilitar la comparabilidad de los datos a nivel regional y para complejizar y mejorar la comprensión del fenómeno en la región (estudio 9).
- Sistematizar las metodologías y procedimientos de validación de los datos de femicidio/feminicidios utilizados por los países de la región y promover intercambios de buenas prácticas (estudio 9).
- Facilitar que los sistemas de información nacional den cuenta de manera diferenciada de los casos de femicidios en distintos escenarios (estudio 9).
- Propiciar mayor coordinación entre instituciones para el intercambio de la información necesaria para la elaboración y publicación del indicador nacional de femicidio/feminicidio (estudio 9).
- Propiciar acuerdos o protocolos técnicos para la publicación de cifras de femicidio/feminicidio de manera regular (estudio 9).

Articulación interinstitucional

- Fortalecer y generar mecanismos de cooperación entre instituciones, sectores y países para la atención, prevención y combate de la VCMN en situaciones de

movilidad como fenómeno multidimensional, multiespacial y multiregional (estudio 1).

- Mejorar los sistemas de comunicación entre instituciones de migración y de protección, equidad y desarrollo a nivel nacional, local y regional para el trabajo conjunto (estudio 1).
- Ampliar la participación de organizaciones de la sociedad civil y otros actores institucionales que puedan fortalecer el trabajo de estos mecanismos tanto a nivel nacional, local y regional (estudios 1 y 2).
- Mejorar la coordinación multisectorial entre los sectores de justicia y salud, y entre los Estados y la sociedad civil (estudio 3).
- Promover el intercambio, la cooperación, la asistencia regional e internacional, incluida la cooperación sur-sur (estudio 5).
- Apoyar proyectos de la sociedad civil y las organizaciones internacionales, con fondos para la protección, reintegración y reparación de las mujeres y niñas víctimas de violencia en el marco del crimen organizado (estudio 6).
- Fortalecer alianzas tripartitas entre los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para promover la participación multisectorial que apunte a garantizar la atención integral, oportuna y complementaria a las mujeres víctimas de violencias de género en riesgo de feminicidio (CTA).

Monitoreo y Evaluación

- Desarrollar instrumentos de recolección de datos y monitoreo que permitan evaluar el impacto diferenciado en mujeres y niñas en situación de movilidad ante eventos de emergencia o crisis como la pandemia del Covid-19 (estudio 1).
- Generar información periódica pública, de calidad, sistematizada y de acceso abierto sobre el cumplimiento de las funciones propias de los Ministerios Públicos y del Poder Judicial y establecer mecanismos trans-

parentes de rendición de cuentas respecto de su trabajo (estudio 7).

- Monitorear el cumplimiento de las leyes existentes y la aplicación efectiva de los protocolos aprobados, realizar estudios de seguimiento y evaluación de impacto de dichos instrumentos, incluyendo la evaluación del trabajo de las instituciones creadas para trabajar con una perspectiva de género e interseccionalidad en la justicia (estudio 7).

2.3.2 Recomendaciones para la academia, la sociedad civil y las agencias del SNU

- Realizar estudios sobre el CO, la VCMN y los femicidios/feminicidios desde una perspectiva feminista que rompa las barreras metodológicas y epistemológicas entre ambos campos de conocimiento; indagar las formas de captación, reclutamiento, ingreso y roles de las mujeres y las niñas (estudios 3 y 6).
- Impulsar la producción de aportes teóricos que contribuyan a la interpretación de las normas desde una perspectiva feminista e interseccional (estudio 7).
- Promover el análisis de casos de femicidio/feminicidio en el marco del CO, maras y pandillas para caracterizar los femicidios no íntimos (estudio 6).
- Investigar la desaparición de mujeres/niñas y su relación con el CO, trata y femicidio/feminicidio (estudio 6).
- Promover investigaciones basadas en la evidencia sobre la situación de víctimas de trata de personas que posteriormente se convierten en victimarias y captadoras de nuevas víctimas (estudio 6).
- Analizar las implicancias específicas de la violencia cometida por el CO contra personas LGBTQ+ y personas de los pueblos/comunidades indígenas (estudio 6).
- Realizar estudios específicos por país sobre el funcionamiento del CO, con especial énfasis en el estudio de las formas de

captación, reclutamiento e ingreso de las mujeres, niñas y adolescentes, así como de los roles asignados (estudio 6).

- Realizar estudios que analicen el enfoque interinstitucional en la atención y el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia (estudio 4).
- Promover estudios desde enfoques étnicos-raciales, interculturales e interseccionales que profundicen la gestión del conocimiento sobre las afectaciones y vivencias de las víctimas a fin de expresar la multicausalidad y la multidimensionalidad de la violencia por motivos de género (CTA).
- Realizar estudios que analicen los efectos de la migración y los desplazamientos por cambio climático en la VCMN (estudio 4).

2.3.3 Recomendaciones para los medios de comunicación

- Desarrollo de estrategia comunicacional que aborde la misoginia y el machismo en los medios de comunicación (CTA)

En suma, los déficits de capacidades estatales identificados muestran algunas caras de las “debilidades” institucionales tanto en el entorno macro-institucional como en el micro-institucional, así como en sus capacidades político-relacionales. Existe un clima generalizado de *falta de legitimidad y desconfianza* social frente a las instituciones que atraviesa los contextos de exclusión múltiple, analizados en Guatemala y Honduras. La falta de acompañamiento a las mujeres en sus procesos migratorios es consistente con estos déficits de instituciones estatales partícipes de la perpetración de violencia, de la discriminación y del abuso, y que con sus acciones y omisiones refuerzan la desprotección de los derechos, la desinformación y la exclusión.

Las recomendaciones de los estudios *a los Estados nacionales* coinciden en la necesidad de incorporar de modo transversal los enfoques de género e interseccionalidad en todas las normativas y acciones estatales. En forma desagregada, 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. Asimismo, se recomienda a los Estados, mejorar los sistemas de prevención, atención y abordaje ante situaciones de VCMN en particular para mujeres y niñas migrantes y con desventajas interseccionales. En relación con los recursos humanos todos los estudios recomiendan 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. La producción de información, calidad y disponibilidad de datos 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. Asimismo, se proponen medidas orientadas a 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. Por último, las recomendaciones *a la academia, la sociedad civil y las agencias del SNU* contienen 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.

03

● Capítulo 03

Contar para entender,
visibilizar, actuar y transformar:
Los sistemas de información,
medición y registro sobre trata,
desapariciones de mujeres y
niñas y femicidios/feminicidios
en la región.

Los estudios multidimensionales coinciden en que la forma de registrar y analizar los datos disponibles sobre las violencias de género, incluido el femicidio/feminicidio, influyen en el mejoramiento de las políticas públicas y de la vida de las mujeres y las niñas. Los sistemas de información y de registro implican una forma de contar para entender, visibilizar, actuar y transformar. El capítulo presenta los principales hallazgos sobre la calidad y disponibilidad de los datos sobre las violencias de género en la región; la coherencia entre marcos normativos, arquitectura institucional y medición existente en los países de estudio; y las capacidades estatales para su homologación, trazabilidad y posibilidades comparativas. Asimismo, se exponen las conclusiones y recomendaciones vinculadas al rol de los sistemas de información en la comprensión de las violencias extremas en su multidimensionalidad y multicausalidad para la toma de decisiones de política pública.

3.1 ¿Cómo dar cuenta de las VCMN y los FF en la región?

Los datos sobre VCMN y femicidios/feminicidios no son meramente cifras: reflejan vidas, historias y problemas que no se reducen a una dimensión individual. Los datos constituyen una pista social y colectiva de fenómenos estructurales complejos, que se superponen y se intensifican unos con otros. Las vidas de las mujeres se pierden en las sentencias, se diluyen en los expedientes, desaparecen sus caras y sus historias en medio de marcos normativos y tipos penales cada vez más robustos, que buscan proteger sus existencias o reparar los daños de la violencia machista. La información de calidad requiere del desarrollo de una capacidad de capturar dimensiones y variables sustantivas que aporten a un mejor entendimiento de la naturaleza del problema para orientar las políticas públicas. Si se pierde esta capacidad de mirar, se pierde la oportunidad de generar conocimiento para transformar.

El Pilar 5 de la IS está enfocado en generar datos de calidad, comparables y desagregados sobre diferentes formas de VCMN+FF para orientar la elaboración de leyes, políticas y

programas así como para evaluar sus resultados y rendir cuentas²⁷. Por su parte, la Estrategia de Montevideo sostiene que los sistemas de información²⁸ y de registro administrativo²⁹ de los países deben contribuir a *transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política* (estudio 9).

La información de calidad para la toma de decisiones aporta al mejoramiento de las estrategias de los distintos actores que intervienen en la ruta para la erradicación de las violencias extremas por razones de género. Mejorar la producción de estadísticas y la construcción de indicadores de género no constituyen fines en sí mismos. Por ello, los estudios no se enfocan en el hecho estadístico, sino en generar evidencia sobre las capacidades existentes de los sistemas de información de los países, como base de fundamentación para el desarrollo de las capacidades institucionales y para la comprensión situada y contextual de la VCMN+FF. El propósito es colaborar con los Estados y los gobiernos para la formulación de políticas públicas efectivas que procuren cerrar las brechas de género y garanticen el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. Esto es cada vez más relevante frente a la necesidad de dar respuestas a la complejidad de las violencias basadas en género con información actualizada y sistemática en las distintas dimensiones y variables que se miden en cada país y también de modo comparado.

27 Tanto el PNUD y la CEPAL han venido trabajando con instituciones de seguridad y justicia, los MAM y las organizaciones de la sociedad civil en el registro de femicidios/feminicidios, para el uso del indicador regional del OIG de la CEPAL y para el seguimiento de indicadores de ODS.

28 Según el eje 9 de la estrategia de Montevideo, los sistemas de información de género comprenden los procedimientos de selección, recopilación, integración, procesamiento, análisis y difusión de información sobre desigualdades de género, y los avances y desafíos pendientes para garantizar los derechos de las mujeres.

29 Se entiende por *registro administrativo* al conjunto de datos sobre un tipo de sujeto, acción, hecho o evento, obtenidos mediante un proceso de captación, con base a un formato específico (impreso o informático) por parte de una entidad pública o privada como parte de su función y que es creada con la finalidad de visibilizar la administración de los programas de gobierno o para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones legales de la sociedad.

3.2 Hallazgos sobre la calidad, disponibilidad y comparación de datos sobre VCMN+FF en la región

La magnitud de los fenómenos de femicidio/feminicidio, trata y desaparición de mujeres y niñas, y la dificultad de hallar datos de calidad para determinar sus relaciones, causas y consecuencias, han sido persistentemente señaladas en investigaciones y recomendaciones tanto de los órganos oficiales de seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, como de las organizaciones de mujeres y feministas de la región que ayudan a complementar información, exponer las limitaciones de los datos oficiales y visibilizar la magnitud del problema.

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 trata de personas, al ser un delito continuado y de peligro, puede utilizar como acción o medio para sus fines -en todos los eslabones de su desarrollo- la desaparición de mujeres y niñas e incluso el femicidio/feminicidio. De la misma forma, las desapariciones de mujeres y niñas pueden estar vinculadas a la trata de personas o al femicidio/feminicidio (estudio 5).

Los Estados se enfrentan al reto de avanzar en el cumplimiento de estándares internacionales que permitan homologar metodologías y técnicas de recolección, gestión y administración de la información entre los países de acuerdo con la multicausalidad y la multidimensionalidad de estos fenómenos, a partir de fuentes que provienen de instituciones con mandatos y objetivos heterogéneos (servicios sociales, de protección, investigación, persecución o justicia, y oficinas de administración y gestión de la información) (estudios 5 y 9). La comparabilidad de los datos entre los diversos países de la región es vital para la coherencia de las estadísticas e

Foto: Tiago Zenero/PNUD Brasil. Marcha das Mulheres Negras contra o racismo, a violência e pelo bem viver (2015).



indicadores de género en América Latina y el Caribe y requiere de un trabajo sostenido con los países para la construcción de un marco común de mejora de calidad de datos, que a su vez armonice los metadatos entre países a partir de determinados estándares internacionales.

Para el fenómeno de femicidio/feminicidio la comparabilidad regional sigue siendo un desafío, debido principalmente a las diferencias en la definición conceptual y operativa de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) en la legislación y políticas, diferencias metodológicas en cuanto al levantamiento de la información que existe entre los países y a la heterogeneidad de las fuentes de datos. No obstante, existen iniciativas importantes desde organismos internacionales, redes regionales en alianza con instituciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil que buscan no sólo mejorar la calidad de la medición, sino para mejorar la comparabilidad de los datos a nivel regional, a partir de propuestas de estandarización de criterios mínimos para el registro de información³⁰ (estudio 9).

En este marco, los estudios procuran identificar las capacidades institucionales y las prácticas de captura y procesamiento de los países, para fortalecer sus sistemas de información, y construir datos homologables, confiables, comparables y con perspectiva de género. Para ello, exploran aquellas dimensiones que explican el grado de desarrollo y coherencia existente entre las arquitecturas institucionales, los sistemas de información y los marcos normativos sobre VCMN+FF; y distinguen cuáles son los mecanismos existentes a nivel nacional, regional e internacional que contribuyen a mejorar la medición y gestión de la información.

3.2.1 Marco normativos, arquitecturas institucionales y sistemas de registro

A partir del intercambio producido en las reuniones del CTA y en las entrevistas en profundidad realizadas para la elaboración de este documento, se observa que un aporte significativo de los estudios refiere a la sistematización y análisis de los marcos normativos y los diseños institucionales de los países para conocer y actualizar el estado de situación de los países respecto de la medición, la calidad y la difusión de los datos de la VCMN+FF.

En relación con los fenómenos de trata y desaparición de mujeres y niñas como expresiones extremas de violencia basada en género, la Recomendación General N° 2 del MESECVI³¹ hace referencia explícita a esta relación, pero no incluye recomendaciones para el mejoramiento de los sistemas de información. Tampoco los países utilizan este antecedente para mejorar los sistemas de registro desde un enfoque de género. Algunas legislaciones penales incluyen el ocultamiento de las víctimas de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, de femicidio/feminicidio o de trata de personas como parte de los descriptores de los tipos penales, pero aún no hay un consenso regional en la articulación entre los fenómenos ni sobre la gravedad de los hechos en relación con la VCMN (estudio 5). En la entrevista en profundidad, las autoras del estudio 5 señalaron la necesidad de avanzar hacia la construcción de consensos respecto del marco normativo y los estándares de calidad de las estadísticas de género, como estrategia para que los objetivos de calidad de los datos sobre VCMN+FF se cristalicen en las instituciones del Estado.

Respecto de la calidad y disponibilidad de datos de femicidio/feminicidio, un conjunto de instrumentos internacionales han permitido avanzar de forma significativa hacia una mayor precisión en el proceso de medición: la Recomendación N°35 de la CEDAW, los

30 El OIG-CEPAL está impulsando el desarrollo de un Sistema de Registro Común de femicidios/feminicidios en los países de América Latina y el Caribe, que consiste en una propuesta mínima para estandarizar y mejorar la comparabilidad de los datos entre países sobre muertes violentas de mujeres y femicidios/feminicidios (niñas, adolescentes y/o adultas) con un enfoque interseccional. Por su parte, el programa de investigación ILDA elaboró una Guía para Protocolizar Procesos de Identificación de Femicidios para su Posterior Registro, que incluye una propuesta de estandarización con vocación regional que trascienda la legislación de los países o de los objetivos programáticos de la dependencia administrativa responsable del registro.

31 Recomendación General No.2 del Comité de Expertas del MESECVI sobre mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio de acuerdo con los Arts. 7b y 8 de la Convención de Belém do Pará (Recuperado el 16 de julio de 2021 y disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CEVI-XV-doc.250-ES.pdf>

consensos regionales de la Agenda Regional de Género, el indicador de femicidios/feminicidios de la OIG de la CEPAL, el Marco Regional de Indicadores de Género para el Seguimiento de los ODS, y el Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género³². Estas herramientas técnico-políticas han contribuido a que los países avancen en el mejoramiento de sus mediciones, amplíen sus propias definiciones jurídicas y encaren un proceso creciente de articulación interinstitucional de los sistemas de registro y de gestión de la información sobre femicidio/feminicidio, con una mirada mucho más multidisciplinaria e integral aunque todavía inacabada (estudio 9).

El grado de desarrollo normativo de los países sobre los sistemas de información de la VCMN está directamente relacionado con el avance en la legislación sobre el derecho a las mujeres y las niñas a una vida libre de violencias, y a la implementación de estrategias de desarrollo estadístico en general y de estadísticas de género en particular (estudio 5). El registro de femicidio/feminicidio muestra un mayor nivel de desarrollo que el de desaparición y trata, que aún presenta limitaciones/resistencias para incorporación del enfoque de género en la gestión de la información.

La normativa de los países otorga al fenómeno de femicidio/feminicidio el carácter de expresión extrema de la VCMN, interpretando el problema desde un enfoque de género (estudio 5). Como resultado, las estrategias interinstitucionales abocadas a la definición operacional del indicador de femicidio/feminicidio involucran a diversas instituciones, entre ellas, los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), los Institutos/Oficinas Nacionales de Estadística (INE/ONE), los Mecanismos de coordinación interinstitucional Especializados, los Ministerios de Salud, las instituciones rectoras en materia de protección de derechos humanos, justicia o seguridad, las

Fiscalías o Ministerios públicos. En la mayoría de los casos analizados (10 países) los actores gubernamentales consultados señalan que participa más de un sector en la medición del indicador, lo que otorga un potencial para el trabajo de coordinación interinstitucional que esta problemática requiere (estudio 9). En cambio, la normativa relevada sobre el fenómeno de la trata y desaparición de personas no incluye -en la mayoría de los países estudiados- el carácter pluriofensivo del delito cuando éste atenta contra mujeres y niñas, ni considera su relación con la violencia por razones de género y sus formas extremas. Los bienes jurídicos protegidos por los Estados oscilan entre graves violaciones a los derechos humanos o delitos contra la integridad sexual, pero sin incorporar el enfoque de género. En efecto, las instituciones que producen los registros administrativos se agrupan en las áreas de seguridad y justicia del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o instancias de coordinación interinstitucional para la investigación, persecución y sanción (estudio 5).

Respecto a la normativa que reglamenta el diseño e implementación de sistemas de información y registros administrativos sobre VCMN+FF, los niveles de avance son disímiles. En la mayoría de los países de la región no existen competencias específicas emanadas de las leyes integrales de erradicación de la violencia por razones de género. Esto trae una serie de obstáculos para fortalecer la calidad y homologación de los datos. Si bien algunos países cuentan con normativa integral o especializada para los fenómenos de trata y desaparición de personas, la normativa secundaria para el diseño e implementación de los sistemas de información no se construye desde una propuesta integral, lo que le resta fuerza y capacidad a la producción y gestión de datos de calidad y homologables. Tampoco se evidencian instancias de conciliación estadística para los fenómenos de la trata y desaparición de mujeres y niñas en ninguno de los países estudiados (estudio 5). Como contrapartida, aquellos países que incluyen el registro y la producción de información sobre femicidio/feminicidio en sus leyes integrales sobre VCMN (11 países), destinan un presupuesto específico a los MAM para tales efectos e incluso, en algunos casos, se establece el financiamiento de observatorios públicos (estudio 9).

32 OACNUDH y ONU Mujeres (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Recuperado el 15 de junio de 2021 y Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

Al observar la relación entre la calidad de la medición, el rol rector de los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadística (INE/ONE) y las leyes integrales y especiales nacionales para la producción estadística de la VCMN+FF, los estudios encuentran una débil presencia de los INE/ONE 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 INE/ONE 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. Muchos países han optado por la creación de áreas estadísticas en las instituciones productoras de la información o han generado capacidades en la materia en los sectores de justicia y seguridad.

Cabe agregar que los INE/ONE despliegan un conjunto de estrategias para asegurar su rol rector en la producción de información oficial de calidad a través de asistencia técnica, protocolos y fichas metodológicas para el fortalecimiento de los registros administrativos de las entidades sectoriales que son fuente primaria de información. No obstante, las leyes integrales le otorgan un rol central en materia de gestión de la información y producción de estadísticas a los mecanismos institucionales o interinstitucionales encargados de las políticas de prevención, atención y erradicación de la VCMN (estudio 5).

La falta de reconocimiento al rol rector de los INE/ONE respecto de las fuentes estadísticas oficiales de la trata, desaparición de mujeres y niñas y femicidio/feminicidio representa una ventana de oportunidad para introducir procesos significativos de mejora en la calidad de la medición y cubrir vacancias que afiancen y concilien la coordinación interinstitucional requerida para una mayor homologación y trazabilidad de los datos.

3.2.2 Capacidades institucionales, calidad y disponibilidad de los datos³³

La exploración de los mecanismos interinstitucionales que disponen los gobiernos para consensuar los datos, coordinar su producción y definir desde qué institución se hace pública, permite conocer con qué capacidades institucionales cuentan para cumplir con la debida diligencia de desarrollar y mejorar los sistemas de información sobre VCMN+FF. De allí la necesidad de aunar los procesos de medición a fin de cristalizar una comprensión integral de la violencia por motivos de género y sus formas extremas para producir datos de calidad, trazables y comparables.

El Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (OIG) es la única herramienta que desde el 2009 realiza análisis, seguimiento, sistematización y divulgación de información específica sobre la incidencia del femicidio/feminicidio en 34 países de América Latina y el Caribe (estudio 9). Una reflexión sostenida en relación a la medición de la VCMN y sus formas extremas, en particular del femicidio/feminicidio, reside en que es necesario e imprescindible disponer de información precisa, oportuna, trazable y comparable, con perspectiva de género e interseccional, para la formulación e implementación de políticas públicas que le hagan frente.

En primer término, el indicador de femicidio/feminicidio ha tenido una evolución considerable en los países durante la última década porque estuvo acompañado de un proceso de *fortalecimiento de las capacidades* de los distintos actores que intervienen en la construcción del dato. En 14 países ³⁴ se ha avanzado progresivamente hacia una definición operacional para el registro del indicador de femicidio/feminicidio y se han acercado hacia definiciones más amplias de tipificación del delito, acorde a lo señalado

³³ Para cumplir con el objetivo de sistematizar y consolidar los hallazgos de los estudios 5 y 9, se sintetizan los atributos de la *calidad* de los datos de la siguiente manera: precisión y exactitud, capacidad comparativa, accesibilidad y credibilidad, oportunidad y puntualidad, coherencia, pertinencia y relevancia. Por su parte, se entiende por *disponibilidad* de los datos al acceso abierto y equitativo a la información por parte de la ciudadanía, a la existencia de políticas de transparencia y la existencia de observatorios de producción y gestión estadística.

³⁴ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

por la Convención Belém do Pará³⁵. Esto evidencia un avance significativo en el desarrollo de marcos conceptuales y metodológicos con una comprensión amplia de la problemática para la formulación de políticas públicas (estudio 9).

En segundo lugar, la medición del femicidio/feminicidio cuenta con mecanismos interinstitucionales para la conciliación y coherencia del dato que surge de los registros administrativos. En 12 países³⁶ de la región existen comisiones o mesas de trabajo interinstitucionales de alto nivel para el abordaje global de temas de VCMN donde se incluye el femicidio/feminicidio. Estos espacios de coordinación nacional se encuentran oficializados (normas y resoluciones que designan estas instancias interinstitucionales) a través de acuerdos entre instituciones que se constituyen al amparo del mandato de seguimiento y gestión de la información que les otorgan sus respectivas leyes integrales contra la violencia por motivos de género. Sólo 6 países (Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú) cuentan con comisiones de coordinación específicas para el registro de casos de femicidio/feminicidio (estudio 9). Para los fenómenos de trata y desaparición de mujeres y niñas, no existen instancias de conciliación estadística en ninguno de los países analizados. Los procesos de registro y medición se ubican en fiscalías, procuradurías especializadas y/o policías nacionales, federales o especializadas. En los casos de personas desaparecidas, las normativas nacionales otorgan competencias para la creación de registros nacionales a las instancias especializadas de investigación técnico-científica que son coordinadas por los ministerios públicos o procuradurías. En efecto, los datos no logran ser homologables entre las instituciones involucradas en la ruta crítica de abordaje de estos fenómenos, ni acceden a ser analizados integralmente a la luz de su relación

con la violencia basada en género, la trata y la desaparición de mujeres, los femicidios/feminicidios como expresiones extremas de esta violencia (estudio 5).

En tercer lugar, la experiencia ha demostrado que la participación de la sociedad civil en los procesos medición -o de discusión sobre la medición- de la VCMN+FF, enriquece el análisis, contribuye a una mejor explicación y a la disminución del subregistro de los fenómenos. Sin embargo, para el caso de los países en estudio, se observa que muy pocos lo han implementado de forma sostenida y sistemática. La evidencia muestra que Costa Rica y Honduras han sido los únicos que incluyen a representantes de la sociedad civil con experiencia y trayectoria en la temática en los cuerpos interinstitucionales creados para la construcción de la información oficial sobre femicidio/feminicidio. Se destaca también los casos de Argentina y Uruguay quienes han desarrollado procesos consultivos de validación externa (estudio 9). Por su parte, en los fenómenos de la trata y desaparición de mujeres y niñas no se evidencia la inclusión de la sociedad civil en los mecanismos interinstitucionales de gestión de los datos en los países en estudio (estudio 5).

En cuarto lugar, existe un escaso avance en la construcción de información confiable estadísticamente sobre ciertos atributos de las personas -no sólo de la víctima, sino también del victimario- que permitan comprender mejor desde un enfoque de género, interseccional y multicultural estos fenómenos y ayuden a identificar los factores de riesgo específicos para las víctimas. El bajo nivel de detalle y desagregación de la información sobre los fenómenos indagados, produce vacíos de información que impiden valorar con mayor precisión los factores de riesgo a los que están expuestas las mujeres y las niñas, y las actuales dinámicas de las violencias extremas.

En quinto lugar, el trayecto entre el hecho criminal y la gestión estadística está mediado por estrategias y reglas propias de las instituciones de seguridad y justicia que, a partir de sus

35 La Declaración sobre el Femicidio emitida por el Comité de Expertas del Mecanismos de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, en el año 2008, define al femicidio como: “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”. Recuperado el 4 de septiembre de 2021 y disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-femicidio-es.pdf>

36 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

registros administrativos, levantan información sobre el fenómeno. Esto produce impactos específicos. Por un lado, las necesidades de producción, gestión y administración de datos entran en tensión con las competencias específicas de policías, fiscalías/procuradurías/ministerios públicos y las instituciones de procuración de justicia (estudio 5). Por otro lado, la rectoría de una visión criminal de este tipo de fenómenos en los procesos de medición los despoja de su carácter multidimensional y multifactorial, y de su vinculación con las violencias extremas por razones de género.

En sexto lugar, la escasa incidencia de los INE/ONE en 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.

Por último, 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. 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 siempre 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. 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.

3.3 Más allá de las cifras: los usos de la información

En la 1ra Reunión del CTA se remarcó la necesidad de evidenciar la diferencia entre datos e información para poner de relieve la cuestión de los usos de la información. Para

ello, se explora *el valor que estos usos tienen para la política pública*, más allá del estado de situación de la medición y los datos disponibles sobre VCMN+FF en la región (estudios 5 y 9).

En las entrevistas en profundidad realizadas para este documento, la autora del estudio 9 destacó que durante el proceso investigativo prevalece un imperativo ético de reconocimiento de los estándares y mecanismos de *derechos humanos* para la producción de información de calidad, homologable, comparable, accesible, pertinente y relevante en el contexto regional. Por su parte, las autoras del estudio 5 señalaron que la omisión del vínculo entre el fenómeno de la trata y la desaparición de mujeres y niñas y las violencias por razones de género extraída de los hallazgos, podría sugerir la persistencia de su invisibilización como violencias extremas por parte de la cooperación internacional y los Estados de la región. Consideran que esta tendencia se debe a *una proliferación del enfoque de seguridad ciudadana o punitivista en los análisis y abordajes de este tipo de fenómenos en la región*.

Los datos sobre trata y desaparición de mujeres y niñas no están disponibles sino para el análisis general de dichos fenómenos y sin perspectiva de género. En los registros administrativos de algunos países, las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia son visibles sólo a partir de dos variables: sexo y edad. Esta serie de omisiones en la lectura y comprensión de la naturaleza estructural y multicausal de los fenómenos ignora información relevante para las políticas de prevención y erradicación de las violencias extremas. Asimismo, limitan los usos sociales y públicos de la información, y la posibilidad de salvar vidas de mujeres y niñas, fundamentalmente, si ya sufrieron violencia (estudio 5).

En la producción estadística, *la unidad de análisis se traslada de la persona al expediente*. 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. En la entrevista realizada para este documento, la autora del estudio 9 sostiene: *“para pensar las políticas públicas de prevención y erradicación de la VCMN+FF resulta necesario trascender el lenguaje legal*

y jurídico y dejar de pensar en las problemáticas exclusivamente a partir de carpetas judiciales”. El fuerte componente normativo-jurídico-securitario está presente tanto en los registros como en las políticas públicas de prevención y atención de la VCMN+FF. La preeminencia de las herramientas jurídicas tiene un impacto significativo en la capacidad de los Estados para actuar más allá del campo jurídico e incluir otras dimensiones de la violencia que no están siendo abordadas desde una perspectiva reparatoria e integral.

Los actores clave pertenecientes a las instituciones con responsabilidad en la medición de la VCMN+FF consultados por los estudios, manifestaron que las dificultades y resistencias para incorporar la mirada interseccional y los enfoques de género y de derechos humanos en los registros administrativos, reside en que muchas veces los objetivos del dato persiguen otros fines, como la persecución o sanción (estudio 9). El análisis de género, diferencial e interseccional que debiera incorporar los fenómenos de trata, desaparición y femicidio/feminicidio, 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).

A lo largo de los intercambios en las reuniones del CTA se destaca la necesidad de contar con herramientas metodológicas con enfoque de género e interseccional (estadística descriptiva e inferencial). Los actores clave consultados señalaron que la creación de mecanismos interinstitucionales donde se discutan las herramientas de producción, gestión y análisis de los datos representa una buena estrategia para procurar la inclusión de estos marcos amplios de interpretación de los fenómenos de la VCMN+FF (estudio 5). Resulta necesario generar lógicas de diálogo entre productores y usuarios de la información para un análisis estadístico más sofisticado sobre las relaciones entre diferentes factores de riesgo, las circunstancias de ocurrencia y la vinculación entre las características individuales, familiares, y las de contexto (comunitarias y sociales) de la VCMN+FF.

3.4 La importancia estratégica de los sistemas de información para el desarrollo de políticas públicas de VCMN+FF

Los sistemas de información tienen una importancia central para el desarrollo de políticas públicas de formas extremas de VCMN, incluido el femicidio/feminicidio. Los diagnósticos sobre calidad y disponibilidad de los sistemas de registro de VCMN+FF en la región elaborados en los estudios 5 y 9 permiten identificar prácticas prometedoras y formular recomendaciones para su mejora.

En términos generales, la evidencia muestra que el desarrollo y uso de datos sobre desapariciones y trata de mujeres y niñas es significativamente menor que el uso de datos sobre femicidio/feminicidio para el desarrollo de las políticas públicas de VCMN. Aun así, las conclusiones de ambos estudios refieren que la coherencia, pertinencia y relevancia de los datos es el punto más débil de los sistemas de información en la región. Incluso, varios de los actores consultados no perciben que el mejoramiento de la calidad de los sistemas de información constituya un asunto central para el fortalecimiento de la política pública de prevención y erradicación de la VCMN (estudio 5). Sin dejar de reconocer las dificultades, se señala que los periodos de mayor avance en los sistemas nacionales de información corresponden con la conducción de cuadros técnico-políticos comprometidos con la erradicación de la VCMN, incorporando y enriqueciendo las lecciones aprendidas que existen a nivel regional (estudio 5). Como fue señalado por varias integrantes del CTA en las sucesivas reuniones, *esto significa que los avances tienen un poder acumulativo y replicador*. A continuación, se presentan las experiencias promisorias y las recomendaciones en materia de calidad de la medición de la VCMN+FF elaboradas en el marco del proceso de construcción colectiva de conocimiento.

3.4.1 Experiencias promisorias

México: El Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (BANAVIM) está a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y desarrollado por el INEGI en coordinación con otros organismos

públicos. Se trata de una herramienta tecnológica donde las instituciones integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, pueden ingresar información sobre los casos de violencia contra las mujeres atendidos o identificados en el ejercicio de sus respectivas atribuciones; Comisión Especial de Seguimiento de Femicidios de Niñas y Adolescentes.

Argentina: Registro Iberoamericano de Femicidios de la Cumbre Judicial Iberoamericana; capacitación obligatoria a todo el personal de la administración pública acerca de violencia de género a propósito de la promulgación de la Ley Micaela; Registro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de acuerdo con una definición operativa de femicidio acorde con los Estándares Internacionales de la Convención de Belém do Pará; registro y elaboración de informes de travesticidios/ transfemicidios; registro y publicación de femicidios vinculados; publicación de bases de datos abiertas protegiendo datos personales de víctimas y sujetos activos; publicación de informes especiales solicitados por diferentes organismos públicos o privados; publicación de informes de los observatorios de seguimiento de la actuación del sistema de justicia.

Chile: El Circuito Intersectorial de Femicidio (CIF) es un sistema de registro que se utiliza para caracterizar a las víctimas y su familia con el objetivo de garantizar servicios de asistencias adecuados, y por otra parte, también alimentan estudios sobre el fenómeno a nivel nacional; Circuito Intersectorial de Femicidio, como mecanismo de articulación de las diversas instituciones del Estado para efectos de registro de los casos de femicidio y respuesta a sus víctimas directas e indirectas, cuenta con un sistema informático de registro intersectorial e interoperable.

Brasil: Base de Datos Nacional del Poder Judicial para el almacenamiento centralizado de datos y metadatos procesales para todo el Poder Judicial, así como la elaboración de un estándar taxonómico único para clasificación y movimiento de procesos.

Uruguay: Investigación sobre Femicidios en Uruguay. Análisis para la homogeneización

de criterios y su categorización” (MIDES/ Inmujeres, 2019) a fin de generar un modelo de medición integrado.

Perú: El Registro de Femicidio del Ministerio Público se adecúa a los parámetros establecidos en el Sistema de Gestión de la Calidad del Observatorio de Criminalidad, certificado bajo la Norma Internacional ISO 9001:2008, que utiliza cinco parámetros de gestión de calidad de la información; Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC), donde la cifra oficial de femicidio resulta de un proceso de estandarización de las estadísticas de femicidio que permiten contar con cifras debidamente verificadas, contrastadas bajo una metodología común, a partir de un proceso de comparación de las víctimas consignadas en los registros de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Registro de Femicidio del Ministerio Público.

3.4.2 Recomendaciones generales

A continuación, se sintetizan las principales recomendaciones generales formuladas por los estudios a partir de los estándares básicos desarrollados por las convenciones internacionales aplicables en materia de estadísticas y sistemas de información que guardan relación con los hallazgos de los procesos investigativos.

Recomendaciones para los países:

- Desarrollar sistemas de información que integren variables e indicadores significativos para el análisis y monitoreo de los fenómenos indagados, como parte de la debida diligencia reforzada de los Estados en materia de prevención y erradicación de la VCMN, con enfoque diferencial étnico-racial, y enfoques interseccional e intercultural.
- Fortalecer los marcos institucionales y normativos para el mejoramiento de las estadísticas de género desde una mirada integral.
- Incorporar normas o protocolos especializados para los registros administrativos, que contemplen un conjunto de variables

mínimas a fin de caracterizar adecuadamente a los fenómenos, en observancia a las diferentes propuestas internacionales en la materia.

- Asegurar la trazabilidad de la gestión estadística basada en evidencia entre las distintas instituciones de la función ejecutiva y judicial que se encuentran en la ruta crítica de abordaje de estos fenómenos.
- Integrar las categorías de atención, protección y reparación en los sistemas de información, a fin de asegurar la integración de los procesos de recolección y gestión de las distintas entidades, con centralidad en las víctimas y sobrevivientes como sujetos de derechos.
- Incluir en los sistemas de indicadores y variables el enfoque interseccionalidad y los factores de vulnerabilidad y riesgo por violencia de género y sus formas extremas.
- Promover y fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional que involucren a los sectores de seguridad, justicia, estadístico y los MAM para la definición de una metodología de validación de la información sobre VCMN+FF.
- Promover la construcción de abordajes conceptuales y metodológicos comunes sobre la relación y conexidad entre los fenómenos de femicidios/feminicidios, trata y desaparición de mujeres y niñas como expresiones extremas de violencia basada en género.
- Fomentar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de producción, gestión y análisis de la información sobre VCMN+FF, para cooperar en el objetivo de producir estadísticas significativas que expresen la multicausalidad y la multidimensionalidad de las violencias por razones de género y sus formas extremas.
- Dotar de recursos financieros y humanos calificados en las entidades que diseñan y producen estadísticas, y en aquellas encargadas de su captura, verificación y divulgación. Esto no sólo permite asegurar

la correcta interpretación de los datos, sino que contribuye a crear capacidades en las instituciones.

- Desarrollar una guía orientadora con criterios comunes que sume al logro de avanzar hacia sistemas de información integrados e interoperables de los registros administrativos, que superen la dispersión de la información entre varias instituciones.

Recomendaciones para la cooperación internacional:

- Sensibilizar y fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones competentes para capturar, registrar datos sobre femicidios/feminicidios y otras formas de VCMN.
- Fortalecer las capacidades de las organizaciones de sociedad civil a nivel nacional y regional para la recopilación, validación y difusión de la información sobre trata, desaparición de mujeres y niñas y femicidio/feminicidio.
- Promover el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre países, desde la cooperación y asistencia regional e internacional, incluida la cooperación sur-sur.

Para las agencias del SNU:

- Seguir invirtiendo en construir capacidades técnicas e interpretativas en la producción de estadísticas en virtud de los compromisos de la Estrategia de Montevideo hacia el 2030. Ello implica la incorporación del enfoque de género, no sólo en los sistemas de información relacionados con la prevención y erradicación de la violencia por motivos de género, sino también en los campos de seguridad y justicia.
- Avanzar en la elaboración de un protocolo regional para la construcción de indicadores de femicidios/feminicidios con conceptos y variables mínimas consensuadas para facilitar la comparabilidad de los datos a nivel regional y mejorar la comprensión del fenómeno en la región.



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

04

● Capítulo 04

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 todos los países de la región, resulta necesario revisar su impacto en los casos de femicidio/feminicidio, donde los sistemas de justicia se ponen en acción. Este capítulo tiene como objetivo analizar el rol del Poder Judicial de los Estados como último eslabón en su obligación de investigar, sancionar y reparar en situaciones de violencia extrema por razones de género. A partir del análisis de experiencias concretas, se exponen los hallazgos y conclusiones sobre las respuestas de los sistemas de justicia ante casos de femicidio/feminicidio en la región desde un enfoque de género, interseccional, multicultural y de derechos humanos.

4.1 Avances normativos y la figura del femicidio/feminicidio como tipo penal en la región

En las últimas décadas la legislación de 18 países³⁷ de la región ha sido reformada para mejorar el abordaje de la violencia por razones de género e incorporar la figura del femicidio/feminicidio. No obstante, los niveles de femicidio/feminicidio no han disminuido en relación con el crecimiento de las intervenciones de las políticas públicas, de las instituciones dedicadas a la lucha contra las violencias y la incorporación de presupuestos con perspectiva de género para el financiamiento de estas intervenciones (estudio 7).

Todos los países de América Latina -excepto República Dominicana- han aprobado normas que sancionan fenómenos conceptualizados

como femicidio/feminicidio³⁸. El panorama es diverso y heterogéneo: en primer lugar, la mayoría de las normativas los incluyen como tipos penales autónomos y no como figuras “agravantes” del tipo penal de homicidio (como es en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay). La tendencia a crear una figura particular de femicidio/feminicidio implica una expectativa social respecto de su potencial rol facilitador en la persecución de dicho delito a partir de la visibilización de la problemática, pero responde más a una concepción política que jurídica. Los hallazgos muestran que no hay evidencia concreta sobre esta relación, sino que en el proceso de investigación y sanción, participan otros factores más allá de la figura penal en la norma (estudio 7).

En segundo lugar, hay una variedad en las escalas penales: en algunos casos se elevan las penas y en otros casos se mantienen igual que un homicidio agravado. No existe tampoco una caracterización uniforme en relación con la figura, ya que en algunos casos se limita al carácter “íntimo”. Por otra parte, en algunas normativas se incluye una mirada para contextualizar algunas intersecciones según el caso (por ejemplo, en Colombia, Chile, El Salvador Brasil y Perú, donde se considera la situación de discapacidad de la mujer, a diferencia de Argentina, Chile, El Salvador y Uruguay, que reconocen como agravantes situaciones de odio frente a la identidad sexo-genérica).

En tercer lugar, existe una correlación directa entre las leyes integrales de protección y las leyes de regulación del femicidio/feminicidio: son 13 los países de la región que han regulado esta figura penal y cuentan con una ley

³⁸ Si bien en este capítulo no se analizan casos de femicidio/feminicidio en el marco de delitos cometidos por el CO, en el estudio 6 se formulan recomendaciones con respecto a los marcos normativos sobre la vinculación entre VCMN+FF y CO. Sintéticamente, los principales desafíos identificados en relación a los marcos normativos son: necesidad de adecuar la tipificación del delito de femicidio/feminicidio en los diversos países de la región de acuerdo a los estándares internacionales y la propuesta del MESECVI que incluya el femicidio/feminicidio no íntimo y establezca de manera expresa al CO como perpetrador del delito; necesidad de adecuar los tipos penales de tortura y desaparición forzada y falta de establecimiento de los atenuantes de las penas y criterios de oportunidad reglados en los casos de mujeres, niñas, niños y adolescentes que cometen delitos por mandatos de las organizaciones criminales, y necesidad de mejorar la normativa sobre prueba anticipada a fin de que la mujer o niña víctima brinde una sola declaración, evitando situaciones de vulnerabilidad y re victimización.

³⁷ Argentina, Bolivia(Estado Plurinacional),Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)

integral³⁹. Se expresa aquí una transición hacia la consolidación de marcos regulatorios cada vez más sistémicos y sólidos en el abordaje de las violencias de acuerdo con sus distintas manifestaciones y evidencia los vínculos profundos entre las manifestaciones de violencia y el femicidio como su forma extrema.

Usos de los términos femicidio/ feminicidio

Carcedo (2010) señala que la VCMN refiere a expresiones de violencia que se dirigen contra las mujeres y niñas no en forma casual, sino que derivan de la condición de discriminación y subordinación de la población femenina. Hay coincidencias en señalar que el concepto de femicidio refiere a los homicidios de mujeres por razones de género, ya sea que ocurran en el ámbito privado o público, donde la violencia es consecuencia de las relaciones desiguales de poder, discriminación y control sobre las mujeres (Kohan, 2018; Carcedo y CEFEMINA, 2010). En general se entiende que el femicidio/ feminicidio es el asesinato intencional de una mujer por el hecho de ser mujer (OPS, 2013). Es importante resaltar que no todo homicidio de una mujer es un femicidio/ feminicidio, sino aquellos en los que es identificable una lógica vinculada con las relaciones desiguales de poder entre géneros (estudios 5 y 9). Una distinción clásica es la que realiza Lagarde (2008) sobre femicidio y feminicidio. El feminicidio se configura cuando “concurran, de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión parcial o total de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes”. Este sería el componente político que constituye el feminicidio para la autora y en el femicidio dicho componente se encuentra ausente (estudios 6 y 7). En los estudios y en las entrevistas realizadas para este documento se destacan las dificultades jurídicas

y técnicas del uso de conceptos contruidos políticamente como forma de visibilización de un problema público.

4.2 Transformaciones en los sistemas procesales penales y el rol de los protocolos

Los sistemas procesales penales tienen un rol central en el establecimiento de las reglas formales y prácticas que regulan los procesos de investigación para la aplicación del derecho ante casos de femicidio/feminicidio. Un rápido recorrido por los procesos de reformas de los procedimientos penales que transitaron desde un sistema de acusación inquisitorial a un sistema acusatorio adversarial puede ayudar a comprender las prácticas de los sistemas de justicia ante casos de VCMN+ FF en la actualidad.

4.2.1 Los sistemas procesales penales: del modelo inquisitorial al modelo acusatorio

Si bien en cada país las reformas en los sistemas procesales penales tienen diversos recorridos, en las últimas décadas se realizó una transición de un *modelo acusatorio inquisitorial* hacia un *modelo acusatorio adversarial*. El *modelo inquisitorial* de los sistemas procesales penales partía de la figura de supuesta imparcialidad de un juez o jueza que dirigía el proceso de investigación. El *modelo acusatorio adversarial*, por su parte, se caracteriza por la presencia en la dirección de la investigación de una institución diferente del Poder Judicial, como los Ministerios Públicos, a los que se les brindan las herramientas para poder avanzar en las investigaciones, mientras que el juez o jueza puede observar de forma imparcial el proceso. Se llama “adversarial” precisamente por la oposición que existe entre la defensa, que busca el cumplimiento de las garantías de la persona imputada, y la fiscalía, que lleva adelante la acusación. Se trata de un cambio de paradigma en el que se reasignan los roles de los actores de la Justicia en el tratamiento de las causas. En lugar de sostener la doble función de jueces que dirigen las investigaciones y también toman decisiones -el sistema inquisitivo

39 De los países de la región que han regulado el femicidio/ feminicidio, los 13 países que cuentan con una ley integral son: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Mientras que Chile, Honduras y República Dominicana se encuentran en proceso de debatir una ley integral contra todas las formas de violencia por razones de género.

acusatorio-, se pasa a un sistema acusatorio en el que cambia esa forma de llevar a cabo los procesos, asignando a las fiscalías la tarea de investigar. Se distinguen así las tres partes que intervienen en un proceso penal: la jueza o el juez; la defensa de la persona imputada; y la fiscalía que dirige la investigación y realiza la acusación (estudio 7).

Los códigos de procedimiento se identifican de “primera generación” cuando comprenden aquellos ordenamientos que combinan características propias de un sistema inquisitivo con aspectos del modelo acusatorio -como un primer avance en el intento de dejar atrás el modelo de inquisición “pura” (estudio 7)- y de “segunda generación” cuando dan cuenta de un mayor grado de avance en ese proceso al armonizar notas propias del sistema acusatorio y aspectos privativos del sistema adversarial. La tendencia en la región es ir hacia la consolidación de sistemas de “segunda generación”.

4.2.2 Protocolos y guías de actuación para investigación de casos de femicidio/feminicidio

En 2012, OACNUDH y ONU MUJERES en el marco de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, iniciaron un proceso colaborativo para el diseño de una herramienta útil cuyo resultado fue el “Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios) en la región”⁴⁰. Se trata de un instrumento práctico destinado a ser aplicado por los funcionarios y las funcionarias responsables de llevar adelante la investigación y persecución penal de esos hechos. El “Modelo de Protocolo” ha inspirado y acompañado los procesos de adecuación de instrumentos en el mismo sentido en cada país.

En este sentido, la mayoría de los países han incorporado protocolos de actuación⁴¹ para la investigación de los femicidios/feminicidios, que resultan guías clave para el accionar del sistema procesal penal. Son herramientas que contribuyen a mejorar las respuestas ante los casos, orientar investigaciones eficaces y colaborar en la construcción de una cultura de la no impunidad, lo cual implica también una forma de reparación para la víctima y sus familias. Sin embargo, resulta necesario aclarar que la mera existencia de los protocolos, no garantizan su correcta aplicación.

4.3 Transformaciones concretas: experiencias de investigación, sanción y reparación ante casos de femicidio/feminicidio

Ante la amplitud de respuestas regulatorias a nivel regional para abordar los femicidios/feminicidios, el análisis de casos concretos permite poner en diálogo las prácticas de los sistemas de justicia -a través de la persecución penal, la investigación, la evaluación de las pruebas, el acompañamiento de las víctimas, de sobrevivientes y la sanción de los perpetradores- con las reformas legislativas y de las reformas estructurales y procedimentales. En otros términos, facilita la comprensión de cómo se traducen en la práctica y cómo y en qué medida impactan los marcos normativos en la sanción y reparación en los casos de femicidio/feminicidio.

El análisis crítico del funcionamiento en la práctica se realizó a partir de un conjunto de sentencias sobre casos identificados como paradigmáticos. Dichas sentencias no representan el estado general de la jurisprudencia pero son válidas para mostrar el estado de los debates que se sostienen en la región en torno a las investigaciones y sanciones

40 OACNUDH y ONU MUJERES (2014) Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/modelo%20de%20protocolo.ashx?la=es>

41 Según especialistas del INECIP, la incorporación de protocolos y guías de actuación fortalece las arquitecturas institucionales y técnicas para mejorar las respuestas ante los femicidios/feminicidios en cuyas investigaciones también se recomienda tener en cuenta: leer en forma exhaustiva cada causa; pensar cada caso de manera simple, evitando caer en estereotipos; realizar un análisis interseccional; construir datos y sistematizar la información producida; realizar un trabajo interdisciplinario; utilizar un lenguaje llano; monitorear las violencias previas y trabajar con múltiples hipótesis de investigación (INECIP-CIAV, 2020).

de los femicidios/feminicidios, y representan un recorte del proceso judicial en su etapa final. Los casos de femicidio/feminicidio son: en Argentina (Caso de travesticidio de Diana Sacayán, Caso de femicidio de Julieta González y Caso de femicidio de Lucía Pérez); en Bolivia (Estado Plurinacional de) (Caso de feminicidio de María Isabel Pillco y Caso del feminicidio de Mónica Guachalla Larico); en Chile (Caso del femicidio frustrado de Nabila Rifo, Caso del femicidio frustrado de Ayleen Angélica Miranda Villalobos; Caso del femicidio de María Edita Nilo y Caso del femicidio de Isidora González), y en Colombia (Caso del femicidio de Claudia Patricia Quesada Garzón y Caso del femicidio de Karen Montes).

4.3.1 Hallazgos

Los hallazgos del estudio 7 dan cuenta de las dificultades que enfrentan las víctimas sumadas a la escasez de recursos con los que cuentan para materializar los reclamos por el acceso a la justicia. Asimismo, ponen de manifiesto las tensiones que atraviesan los procesos de investigación de femicidios/feminicidios, los determinantes que los favorecen u obstaculizan y las estrategias y alianzas que se van tejiendo entre diferentes actores para sortear los desafíos que siguen siendo muy significativos. Para el análisis se consideraron cinco elementos: la interpretación del tipo penal, la satisfacción del deber de debida diligencia, los estereotipos de género presentes en las decisiones judiciales, la perspectiva interseccional y las reparaciones y garantías de no repetición.

Con respecto a 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 -como la subordinación, el estado de embarazo, el contexto de vulnerabilidad, en los casos María Isabel Pillco y Mónica Guachalla Larico [Bolivia (Estado Plurinacional de)]-. Esto significa que la falta de contextualización puede obstruir la aplicación correcta de la figura del femicidio/feminicidio.

En lo que respecta a 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 (Caso María Isabel Pillco [Bolivia (Estado Plurinacional de)]). 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 (caso Miranda Villalobos [Chile] y caso Patricia Quesada [Colombia]).

Acerca de los *estereotipos de género en las decisiones judiciales*, el caso de Lucía Pérez [Argentina] deja al descubierto la forma en la que funcionan los estereotipos de género. 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. Por su parte, el Caso de Nabila Rifo [Chile] ilustra el impacto que tiene 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.

En cuarto lugar, sobre la *perspectiva interseccional*: 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. El caso es paradigmático en el uso político del término de “travesticidio” para su visibilización. Se aplicó la figura de “violencia de género” -requisito típico de la conducta violenta ejercida “contra una mujer”- por la identidad de género autopercibida. En este sentido, la interseccionalidad por motivos de identidad de género impacta en las condiciones de vida y experiencias de violencia institucional contra el colectivo travesti-trans.

En quinto y último lugar, *las reparaciones y garantías de no repetición*: las sentencias pueden dar cuenta de la dimensión reparatoria y del propio proceso judicial como en los casos de Isidora González [Chile], en el que la sentencia consideró que la condena debía ser una medida para el grupo familiar por la afectación moral y, en el caso del travesticidio de Diana Sacayán [Argentina], las medidas de reparación y de no repetición ocuparon un lugar importante en los alegatos tanto de la querella como del Ministerio Público Fiscal.

4.3.2 Prácticas positivas

Los hallazgos permiten identificar una serie de aspectos, experiencias y prácticas valoradas en forma positiva por las/os actores y que resultan componentes claves para fortalecer el *acceso a la justicia y reparación* ante casos de femicidio/feminicidio o sus tentativas. En el análisis se destacan el rol de las familias y las organizaciones feministas; la perspectiva interseccional en las respuestas integrales; la especialización de las instituciones judiciales y las reparaciones integrales y transformadoras.

El rol de las redes de mujeres, organizaciones feministas y colectivos de la diversidad

Todos los estudios multidimensionales hacen hincapié en el rol central de las organizaciones de mujeres y del movimiento feminista en la región como actores sociales y políticos que interpelan a los Estados y a los gobiernos, y que a través de su incidencia contribuyen a la construcción de ciudadanías activas y participativas. En particular la incorporación de los tipos penales y las legislaciones de tipificación de las VCMN+FF en la región ha sido, en gran medida, producto del activismo de estas organizaciones. Las demandas se han tramitado en los países de diferentes maneras dentro de sus marcos normativos y códigos penales. Los estudios demuestran la relevancia del activismo, 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, es fundamental tanto para las sobrevivientes de intentos de femicidios como para las familias de víctimas de violencia.

Las respuestas integrales: los servicios desde una perspectiva interseccional

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. Para las sobrevivientes de un femicidio/feminicidio frustrado su recuperación incluye no solo las marcas físicas sino emocionales, sociales y familiares. 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. Las medidas de no repetición y de reparación integral deben considerar el acompañamiento posterior de esa familia, en su nueva situación. La obligación del sistema es garantizar que el acceso a medidas de protección integral y garantías de no repetición no dependa de las voluntades individuales sino que sea parte de la respuesta institucional vigente.

Las instituciones especializadas en el ámbito del sistema de justicia: investigar y juzgar con perspectiva de género.

La incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en el derecho penal y sus procesos impulsada por juristas feministas ha estado enfocada en la producción de evidencias y desarrollos argumentativos para transformar las prácticas desde una mirada crítica al derecho androcéntrico. 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, en particular en el contexto de los regímenes procesales penales más modernos donde se busca facilitar una intervención más activa de parte de las víctimas.



Foto: PNUD Guatemala. Conferencia de Prensa Campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas (2017).

Reparaciones integrales y reparaciones transformadoras

Las consecuencias de los femicidios/feminicidios o sus tentativas son profundas. 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.

4.3.3 Experiencias promisorias

Argentina: La Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) del Ministerio Público Fiscal de la nación argentina. La existencia de fiscalías especializadas con recursos técnicos, humanos e institucionales adecuados y suficientes para intervenir de manera temprana y sostenida en los procesos de investigación, desde una perspectiva de género e interseccionalidad. La Ley 27.499 o “Ley Micaela” que establece las capacitaciones sistemáticas y obligatorias en materia de violencia de género e igualdad para todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles, en los tres poderes

del Estado. La “Guía de Buenas Prácticas para la actuación fiscal en casos de travestidismos” (UFEM) para investigar con perspectiva de género e interseccionalidad. El “Programa de Justicia Restaurativa y Derechos Humanos” de la Ciudad de Buenos Aires que cuenta con talleres “sobre género y cultura” direccionados a “sujetos imputados o condenados en casos vinculados a hechos de violencia de género conforme la Ley Nacional N° 26.485. El mecanismo de participación ciudadana para el control social de los casos como la acusación de la Comisión Bicameral de Procedimiento para el Enjuiciamiento de Magistrados de Buenos Aires a los miembros del TOC en el caso Pérez.

Colombia: Las prácticas de los Ministerios Públicos en las investigaciones con fiscalías especializadas en los sistemas procesales penales. El “Manual de directrices mínimas para la investigación de hechos delictivos que atenten contra la vida de las mujeres en razón de género”, actualizado por la “Guía de Actuación para Medidas de Protección, de Asistencia, Seguridad y Reparación Integral de Daños a Víctimas Directas e Indirectas de Violencia en Razón de Género y el Protocolo para la Investigación, Sanción y Reparación Integral de Daños en Violencia de Género, elaborados por la Fiscalía General del Estado”.

Bolivia: La actuación de la Comisión de Constitución, Legislación y Sistema Electoral de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia como mecanismo que promueve la participación ciudadana en el control social de los casos, para la transparencia en la aplicación de las normas.

4.3.4 Recomendaciones a los países

A continuación, se presentan recomendaciones específicas para el fortalecimiento de las respuestas estatales ante la investigación, sanción y reparación en casos de femicidios/feminicidios o sus tentativas.

Para mejorar el acceso a la justicia:

- Garantizar la producción y publicación periódica de información pública, incluyendo las sentencias.
- Establecer mecanismos transparentes de rendición de cuentas respecto del trabajo de Ministerios Públicos y Poder Judicial.
- Promover la sanción y aplicación efectiva de legislación que establezca la obligatoriedad de las capacitaciones para agentes estatales, formaciones que incluyan una evaluación de su impacto.
- Garantizar el financiamiento de las instituciones creadas para promover la aplicación de una perspectiva de género en el ámbito de los Ministerios Públicos y el Poder Judicial, con monitoreo de su gestión.

Para promover la participación de las víctimas y sus familias:

- Generar mecanismos que faciliten y mejoren las condiciones para la participación de las víctimas, como la disponibilidad de patrocinio jurídico gratuito y representación.
- Establecer políticas integrales de acompañamiento jurídico, psicológico y social para las víctimas y sus familias.
- Promover marcos normativos que contribuyan a fortalecer los derechos de las víctimas y sus familias, incluidos los mecanismos de reparación integral.

La pandemia por el COVID-19, intensificó la violencia contra las mujeres y las niñas en todos los países del mundo. Las medidas de bloqueo han ayudado a limitar la propagación del virus, pero las mujeres y las niñas que sufren violencia en sus hogares quedaron cada vez más aisladas de las personas y los recursos de asistencia y acompañamiento. En este contexto, los poderes judiciales desempeñaron sus tareas de una forma atípica, en muchos casos, reduciendo su actividad a las cuestiones “más urgentes”. En los países incluidos en el estudio 7, las situaciones de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes fueron consideradas como asuntos de urgencia. En Chile se dictó, entre otras medidas, un Auto Acordado en donde se instruyó a los tribunales de familia y penales para que revisaran de oficio las medidas cautelares de protección en favor de personas en situación de vulneración, entre ellas a mujeres y niñas víctimas de violencia. En Argentina se elaboraron documentos sobre medidas urgentes sugeridas a fiscales ante casos de violencia por razones de género, y el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad solicitó la renovación automática de las medidas de protección judicial. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se dictó un instructivo para las fuerzas de seguridad para que las mujeres en situación de violencia de género no estén sujetas a sanciones y pudieran salir en el contexto de las medidas de encierro vigentes por el COVID 19. En Colombia, a través de su Ministerio de Justicia y del Derecho se establecieron criterios de priorización para la atención en las Comisarías de Familia en casos excepcionales que incluyeran riesgo de feminicidio, violencia y abuso sexual, entre otros (estudio 7).

En suma, a pesar de los avances logrados en los últimos años y de la existencia de prácticas promisorias, son necesarias acciones urgentes frente a la falta de acceso a la justicia y la consolidación de situaciones de impunidad frente a los femicidios/feminicidios se repiten en la región. La puesta en marcha de respuestas integrales y oportunas, con perspectiva de género e interseccionalidad que desafíen los límites tradicionales en la aplicación del derecho son acciones que requieren de un esfuerzo articulado y sostenido entre actores diversos.

4.4 La respuesta de los sistemas de justicia ante casos de VCMN + FF en el contexto de pandemia por COVID-19

05

● Capítulo 05

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

Los estudios multidimensionales sobre VCMN+FF en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad 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 todo el proceso. En este capítulo se recuperan sus principales características que ayudan a comprender el contexto general que ambientó la producción de los hallazgos, conclusiones y evidencias para el desarrollo de un conocimiento unificado.

5.1. Genealogía, estructura y dinámica del proceso de construcción colectiva de conocimiento

La elaboración de los estudios se sustentó en un proceso de construcción colectiva de conocimiento 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 ocho 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) (Anexo 4). 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.

Los diálogos e intercambios se organizaron en torno de tres reuniones virtuales en las que participó el CTA completo y las/os autoras/es de los estudios de acuerdo con una metodología común replicada en cada instancia: paneles técnicos (3 en la 1ª reunión, 4 en la 2ª y 5 en la 3ª) sobre los estudios, divididos por afinidad temática, con breves presentaciones de las autoras, una ronda de comentarios de las/os expertas/os asignadas/os por estudio y ronda de reacciones/respuestas de las autoras a los comentarios (Anexo 5). Luego de esta instancia, los/as demás expertos/as también pudieron tomar la palabra, hacer sus aportes a través del chat del Zoom, e incluso hacer llegar sus comentarios por correo electrónico. La incorporación -a partir de la 2ª reunión- de un panel de discusión inter-paneles al final de las jornadas añadió una instancia más de intercambio muy fructífera cuyo objetivo fue identificar los puntos de contacto, complementariedades y/o divergencias entre los estudios para avanzar en su articulación de cara al proceso de gestión de conocimiento consolidado. En la última reunión se presentaron los lineamientos generales de la sistematización y consolidación de los resultados y evidencias de los estudios multidimensionales que se presentan en este documento.

La variación de los espacios de interlocución entre las autoras/es de los estudios y las/os expertas del CTA organizados en los paneles –excepto los estudios 5 y 9 orientados a la disponibilidad y calidad de datos sobre VCMN+FF- hizo posible la escucha y el diálogo cruzado entre las autoras en torno a los ejes transversales que atraviesan los escenarios (Anexo 5). A partir de la 2ª reunión se retomaron los avances parciales, comentarios, orientaciones y sugerencias del encuentro anterior para continuar la conversación que culminó al final del 3º encuentro.

La elaboración, seguimiento y acompañamiento de los estudios transcurrieron en forma íntegra durante la pandemia del COVID-19 con todo lo que esto implicó, en términos colectivos para los países de la región y subjetivamente para cada una de las personas que participaron. Ello motivó la suma de una indagatoria específica para explorar los efectos del COVID-19 en las mujeres y niñas en diferentes situaciones de

movilidad (migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas, entre otras) en México, Centroamérica y República Dominicana⁴². Las medidas sanitarias de aislamiento y restricciones a la circulación vigentes en todos los países de la región impidieron la realización de trabajo de campo en forma presencial previsto en los estudios. Los diseños metodológicos debieron incorporar herramientas de la modalidad virtual, cuando las condiciones de seguridad y de acceso tecnológico lo hicieron posible. Las preocupaciones por las transformaciones que involucra esta modalidad- sujetos participantes, recursos tecnológicos disponibles, acuerdos previos, entre otras- formaron parte de los intercambios de la primera reunión del CTA. Este cambio en las estrategias para realizar el trabajo de campo tiene múltiples implicancias. Desde el punto de vista ético exige vigilancia respecto de la relación entre la mediación tecnológica y la participación de las personas entrevistadas. Desde el punto de vista epistemológico supone considerar que el conocimiento se construye de otra manera, a través de narrativas situacionales y experienciales compuestas de conocimientos, emociones y descripciones relacionales diacrónicas y sincrónicas, expresados en el espacio virtual.

5.2. “Llenando huecos”⁴²: la cocina del proceso colectivo de gestión de conocimiento

En el proceso general de seguimiento, consulta y asesoramiento del CTA cada reunión tuvo un objetivo específico: en la 1ª se realizó una revisión técnica de los primeros avances de los estudios y de la formulación de las propuestas metodológicas y sustantivas; en la 2ª el diálogo giró en torno de los nuevos avances de los estudios y la formulación de nuevas propuestas metodológicas y sustantivas con la retroalimentación de los aportes del CTA; finalmente en la 3ª reunión se presentaron los hallazgos y recomendaciones de los estudios, se formularon nuevos comentarios para incorporar en sus versiones finales y aportes al proceso

de consolidación y sistematización de los resultados y evidencias.

5.2.1. Contexto teórico y estrategias metodológicas

En la revisión técnica de los marcos conceptuales de los estudios, las lecturas críticas del CTA y los diálogos con las autoras aportan profundidad a las reflexiones epistemológicas sobre cómo se buscaba orientar las indagaciones a través de los conceptos y enfoques -de género, interseccional, multicultural, de derechos humanos, intergeneracional, entre otros, presentados en el capítulo 1.

Los usos del *enfoque* interseccional en relación con la multidimensionalidad y su traducción concreta y adecuada en las decisiones metodológicas, son recurrentes en el proceso. Las tensiones entre el afán generalizador de algunas investigaciones y la necesidad de contar con estudios de caso que permitan estudiar las especificidades en contextos concretos son expresión de ello. Esto es claro, por ejemplo, en los señalamientos acerca de los alcances geográficos de los estudios 1 y 2 sobre migraciones en la región y los posibles obstáculos para llevarlos adelante en la variedad de contextos específicos incluidos. Si bien en el estudio 1 se llevaron adelante dos estudios de caso, las condiciones vigentes limitaron el diseño metodológico inicial a la realización de entrevistas virtuales a representantes de diferentes organizaciones pero imposibilitaron la realización del trabajo de campo con las mujeres migrantes. Los estudios 1 y 2 contaron con una fuerte colaboración de la OIM que brindó asistencia técnica y apoyo logístico y operativo para contactar a las instituciones y referentes para que las consultoras pudieran acceder a información de primera mano.

Asimismo, la articulación entre la interseccionalidad con el enfoque intercultural es un eje de diálogo muy interesante con aportes de representantes del GRSC que destacan -tanto en sus intervenciones en el CTA como en el grupo focal realizado- la necesidad de pensar la cuestión étnica y racial “desde los territorios” y desde los “saberes ancestrales” como elementos transformadores en las prácticas culturales. La investigadora principal del estudio 4 entre-

42 “Los impactos de la pandemia de la COVID-19 en las mujeres y niñas migrantes” elaborado conjuntamente por Isabel Gil Everaert (E1) y María José Chaves Groh y Larraitz Lexartza Artza (E2)

vistada para la elaboración de este documento destaca la pertinencia de realizar más estudios particulares dadas las dificultades de abarcar en un solo estudio “bajo el enfoque interseccional” a todos los grupos de mujeres con desventajas a partir de la idea de que todas pueden enfrentar algo similar aunque se las nomine según sus diferencias. El enfoque interseccional debería permitir observar no sólo cómo se puede exacerbar la violencia sino las particularidades de exacerbación en cada grupo, y a partir de las mismas brindar evidencia al Estado para la toma de decisiones en materia de atención, prevención, sanción y reparación con estrategias de respuesta a la medida de estas especificidades.

La interseccionalidad aparece ligada entonces no solo a los puntos de sutura específicos de las diferentes identidades en contextos específicos sino a los saberes a partir de los cuales se construye el conocimiento desde los territorios. La interseccionalidad circula en este proceso con múltiples sentidos: como enfoque, como herramienta heurística y como metodología, pero también como propuesta para pensar la articulación teórico-política, territorial y epistemológica en la producción del conocimiento y su traducción en las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil. El reconocimiento de las prácticas ancestrales de las mujeres indígenas y afrodescendientes como elementos de transformación social y política para la garantía de los derechos humanos de las mujeres en sus territorios resulta fundamental (CTA). Más allá de la presencia retórica de los enfoques conceptuales, los comentarios y aportes de varias de las representantes del CTA revelan la preocupación acerca del alcance de las herramientas metodológicas para recuperar las voces de las mujeres, niñas y adolescentes cuyas vidas están en riesgo. Si bien el enfoque intergeneracional está presente en el análisis del *continuum* de violencias que atraviesa la vida de las mujeres, en relación con las *niñas* estuvo presente la inquietud acerca de las limitaciones para contar con sus voces en los estudios (1ra Reunión del CTA).

Así mismo también aparecen inquietudes acerca de cómo se relacionan entre sí los enfoques conceptuales y sus efectos concretos en las políticas públicas. ¿Cuánto pesa mirar las

vulnerabilidades para evaluar las condiciones de posibilidad para la autonomía y la agencia de las mujeres migrantes con desventajas interseccionales? ¿Qué efectos puede tener esto en el diseño de políticas migratorias con enfoque de género e interseccionalidad? En algunas de las entrevistas realizadas se advierte la relevancia de prestar atención a ciertas relaciones jerárquicas entre los enfoques para ver, por ejemplo, si el énfasis está puesto en las vulnerabilidades o en la interseccionalidad. O cómo el enfoque de género puede estar presente en un escenario de alta vulnerabilidad como la trata de personas y no en otros procesos como las movilidades migratorias o el narcotráfico. En todo caso, se trata de aportes conceptuales y enfoques para pensar las respuestas concretas de los Estados y de los gobiernos y de las intervenciones de las agencias de cooperación internacional.

En relación con las estrategias metodológicas, las lecturas y comentarios del CTA revelan la preocupación de promover la recolección suficiente de información de variadas fuentes y voces de las propias mujeres víctimas/sobrevivientes y/o de las familias. Con las limitaciones impuestas por la pandemia del COVID-19, la búsqueda de ir *más allá del dato oficial* respaldó el uso de las entrevistas en profundidad y los grupos focales para la generación de información con utilidad para la toma de decisiones en la política pública. En la 1ra Reunión del CTA se remarcó la necesidad de evidenciar la diferencia entre datos e información para poner de relieve la cuestión de los usos de la información. Los intercambios en torno a la disponibilidad y calidad de datos sobre VCMN+FF en la región, ocupan un lugar destacado. El estudio 9 contó con una fuerte colaboración de la CEPAL a través del OIG que brindó asistencia técnica y seguimiento durante el proceso investigativo.

Los *aportes de la sociedad civil* (dentro y fuera del CTA) fueron centrales en el proceso de construcción de la información a través de la incorporación de datos, conceptualizaciones, experiencias y miradas de las organizaciones de mujeres feministas y defensoras de los derechos humanos. Sus demandas activas y sostenidas interpelan al Estado para brindar respuestas institucionales con enfoque

interseccional y en las que se reconozcan las necesidades y demandas específicas de grupos muy diversos y heterogéneos de mujeres, niñas e identidades sexo-genéricas. La triangulación de información cuantitativa y cualitativa de fuentes oficiales y no oficiales permitió construir diferentes aproximaciones para los sesgos *institucionalistas* de la información brindada por los propios gobiernos. A modo de ejemplo, es interesante leer las afirmaciones recogidas en el estudio 6 acerca de los esfuerzos de la policía guatemalteca para mejorar la confianza en las instituciones a la luz de las experiencias de las mujeres guatemaltecas víctimas de violencia de género con desventajas interseccionales entrevistadas en el estudio 4.

5.2.2. “Levantar la alfombra”⁴³: factores estructurales y condiciones de posibilidad de transformación de la VCMN+FF

Las sinergias y diálogos en todo el proceso investigativo entre las agencias -PNUD, ONU Mujeres, UNFPA, OIM, UNODC y CEPAL-, la sociedad civil y la academia tuvieron un punto de acuerdo explícito y sostenido a lo largo de los tres encuentros en la urgente necesidad de revertir las causas estructurales de la VCMN+FF sostenidas en la concentración del poder político y económico en la región, transformar los entornos de criminalidad, y los nudos estructurales sostenidos en patrones patriarcales y violentos, que permean los escenarios de alto riesgo analizados. La impunidad generalizada, la desconfianza a las instituciones y la complicidad en ocasiones de los Estados son señaladas en forma enfática y sostenida como problemas críticos cuyo abordaje es urgente en la región.

En el proceso general de seguimiento, consulta y asesoramiento del CTA hay 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; los cruces entre las estructuras estatales y la delincuencia organizada; las alianzas con el capital privado en los modelos extractivistas en marcha; la inseguridad ciudadana generalizadas 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.

En suma, a lo largo de todo el proceso, el CTA fue no 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.

43 Teresa Inchaustegui, Relatoría de la 2ª Reunión del CTA, p.32, 11/02/20210.

06

● Capítulo 06

Consideraciones finales y nuevas recomendaciones

El conocimiento generado en la arquitectura de investigación multidimensional realiza aportes significativos para comprender las especificidades de la VCMN +FF en los escenarios de alto riesgo y para elaborar propuestas que coloquen en el centro a las mujeres, niñas y adolescentes con mayores desventajas interseccionales. Las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones de los estudios contribuyen a llenar los vacíos de conocimiento que motivaron su desarrollo y orientan la puesta en marcha de acciones en el corto, mediano y largo plazo. El marco conceptual y metodológico aplicados buscó producir conocimiento situado y profundo sobre las interrelaciones entre los nudos estructurales de la discriminación y desigualdad de género y la VCMN+FF para su transformación. Cada estudio contribuye a conocer mejor las conexiones, inercias, continuidades y yuxtaposiciones entre las múltiples manifestaciones de la violencia de género con otras violencias, en los diferentes ámbitos de la autonomía de las mujeres dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Las investigaciones identifican factores específicos que aumentan los peligros para las mujeres y niñas más vulnerables de Centroamérica, México y República Dominicana de vivir violencia de género o perder la vida por la violencia femicida. La pobreza estructural y la desigualdad multidimensionales son factores estructurales constitutivos de los escenarios de alto riesgo directamente asociados a la VCMN. Las implicancias del neoliberalismo - como política económica, como matriz estatal y como racionalidad - impregnan todas las esferas vitales de las vidas precarias de las mujeres y niñas víctimas de VCMN+FF. Las relaciones entre los extractivismos, los modos de acumulación capitalista y los patrones de distribución de la riqueza resultan insoslayables para conocer los escenarios de alta vulnerabilidad y evaluar las condiciones de posibilidad de transformar las vidas de las mujeres y las niñas y las sociedades en su conjunto. En contextos de exclusión múltiple, en países como Guatemala y Honduras, la inseguridad ciudadana, la presencia del crimen organizado, y el agravamiento de la violencia de género como respuesta machista a la transgresión de los roles tradicionales de género,

son los principales factores de riesgo a nivel territorial en los niveles de muertes violentas en contra de las mujeres.

La pobreza y la violencia empujan a las mujeres, niñas y adolescentes a migraciones forzadas, irregulares y peligrosas exponiéndolas a la VCMN+FF. Esta situación sumada a la presencia del crimen organizado y al endurecimiento de las políticas migratorias las expone a sufrir violencia sexual, extorsiones, secuestros o ser víctimas de las redes de trata. Los estudios en su conjunto permiten ver la dimensión nacional, regional y global de una problemática que involucra de modo particular los países del Triángulo Norte de Centroamérica -El Salvador, Honduras y Guatemala- y México, como antesala del país destino de las migraciones. El aislamiento de redes de apoyo, la desconfianza a las autoridades y la falta de acceso a sistemas de atención son escenarios de femicidios para las mujeres y niñas migrantes. 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. Así mismo, las omisiones, la impunidad y la corrupción estatal en relación con el CO promueven y exacerban la desprotección de las mujeres, niñas y adolescentes y tienen poder explicativo en las relaciones entre los factores de riesgo frente a la VCMN ligados a la inseguridad generalizada y los factores estructurales de pobreza y desigualdad.

Los déficits de capacidades estatales identificados muestran algunas caras de las ausencias y debilidades de los Estados y de los gobiernos. En Guatemala y Honduras, el clima generalizado de falta de legitimidad y desconfianza social frente a las instituciones se explica en las investigaciones por la connivencia con la perpetración de violencia, la discriminación y el abuso que refuerza la desprotección de los derechos, la desinformación y la exclusión. Las recomendaciones de los estudios están orientadas a mejorar las respuestas estatales en el nivel nacional y transnacional para generar transformaciones en las vidas de las mujeres, niñas y adolescentes frente a la VCMN+FF.

La generación de datos de calidad, comparables y desagregados sobre diferentes formas de VCMN+FF para orientar la elaboración de

leyes, políticas y programas es central para mejorar los sistemas de prevención, atención y abordaje ante situaciones de VCMN en particular para mujeres y niñas migrantes y con desventajas interseccionales. Los estudios generan evidencia sobre las capacidades existentes de los sistemas de información de los países que permitan comprender en forma situada y contextual la VCMN+FF. Los estudios subrayan la necesidad de colocar los derechos de las mujeres y niñas víctimas y sobrevivientes de la violencia de género y de sus expresiones más extremas en el centro del desarrollo normativo e institucional, de las políticas públicas de prevención, atención, sanción y reparación, y del diseño e implementación de los programas estadísticos. 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 la violencia basada en género, incluida sus expresiones extremas como el femicidio/feminicidio, la trata y la desaparición.

La disponibilidad de marcos normativos e instituciones adecuadas que respondan a la naturaleza y multidimensionalidad de la VCMN+FF son piezas claves -aunque no suficientes- para mejorar las respuestas estatales. Los hallazgos de los estudios aportan un panorama regional sobre los vínculos entre la violencia de género y el CO en las normativas penales, y la necesidad de avanzar en la uniformización regional de los marcos jurídicos nacionales para fortalecer la cooperación y persecución de la VCMN en el ámbito del CO. Por otra parte, los resultados de los estudios sobre las respuestas de los sistemas judiciales en los procesos de investigación de femicidios/feminicidios dejan al descubierto los efectos del androcentrismo jurídico, los obstáculos en el acceso a la justicia pero también el peso de las estrategias y alianzas que se van tejiendo entre diferentes actores para sortear estos desafíos y empujar procesos de cambio.

Al término de los estudios las condiciones de vida de las mujeres y niñas con desventajas interseccionales se han deteriorado aún más y los peligros se han profundizado en relación con el diagnóstico inicial. Los efectos

coyunturales de la pandemia del COVID-19 ahondaron la pobreza y la desigualdad estructural en los países, y sumaron el aumento de la violencia de género, el debilitamiento de las redes de protección con la contracara del fortalecimiento del poder criminal, el aumento de la precariedad laboral y de los trabajos de cuidado, entre muchos otros retos. La presencia del Estado y el cumplimiento con la debida diligencia resulta esencial a través de la adopción urgente de medidas en el corto plazo y del diseño y planificación estratégica para el mediano y largo plazo a nivel nacional y transnacional.

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

Recomendaciones generales:

- 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, 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 las agencias del SNU:

- Propender en futuras experiencias de gestión de conocimiento colectivo, el intercambio temprano entre los equipos de investigación para mejorar la complementariedad de las miradas. La integración de diálogos horizontales entre los equipos de investigación podría colaborar para la formulación de hipótesis de trabajo, generación de evidencias y recomendaciones colaborativas.

- Profundizar el uso de la interseccionalidad en la producción de conocimiento con miradas multidimensionales para diseñar estrategias en función de la magnitud y naturaleza de los problemas que afectan a las mujeres migrantes, indígenas, afrodescendientes, niñas, adolescentes, personas LGBTIQ+ y en sus comunidades.

- Promover la realización de estudios que incorporen el conocimiento de las matrices políticas, económicas, ideológicas y culturales de cada uno de estos escenarios, los actores políticos y la heterogeneidad de las estructuras institucionales desde una perspectiva interseccional y multicultural.

- Fortalecer el uso de metodologías de investigación que visibilicen y reconozcan la importancia de las voces de las mujeres indígenas y afrodescendientes (fuentes no convencionales, memorias y relatos orales).

- Incorporar en futuras experiencias de gestión de conocimiento colectivo la práctica de devolución de los resultados de los estudios con los gobiernos.

- Avanzar en el alineamiento de las recomendaciones a los Estados y gobiernos para fortalecer la medición de VCMN+FF y seguir con el fortalecimiento de capacidades nacionales para mejorar los registros de feminicidio a nivel nacional en concordancia con el Sistema de Registro de FF regional.

- Establecer mecanismos para el monitoreo y la divulgación permanente de los impactos cualitativos en la transformación de las condiciones de vida de las mujeres y el aprendizaje de nuevas actitudes para la convivencia y el relacionamiento de hombres y mujeres en derechos (CTA).

- Estimular narraciones e historias de vidas como referentes de inspiración para las mujeres, niñas y adolescentes que contribuyan a la transformación de pautas culturales, a la eliminación de estereotipos e imaginarios que persisten en nuestra sociedad y que deben ser abordados cotidianamente desde los entornos familiares y comunitarios que sostienen y reproducen las violencias en

sus múltiples expresiones. La promoción de masculinidades positivas forma parte de los procesos de transformación. Estas acciones deben ser parte integral de un Plan Estratégico de comunicación y sensibilización en distintos niveles y actores con responsabilidades en la prevención de las violencias de género y el femicidio/feminicidio (CTA).

Recomendaciones para los países:

- Promover el desarrollo de agendas políticas que respondan a las imbricaciones entre la violencia por razones de género, la desigualdad y la pobreza estructural y las desventajas interseccionales. 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 integral de los diseños institucionales estatales 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 plazo, 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.

- 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.

Finalmente, los resultados de la arquitectura multidimensionalidad 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. En los estudios en su conjunto se advierte como los nudos estructurales constitutivos de las relaciones desiguales de poder en la subregión conectan a todos los actores territoriales, nacionales y regionales. 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.

Anexos

Anexo 1 - Tabla de personas entrevistadas

ESTUDIOS				
Ejes Temáticos	Consultoras	Estudios	Fecha y hora de entrevista	Vía
Migración	Isabel Gil Everaert María José Chaves Groh Larraitx Lexartza Artza	1 y 2	14/05/2021 16.00 hs (Argentina)	Zoom
Legislación y crimen organizado	Mary Ellsberg (Global Women's Institute/George Washington University) Chiara Marinelli	3 y 6	12/05/2021 10.00 hs (Argentina)	Zoom
Pobreza y exclusión	Fabiola Zermeño Aileen Charleston	4	13/05/2021 15.00 hs (Argentina)	Zoom
Datos	Rocío Rosero Garcés Ariadna Reyes Ávila	5	18/05/2021 12.00 hs (Argentina)	Zoom
Datos	Alejandra Faúndez Meléndez	9	21/05/2021 12.00 hs (Argentina)	Zoom
Justicia	Natalia Gherardi	7	20/05/2021 09.30 hs (Argentina)	Zoom
AGENCIAS				
Agencia / Organizaciones	Experta	Fecha y hora de entrevista		Vía
CEPAL	Alejandra Valdés (Investigadora, División de Asuntos de Género – CEPAL).	16/06/2021		Zoom
OIM y UNODC	Rosilyne Borland (Especialista regional sobre Protección y Asistencia - OIM). Paola Zepeda (Coordinadora Regional Proyecto Mujeres Migrantes -OIM). Roberto Murguía Huerta (Especialista en Programas del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia - UNODC).	8/06/2021 12.00 hs (Argentina)		Zoom
Sociedad Civil (GRSC Spotlight)	Waldistrudis Hurtado Minotta (Asesora y lideresa, Sociedad Civil, Colombia). Tarcila Rivera Zea (Directora Ejecutiva Centro de Culturas Indígenas del Perú).	3/06/2021 14.00 hs (Argentina)		Zoom

Anexo 2 - Pautas de entrevistas en profundidad a consultoras

• Migración [estudios 1 y 2]

Pautas:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para imaginar y alimentar estrategias, intervenciones y políticas, en particular sobre la relación entre los procesos migratorios, las estructuras de género, la falencia de las instituciones protectoras y la VCMN?
- ¿Qué elementos en común (sobre todo hallazgos, vínculos, interseccionalidad) identifican en sus investigaciones sobre la relación entre los procesos migratorios, la VCMN y el crimen organizado? ¿Cómo dialogan sus estudios?
- A partir de las evidencias de sus estudios, ¿cómo valora la invisibilidad de las personas LGBTIQ+ víctimas de violencia de género en relación con los procesos migratorios?
- ¿Qué recomendaciones concretas propone para incorporar y fortalecer la perspectiva de género e interseccional en las políticas migratorias?
- A partir de las recomendaciones de su estudio sobre medidas de abordaje efectivo de los desafíos, ¿qué rol puede tener el SNU para apoyar a las instituciones nacionales y regionales en el diseño de respuestas efectivas a la VCMN en el contexto de las migraciones en la región?
- En términos que todo el mundo pueda entender, ¿Cuál ha sido el dato o hallazgo que más le ha llamado la atención y por qué?
- ¿Qué aportes considera relevantes del proceso de construcción colectiva del conocimiento con el Comité Técnico Asesor (CTA)? ¿Qué aprendizajes metodológicos destaca del proceso investigativo?

• Legislación y crimen organizado [estudios 3 y 6]

Pautas:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para alimentar Leyes, Políticas, Servicios Instituciones- sobre la relación entre el crimen organizado y la VCMN?
- ¿Qué elementos en común identifican en sus investigaciones sobre la relación entre el crimen organizado y la VCMN? ¿Cómo dialogan sus estudios?
- ¿Qué tienen de “nuevo” los escenarios en los que se desarrolla la VCMN y los femicidios analizados en ambos estudios?
- ¿Cómo pondera la utilidad de la información oficial provista por las mismas instituciones estatales que son parte del problema, que subestiman e invisibilizan la información y son responsables /cómplices de la inacción? ¿Qué limitaciones identifica?
- ¿Qué recomendaciones concretas propone para prevenir la violencia contra mujeres y niñas de los grupos más vulnerables - indígenas, afrodescendientes, mujeres y niñas en pobreza, entre otros- en territorios dominados por el crimen organizado?
- ¿Cómo valoran la eficiencia de las nuevas institucionalidades creadas para la lucha contra el crimen organizado como en el caso de Honduras?
- En términos que todo el mundo pueda entender, ¿Cuál ha sido el dato o hallazgo que más le ha llamado la atención y por qué?
- ¿Qué aportes considera que ha tenido el proceso de construcción colectiva del conocimiento con el Comité Técnico Asesor (CTA) para la investigación multidimensional? ¿Qué aprendizajes metodológicos destaca del proceso investigativo?

• Pobreza y exclusión [estudio 4]

Pautas:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para imaginar estrategias, intervenciones y políticas, en particular sobre la relación entre las desventajas interseccionales de extrema vulnerabilidad y la VCMN?
- Tomando en consideración que su estudio explora las desventajas interseccionales de extrema vulnerabilidad como factores de riesgo de las violencias por razones de género y femicidios ¿cuál cree que es la contribución más significativa del enfoque ecológico de la violencia a la luz de la evidencia encontrada y cómo dialoga con el enfoque interseccional?
- ¿Qué novedades aportan las conclusiones de este estudio para fortalecer las capacidades de prevención de la VCMN y el femicidio en contextos de desigualdad multidimensional y desventajas interseccionales?
- ¿Cómo fortalecer la autonomía económica de las mujeres y niñas en condiciones de pobreza estructural como la que se vive en algunos de los países analizados, especialmente en el proceso de post-recuperación? Y, ¿cómo dicha autonomía económica puede contribuir a la reducción de los niveles de VCMN y femicidio?
- A partir de los hallazgos del estudio sobre el peso de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado en Guatemala y Honduras, ¿qué recomendaciones concretas sugiere para la atención y prevención de la VCMN desde un enfoque interseccional?
- En términos que todo el mundo pueda entender, ¿Cuál ha sido el dato o hallazgo que más le ha llamado la atención y por qué?
- ¿Qué aportes considera que ha tenido el proceso de construcción colectiva del conocimiento con el Comité Técnico Asesor (CTA) para la arquitectura de investigación multidimensional? ¿Qué aprendizajes metodológicos destaca del proceso investigativo?

• Datos [estudios 5 y 9]

Pautas:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para imaginar estrategias, intervenciones y políticas para la medición de las desapariciones y trata de mujeres y niñas, y femicidios? Cuando los datos en movilidad son difíciles de generar ¿qué estrategia alternativa a los registros cree que habría para contar a las mujeres y niñas en esos contextos?
- ¿Qué elementos en común identifican en sus investigaciones sobre la disponibilidad y calidad de los datos sobre femicidio/feminicidio, desapariciones y trata de mujeres? ¿Cómo dialogan sus estudios?
- En virtud de los hallazgos de los estudios, ¿cómo valoran la coherencia entre los marcos normativos, el diseño institucional y la medición desde un enfoque de género e interseccionalidad, para mejorar las políticas de prevención de VCMN? ¿Qué otros factores importantes emergen de la consulta a los actores claves?
- ¿Cuáles son los desafíos que subyacen a la dimensión administrativo-político-territorial de los Estados federales en materia de producción de datos de calidad y homologables tanto para los casos de trata y desaparición de mujeres y niñas, como de femicidios?
- En relación con las capacidades institucionales, ¿cuáles son las recomendaciones que haría a los Estados para fortalecer la interlocución con la sociedad civil en función de la mejora de la producción de información estadística?
- A partir de los hallazgos del diagnóstico sobre la calidad de la medición de femicidios/ feminicidios ¿Cómo valora las prácticas promisorias identificadas para mejorar las políticas públicas dirigidas a prevenir, sancionar y reparar la VCMN? ¿Qué usos les han dado los gobiernos a las mediciones para la toma de decisiones?
- ¿Qué importancia tiene el enfoque interseccional para la calidad de la información sobre formas extremas de VCMN? ¿Cuánto se recupera de la perspectiva de las mujeres, niñas y personas LGBTQ+ para los sistemas de registro e información?

- ¿Cuáles son los desafíos que subyacen a la dimensión administrativo-político-territorial de los Estados federales en materia de producción de datos de calidad y homologables en materia de trata y desaparición de mujeres y niñas? ¿Cómo explicaría de manera sencilla la importancia de solucionarlo para convencer a los Estados?
- En términos que todo el mundo pueda entender, ¿Cuál ha sido el dato o hallazgo que más le ha llamado la atención y por qué?
- ¿Qué aportes considera que ha tenido el proceso de construcción colectiva del conocimiento con el Comité Técnico Asesor (CTA) para la arquitectura de investigación multidimensional? ¿Qué aprendizajes metodológicos destaca del proceso investigativo?

• Justicia [estudio 7]

Pautas

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional para pensar las relaciones entre instrumentos penales, justicia y feminismos, para imaginar nuevas estrategias, intervenciones y políticas, en relación con la VCMN + femicidios/feminicidios?
- ¿Cómo dialoga este estudio con las demás investigaciones? ¿De qué manera se observan las desigualdades estructurales multidimensionales en el análisis de los casos seleccionados? Particularmente, ¿cómo se articula con la necesidad de generar datos comparados sobre femicidios/feminicidios en la región?
- ¿Cómo interpelan a los sistemas judiciales las perspectivas feministas no punitivas -desde la academia y la sociedad civil- para enfrentar la VCMN + femicidios/feminicidios?
- ¿Cómo puede incorporarse el enfoque de interseccionalidad en las decisiones judiciales?
- ¿En qué medida el diseño de los sistemas de justicia responde a la necesidad de transformar las desigualdades estructurales?
- ¿Qué podría ser una intervención eficaz en términos de acceso a la justicia en relación con la VCMN desde una mirada feminista?
- ¿De qué manera los protocolos y directivas de actuación han promovido la perspectiva de género en la investigación de los casos?
- En términos que todo el mundo pueda entender, ¿Cuál ha sido el dato o hallazgo que más le ha llamado la atención y por qué?
- ¿Qué aportes considera que ha tenido el proceso de construcción colectiva del conocimiento con el Comité Técnico Asesor (CTA) para la arquitectura de investigación multidimensional? ¿Qué aprendizajes metodológicos destaca del proceso investigativo?

Anexo 3 - Pautas de entrevista para Grupos Focales

• Grupo Focal con expertas/os de academia y sociedad civil

Preguntas para guiar la conversación:

• Perspectivas y enfoques:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para imaginar estrategias, intervenciones y políticas sobre los escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social analizados en los estudios?
- ¿Cómo se ponderan en la arquitectura multidimensional las perspectivas feministas desde la academia y desde la sociedad civil para el conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social?
- ¿Qué lugar tienen las voces de las mujeres y de las niñas en los estudios, especialmente de las mujeres y niñas más vulneradas, afrodescendientes e indígenas? ¿Cómo alimentan los procesos investigativos los conocimientos situados de las mujeres reales que viven y trabajan en los territorios?
- ¿Cómo dialogan en los estudios los enfoques de género, interseccionalidad, derechos humanos, multiculturalidad e intergeneracional? ¿Qué relaciones se establecen entre ellos? ¿Están supeditados a otros?
- ¿En qué medida está presente el análisis diferencial de las especificidades de mujeres indígenas y de las mujeres afrodescendientes en sus territorios desde una perspectiva interseccional?
- ¿Qué lugar tienen los factores estructurales relacionados con las desigualdades socioeconómicas y la pobreza estructural en los estudios multidimensionales?
- Actores e incidencia
- ¿Cómo interpelan los resultados, hallazgos y conclusiones de los 8 estudios a los Estados como parte del problema en relación con el Crimen Organizado en los países analizados?

- ¿Cómo podría fortalecerse el rol de la sociedad civil en un sentido muy amplio en el diseño de estrategias, intervenciones y políticas más efectivas sobre procesos migratorios, desigualdades de género y la VCMN? (generación de datos, observatorios, prevención, atención, generación de conocimiento)

- ¿Cómo interpelan los resultados, hallazgos y conclusiones de los 8 estudios al sistema de Naciones Unidas -agencias implementadoras y asociadas- en su rol en la erradicación de la VCMN en tanto instancias internacionales?

- Proceso de gestión de conocimiento

- ¿Cuál es su balance acerca del diálogo general entre las agencias implementadoras y asociadas, las expertas integrantes del CTA, las representantes del Grupo de Referencia de Sociedad Civil del Programa Regional Spotlight para América Latina y las autoras (equipos consultores) de los 8 estudios multidimensionales sobre VCMN+FF y nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social?

- ¿Cómo valora preliminarmente el hallazgo sobre la falencia o debilidad de los sistemas de datos e indicadores sobre VCMN+FF y cómo cree que el sistema de Naciones Unidas podría contribuir a generar, reforzar, unificar y garantizar el conteo, desagregación, granularidad, acceso y comparabilidad de los datos a nivel de la región a partir de sus experiencias exitosas?

- A la luz de los hallazgos y resultados de los estudios, y del conocimiento acumulado sobre VCMN+FF, ¿cómo pondera el peso de las normas y protocolos en la erradicación de la VCMN en relación con las desigualdades estructurales persistentes –profundizadas por la pandemia por COVID 19- y la concentración del poder económico en la región?

• Grupo Focal con Agencias implementadoras y asociadas: OIM y UNODC

Preguntas para guiar la conversación:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para imaginar estrategias, intervenciones y políticas, en particular sobre la relación entre los procesos migratorios, las estructuras de género y la VCMN?
- ¿Cómo dialogan en los estudios los enfoques de género, interseccionalidad, derechos humanos y multiculturalidad? ¿Qué relaciones se establecen entre ellos? ¿Están unos supeditados a otros?
- ¿En qué medida los estudios sobre migraciones de la arquitectura multidimensional dan cuenta de la variedad de los procesos de movilidad humana que enfrentan las mujeres en la región?
- ¿Qué información aportan los estudios sobre las excepciones que trae la pandemia en relación con el modus operandi del CO en relación con la VCMN y la trata de mujeres y niñas?
- ¿Cómo se equilibra en los estudios la amplitud de los objetivos propuestos con la profundidad de análisis concretos de casos?
- ¿Qué lugar ocupan las voces de las mujeres y las niñas en los estudios, y especialmente las mujeres y niñas de los grupos más vulnerados, afrodescendientes e indígenas?
- ¿Cómo interpelan los resultados, hallazgos y conclusiones de los 8 estudios al sistema ONU -agencias implementadoras y asociadas- en su rol en la erradicación de la VCMN en tanto instancias internacionales?
- ¿Cómo valora preliminarmente el hallazgo sobre la falencia o debilidad de los sistemas de datos e indicadores sobre CVMN+FF y cómo cree que el sistema de Naciones Unidas podría contribuir a generar, reforzar, unificar y garantizar el conteo, desagregación, granularidad, acceso y comparabilidad de los datos a nivel de la región a partir de sus experiencias exitosas?
- ¿Cómo valoran en los estudios la distinción entre los factores estructurales y las coyunturas como la actual por la pandemia por COVID 19?

• Entrevista con CEPAL

Preguntas para guiar la conversación:

- ¿Qué novedades aporta la arquitectura multidimensional al conocimiento de nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social, para imaginar estrategias, intervenciones y políticas, en particular sobre la relación entre los procesos migratorios, las estructuras de género y la VCMN?
- ¿Cómo dialogan en los estudios los enfoques de género, interseccionalidad, derechos humanos y multiculturalidad? ¿Qué relaciones se establecen entre ellos? ¿Están unos supeditados a otros?
- ¿En qué medida los estudios sobre migraciones de la arquitectura multidimensional logran dar cuenta de la variedad de los procesos de movilidad humana que enfrentan las mujeres en la región?
- ¿Qué información aportan los estudios sobre las excepciones que trae la pandemia en relación con el modus operandi del CO en relación con la VCMN y la trata de mujeres y niñas?
- ¿Cómo se equilibra en los estudios la amplitud de los objetivos propuestos con la profundidad de análisis concretos de casos?
- ¿Qué lugar ocupan las voces de las mujeres y las niñas en los estudios, y especialmente las mujeres y niñas de los grupos más vulnerados, afrodescendientes e indígenas?
- ¿Cómo interpelan los resultados, hallazgos y conclusiones de los 8 estudios al sistema ONU -agencias implementadoras y asociadas- en su rol en la erradicación de la VCMN en tanto instancias internacionales?
- ¿Cómo valora preliminarmente el hallazgo sobre la falencia o debilidad de los sistemas de datos e indicadores sobre CVMN+FF y cómo cree que el sistema de Naciones Unidas podría contribuir a generar, reforzar, unificar y garantizar el conteo, desagregación, granularidad, acceso y comparabilidad de los datos a nivel de la región a partir de sus experiencias exitosas?
- ¿Cómo valoran en los estudios la distinción entre los factores estructurales y las coyunturas como la actual por la pandemia por COVID 19?

Anexo 4 - Composición del CTA

Agencias del SNU (15 personas)

Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Sebastián Essayag, Especialista en Políticas de Género para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas

Renata Pardo, Especialista en Crecimiento Inclusivo

Marcela Smutt, Coordinadora del Proyecto InfoSegura

Gloria Manzotti, Especialista de acceso a la justicia, seguridad y derechos humanos

Johanna Sáenz, Asesora de migración, desarrollo y gobernanza local

ONU Mujeres

Yeliz Osman, Especialista de Políticas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (miembro hasta diciembre del 2020 por cambio en su puesto).

Leah Tandeter, Coordinadora de Programas Regionales para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe

Paulina Grobet, Coordinadora del Centro de Excelencia Global de Estadísticas de Género

UNFPA

Neus Bernabeu, Asesora en Género y Juventud. (miembro hasta diciembre del 2020 por cambio en su puesto).

Alejandra Alzérreca, Especialista en Violencia Basada en Género

OIM

Rosilyne Borland, Especialista Regional sobre Protección y Asistencia

Paola Zepeda, Coordinadora Regional Proyecto Mujeres Migrantes

UNODC

Roberto Murguía Huerta, Especialista en Programas del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia

Mónica Lara Pérez, Coordinadora del Componente del área de Trata de Personas.

CEPAL

Alejandra Valdés, Investigadora de la División de Asuntos de Género. Coordinadora del Observatorio de Igualdad de Género

Sociedad civil y Academia (13 personas)

Mg. Patricia Arias Barriga, Consultora Internacional y Experta Independiente en Derechos Humanos, Chile

Mg. Rosa Corea, Secretaria Ejecutiva Comisión Interinstitucional Contra la Explotación Sexual y Trata de Personas en Honduras

Dra. Mabel Bianco, Presidenta y fundadora de la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer y miembro del GRSC del Programa Regional Spotlight para América Latina, Argentina

Dra. Mary Ellsberg, Directora Ejecutiva del Global Women's Institute de la Universidad de George Washington

Mg. Alejandra Elguero Altner, Abogada, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez

Dra. Silvana Fumega, Directora de Investigación de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos

Mg. Waldistrudis Hurtado Minotta, Asesora y lideresa de la sociedad civil y miembro del GRSC del Programa Regional Spotlight para América Latina

Mg. Ana Lorena Hidalgo Solís, Exfuncionaria pública en Costa Rica

Dra. Teresa Incháustegui, Exfuncionaria Pública, Académica del Colegio de México y miembro del GRSC del Programa Regional Spotlight para América Latina

Sra. Tarcila Rivera, Directora Ejecutiva, Centro de Culturas Indígenas de Perú y miembro del GRSC del Programa Regional Spotlight para América Latina.

Mg. Héctor Oswaldo Samayoa Sosa, Abogado y miembro de la Sociedad Civil

Mg. María Elena Valenzuela, Investigadora y consultora sobre migración y medios de vida

Dra. Renata Giannini, Investigadora Senior en el Instituto Igarapé

Anexo 5 - Agendas de las reuniones del CTA

1ª Reunión (3 de noviembre de 2020)

- **Introducción**
- **Panel 1: Estudios sobre mujeres y niñas migrantes, VCMN y femicidio/ feminicidio**
Estudio 1: Efectos y consecuencias de los procesos migratorios en la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio en América Central, México y República Dominicana
Estudio 2: Evaluación de necesidades en los movimientos migratorios de Centroamérica y República Dominicana
- **Discusión**
- **Panel 2: Estudios disponibilidad y calidad de datos sobre VCMN y femicidio/ feminicidio**
Estudio 5: Diagnóstico regional de la disponibilidad y calidad de los datos sobre desapariciones y trata de mujeres y recomendaciones para su mejora
Estudio 9: Calidad de la medición del femicidio/ feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género
- **Discusión**
- **Panel 3: Estudios sobre VCMN y femicidio/ feminicidio y sus vinculaciones con el crimen organizado y contextos altamente vulnerabilizados.**
Estudio 3: Analizando el impacto del crimen organizado en distintos tipos de violencia contra las mujeres y las niñas incluyendo el femicidio en México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana
Estudio 4: Violencia contra las mujeres y niñas y femicidio/feminicidio en contextos de exclusión estructural múltiple
Estudio 6: Normativa penal y los instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo.
- **Discusión**
- **Cierre**

2ª Reunión (10 y 11 de febrero de 2021)

Día 1

- **Bienvenida e introducción**
- **Repaso y avances desde la 1ª reunión del Comité Técnico Asesor**
- **Panel 1: Estudios sobre justicia, VCMN y femicidio/ feminicidio**
Estudio 6: Normativa penal y los instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo
Estudio 7: Respuesta de los sistemas judiciales a casos de femicidio/feminicidio y sus interfaces con problemáticas estructurales en la región de América Latina
- **Discusión**
- **Panel 2: Estudios sobre la disponibilidad y la calidad de datos sobre VCMN y femicidio/ feminicidio**
Estudio 5: Diagnóstico regional de la disponibilidad y calidad de los datos sobre desapariciones y trata de mujeres y recomendaciones para su mejora
Estudio 9: Calidad de la medición del femicidio/ feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género.
- **Discusión**

Día 2

- **Panel 3: Estudios sobre exclusiones multidimensionales, mujeres y niñas migrantes, VCMN y femicidio/ feminicidio**
Estudio 1: Efectos y consecuencias de los procesos migratorios en la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio en América Central, México y República Dominicana
Estudio 2: Evaluación de necesidades en los movimientos migratorios mixtos de Centroamérica y

República Dominicana

Estudio 4: Violencia contra las mujeres y niñas y femicidio/feminicidio en contextos de exclusión estructural múltiple

- **Discusión**
- **Panel 4:** Discusión Inter paneles.
- **Cierre**

3ª Reunión (10 y 11 de junio 2021)

Día 1

- **Bienvenida e introducción**
- **Repaso y avances desde la 2ª reunión del Comité Técnico Asesor**
- **Panel 1: Femicidios/feminicidios en la región: agenda pública, legislación y sistemas de justicia en proceso de construcción.**
 - 1.1 Hallazgos y recomendaciones:

Estudio 6: Normativa penal y los instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo

Estudio 7: Respuesta de los sistemas judiciales a casos de femicidio/feminicidio y sus interfaces con problemáticas estructurales en la región de América Latina.
 - 1.2 Mesa redonda
 - 1.3 Intercambio
- **Panel 2: Vulnerabilidades asociadas a la movilidad humana: necesidades y riesgos de mujeres y niñas ante la violencia de género y la violencia sexual en los procesos migratorios en la región centroamericana**
 - 2.1 Hallazgos y recomendaciones:

Estudio 1: Efectos y consecuencias de los procesos migratorios en la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio en América Central, México y República Dominicana

Estudio 2: Evaluación de necesidades en los movimientos migratorios mixtos de Centroamérica y República Dominicana
 - 2.2 Mesa redonda
 - 2.3 Intercambio

Día 2

- **Panel 3: Contar para entender, visibilizar, actuar y transformar: los sistemas de información, medición y registro sobre trata, desapariciones de mujeres y niñas y femicidios/feminicidios en la región.**

3.1 Hallazgos y recomendaciones:

Estudio 5: Diagnóstico regional de la disponibilidad y calidad de los datos sobre desapariciones y trata de mujeres y recomendaciones para su mejora

Estudio 9: Calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género

3.2 Mesa redonda

3.3 Intercambio

- **Panel 4: Expresiones extremas de VCMN en escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social**

4.1 Hallazgos y recomendaciones:

Estudio 3: Analizando el impacto del crimen organizado en distintos tipos de violencia contra las mujeres y las niñas incluyendo el femicidio/feminicidio en México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana

Estudio 4: Violencia contra las mujeres y niñas y femicidio/feminicidio en contextos de exclusión estructural múltiple.

4.2 Mesa redonda

4.3 Intercambio

- **Panel 5: Inter panel. Proceso de consolidación de los resultados y evidencias de los estudios multidimensionales.**

- **Cierre**

Referencias

Acuña C. (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, En Acuña C. (Comp) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Alonso G. (2007) “Elementos para el análisis de capacidades estatales” en Alonso G. (Ed) *Capacidades Estatales, instituciones y política social*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate, en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4.

Brown, Wendy (2015) *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*, Nueva York; Zone Books.

(2020) En las ruinas del neoliberalismo: el ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tinta Limón.

CEDAW (1989) Recomendación general N° 12. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_S.pdf

(1992) Recomendación general N° 19. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf

(2017) Recomendación general N° 35. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en

(2021) *Consulta Regional de la CEDAW para la elaboración de una Recomendación General sobre la Trata de Mujeres y Niñas en el contexto de la migración mundial. Temas clave desde una perspectiva latinoamericana y caribeña a partir de las sesiones de la consulta regional*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/Consulta_CEDAW_TRATA_DE_MUJERES.pdf

CEPAL (2017) *Estrategia de Montevideo*. Montevideo: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco>

(2019) Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. CEPAL.

(2020a) *Compromiso de Santiago*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: https://conferenciawmujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf

(2020b) Impacto Económico y Social del COVID 19 y Desafíos Futuros para Centroamérica y República Dominicana. CEPAL. Disponible en: https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/eventos/Foro_Virtual_Impacto_Economico_y_Social_del_COVID-19_y_desafios_futuros_para_Centroamerica_y_Republica_Dominicana/Alicia_Barcanas_CEPAL_ForoBCIE_20.08.2020.pdf

(2020c) Panorama social de América Latina 2020, lc/pub.2021/2-P/Rev.1, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020.

(2020 d) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género Transversalización de género en el seguimiento estadístico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://oig.cepal.org/sites/default/files/transversalizacionods.pdf>

(2021) *Feminicidio*. Observatorio de Igualdad de Género y CEPAL. Disponible en: <http://oig.cepal.org/es>

CIDH (2015) “Derechos Humanos de Migrantes, Refugiados, Apátridas, Víctimas de Trata de Personas y Desplazados Internos: Normas y Estándares Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.” OEA/Ser.L/V/II.Doc. 46/15. CIDH y OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>.

Cockburn, Cynthia (2004) “The Continuum of Violence. A Gender Perspective on War and Peace”. Pp. 24–44 en *Sites of Violence. Gender and Conflict Zones*, editado por W. Giles y J. Hyndman. University of California Press.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Gudynas, Eduardo (2015) *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB)

INECIP-CIAV, (2020) Aportes para la investigación y prevención de femicidios y crímenes de odio. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2020/09/INECIP-CIAV-Femicidios-y-crmenes-de-odio-1.pdf>

INFOSEGURA (2017) *El Continuum de la violencia contra las mujeres en la región centroamericana*. Infosegura: PNUD y USAID.

(2018) *Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida. Fast Track para El Salvador*.

(2020). *Seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo en los países del norte de Centroamérica*. Septiembre de 2020. USAID – PNUD. Disponible en: <https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/10/Seguridad-y-movilidad-humana-30sep2020.pdf>

(2020) “Movilidad humana, desarrollo y seguridad ciudadana en el Norte de Centroamérica”. *Infosegura*

Infosegura - PNUD/RBLAC (2020). *La cara escondida de la inseguridad: Violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana*. PNUD. https://infosegura.org/la-cara-escondida/assets/7_VCM_Regional.pdf

Izcara Palacios, S.P. (Coordinador) (2020) *Migración y seguridad fronteriza*, Madrid, Editorial Dykinson S.L.

McKnight, A. et al. (2019). *Multidimensional Inequality Framework (MIF)*. Disponible en: <https://sticerd.lse.ac.uk/inequality/the-framework/media/mif-framework-0719.pdf>

MESECVI (2008) Declaración sobre el Femicidio del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracionfemicidio-es.pdf>

(2018) Recomendación General No.2 del Comité de Expertas del MESECVI sobre mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio de acuerdo con los Arts. 7b y 8 de la Convención de Belém do Pará. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CEVI-XV-doc.250-ES.pdf>

Montti Velasco, Rina María, Hazel Jasmin Bolaños Vásquez, and Andrea Michelle Cerén Lovo (2018) “Situación de violencia letal contra las mujeres en El Salvador, Guatemala y Honduras 2014 - julio 2018.” Heinrich Böll Stiftung. El Salvador, Centroamérica. Disponible en: https://sv.boell.org/sites/default/files/violencia_letal_contra_mujeres_esgh_hbs.pdf

MSF (2020) *Sin Salida. La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo atrapada entre Estados Unidos, México, y el*

Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA). CDMX, Nueva York, Río de Janeiro, Barcelona: Médicos Sin Fronteras

Navarro, Mina Lorena. (2012). Las luchas socioambientales en México como una expresión del antagonismo entre lo común y el despojo múltiple. OSAL (Observatorio Social de América Latina) Año XIII N° 32. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p 149-172.

OACNUDH (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. disponible en: <https://www.ohchr.org/documents/publications/faqs.pdf>

OACNUDH y ONU Mujeres (2014) *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

OIG-CEPAL. La medición del feminicidio o femicidio: desafíos y ruta de fortalecimiento en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf

OIM (2016) *Factores de riesgo y necesidades de atención para las mujeres migrantes en Centroamérica. Estudio de actualización sobre la situación de la violencia contra las mujeres en la ruta migratoria en Centroamérica*. Managua, Nicaragua: Organización Internacional para las Migraciones.

(2019) *Migration Data Portal*. Organización Internacional de las Migraciones e Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana.

(2019). Derecho internacional sobre migración. Glosario de la OIM sobre Migración. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion>

(2020) *Población bajo los Protocolos de Protección a Migrantes en Ciudad Juárez 2020*. México: Organización Internacional para las Migraciones.

(2021) OIM despliega asistencia humanitaria y monitoreo para personas que migran en caravana. Disponible en <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/noticia/oim-despliega-asistencia-humanitaria-y-monitoreo-para-personas-que-migran-en-caravana>

ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_todas_las_formas_de_Discriminacion_contra_la_Mujer.pdf

ONU Mujeres (2013) *Género en Marcha. Trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género*. Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres.

PNUD (2013) Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas.

(2017) Guidance Note. Application of the Sustainable Livelihoods Framework in Development Projects. Disponible en: www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Poverty%20Reduction/UNDP_RBLAC_Livelihoods%20Guidance%20Note_EN-210July2017.pdf

(2018) *Más allá del ingreso: un perfil de la pobreza*. Disponible en: <http://feature.undp.org/multidimensional-poverty/es/>

(2019) *Informe de Desarrollo Humano 2019. Panorama General*. PNUD. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Pérez Orozco A. y Domínguez (2014) *Por qué nos preocupamos de los cuidados*. Centro de Capacitación de ONU-Mujeres.

Pérez Orozco A. (2014) *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

PNUD (2013) Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/ruta_capacidades_final.pdf

PNUD-CAF (2020a) Documento de política sobre el desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/documentos/documento-politica-desarrollo-capacidades-institucionales-abordaje-la-violencia-mujeres>

(2020b) Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2020_-_marco_de_abordaje_integral_para_la_prevencion_atencion_y_reparacion_de_la_violencia_contra_las_mujeres_y_las_ninas.pdf

PNUD-ONU Mujeres (2016) Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/del_compromiso_a_la_accion._politicas_para_erradicar_la_vcm_en_america_latina_y_el_caribe.pdf

(2021) Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/los-impactos-del-covid-19-en-la-autonomia-economica-de-las-mujer.html

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021) Efectos y consecuencias de los procesos migratorios en la incidencia de la VCMN+FF en América Central, México y República Dominicana. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico Asesor del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021) Evaluación de necesidades en los movimientos migratorios mixtos de Centroamérica y República Dominicana. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico Asesor del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021) Crimen organizado y violencia generada como vectores de la VCMN+FF. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico Asesor del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021) La violencia contra las mujeres y niñas y femicidios/femicidios en contextos de exclusión estructural múltiple. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico ASesor del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021) Diagnóstico regional de la disponibilidad y calidad de los datos sobre desapariciones y trata de mujeres y recomendaciones para su mejora. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico Asesor del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021) Normativa penal e instrumentos de política pública para ajustar la legislación según los Protocolos de Palermo. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico Asesor del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina
(2021) Respuesta de los sistemas judiciales a casos de femicidio/
feminicidio. (Estudio inédito aprobado por el Comité Técnico Asesor
del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina)

Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina
(2021) Calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes
violentas de mujeres por razones de género. (Estudio inédito
aprobado por el Comité Técnico Asesor del Programa Regional de la
Iniciativa Spotlight para América Latina)

Ramos Lira, Luciana *et al.* (2016). Crimen organizado y violencia
contra las mujeres: discurso oficial y percepción ciudadana. *Revista
Mexicana de Sociología* 78, núm. 4, 655-684. Octubre-diciembre
2016.

REDLAC (2019). El impacto de la violencia sobre la comunidad
LGBTI en el Norte de Centroamérica. Panorama de La Situación de
Protección y La Violencia En El Norte de Centroamérica, 6, 14.

REDLAC (2020) *La Extorsión. Un Detonante del Desplazamiento
Interno y la Migración Forzada en el Norte de Centroamérica y México.*
Boletín. 8. REDLAC.

Rodríguez Gustá (2007) “Capacidades estatales: reflexiones en
torno a un programa de investigación”, Alonso G. (Ed) *Capacidades
Estatales, instituciones y política social*. Ciudad Autónoma de Buenos
Aires: Prometeo Libros.

UN (2020) Informe de políticas: COVID-19 y las personas en
movimiento (Fecha de consulta: 11 de julio de 2021). Disponible en:
<https://unsdg.un.org/es/resources/informe-de-politicas-covid-19-y-las-personas-en-movimiento>

UNODC (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la
delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Disponible
en: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/
Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf)

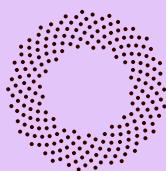
Yagenova, Simona V. (2013). La violencia contra las mujeres como
problema de seguridad ciudadana y las políticas de seguridad. El caso
de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.



Iniciativa
Spotlight



**Activemos el cambio.
Desactivemos la violencia.**



**Iniciativa
Spotlight**

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.