

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPACTO EN MATERIA DE GÉNERO



El Grupo de Estudio en Violencia, Género y Seguridad comenzó sus actividades en el año 2016 con el objetivo de contribuir al estudio de las políticas públicas de seguridad bajo la perspectiva de género, procurando generar un espacio de reflexión, construcción de diagnósticos y propuestas para la incidencia pública en la materia.

■ Introducción

El seminario titulado **“Las Políticas Públicas de Seguridad en América Latina y su Impacto en Materia de Género”**, fue organizado en forma conjunta por el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (Ilsed) y Fortis Consultoría (México), entre los meses de octubre y noviembre de 2024, con el fin de contribuir al análisis y a la discusión de estas temáticas a nivel regional.

Ilsed es una organización argentina que nació en 2004 y trabaja en temas de seguridad a partir de una perspectiva democrática, con el objetivo de mejorar las políticas públicas para su eficacia y su racionalidad, bajo el resguardo de las garantías constitucionales y de los derechos fundamentales de las personas. Nuestro trabajo se centra en la asistencia técnica a diversos actores y organismos, en la capacitación y formación de profesionales interesados/as en la seguridad pública, y en la investigación empírica para el impacto y transformación de políticas públicas.

Esta es la segunda experiencia que desarrollamos en esta línea de trabajo, desde el área de Género del Ilsed, ya que consideramos que, en la actualidad, existe una vacancia en la discusión pública de estos temas y serios déficits en la producción de información para medir los impactos de las políticas de seguridad sobre grupos poblacionales vulnerabilizados. La elaboración oficial de información es escasa y construida desde una posición androcéntrica y masculina; relega del quehacer académico y político feminista, y prioriza un discurso de mano dura, centrado en un foco de policiamiento y punitivismo, algo que ha fracasado para gestionar los conflictos sociales.

Fortis es una organización mexicana, con diez años de trabajo sobre las temáticas de seguridad y justicia, con especial foco en el diseño e implementación de políticas públicas en esas áreas. El trabajo de Fortis se centra en el fortalecimiento de instituciones locales; en la mejora del sistema de justicia penal; en el acceso a la justicia para víctimas e imputados; la formación de profesionales para la prevención del delito y la investigación criminal; y, de forma destacada, en la generación de programas de atención a la violencia contra mujeres y niñas.

Durante cuatro jornadas, tuvimos la oportunidad de contar con participantes de diversas latitudes de América Latina, lo que enriqueció los debates sobre las temáticas que nos interesaban poner en discusión. El evento contó con ponencias a cargo de académicas¹, profesionales del sector público y de la sociedad civil, y activistas como Daniela Heim, María E. Suárez de Garay, Georgina Orellano, Mariana Sirimarco y Eugenia Cozzi.

Para ambas instituciones esta actividad fue muy importante porque permitió unir voces de distintos países para compartir y difundir experiencias y perspectivas regionales sobre las políticas de seguridad y sus impactos en ciertos colectivos históricamente discriminados: mujeres y personas LGBTIQ+, en especial en su intersección en migrantes, trabajadoras sexuales, y poblaciones originarias. Así también como las violencias impactan de manera diferencial sobre estos colectivos, en referencia a las violencias sexuales, letales e institucional, incluyendo fenómenos como desapariciones y femi(ni)cidios.

¹ En esta publicación se incorporaron solamente las disertaciones aprobadas por las autoras.

La actividad pretendió ser un espacio de intercambio y reflexión sobre diversas problemáticas que afectan a las mujeres y personas LGBTIQ+ como sujetos políticos, en un escenario regional de tímidos avances y profundos retrocesos en materia de derechos.

Teniendo como norte estos ejes, como forma de consolidar las discusiones que surgieron y registrar las disertaciones y ponerlas en valor, decimos transformar nuestros encuentros en una publicación, con pretensiones de divulgación y de poner a disposición debates siempre necesarios en nuestros espacios. Lo que verán a continuación son las reflexiones y opiniones que hicieron las docentes a cargo de los encuentros.

En el primer eje, a cargo de Daniela Heim y María Eugenia Suárez de Garay, se analizó el impacto de las políticas de seguridad en mujeres y personas LGBTIQ+, con especial atención en la violencia letal y los desafíos en su implementación desde una perspectiva de género. Especial foco se realizó sobre los femicidios y la actualidad securitaria en materia de género en México.

En el segundo encuentro, Georgina Orellano, trabajó sobre la intersección de las políticas de seguridad y su aplicación a colectivos específicos como personas LGBTIQ+ y trabajadoras sexuales, destacando la discriminación estructural que enfrentan.

En el tercer encuentro, Mariana Sirimarco abordó las violencias al interior de las fuerzas de seguridad, incluyendo las violencias sexuales y los pactos de silencio, así como las estrategias para su prevención y abordaje.

Finalmente, en el último encuentro, Eugenia Cozzi disertó sobre la criminalidad organizada, mercados ilegales y violencias de género, en dichos contextos. También, se profundizó en la participación de mujeres en economías ilegales, especialmente en el mercado de drogas.

Estos contenidos, que fueron consensuados con las expositoras, se pensaron para poner en tensión y reflexión el actual escenario del abordaje público en materia de seguridad, a lo largo de América Latina². En especial, sobre aquellos colectivos reconocidos como objetos de protección y retransformados en sujetos de persecución, como son las mujeres pobres y personas LGBTIQ+ que, en la actualidad, deben recurrir a mercados, oficios estigmatizados o ilegalizados en busca de subsistencia. Y cómo, además, tales circunstancias impactan en diversas violencias que sufren.

Otro de los puntos que abordamos en el seminario, se abocó a analizar la neo militarización de la política de seguridad en la región, lo que implica que las mujeres cis, mujeres trans y travestis que deseen incorporarse a actores de seguridad pública, se encuentren ante un doble dilema: o asumen posiciones netamente masculinas en términos de asunción y ejercicio de poder, y adoptan una posición sumisa o subordinada; o disputan posiciones de liderazgo con un riesgo concreto de castigo ejemplificador, que muchas veces se reconduce a violencias específicas dentro de las agencias estatales.

² Cabe mencionar que las disertaciones aquí transcritas y/o transformadas en artículos, reflejan las opiniones personales de las disertantes. Es decir, no representan las opiniones institucionales de ILSSED y/o Fortis Consultoría, sino que los contenidos expresan las reflexiones personales de las expositoras.

En tiempos de fragilidades y retracciones en materia de derechos, esperamos que esta publicación contribuya a reflexionar sobre estas y otras ideas desde nuestros espacios de trabajo o militancia, y que nos permitan construir agendas colectivas, incluyentes y democráticas en materia de seguridad.

Agradecemos especialmente a las disertantes y Fortis Consultoría por haber contribuido a que esta actividad se realizara y culmine en esta publicación.

Analía Ploskenos (Directora del Programa de Género de ILSED)

Tamara Peñalver (Vicepresidenta de ILSED)

■ Primer Encuentro

ESTADO DE SITUACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA. EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA LETAL Y SU IMPACTO EN MUJERES Y PERSONAS LGBTIQ+

Objetivo: Analizar los principales desafíos en la implementación de políticas de seguridad en materia de género, con especial hincapié en el abordaje de la violencia letal.

Daniela Heim

Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Es doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y magíster en Sistema Penal y Problemas Sociales por la misma universidad. También es abogada y directora de la Especialización en Géneros y Teorías Jurídicas Feministas de la Universidad Nacional de Río Negro

Buenas tardes. Es un gusto y un honor estar aquí. Agradezco profundamente a ILSED, a Analía Ploskenos y a las instituciones colaboradoras por hacer posible este espacio tan necesario, especialmente en estos tiempos, tanto en nuestra región como en nuestro país.

Hoy hablaré sobre feminicidios. Utilizaré indistintamente los términos "femicidio" y "feminicidio", entendiéndolo que existe una discusión sobre su alcance. En muchos países, como Argentina, la legislación adopta uno de estos términos, pero ambos se usan en forma intercambiable. Conozco y he investigado esta discusión a fondo.

También quiero aclarar que me centraré en asesinatos de mujeres cis. No incluiré en esta exposición los travesticidios, transfeminicidios u otras formas de violencia letal hacia personas del colectivo de la diversidad. Esto no significa que las desconozca, de hecho, tengo una perspectiva transfeminista tanto en mi política como en mi trabajo académico. Sin embargo, estas otras formas de violencia requieren abordajes específicos y complejos que hoy no alcanzaré a desarrollar, aunque podemos conversarlas más tarde durante el debate.

Compartiré algunos datos generales, mayormente de organismos internacionales, ya que hay participantes de diversos países y me parece útil establecer un marco común. Por supuesto, mi foco principal es Argentina, aunque también he investigado casos en México, Colombia, Perú y Chile.

Históricamente, podemos ubicar el inicio de las discusiones sobre violencia letal por razones de género en los años 70, aunque algunas comenzaron más tarde, en los 80, coincidiendo con los procesos de transición democrática en la región. Desde entonces, se ha avanzado en la conceptualización de estas violencias. Los términos "femicidio" y "feminicidio" comenzaron a utilizarse en los 70, aunque era una época marcada por la impunidad. No fue sino hasta los 90 y

principios del siglo XXI que el tema ingresó más formalmente en agendas políticas y reformas penales.

Uno de los hitos en este proceso fue la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Campo Algodonero, que si bien no definió los términos (femicidio o feminicidio), los vinculó directamente con las responsabilidades estatales en la prevención de la violencia letal contra mujeres. Esto abrió la puerta a la elaboración de protocolos de investigación, como el Protocolo Latinoamericano de la ONU (2014), y a la producción de datos oficiales. Cabe destacar que estos registros comenzaron desde organizaciones de mujeres, y luego fueron asumidos por algunos Estados.

En cuanto a los modelos explicativos, hay dos principales: el modelo feminista, que entiende la violencia de género como discriminación estructural y violación a los derechos humanos; y el modelo ecológico, que incluye factores estructurales, individuales, socioculturales y situacionales. Este último ha sido promovido por agencias internacionales como ONU Mujeres y adoptado en países como Argentina durante gestiones recientes.

Estos modelos han servido para el diseño de políticas públicas de prevención, aunque en general, hay una disparidad importante en su implementación en la región. Aún faltan estudios comparables basados en estos enfoques, lo que dificulta el análisis regional.

Los factores de riesgo más comunes identificados incluyen antecedentes de violencia previa, amenazas con armas, abuso sexual, consumo problemático de sustancias, problemas de salud mental, falta de seguimiento institucional y deficiencias en la legislación sobre control de armas de fuego. Estudios más recientes incorporan factores desde una perspectiva interseccional, como discapacidad, salud mental y momentos críticos en la vida de las víctimas, como separaciones o embarazos no deseados.

En las próximas sesiones del seminario podremos profundizar en estos factores, discutir cómo inciden en las políticas públicas, y reflexionar sobre las herramientas necesarias para la prevención de los feminicidios.

En algunos países, particularmente en México y en ciertas regiones de Centroamérica, debido a las características estructurales de la violencia y a las particularidades del fenómeno de la violencia letal contra las mujeres, se ha puesto el foco en la desaparición de mujeres como un antecedente de los asesinatos.

La famosa frase —“las mujeres no desaparecen, son desaparecidas”— hace referencia a que esas desapariciones no son voluntarias, sino forzadas; alguien las ha asesinado. Existen muchos estudios que hacen hincapié en los patrones que marcan estos itinerarios de violencia letal, donde las desapariciones de mujeres presentan características muy específicas que las distinguen claramente de las desapariciones de varones.

Junto con esto, como comenté previamente, existen también algunos mapeos e investigaciones centradas en los déficits de los mecanismos nacionales de prevención de la violencia. Entre muchos factores, por mencionar solo algunos, se destacan la falta de monitoreo y seguimiento de

los distintos casos de violencia por razón de género en diferentes ámbitos. Esa falta de monitoreo está estrechamente relacionada con déficits en las respuestas judiciales —que retomaré más adelante— y también con carencias en la construcción de datos.

Estas deficiencias se evidencian en las agencias responsables de construir los datos, así como en la falta de coordinación entre dichas agencias, a nivel nacional, estatal o provincial, y municipal. Ahí encontramos un verdadero nudo gordiano de problemas: son de distinto tipo, pero están profundamente relacionados entre sí y afectan la posibilidad de dar una respuesta eficaz, tanto en términos de prevención como en la intervención posterior a una conducta violenta, ya sea un femicidio consumado o tentado, especialmente en el ámbito judicial.

Muchos estudios y también recomendaciones del MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará) o del Comité CEDAW, así como resoluciones generales como la número 35 de dicho Comité, identifican factores de riesgo. Uno de ellos es el uso de armas de fuego y la permisividad o falta de control sobre su posesión.

Existe una correlación clara: las mujeres víctimas de violencia corren muchísimo más riesgo de ser asesinadas cuando hay armas de fuego disponibles en el domicilio del agresor. Por eso, la conclusión que se extrae de estos estudios y de las recomendaciones de organismos de derechos humanos es la necesidad de restringir la posesión y el uso de armas de fuego.

Aunque los datos globales son complejos y no siempre confiables, se estima que entre el 20 y el 25% de los femicidios se cometen con armas de fuego, es decir, prácticamente uno de cada cuatro.

Otro aspecto central tiene que ver con el diseño de las políticas públicas, tema que abordaré con más detalle hacia el final de mi exposición. El gran desafío que venimos enfrentando desde hace años, y particularmente en América Latina, no es solo diseñar políticas públicas, sino lograr que estas tengan cierta estabilidad.

En estos momentos, por ejemplo, en Argentina, el cambio de gestión del gobierno ha implicado una destrucción sistemática de las políticas de género. Tenemos actualmente un gobierno negacionista, que habla de “ideología de género”. Este es un ejemplo extremo, pero si analizamos las políticas públicas desde las transiciones democráticas hasta hoy —una línea de tiempo de entre 40 y 50 años según el país— vemos una gran discontinuidad.

A lo largo del tiempo, ciertas áreas han recibido más atención que otras. Generalmente, cuando se atiende el tema de género, la violencia suele ocupar un lugar importante. Sin embargo, no suele haber conexión entre las políticas de violencia y una perspectiva de género transversal en las políticas públicas, y mucho menos con una perspectiva de interseccionalidad.

Entonces, lo que tenemos es una línea de tiempo accidentada, con muchos altibajos, vacíos, lagunas y cambios disruptivos —como ocurrió en Brasil hace unos años y como está ocurriendo ahora en Argentina— por ejemplo. Después ustedes podrán compartir otros casos.

Lo que se ha venido sosteniendo desde hace ya varios años es que, cuando hay retrocesos en la continuidad de las políticas públicas o una reducción significativa del gasto público, la inversión

en políticas de género y de prevención de la violencia disminuye, ello contribuye al aumento de la violencia letal.

Si observamos la dimensión global del problema de los femicidios o feminicidios, encontramos que la violencia por razón de género es la primera causa de muerte violenta de las mujeres en todo el mundo. Informes de la ONU coinciden en esto desde hace varios años, desde que el tema forma parte de la agenda y de los registros de datos de los organismos internacionales.

Hay una diferencia clara cuando discutimos no solo la importancia de sostener la categoría de género en el diseño de políticas públicas, sino también de comprender su impacto diferenciado en materia de homicidios. Por ejemplo, si no quieren hablar de femicidios, los datos igual son elocuentes: el 55% de las víctimas de homicidios en el ámbito intrafamiliar son mujeres, mientras que solo el 12% son varones. Esta diferencia es notable.

A escala global también vemos que América Latina —que en otros momentos históricos se ubicó en otra posición— hoy está en segundo lugar después de África en la relación de feminicidios por cada 100.000 habitantes. Si consideramos la cantidad absoluta de mujeres que mueren a manos de varones, América Latina está en tercer lugar.

Las dos imágenes que presento en este estudio, disponibles en internet y que podemos compartir luego, muestran cómo, en los últimos años, se ha comenzado a hacer una diferenciación conceptual entre los femicidios íntimos y los no íntimos, a partir del protocolo de la ONU y otros documentos internacionales. La prevalencia, según los datos registrados, es clara: hay más femicidios íntimos que no íntimos.

Sin embargo, recientemente se ha afinado el análisis sobre los femicidios no íntimos. Al estudiar el mapa de políticas públicas en materia de violencia de género y letal, observamos una gran concentración en las violencias del ámbito intrafamiliar, mientras que otras formas de violencia reciben atención residual.

Algunas investigaciones ponen el foco en la construcción de datos sobre femicidios no íntimos. No son tan residuales como se creía. Por ejemplo, en Argentina, el Registro Nacional de Femicidios de la Corte Suprema de Justicia indica que alrededor del 93% de los casos son íntimos. A nivel global, el número ronda el 95%.

No obstante, en estudios específicos en los que participé junto a un equipo más amplio, encontramos que hay un subregistro importante de los femicidios no íntimos. Esos casos no representan sólo un 5 o 7%, como marcan los registros oficiales, sino que podrían alcanzar el 11 o 12%.

Este subregistro está relacionado con la desconexión entre las distintas agencias que manejan los datos, especialmente las agencias de seguridad y los poderes judiciales. Existe también una idea instalada de que en materia de homicidios no hay cifras negras, porque todas las muertes se registran. Sin embargo, no es así.

Hay, al menos, un período previo en las desapariciones de mujeres donde no se registran como muertes. Y también hay muchas muertes de mujeres que, aunque técnicamente son femicidios, no

se registran como tales. En lugar de aparecer en las estadísticas de violencia de género, figuran como homicidios dolosos o culposos, sin vinculación con el género.

Estos resultados revelan un problema profundo. En el estudio que mencioné, en el que analizamos nueve años de feminicidios no íntimos en Argentina, encontramos que éstos representan un 11%, es decir, cuatro puntos por encima de los datos oficiales. De ahí surge parte de esa cifra negra, o al menos este subregistro al que me refería.

En cuanto a las estrategias de prevención, actualmente están vinculadas a por lo menos dos cambios de paradigma. Uno es el cambio en la comprensión de la violencia de género, que implica la incorporación de modelos feministas tanto en la explicación del fenómeno como en el diseño de políticas públicas y por otra parte está también lo que implica la adopción del modelo ecológico.

El segundo cambio es comprender la violencia de género no solo como una cuestión de seguridad pública, sino también como un problema democrático. La violencia revela un déficit en el desarrollo de los derechos de las mujeres y una prevalencia de la discriminación que limita su autonomía y su libertad para llevar adelante sus propios proyectos de vida.

Hemos tenido avances importantes en materia de marcos de interpretación. Como mencionamos, se ha incorporado la problemática de la violencia de género en las agendas de seguridad, lo cual marca un inicio. También se han producido transformaciones en los paradigmas de seguridad, al dejar de comprender la violencia únicamente como un problema vinculado al control de la criminalidad, y empezar a concebirla como un fenómeno de carácter colectivo, estructural e interseccional.

Comenzamos así a pensar la violencia letal por razones de género como un problema de seguridad colectiva, profundamente vinculado con las desigualdades sociales estructurales y atravesado por cuestiones de género e interseccionalidad. Estos son dos grandes cambios paradigmáticos que debemos considerar para generar estrategias de prevención mucho más efectivas.

Porque, si hay algo que está claro, es que desde que tenemos registros —al menos en términos de datos sobre femicidios o feminicidios— la tasa de prevalencia prácticamente no varía, salvo en algunos pocos casos. Entonces, para trabajar con mayor profundidad, debemos tener en cuenta estos cambios de enfoque.

Es fundamental erradicar los déficits en las políticas públicas, ya sea en el ámbito judicial o en las políticas de prevención. A nivel judicial, es urgente revertir la selectividad del sistema de justicia penal y los niveles de impunidad. En algunos países, como México, persisten altísimos índices de impunidad en casos de feminicidios, en otros, como Argentina, se ha avanzado significativamente en los últimos diez años. No solo se ha logrado calificar legalmente los hechos como feminicidios, sino que también se ha dado una respuesta judicial más rápida, con un mayor índice de condenas.

Sin embargo, actualmente estamos observando un retroceso en las calificaciones legales de estos casos. Por ejemplo, en Río Negro —donde resido—, en los últimos tres juicios por jurados sobre feminicidios, aunque las fiscalías acusaron por esa figura, el jurado eliminó el agravante y dictó condenas por homicidio agravado por el vínculo, por alevosía o por ensañamiento. Es decir,

estamos experimentando un retroceso luego de haber logrado importantes avances, especialmente gracias a la implementación de protocolos que guiaban la actuación de las fiscalías desde el inicio de la investigación.

Donde más noto la problemática vinculada con la prevención es en los casos de tentativa de feminicidio. Estas tentativas gozan de una gran impunidad, al menos en términos de calificación legal y de respuesta punitiva. En la jurisprudencia de distintos países de la región, he podido observar que estas causas suelen tramitarse como lesiones u otros delitos menos graves, lo que implica una respuesta penal más leve.

Además, son susceptibles a mecanismos de resolución consensuada, como juicios abreviados o suspensiones de juicio a prueba (probation), dependiendo de la legislación de cada país. En estos casos, mientras los juicios abreviados terminan en condenas, la suspensión del juicio a prueba, salvo que se incumplan las pautas de conducta, termina en sobreseimiento. Esto nos devuelve a escenarios de impunidad.

En cuanto a las políticas preventivas, todavía contamos con un nivel muy escaso de información sobre factores de riesgo geolocalizados. No existe una producción sistemática de datos locales relacionados con estos factores, lo cual genera una desconexión con las políticas de prevención. Cuando éstas existen, no siempre se basan en datos consistentes. Además, hay una falta total —o una grave deficiencia— en la coordinación entre las políticas contra la violencia, las políticas de igualdad y las de inclusión social en un sentido amplio.

Esto genera distintos niveles de dificultad al momento de trabajar los factores de riesgo relacionados con la autonomía de las mujeres y con su posibilidad de salir tempranamente de situaciones de violencia para evitar escaladas que deriven en femicidios.

Haciendo una síntesis: nos encontramos con que efectivamente se han incorporado políticas de prevención de la violencia en las agendas de seguridad, aunque con diversos matices. Pero esto ha sucedido en un marco de institucionalidad de género muy débil a nivel regional. En Argentina, en particular, podríamos decir que está en vías de extinción a nivel nacional, salvo algunas excepciones como la Corte Suprema, que aún sostiene la Oficina de la Mujer y la Oficina de Violencia Doméstica. El resto del Estado nacional ha erradicado completamente el enfoque de género.

Esta historia de institucionalidad débil se agrava con la discontinuidad en las políticas públicas y con la falta de políticas de Estado. Lo que existen son políticas de gobierno, pero no de Estado. Esto está conectado con la debilidad institucional y con la baja calidad democrática en muchos países de nuestra región.

Ya en temas más específicos de seguridad, observamos un predominio de políticas orientadas al control de la criminalidad, en particular la narco-criminalidad, los delitos contra la propiedad, y la criminalidad urbana. También hay una criminalización creciente de la protesta social, como está ocurriendo ahora en Argentina. Estas políticas están sesgadas, ya que se enfocan en un sujeto específico: varón, joven, urbano, pobre. Analía Ploskenos y Victoria Rangugni han trabajado sobre este fenómeno, entre otros autores.

También hay un sesgo en las políticas de prevención de los femicidios. Se enfocan principalmente en los femicidios íntimos, los que ocurren en el ámbito intrafamiliar, y se desatienden los femicidios no íntimos, salvo cuando se los trabaja como delitos conexos, como en los casos de trata de personas o desaparición en contextos vinculados al narcotráfico.

Respecto al registro de datos, ya lo mencioné: hay una insuficiencia grave en el diálogo entre las políticas de seguridad y otras políticas públicas. Me gustaría hacer énfasis en la falta de articulación con la agenda de cuidados —cuando esta existe— y con las políticas de igualdad en un sentido amplio. Esta desconexión se debe a la ausencia de una perspectiva de género e interseccionalidad transversal a todas las políticas públicas y a todos los niveles de intervención estatal, tanto nacional como subnacional.

En muchos países, por ejemplo, en Argentina, la Corte Suprema produce datos a partir de los informes enviados por los poderes judiciales provinciales, pero no produce datos propios. Lo que hace es tomar definiciones técnicas de femicidios y construir datos estimativos. Esto amplía la base, incluyendo casos que no tramitan como femicidios pero que técnicamente lo son. En cambio, las organizaciones no gubernamentales sí producen datos propios mediante el seguimiento de casos, por ejemplo, a partir de noticias sobre desapariciones.

Los poderes judiciales, en general, no lo hacen. Tampoco lo hacen los ministerios públicos, salvo algunas excepciones. Esto genera otro problema: la falta de coordinación y circulación de la información entre agencias, servicios y poderes estatales. Además, la pugna política entre partidos de gobierno y oposición es una barrera que impide el desarrollo de políticas públicas coordinadas. La lógica institucional en muchos países no responde a una lógica de servicios, sino de poder. Y esto hace muy difícil el diálogo y la cooperación.

Finalmente, reitero: las políticas de seguridad y prevención deben estar vinculadas con todas las políticas de igualdad de género de forma transversal. No se puede avanzar si las políticas de género están desconectadas entre sí. ¿Qué tiene que ver la política de seguridad con la de cuidados? Muchísimo. Una de las principales barreras para que las mujeres salgan de situaciones de violencia es la falta de autonomía, y esto está directamente relacionado con la sobrecarga de tareas de cuidado que recae sobre ellas.

Ya en la parte final de esta exposición, quiero destacar que el desfinanciamiento de las políticas de género en diversas áreas —salud, educación, justicia, seguridad—, el debilitamiento de las instituciones democráticas, los discursos de odio, la represión de la protesta social, la persecución de defensoras de derechos humanos, el crecimiento de la pobreza, la pérdida de la movilidad social ascendente, el ataque a la educación pública, y los altos índices de analfabetismo —en general y en materia de derechos, en particular- que no lo digo solo yo: lo dicen todas las agencias de derechos humanos, tanto a nivel global como regional, y todos los estudios en la materia- son todos factores que contribuyen al incremento y a la perpetuación de la violencia de género y de su expresión más cruel: los femicidios o feminicidios.

En conclusión, ¿qué debemos reclamar?

- Más institucionalidad de género, no menos.

- Mayor transversalidad e interseccionalidad en todas las políticas públicas.
- Mejores y más sólidos sistemas de producción de datos: datos confiables, variables estables y comparables.
- Mayor coordinación entre las agencias que producen datos, las agencias de seguridad, las judiciales, tanto a nivel nacional como subnacional.

María E. Suárez de Garay

Profesora-investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Doctora en Antropología Social y Cultural y Maestra en Antropología Aplicada.

Desafíos en la implementación de políticas de seguridad con enfoque de género e interseccionalidad en América Latina³

La libertad es indivisible; la libertad para unos pocos no es libertad para nadie.

Angela Davis, activista y académica estadounidense.

En el contexto actual de América Latina, la implementación de políticas de seguridad con un enfoque de género e interseccionalidad se ha vuelto un asunto de gran relevancia y urgencia debido al alarmante aumento de la violencia de género y a la persistencia de desigualdades estructurales. Las mujeres y otros grupos vulnerables enfrentan diariamente situaciones de riesgo que colocan en peligro su integridad física, psicológica y emocional. Esto demanda respuestas adecuadas y efectivas por parte del Estado y del conjunto de la sociedad.

En este ejercicio analítico-reflexivo, me propongo compartir algunas reflexiones sobre la manera en que las políticas de seguridad se ponen en práctica, centrándome en tres aspectos clave: los desafíos para incorporar los enfoques de género e interseccionalidad; las barreras institucionales y culturales que obstaculizan la adopción de estos enfoques, y el impacto de las políticas neoconservadoras y regresivas que chocan con los enfoques de género, interseccionalidad y derechos humanos, dificultando su institucionalización. Es relevante señalar que los desafíos y barreras que priorizo en este análisis son solo algunos de los muchos que existen, seguramente hay otros aspectos igualmente importantes que merecen ser discutidos en esta temática y que podrán ser objeto también de análisis.

Parto de la premisa de que la violencia de género es un componente intrínseco de la seguridad en nuestra región, y no un problema aislado. Si bien los modelos de seguridad de mano dura se suelen promover como soluciones efectivas por su impacto en la reducción de las tasas de homicidio, en realidad estos enfoques no son del todo efectivos al abordar la violencia de género, que persiste dramáticamente en el ámbito privado y se extiende a múltiples ámbitos de la vida social. Aunque hoy en día es más difícil invisibilizar la violencia de género debido a la creciente conciencia sobre

³ La autora incorporó revisiones bibliográficas a su artículo. Esto es, se realizó una adaptación de su exposición.

el tema, todavía existen numerosos obstáculos que dificultan su identificación y tratamiento. Estos obstáculos, a su vez, complican la posibilidad de que las políticas de seguridad se consoliden como verdaderamente inclusivas, haciendo efectivo un enfoque que integre la perspectiva de género y la interseccionalidad.

Además, considero fundamental destacar el papel activo de la sociedad civil, los movimientos feministas y de derechos humanos en este contexto. Estas organizaciones y expresiones han sido esenciales para promover un enfoque de seguridad que responda efectivamente a las complejidades de nuestras realidades. Mediante su trabajo, ayudan a dar visibilidad a la violencia de género y abogan por políticas que integren la perspectiva de género e interseccionalidad. Su labor no solo contribuye a la defensa de los derechos de las personas afectadas, sino que también desafía los modelos de seguridad tradicionales, impulsando un cambio cultural necesario para enfrentar este problema de manera más integral. La colaboración entre estos actores y los gobiernos es capital para construir entornos seguros, equitativos y libres de violencia.

Las reflexiones que aquí presento quieren actuar como un catalizador para un diálogo profundo y constructivo sobre las políticas de seguridad con enfoque de género e interseccionalidad que necesitamos. En ese sentido, no son conclusivas ni agotan el tema. La vocación dialógica que las inspiran tiene como intención no solo visibilizar las dificultades que enfrentamos, sino también abrir espacios para la colaboración y el intercambio de perspectivas diversas. Al enriquecer la conversación sobre la seguridad, podemos fomentar una formulación mucho más efectiva y equitativa de las políticas que aborden las realidades de las mujeres y de nuestras sociedades en América Latina.

Principales desafíos en la implementación de políticas de seguridad con enfoque de género e interseccionalidad

La implementación de las políticas de seguridad que incorporan una perspectiva de género e interseccionalidad en América Latina, presenta una serie de desafíos estructurales que, más que barreras insuperables, deben ser entendidos como áreas de oportunidades fundamentales para el fortalecimiento de los Estados de derecho y la protección de los derechos humanos. Abordar estos puntos críticos es crucial para asegurar que las políticas públicas no sólo identifiquen las desigualdades existentes, sino que también diseñen estrategias para prevenirlas y responder a ellas de manera diferente.

A continuación, se detallan seis de los desafíos más apremiantes que, aunque no son los únicos, requieren una atención inmediata para avanzar en la construcción de sistemas de seguridad más equitativos e inclusivos en la región.

Asumir la magnitud del problema

La violencia de género en América Latina enfrenta un desafío monumental ante la escalofriante magnitud del problema. Nuestra región se encuentra entre las más afectadas del mundo, con tasas de feminicidio que arrojan cifras alarmantes: en 2022, al menos 4,050 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 26 países (CEPAL, 2023) y en 2024, el Mapa Latinoamericano de Feminicidios

documentó 4,855 casos en 17 países, lo que equivale a 13 asesinatos por razones de género cada día (Mundo Sur, 2025:16). Estos datos evidencian que esta violencia no es un hecho aislado, sino un fenómeno de dimensiones masivas que demandan atención urgente y adecuada.

El primer desafío que enfrentan las políticas de seguridad es precisamente esta escalada abrumadora de la violencia. Las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia no están preparadas para gestionar un problema de tal magnitud; muchas cuentan con personal y recursos insuficientes para atender la creciente demanda de atención especializada.

Esta situación pone de manifiesto que, a pesar de la existencia de leyes diseñadas para proteger a las mujeres, las instituciones de justicia no cuentan con todas las capacidades, los recursos y la voluntad necesarios para investigar y sancionar estos delitos de manera efectiva. La persistencia de altos índices de feminicidios y violencia familiar reflejan además un sistema que no castiga adecuadamente los delitos de género, perpetuando así un ciclo de impunidad que desincentiva a las víctimas a buscar justicia.

En Colombia, un informe de la Red Nacional de Mujeres, citado por el medio nativo digital *efeminista.com*, destaca que casi la totalidad de los casos de acoso sexual y un alto porcentaje de feminicidios quedan sin sanción judicial (EFE, 2024). De manera similar, desde Perú, la Defensoría del Pueblo ha señalado que “la implementación efectiva de las medidas de protección puede enfrentar desafíos, como la falta de recursos humanos en las instituciones policiales” (2023:55) y los obstáculos que enfrentan las víctimas, especialmente mujeres migrantes, al intentar acceder al sistema de justicia, tales como el temor relacionado con el estatus migratorio, discriminación y el maltrato o la exigencia de documentos específicos (Defensoría del Pueblo, 2023).

La sobredemanda en las comisarías y fiscalías son una constante, que en muchos casos solo tienen pequeñas unidades para atender miles de casos, lo que ilustra que su concepción de la seguridad no ha dimensionado el problema real. Esto no sólo provoca retrasos en las investigaciones y revictimización de las víctimas, sino que también genera cuellos de botella que dejan a las mujeres en situación de vulnerabilidad extrema, socavando la confianza en las instituciones. En consecuencia, la lentitud del sistema judicial resulta en un gran número de denuncias que no avanzan hacia una resolución, dejando a las víctimas en un limbo legal.

La relación es clara: a mayor violencia de género, mayor presión sobre instituciones con frecuencia debilitadas. La falta de una visión que reconozca la violencia de género como una amenaza masiva perpetúa un ciclo de ineficiencia y frustración. Si la realidad no se percibe en su verdadera dimensión, las respuestas seguirán siendo solamente reactivas y superficiales. Por lo tanto, resulta imprescindible que se reconozca la verdadera escala del problema como primer paso fundamental para emprender cambios conceptuales, institucionales y metodológicos en las políticas de seguridad. Solo al enfrentar esta realidad directamente, es posible construir un enfoque inclusivo y efectivo que proteja a todas las mujeres de nuestra región.

Transformar la percepción de la violencia

La compartimentalización de la violencia en América Latina es una de las barreras más significativas para el diseño e implementación de políticas de seguridad con enfoque de género e interseccionalidad. Este fenómeno se manifiesta en la división artificial de la violencia en dos esferas separadas: la violencia pública, que incluye la criminalidad organizada y la violencia callejera, y la violencia privada, que engloba la violencia de género, la violencia familiar y la violencia sexual. Durante mucho tiempo, tanto las instituciones de seguridad como el sistema de justicia han operado bajo esta lógica, priorizando la violencia pública y relegando la violencia privada a un segundo plano, considerándola un “asunto de pareja” o “problema familiar”.

Esta relegación excluye la intervención estatal y los recursos necesarios para abordar la violencia de manera efectiva. Sabemos de sobra que la violencia en el hogar es un espacio complejo de intersección de múltiples formas de violencia y desigualdad, que perpetúan ciclos de vulnerabilidad e inseguridad que afectan a toda la sociedad. No solo impacta diariamente en la vida de las mujeres, sino que también repercute en la estructuras familiares, sociales y económicas de nuestras comunidades. Por tanto, es fundamental abordar esta cuestión desde un enfoque integral que permita dismantelar las dinámicas que alimentan la violencia y promover un cambio real.

La compartimentalización ha tenido consecuencias preocupantes⁴. La violencia de género, a pesar de su profundo impacto en la seguridad social, es percibida como un problema privado, lo que le resta la relevancia que merece en el ámbito de la seguridad pública. Por ejemplo, en Honduras, donde las tasas de homicidios son extremadamente altas, la violencia de género continúa siendo un tema marginal en la agenda de seguridad nacional (Gonzales, 2025). Según un informe alterno de diversas organizaciones defensoras de derechos humanos de aquel país, las mujeres enfrentan “altos niveles de impunidad” que son un obstáculo para su acceso a la justicia. Entre los problemas identificados que contribuyen a este ciclo se encuentran: la falta de recursos y un enfoque diferenciado para atender la violencia contra las mujeres; la revictimización durante el proceso de denuncia; debilidades legales como la reducción de las penas para los feminicidios establecida en el Código Penal o la Ley de Control de Armas de Fuego que permite la tenencia de múltiples armas, siendo estas las más utilizadas en la muerte violenta de mujeres, entre otros (Acción Joven, 2022). Asimismo, en México, el feminicidio se ha convertido en un fenómeno sistemático, con cifras en aumento a pesar de la existencia de leyes diseñadas para proteger a las mujeres, lo que pone de manifiesto cómo la fragmentación de la violencia afecta la capacidad del Estado para responder de manera efectiva (Human Rights Watch, 2021).

Como ya he dicho, abordar esta problemática requiere un cambio de paradigma que reconozca la interconexión entre ambas esferas de la violencia. La violencia contra las mujeres no es un fenómeno aislado, sino que está entrelazada con las dinámicas de poder, desigualdad y la permisividad de la violencia que caracterizan a las sociedades inseguras. Por ejemplo, Argentina ha logrado avances significativos en la lucha contra la violencia de género en la implementación de la

⁴ Se utiliza la noción de compartimentalización en un sentido metafórico para dar cuenta de ideas que separan o aíslan diferentes aspectos de la violencia, como si fueran compartimentos vacíos, evitando así que se conecten o se influyan mutuamente.

Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, promulgada en 2009 (Congreso de la Nación Argentina, 2009). Las bondades de la Ley 26.485 son varias y transformadoras para la lucha contra la violencia de género en aquel país. Su principal mérito radica en que va más allá de un enfoque punitivo, centrándose en la protección integral de las mujeres. Adopta un enfoque multidimensional y sistémico. La normativa no se limita a la violencia física. Amplía el concepto para incluir la violencia psicológica, económica, sexual, simbólica, política y mediática y reconoce diversos ámbitos de ocurrencia. Lo que distingue a esta ley de otros marcos legales, es que no solo busca castigar a la persona agresora, sino que también tiene como objetivo transformar los patrones socioculturales que sostienen la desigualdad de género y la violencia⁵.

Para que las políticas de seguridad sean verdaderamente efectivas, es crucial romper la división entre violencia pública y la violencia privada, abordando el problema de manera integral. La experiencia de Argentina, seguida por otros países e inspirada en la versión mexicana de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aprobada en 2007 (Congreso de la Unión, 2024), demuestra que un enfoque legislativo sólido puede cambiar la percepción que tienen tanto las instituciones y la sociedad sobre la violencia de género. Este cambio no solo establece un marco legal robusto, sino que también fomenta una cultura de la denuncia, que es tan vital como la transformación cultural necesaria para visibilizar la problemática y romper el ciclo de la impunidad. Al considerar la violencia en todas sus dimensiones, se podrá avanzar hacia la creación de un entorno más seguro e igualitario para todas las personas.

Desmilitarización de la seguridad pública

La seguridad en América Latina ha estado históricamente enfocada en un modelo punitivo y militarizado, sustentado en la creencia errónea de que estas son las únicas respuestas eficaces frente a la delincuencia y la violencia. Esta perspectiva minimiza los enfoques de seguridad ciudadana que abordan las causas estructurales y priorizan la prevención (Carrión, 2009: 13-14). A menudo, la seguridad ciudadana con un enfoque de género e interseccionalidad carece de legitimidad, considerándose un tema blando en comparación con la seriedad de la criminalidad organizada.

Los modelos de seguridad que adoptan una lógica bélica, donde el estado se enfoca en combatir delincuentes y crimen organizado, se sustentan en un discurso poderoso que ofrece una ilusión de soluciones rápidas a problemas complejos. Estas estrategias resultan en inversiones significativas en armamento y vigilancia, que son más visibles para la ciudadanía en comparación con iniciativas más sutiles pero cruciales, como la creación de refugios para mujeres víctimas de violencia o la formación policial en derechos humanos.

Un ejemplo de esta tendencia es “la guerra contra el crimen organizado” en México, durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Esta estrategia justificó la presencia militar en las calles, a pesar de evidencias que demuestran que no redujo la violencia y, en muchos casos, exacerbó

⁵ Véase el video “40 años, 40 leyes: protección integral de la mujer” para una descripción de la Ley 26.485, incluyendo un testimonio de su impacto. <https://www.youtube.com/watch?v=zSkqukbmCos>

violaciones a los derechos humanos, como documenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015).

En la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la militarización se intensificó. La participación de las fuerzas armadas en seguridad pública continuó, justificándose como un esfuerzo para combatir el crimen organizado. Se aprobaron medidas que incrementaron el uso del ejército en labores de seguridad pública, aumentando las preocupaciones sobre las violaciones a los derechos humanos y la consolidación de la militarización como respuesta a la violencia.

Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) propuso la política de “Abrazos no balazos”, buscando reemplazar las acciones bélicas por un enfoque social y preventivo que atendiera las causas estructurales de la violencia. A pesar de su retórica pacifista, críticos como México Evalúa y WOLA (Washington Office on Latin America) han señalado que su enfoque en la Guardia Nacional⁶ contradujo su premisa, lo que resultó en un sexenio marcado por el aumento de la criminalidad y la corrupción, y convirtiéndose en el más violento en la historia del país (Signos Vitales México, 2024).

Un caso adicional que ilustra esta dinámica en otro espacio y tiempo es el Plan de Control Territorial del presidente Nayib Bukele en El Salvador⁷, que ha logrado reducir drásticamente los homicidios a través de medidas represivas. Sin embargo, este enfoque ignora otras formas de violencia y las causas estructurales subyacentes como la pobreza, y ha incurrido en violaciones graves a los derechos humanos, incluyendo arrestos arbitrarios, violaciones del debido proceso, uso excesivo de la fuerza, estigmatización de comunidades, limitaciones de libertades civiles, falta de enfoque en prevención e impunidad para violaciones de derechos humanos. Al centrarse en la violencia pública de las pandillas, la violencia de género no parece ocupar un lugar central en el Plan de Control Territorial, lo que representa un vacío significativo en la estrategia de seguridad del gobierno.

Lo anterior resalta la necesidad de adoptar un enfoque integral que contemple todas las formas de violencia, especialmente aquellas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Tanto en México como en El Salvador, el enfoque tradicional centrado exclusivamente en el delito público y en un modelo punitivo, es una de las principales raíces de los problemas actuales. Además, estudios recientes indican que la creciente militarización de la seguridad y la guerra contra el crimen organizado ha contribuido al aumento de la violencia de género en México, por ejemplo, donde miles de mujeres han sido asesinadas en el contexto de estas políticas (InSight Crime, 2023). Esta visión de seguridad no sólo ignora las complejidades de la violencia, sino que también perpetúa la vulnerabilidad de numerosas comunidades. Por tanto, es crucial trascender esta concepción

⁶ La Guardia Nacional se creó en 2019 con el objetivo de ser un cuerpo de seguridad pública de carácter civil. Sin embargo, su origen es militar. Se formó principalmente con elementos del Ejército, la Marina y la Policía Federal. Su estado actual es de una fuerza con mando operativo y disciplina militar. Comenzó con un total 74, 437 elementos y al cierre de 2023, ya contaba con 126,203 efectivos (INEGI, 2024).

⁷ Este Plan se implementó al inicio de su mandato en junio de 2019. Sin embargo, el “régimen de excepción”, una de las ofensivas más agresivas de este plan, fue declarado posteriormente, el 27 de marzo de 2022, tras una ola de asesinatos que, supuestamente, fue llevada a cabo por pandilleros.

limitada y avanzar hacia modelos de seguridad que incorporen enfoques preventivos e inclusivos, reconociendo la interseccionalidad de la violencia.

Adoptar el enfoque de interseccionalidad

La adopción del enfoque de interseccionalidad en las políticas públicas es esencial para abordar la diversidad de experiencias que enfrentan las mujeres en América Latina. Este enfoque, desarrollado por la académica Kimberlé Crenshaw, reconoce que las mujeres no son un grupo homogéneo; sus vivencias de violencia y desigualdad están influenciadas por una variedad de factores incluyendo raza, clase social, orientación sexual y condiciones de discapacidad, entre otras (1989). No todas experimentan la violencia de la misma manera; una mujer indígena, por ejemplo, puede enfrentar barreras adicionales para acceder a la justicia. Al ignorar estas intersecciones, se corre el riesgo de diseñar políticas que no logran captar las realidades complejas de diferentes comunidades, perpetuando la exclusión y marginación de los grupos más vulnerables. Sin un enfoque interseccional, las soluciones pueden resultar simplistas, reforzando estereotipos y limitando los recursos necesarios para grupos específicos.

Un caso que ilustra las consecuencias de no integrar la interseccionalidad es Brasil. Los datos disponibles confirman que las mujeres afrodescendientes en este país enfrentan un riesgo desproporcionadamente mayor de ser asesinadas en comparación con las mujeres blancas. El Atlas de Violencia 2020 revela información crucial del periodo 2008-2018, donde la tasa de homicidios de mujeres negras aumentó en un 12,4%. Simultáneamente, la tasa de homicidios de mujeres no negras (blancas y asiáticas) se redujo en un 11,7%. Esto significa que, mientras la violencia letal disminuye para las mujeres no negras, aumenta para las negras, ampliando la brecha de desigualdad. En 2018, el 68% de las mujeres asesinadas en Brasil eran negras, y la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes para mujeres negras (5,2) era casi el doble que la de las mujeres no negras (2,8) (FBSP y IPEA, 2020).

En contraste, la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia, es notable por su enfoque diferencial, que se alinea estrechamente con el principio de la interseccionalidad. Es una ley que no trata a todas las víctimas por igual, sino que reconoce que la experiencia del conflicto armado y sus daños son diferentes para ciertos grupos poblacionales (Congreso de la República de Colombia, 2011). Esto ha permitido la creación de medidas de reparación a la medida de las necesidades de la diversidad de víctimas, en lugar de un enfoque único para todos. Reconoce además que una persona puede pertenecer a varios grupos poblacionales, lo que agrava su vulnerabilidad (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017). Por ejemplo, una mujer indígena desplazada enfrenta formas de discriminación y violencia que son diferentes a las de un hombre o una mujer no indígena. Esto es, la ley busca atender estas vulnerabilidades cruzadas.

Adoptar un enfoque interseccional en la formulación de políticas de género no solo permite una comprensión más profunda de cómo las diversas formas de opresión se entrelazan, sino que también conduce a políticas más efectivas que responden a las necesidades específicas de diferentes grupos sociales. Esto es fundamental para garantizar que ninguna mujer quede atrás en la lucha

por erradicar la violencia de género, contribuyendo así a la construcción de comunidades más justas y equitativas.

Generar datos desglosados, cualitativos y transparentes

Un desafío significativo en la lucha contra la violencia de género y la desigualdad es la falta de datos desagregados por sexo y género. Esta información es crucial para comprender la complejidad de los problemas que enfrentan las mujeres en diversas comunidades. Sin datos claros y sistemáticos que consideren variables como raza, clase social y orientación sexual, entre otros, se dificulta el diseño de políticas públicas efectivas que aborden las necesidades específicas de cada grupo. La ausencia de estadísticas confiables no solo limita la capacidad de gobiernos, instituciones de seguridad y organizaciones para evaluar el impacto de sus iniciativas, perpetuando la falta de atención a las desigualdades, muchas veces invisibilizadas por la carencia de información.

Un claro ejemplo de las consecuencias de la falta de datos se observa en Nicaragua, donde la violencia contra las mujeres es un problema grave. La última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA), se aplicó en 2011-2012, y sus resultados, aunque informativos, son insuficientes. Criticada por su alcance limitado, por la falta de desagregación de datos, la falta de un enfoque que incluya todas las formas de violencia y a todas las mujeres, no solamente a mujeres alguna vez unidas, dejando fuera a mujeres solteras o a víctimas de violencia no conyugal (UNFPA, 2022). Esto sin duda impide una comprensión completa del escenario de la violencia de género en el país, limita la capacidad de diseñar políticas públicas efectivas y dificulta el monitoreo de la respuesta a estos problemas.

En contraste, la plataforma de datos Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe que gestiona CEPAL⁸ subraya la importancia de romper el “silencio estadístico” a través de recolectar y analizar información con un enfoque interseccional, lo que permite formular políticas públicas que respondan a las realidades de las mujeres en la región. Esta iniciativa proporciona datos para evaluar el cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad de género, ayudando a ajustar estrategias efectivas en la lucha contra la desigualdad (CEPAL, 2022).

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar (ENDIREH) de México, impulsada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), es un ejemplo muy destacado y una buena práctica en la generación de datos desagregados sobre violencia contra las mujeres en América Latina (INEGI, 2021). Su valor fundamental radica en su diseño metodológico, que va más allá de los registros administrativos de denuncias, los cuales solo reflejan una pequeña fracción del problema. La ENDIREH es un referente internacional y se ha consolidado como un instrumento clave para visibilizar la violencia en sus múltiples formas y ámbitos, permitiendo una comprensión más profunda y confiable de un fenómeno.

Esta herramienta estadística permite desagregar la información por tipo de violencia y por los distintos entornos en los que ocurre. Con su enfoque en la población femenina de 15 años y más,

⁸ Véase el portal del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe en <https://oig.cepal.org/es>

la ENDIREH proporciona datos representativos a nivel nacional y estatal, lo que la convierte en una base esencial para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. De esta manera, las autoridades pueden identificar los grupos en mayor vulnerabilidad y diseñar estrategias focalizadas, asegurando que los esfuerzos estatales para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres sean más efectivos y estén sustentados en evidencia rigurosa.

Otro muy buen ejemplo es la Fundación Aldea (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo), una destacada organización de la sociedad civil en Ecuador, que tiene como uno de sus principales objetivos la generación de evidencia sobre la incidencia y prevalencia de la violencia contra las mujeres. Para lograr esto, la fundación establece alianzas estratégicas con otras entidades. Entre ellas, la Alianza Feminista para el Mapeo de Femi(ni)cidios en Ecuador, la Red Nacional de Casas de Acogida para Mujeres Víctimas de Violencia y la Red Latinoamericana contra la Violencia de Género. Estas colaboraciones permiten abordar el problema de manera más compleja, integrando información cualitativa y cuantitativa, así como adoptando metodologías como la georreferenciación para mapear la violencia de género en el país.

En este contexto destacan dos proyectos clave: el Registro y Mapeo de Femicidios y Cartografías para la Memoria de Víctimas de Femicidio. El primero busca recoger y contrastar cifras oficiales de femicidio, promoviendo un monitoreo efectivo de la violencia desde la perspectiva de las organizaciones de mujeres. Por su parte el proyecto de Cartografías, se centra en generar información cualitativa sobre las historias de las víctimas, utilizando herramientas de cartografía social y narración colectiva. Ambos proyectos reflejan el compromiso de la Fundación Aldea por construir una base de datos robusta y accesible que no sólo visibiliza el problema, sino que también se convierte en un recurso sumamente valioso para la formulación de políticas públicas efectivas y sensibles al contexto de las mujeres en Ecuador.

A pesar de los avances y buenas prácticas en la generación de datos en la región, persiste un desafío crucial: la falta de información sobre las personas agresoras. La mayoría de las iniciativas se enfocan en la protección y atención a las víctimas, mientras que escasamente se recopilan datos sobre el perfil y motivación de las personas agresoras. Esta carencia limita la capacidad de formular políticas de prevención efectivas que aborden las causas subyacentes de la violencia. Urge, por tanto, generar datos desglosados, cualitativos, transparentes que permitan comprender mejor el comportamiento violento. Escuchar las perspectivas de las personas agresoras puede facilitar una comprensión más profunda de las motivaciones, lo que puede contribuir a identificar factores de riesgo y a desarrollar programas de prevención y rehabilitación más efectivos, en lugar de centrarse únicamente en la punición. Sin embargo, es fundamental abordar esta inclusión de manera ética y muy responsable, asegurando que no minimice las experiencias de las víctimas, quienes siempre deben permanecer en el centro de la discusión (Spotlight Initiative, 2024).

Promover la participación de la sociedad civil y las víctimas

La participación de la sociedad civil y de las víctimas es esencial para la creación de políticas públicas efectivas en la lucha contra la violencia de género. Diversas investigaciones y experiencias muestran que incluir a la sociedad civil en este proceso incrementa la efectividad de las políticas implementadas. Por ejemplo, la Iniciativa Spotlight destaca que el liderazgo y compromiso de

movimientos feministas y defensoras de derechos humanos son clave para lograr cambios sostenibles en la erradicación de la violencia contra las mujeres (Spotlight Initiative, 2024).

Sin embargo, en muchos países de la región esta participación ha sido insuficiente o incluso negada, lo que ha limitado el alcance y la efectividad de las políticas implementadas. En Guatemala, por ejemplo, las políticas de seguridad han sido criticadas por no incluir en su diseño a las organizaciones feministas, lo que ha resultado en intervenciones que no abordan adecuadamente la violencia estructural que enfrentan las mujeres. Esta falta de inclusión ha significado que las estrategias adoptadas no reflejan las necesidades reales de las víctimas y, en consecuencia, han tenido un impacto limitado en la reducción de la violencia (Huerta & Rodríguez, 2024).

La negación de la participación de las organizaciones y víctimas no solo tiene efectos negativos inmediatos, sino también consecuencias a largo plazo. En Honduras, por ejemplo, la falta de diálogo con la sociedad civil ha generado una brecha en la implementación de políticas efectivas, resultando en un incremento de la violencia y la insatisfacción de las mujeres con los mecanismos de protección que existen. Esto muestra cómo las políticas que no contemplan la voz de las afectadas tienden a ser ineficaces y pueden contribuir a un ciclo de violencia y victimización (PNUD, 2023).

Contrariamente, en países como Argentina, la inclusión de la sociedad civil en el desarrollo de políticas ha mostrado resultados positivos. La Ley de Protección Integral a las Mujeres, de 2009, fue resultado de un extenso proceso de consulta con diversas organizaciones de mujeres y feministas. Este enfoque participativo permitió la incorporación de perspectivas diversas que enriquecieron la legislación y, en consecuencia, ha tenido un efecto significativo en la atención y protección de las víctimas, así como en la prevención de la violencia (Ministerio de Justicia de la Nación, 2005)

Un caso notable es el de México, donde la participación de colectivos de mujeres ha sido fundamental para la creación de políticas que aborden la violencia de género. El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres fue instalado el 3 de abril de 2007, como un mecanismo interinstitucional creado por mandato de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Este sistema es un ejemplo de un esfuerzo institucional que surgió en respuesta a las demandas de la sociedad civil. No obstante, a pesar de ser un enfoque innovador, su implementación ha enfrentado desafíos significativos, especialmente durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). A pesar de declararse como un sexenio feminista, enfrentó severas críticas porque los resultados en la reducción de la violencia contra las mujeres no fueron efectivos. Las cifras de feminicidios y violencia de género se mantuvieron altas, y movimientos feministas, organizaciones y expertas denunciaron la minimización y desdén hacia la problemática por parte del gobierno, evidenciando un fracaso en la estrategia pública para erradicar la violencia (Cimac Noticias, 2024). Esto sugiere que para que los esfuerzos sean verdaderamente eficaces, se requiere una atención continua, recursos adecuados y un compromiso firme por parte del gobierno para abordar las problemáticas subyacentes.

Como se ha podido observar, la inclusión de la sociedad civil y las víctimas en la formulación de las políticas es un factor determinante de éxito. Los ejemplos de Argentina y México evidencian

que cuando se da voz a quienes han vivido la violencia, se logra diseñar e implementar políticas más efectivas y ajustadas a la realidad. Asimismo, considerar la voz de las personas agresoras, de manera ética y responsable, puede enriquecer la comprensión del problema y contribuir a soluciones más eficaces. En contraposición, el caso de Guatemala y Honduras sirve como advertencia sobre las repercusiones negativas de ignorar esas voces. Para avanzar en la lucha contra la violencia de género, es crucial construir espacios de diálogo inclusivos que aborden todas las facetas del problema.

La implementación de políticas de seguridad con enfoque de género e interseccionalidad ha presentado tanto desafíos significativos como ejemplos de prácticas innovadoras que demuestran su potencial transformador. A pesar de los avances, como el desarrollo de marcos legales robustos o la participación activa de sociedad civil y otros actores, todavía persisten vacíos en la recopilación de datos y la sensibilización social que limitan la efectividad de estas políticas. Estas experiencias positivas subrayan la necesidad de abordar las barreras institucionales y culturales que, como se explorará en el siguiente apartado, actúan como impedimentos significativos para la incorporación plena del enfoque de género e interseccionalidad. Reconocer y superar estas limitaciones es esencial para consolidar avances y asegurar que las políticas de seguridad se conviertan en herramientas verdaderamente inclusivas, capaces de atender la complejidad de las realidades que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad.

Barreras institucionales y culturales para la incorporación del enfoque de género e interseccionalidad

Las barreras para incorporar la perspectiva de género e interseccionalidad en las políticas de seguridad se pueden clasificar en dos grandes categorías: institucionales y culturales. Aunque ambas están interrelacionadas, cada una presenta desafíos específicos que obstaculizan la seguridad y una vida libre de violencia.

Las barreras institucionales se refieren a las deficiencias, rigideces y resistencias dentro de las estructuras gubernamentales y los sistemas de justicia. Estas a menudo se manifiestan en la falta de capacidad y voluntad política para implementar cambios de fondo y significativos. Por su parte, las barreras culturales son aquellos patrones de pensamiento, normas sociales y prejuicios arraigados en la sociedad y, por extensión, en las propias instituciones que impiden una verdadera incorporación de los enfoques de género e interseccionalidad.

Ambos tipos de barreras representan un asunto crítico para la implementación efectiva de políticas de seguridad. Este no es solo un desafío para la equidad de género, es un imperativo para la justicia social y la construcción de comunidades seguras y resilientes.

A continuación, se abordarán algunas de las barreras institucionales y culturales más significativas. Estas, aunque no son las únicas, son de vital importancia para el diseño e implementación de políticas de seguridad efectivas que permitan contener y erradicar la violencia de género contra las mujeres. Se resaltarán los esfuerzos, aciertos y limitaciones de países latinoamericanos que han trabajado para superarlas.

Barreras institucionales

a. Voluntad política

La falta de voluntad política se erige como una de las barreras más significativas en la implementación de políticas con enfoque de género e interseccionalidad en la región. Según un informe de CEPAL (2024), la política pública a menudo se ve afectada por la intersección de diversos factores sociales y culturales que socavan los esfuerzos por avanzar en la implementación de estas. La resistencia de grupos conservadores, que ven estas iniciativas como una amenaza a las normas culturales establecidas, limita no solo la creación de políticas innovadoras, sino que también deslegitima los derechos de las mujeres en el ámbito público y privado. Como discuten Dore y Molyneux, la resistencia a cambiar narrativas sobre el rol de la mujer proviene no sólo de individuos, sino de sistemas políticos enraizados en prácticas tradicionales (Jaquette, 2001).

Esta falta de compromiso se traduce en la aprobación de legislaciones progresistas que, aunque a menudo se promulgan para satisfacer compromisos internacionales, carecen de respaldo necesario en términos de presupuesto y personal para su efectiva implementación. Lo que demuestra un desinterés genuino en abordar las problemáticas de género. Un ejemplo de esta situación se presenta en Honduras, donde, a pesar de las recomendaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, el gobierno ha demostrado resistencia a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En el informe alternativo elaborado por organizaciones hondureñas -ya referido- destaca que la falta de voluntad política en un congreso conservador ha impedido la plena garantía de los derechos de las mujeres (Acción Joven, 2022)⁹.

Sin embargo, revertir esta inercia política es posible a través de la presión constante de la sociedad civil. El caso del movimiento “Ni Una Menos” en Argentina ha sido un claro ejemplo de cómo la movilización ciudadana puede generar la voluntad política necesaria para el cambio¹⁰. La lucha de este movimiento logró poner en la agenda pública la problemática del feminicidio, obligando al Estado a tomar acciones concretas. Este fenómeno pone de manifiesto que la presión desde abajo es un factor determinante para fomentar un compromiso real por parte de los líderes, evidenciando tanto las desventajas de la falta de voluntad política como las oportunidades que se abren ante la movilización social en favor de los derechos de las mujeres.

b. Fragmentación y descoordinación

En el contexto de América Latina, la implementación de políticas de seguridad con enfoque de género y la consecuente coordinación entre instituciones representa un desafío central. A menudo,

⁹ Esta ratificación permitiría al Comité de CEDAW investigar violaciones graves o sistemáticas de los derechos de la mujer, ofreciendo una vía legal adicional para la defensa de sus derechos a nivel internacional.

¹⁰ Este movimiento se originó en 2015 como una respuesta a la creciente violencia de género y feminicidios en este país. La primera movilización masiva se llevó a cabo el 3 de junio de ese año, cuando miles de personas salieron a las calles para exigir medidas efectivas contra la violencia hacia las mujeres y por sus derechos. Desde entonces, el movimiento ha crecido y se ha extendido a otros países de América Latina y más regiones, convirtiéndose en un símbolo de la lucha por la igualdad de género y la erradicación de la violencia machista en el continente y el mundo.

el fracaso de estas iniciativas se debe a la fragmentación institucional, donde múltiples dependencias actúan de manera aislada, sin protocolos de comunicación ni objetivos comunes. Esto crea un laberinto burocrático para las víctimas, quienes se ven obligadas a repetir su testimonio y a navegar por sistemas que no están diseñados para una atención integral. Esta falta de coordinación genera un profundo costo emocional y una plurivictimización, al revivir el trauma con cada nueva interacción con el Estado.

Chile ofrece un ejemplo notable de los esfuerzos por superar la fragmentación institucional, especialmente con la promulgación de la Ley 21.675 sobre el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres. Esta ley, impulsada por la administración del presidente Gabriel Boric y que entró en vigor el 1 de agosto de 2024, establece la creación de una Comisión de Articulación Interinstitucional para abordar la violencia de género (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2025). Este modelo busca unificar la respuesta estatal, involucrando a ministerios clave como el de la Mujer y la Equidad de Género, Interior y Seguridad Pública, Salud y Justicia, así como al Poder Judicial y las policías.

Un acierto importante de este modelo es la implementación de protocolos de atención unificados y la creación de un sistema de información integrado, lo que reduce la revictimización, de entrada, al evitar que la mujer tenga que repetir su historia en cada instancia. Sin embargo, persisten limitaciones significativas. Según un análisis de la propia sociedad civil (Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, 2025) y el Ministerio de la Mujer, la operatividad plena de estos mecanismos es un reto constante que aún enfrenta resistencias burocráticas y presupuestarias, impidiendo que la coordinación se traduzca en una atención fluida y expedita en todas las regiones del país.

El caso de Chile es un claro ejemplo de que, aunque la voluntad política se manifieste en la creación de leyes e instituciones, buena parte de la efectividad de las políticas de seguridad de género reside en la coordinación intersectorial. Un enfoque fragmentado, por más que se creen programas y refugios, siempre dejará brechas que las víctimas deberán sortear solas. Por ello, la colaboración, integración y coordinación de todos los actores estatales, desde el diseño hasta la implementación, son vitales para garantizar una respuesta efectiva y un verdadero acceso a la justicia y la protección.

c. Insuficiencia de recursos, insuficiente asignación

La insuficiencia de recursos asignados a políticas de seguridad con enfoque de género e interseccionalidad es una barrera institucional crítica que limita la efectividad de las iniciativas diseñadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género. Esta escasez de financiamiento refleja una baja prioridad conceptual, donde las leyes y políticas frecuentemente se convierten en meras declaraciones de intenciones sin los fondos necesarios para su implementación. En muchos países de América Latina, la falta de recursos se traduce en una notable escasez de refugios para víctimas y en la insuficiencia de personal capacitado, como psicólogos y defensores públicos especializados. De acuerdo con un informe de UFPA (2020), esta situación obstaculiza la protección efectiva de las mujeres y la atención de sus necesidades, perpetuando un ciclo de vulnerabilidad.

La consecuencia de la falta de asignación presupuestaria es alarmante e impactan directamente en la vida de las mujeres. En varios contextos, la escasez de recursos ha llevado a la incapacidad de mantener programas de asistencia, aumentando así la violencia hacia ellas. Por ejemplo, en algunos municipios de México, los recortes presupuestarios a programas de atención de la violencia de género, implementados al inicio del sexenio de la presidenta Claudia Sheinbaum, han provocado el cierre de refugios, exponiendo a las mujeres a situaciones de riesgo extremo (Animal Político, 2025). La Red Nacional de Refugios ha denunciado en repetidas ocasiones que la disminución de fondos en el Presupuesto de Egresos de la Federación ha ocurrido justo cuando la demanda de esos espacios de protección ha aumentado (2024). Esta reducción en el financiamiento no solo perpetúa la crisis de la violencia, sino que también desanima la denuncia de casos, ya que las víctimas se sienten sin apoyo y sin opciones viables, un fenómeno documentado ampliamente que indica cómo la escasez de recursos socava la efectividad de las políticas de prevención y atención.

Durante el gobierno de Iván Duque en Colombia (2018-2022), el Informe de Seguimiento Final al Plan Nacional de Desarrollo con Enfoque de Género, elaborado por el Consejo Nacional de Planeación, ilustra las dificultades para integrar eficazmente el enfoque de género en las políticas de seguridad. Si bien se fortaleció la institucionalidad de género, se formuló la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres (CONPES 40780) y se empoderó a mujeres rurales a través de la asignación prioritaria (78%) de títulos de propiedad, estas acciones contrastaron con una notoria falta de voluntad política. La principal crítica al informe fue la disminución del presupuesto de la Consejería Presidencial para la Equidad, lo que limitó su capacidad operativa y la implementación efectiva de las políticas. Este desfase entre el diseño y la aplicación de las políticas se evidencia en la persistencia de la violencia de género: entre agosto de 2018 y junio de 2022, fueron asesinados 930 líderes y defensores de derechos humanos, incluyendo 126 feminicidios (Consejo Nacional de Planeación, 2022:11). En conclusión, la experiencia colombiana demuestra que la efectividad de las políticas de seguridad con enfoque de género requiere no sólo la existencia de leyes, sino también una inversión sostenida y robusta que garantice una implementación real y efectiva en el terreno.

d. Urgente profesionalización

La profesionalización en el sistema de seguridad y justicia es un impedimento crítico para una respuesta efectiva a la violencia de género. La cualificación del personal que atiende a las víctimas y personas agresoras necesita ir más allá del conocimiento legal, debe incorporar una sólida comprensión de la perspectiva de género y la interseccionalidad, así como la capacidad de análisis de una realidad social compleja y cambiante. Esto significa que la cualificación no puede ser estática ni limitarse a un manual de procedimientos. En un mundo donde la violencia de género evoluciona constantemente, el funcionariado público necesita comprender los contextos dinámicos para identificar cómo factores como las crisis económicas, conflictos armados, la desconfianza en las instituciones, la criminalidad organizada, las creencias culturales o la expansión de las tecnologías digitales influyen en las formas de la violencia y en la vulnerabilidad de las mujeres. De igual forma, deben adaptar sus respuestas a nuevas realidades, fomentando el pensamiento crítico e innovador para cuestionar políticas obsoletas. En esencia, la cualificación debe ir más allá del “qué hacer” para centrarse en el “por qué y cómo hacer de la mejor manera”, convirtiendo al funcionariado en

agentes de cambio, no sólo en burócratas, que pueden responder de forma efectiva a una problemática en constante transformación.

De igual manera, la falta de una comprensión profunda sobre el impacto del género en el crimen y la violencia ha contribuido a la perpetuación de la discriminación. En este sentido, organismos internacionales como el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad y el Fondo de Población de las Naciones Unidas coinciden en señalar que el personal policial y judicial a menudo carecen de esta visión, lo que resulta en un trato inadecuado y frecuentemente despectivo especialmente hacia las mujeres víctimas (DCAF/OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, 2019; UNFPA, 2020).

Pensando en un ejemplo, en Argentina, el camino hacia la profesionalización policial con perspectiva de género se ha caracterizado por la creación de normativas y programas específicos. La Policía de la Provincia de Buenos Aires fue pionera -principio de los años 90- con la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, aunque su efectividad fue variable (Pereiro, 2014). A nivel nacional, la creación de los Centros Integrales de Género en las Fuerzas Federales, en 2011, buscó promover la igualdad de género y prevenir la violencia institucional (Argentina.gob.ar, 2011).

La implementación de la Ley Micaela (Ley 27.499), que establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en los tres poderes del Estado, ha sido un hito importante. Esta ley ha impulsado programas de formación en diversas provincias, en diversas provincias, incluyendo Santa Fe (Santafe.gov.ar, 2021) y Buenos Aires (Oficina de la Mujer, 2018), que buscan transformar las prácticas policiales. Un ejemplo es la Guía “Diversidades de género: buenas prácticas policiales para el trato digno”, que busca que los reconozcan las diferencias entre sexo, género y diversidad, y eviten los estereotipos (Argentina.gob.ar, 2023).

A pesar de estos avances, los retos persisten. Un estudio sobre los Centros Integrales de Género señala que, si bien han sido fundamentales para visibilizar las desigualdades, su efectividad se ve limitada por obstáculos estructurales inherentes a la organización policial (Laborato, 2024). Las resistencias culturales, los prejuicios y la falta de una aplicación transversal de las políticas siguen siendo barreras significativas. La propia policía reconoce la necesidad de desaprender representaciones discriminatorias y la perpetuación de patrones violentos.

Transformar las prácticas en las instituciones de seguridad es un desafío que requiere un compromiso genuino para superar la resistencia al cambio y promover la legalidad y la igualdad. La formación que modifica percepciones y actitudes es crucial, ya que las creencias de las y los agentes influyen directamente en la calidad del servicio. Como señala Acker, las estructuras organizacionales y las actitudes individuales impactan en la eficacia y equidad del servicio (1990). Por lo tanto, la profesionalización va más allá de un simple programa de cualificación: implica un cambio de visión del trabajo policial y por tanto de sus prácticas. Este enfoque transforma la forma en que la institución se concibe a sí misma, lo que, en última instancia, genera una mentalidad proactiva y un compromiso genuino para proteger a las víctimas y garantizar sus derechos.

Barreras culturales

a. La cultura de la impunidad e ineficacia en la aplicación de la justicia

La cultura de la impunidad es una de las barreras más dolorosas y frustrantes en la lucha contra la violencia de género, ya que socava el propósito mismo de las políticas de seguridad. En México, esta impunidad se ve exacerbada por una cultura de la ilegalidad donde el incumplimiento de la ley es sistémico. La ley es percibida como una herramienta flexible que puede ser ignorada a favor de intereses personales o de grupo, lo que convierte a los protocolos en una mera simulación. Según datos del INEGI, el 93.3% de los delitos por violencia de género contra las mujeres no se denuncian o la autoridad no abre una investigación, lo que refuerza la creencia de que la violencia no tiene consecuencias, validando los comportamientos agresores (INEGI, 2021).

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Campo Algodonero (2009), es un ejemplo clave de la lucha contra esta cultura. Emitida durante la presidencia de Felipe Calderón, el fallo no solo sancionó al Estado mexicano, sino que lo obligó a reconocer su responsabilidad en la falta de debida diligencia en la investigación de los feminicidios en Ciudad Juárez. Este acto de reconocimiento fue un paso crucial para visibilizar el fracaso de las instituciones. Forzó un cambio cultural y político, de ahí que se diga que “marcó un hito en la justicia interamericana” (SCJN, 2022). La sentencia fue un motor para que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolle el Protocolo para juzgar con perspectiva de género como un esfuerzo por institucionalizar un cambio de visión en la administración de justicia. La sentencia impulsó, además, la asociatividad de las víctimas y la sociedad civil para defender el derecho a la verdad y la justicia, creando un contrapeso al poder estatal que regularmente opera con opacidad y sin rendición de cuentas.

Sin embargo, a pesar de los avances, las limitaciones siguen siendo considerables. La ineficacia en la implementación de las políticas de seguridad se ve socavada por la cultura de la ilegalidad que permea tanto a la ciudadanía como a las propias autoridades. En este contexto, la relación tan ambigua con la ley afecta de manera directa y desproporcionada a las mujeres, ya que las convierte en las principales víctimas de un sistema que no garantiza el acceso a la justicia. La resistencia cultural a la rendición de cuentas, es decir, la responsabilidad de las autoridades por sus acciones y omisiones, es un componente clave. Al ignorar la ley, las autoridades no solo fallan en su deber de proteger a las mujeres, sino que también envían un mensaje claro de que la violencia de género es tolerable. Esto disuade a las mujeres de recurrir a las autoridades y las deja en un estado de desprotección y vulnerabilidad. Esta realidad, presente en muchos países de la región, explica por qué la asociatividad de las víctimas, si bien ha demostrado ser un contrapeso moral y político, no cuenta con la fuerza para dismantelar por completo la cultura de la impunidad y, por el contrario, suele convertir a las víctimas en blanco de las mismas fuerzas que buscan combatir. Es por esto que la mera existencia de planes y protocolos no es suficiente, ya que la combinación de una percepción de que la ley es opcional y la falta de rendición de cuentas, impide que estas políticas se traduzcan en una disminución real de la violencia sin importar si son de carácter punitivo o preventivo.

b. Machismo institucional y resistencia al cambio

El machismo no es solo una actitud individual, sino una barrera cultural profundamente arraigada en las instituciones de seguridad y justicia, se manifiesta como una estructura institucional que glorifica la fuerza y la jerarquía. La persistencia de estereotipos en las autoridades lleva a la revictimización institucional de las víctimas, perpetuando la impunidad. Además, la cultura de la solidaridad interna o “código de silencio” dentro de las instituciones de seguridad dificulta la sanción a las y los agentes que revictimizan a las mujeres o actúan incorrectamente. Esta mentalidad choca con la perspectiva de género, que promueve soluciones no violentas y se enfoca en la protección y reparación del daño.

En Uruguay, durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015-2020), se aprobó en 2015 un protocolo de actuación en materia de violencia doméstica y de género (IMPO, 2015). Esta normativa obliga a todo el personal del Ministerio de Interior a denunciar cualquier acto de violencia en sus propias filas y a proteger a las víctimas y a quienes testifiquen para evitar represalias. Si bien esta medida fue un paso fundamental para la institucionalización de una política de tolerancia cero, los desafíos persisten. La existencia de un protocolo formal no garantiza su aplicación efectiva, y el cambio de mentalidad en una institución tan arraigada y jerárquica como la policía es un proceso lento. La evaluación de su impacto es compleja, ya que requiere ir más allá del registro de denuncias para medir un cambio en la cultura interna.

En Bolivia, el Ministerio de Gobierno lanzó los programas Mujer Policía y FELCV Digna en junio de 2021, durante la presidencia de Luis Arce Catacora (ABI, 2021). Estas iniciativas, apoyadas por ONU-Mujeres, tenían como objetivo fortalecer la igualdad de oportunidades y combatir la violencia de género dentro de la policía. Sin embargo, estudios de la Defensoría del Pueblo de Bolivia han evidenciado que, a pesar de estos esfuerzos, el personal de la FELCV (Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia) a menudo no cuenta con la preparación adecuada para atender a las víctimas, y la discriminación contra las mujeres policías en la institución persiste, limitando sus oportunidades de ascenso y acceso a formación especializada (CLADEM Bolivia, 2019; Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2022). Esto demuestra que, si bien se crean programas, su institucionalización efectiva enfrenta obstáculos significativos, y el cambio cultural deseado aún no se ha logrado.

Por su parte, en Perú, la Policía Nacional, en colaboración con el Ministerio de la Mujer, ha capacitado a miles de agentes en la atención de casos de violencia de género (Mininter, 2020). Esta iniciativa se llevó a cabo durante el gobierno de Martín Vizcarra y ha continuado a través de diferentes administraciones. A pesar de estos avances, el principal desafío es la brecha entre la capacitación teórica y la aplicación práctica. La falta de evaluación de impacto a gran escala dificulta medir si la formación ha logrado dismantlar la mentalidad misógina extendida en los colectivos policiales (Mininter, 2020). El reto es lograr que estas capacitaciones no sean solo un requisito formal, sino que se traduzcan en una atención más empática y efectiva que genere confianza en la ciudadanía y, al mismo tiempo, erradique el acoso y la discriminación dentro de la propia institución.

c. Invisibilidad y discriminación interseccional

La invisibilidad y discriminación interseccional constituyen una barrera cultural que obstaculiza la seguridad de las mujeres en América Latina. Esta barrera se manifiesta cuando las policías públicas fallan en proteger a las mujeres más vulnerables, al no considerar la intersección de factores como la etnia, la clase social, la orientación sexual o la condición migratoria. A menudo, los enfoques de seguridad, se diseñan desde una perspectiva homogénea, sin atender las realidades complejas que enfrentan, por ejemplo, las mujeres indígenas, afrodescendientes, migrantes o desplazadas. Algunas experiencias de países de la región dan muestra de ello.

En Colombia, el gobierno de Gustavo Petro (2022-presente), a través del recién creado Ministerio de Igualdad y Equidad, adoptó en 2024 el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad (PAN 1325). Este plan, que implementa la Resolución 1325 de la ONU¹¹, busca garantizar la participación de las mujeres en la construcción de paz y su protección frente a la violencia. La iniciativa se destaca por su enfoque interseccional, ya que se formuló con la participación de más de 1500 mujeres de diversas comunidades, incluyendo afrocolombianas, indígenas y firmamentos de paz (ONU Mujeres, 2025). El principal acierto es el reconocimiento de la importancia de la participación de las mujeres en todas sus diversidades para que el Estado responda a las necesidades de seguridad específicas de estos grupos. El plan busca aumentar su participación en espacios de toma de decisiones y negociaciones de paz, y es el primero en ser adoptado a través de un decreto presidencial, otorgándole un estatus de política de Estado que no se había visto en iniciativas previas. Sin embargo, el gran desafío es su implementación efectiva. Aunque el plan ha sido institucionalizado, su éxito dependerá de que los recursos asignados sean suficientes y de que se logre un cambio en la cultura institucional para erradicar la discriminación racial y de género. La desarticulación entre la norma y la práctica, la falta de capacitación adecuada en los funcionarios públicos y la resistencia al cambio en las instituciones son los principales obstáculos.

Ecuador ha intentado abordar las barreras culturales a la erradicación de la violencia de género a través de un marco normativo integral. Durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), se implementó el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia las Niñez, Adolescencia y Mujeres. En 2018, bajo la presencia de Lenin Moreno, se promulgó la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Registro Oficial, 2018). Esta legislación representa un avance significativo al obligar al Estado a prevenir, atender y erradicar la violencia de género y reconocer el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Ministerio de la Mujeres y Derechos Humanos, 2022). La Ley de 2018 destaca por su enfoque integral, abarca diferentes tipos de violencia y establece la responsabilidad de las instituciones públicas. Sin embargo, la persistencia de la violencia de género indica una brecha entre la ley y la realidad. Organizaciones de la sociedad civil han señalado que la falta de presupuestos adecuados, la ausencia de capacitación especializada y la corrupción obstaculizan la implementación efectiva de la ley (Surkuna, 2021). Además, la cultura machista prevaleciente limita la transformación de las

¹¹ La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU fue aprobada por unanimidad el 31 de octubre de 2000 y se considera un hito histórico. Es el primer documento que aborda de manera explícita el impacto de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, reconociendo no solo su condición de víctimas, sino también su rol crucial en la construcción de la paz y la seguridad. Esta resolución sentó las bases para la agenda de “Mujeres, Paz y Seguridad” de la ONU, reconociendo que no puede haber una paz sostenible sin la participación y protección activa de las mujeres. Véase <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security>

mentalidades de quienes integran las instituciones policiales y ministeriales. Para lograr un cambio real, se necesita asegurar recursos suficientes y formación obligatoria y efectiva en perspectiva de género e interseccionalidad en todos los niveles del sistema policial y ministerial.

Perú ha reconocido la vulnerabilidad específica de las mujeres indígenas y afroperuanas, quienes enfrentan barreras de idioma, discriminación racial y exclusión social que les impide acceder a la justicia. Durante el gobierno de Ollanta Humala, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) aprobó el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (MIMP, 2016), que buscó abordar esta problemática. Aunque el plan fue un paso adelante, el principal acierto fue la creación de iniciativas con pertinencia cultural. Por ejemplo, se establecieron mecanismos como la Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Mujeres Indígenas u Originarias (MIMP, 2017) y se ha promovido la atención en lenguas nativas y con enfoque intercultural en los centros de atención. Sin embargo, la principal limitación es la desarticulación entre los esfuerzos del MIMP y el resto de las instituciones del Estado. La Defensoría del Pueblo de Perú ha señalado consistentemente la falta de formación adecuada de las y los funcionarios, lo que impide que la atención a las víctimas sea realmente efectiva, incluso si hay leyes o planes en marcha (Defensoría del Pueblo de Perú, 2019). Esto demuestra que si bien la voluntad de reconocer la interseccionalidad existe, la falta de una institucionalización profunda y de un presupuesto suficiente impide que estas iniciativas se traduzcan en un cambio de mentalidad duradero y en una verdadera disminución de la violencia.

En resumen, el análisis de las brechas institucionales y culturales revela un panorama complejo donde los avances logrados se ven constantemente amenazados por la discontinuidad política y la falta de inversión a largo plazo. Sin embargo, estas deficiencias no operan en un vacío; por el contrario, crean un terreno fértil para el resurgimiento de ideologías y políticas que, bajo la promesa de soluciones simplistas, ponen en riesgo décadas de progreso en materia de igualdad de género y derechos humanos. La siguiente sección explora precisamente cómo las fuerzas neoconservadoras y regresivas, al ganar influencia, impactan directamente en la sostenibilidad de los logros alcanzados, exacerbando las vulnerabilidades existentes y generando nuevos desafíos para garantizar el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia.

El impacto de las políticas neoconservadoras, la resistencia feminista y la urgencia del enfoque interseccional

América Latina enfrenta una compleja encrucijada donde avances en la paridad de género coexisten con la persistente y, en algunos casos, creciente violencia estructural contra las mujeres. Aunque la región ha sido reconocida por su liderazgo en cerrar la brecha de género y ha alcanzado un 74.3% de paridad según el Foro Económico Mundial (2023). Este avance, el más significativo a nivel mundial desde 2006, ha sido impulsado predominantemente por el empoderamiento político de las mujeres y, en menor medida, por las oportunidades económicas. La creciente proporción de mujeres en cargos ministeriales y parlamentarios en diversos países de la región, que han adoptado leyes de paridad, ilustra este progreso institucional.

Sin embargo, esta mejora en la representación formal coexiste con una realidad brutalmente

contradictoria. La crudeza de la violencia de género se manifiesta en las alarmantes cifras de feminicidios. Una muestra de ello es que durante el primer semestre de 2024 se documentaron en América Latina y el Caribe un total de 2128 feminicidios en 16 países de América Latina. Esto equivale al menos a 12 feminicidios por día en la región. Es decir, 1 feminicidio cada 2 horas (Mundo Sur, 2024). Lo anterior revela la tendencia ineficaz de las políticas públicas existentes para prevenir y sancionar estas atrocidades.

Como se puede inferir, el aumento en la participación política de las mujeres no se ha convertido de manera automática en una disminución de la violencia machista, lo que sugiere que el problema de la inseguridad femenina no se limita a la falta de acceso a espacios de poder. En cambio, se arraiga en estructuras patriarcales profundas y en una cultura de dominación masculina que opera de manera transversal en la sociedad. Es claro que el progreso institucional puede ser y es frágil y superficial si no va acompañado de una transformación cultural y de la protección efectiva de la vida y la seguridad de las mujeres en todos los ámbitos tanto públicos como privados.

Para desentrañar esta paradoja, es crucial examinar las fuerzas que socavan el progreso. Las políticas neoconservadoras y regresivas, lejos de ser meras expresiones ideológicas, actúan como agentes activos de retroceso, buscando dismantelar los derechos y avances logrados por los movimientos feministas y las mujeres en general. Estas políticas comparten una agenda común que incluye ataques a la autonomía reproductiva, promoción de valores de género tradicionales, reducción de recursos para programas de igualdad y represión de los movimientos lo que debilita la capacidad del Estado y las sociedades para construir entornos de seguridad, inclusivos y equitativos.

Brasil, bajo la administración de Jair Bolsonaro (2019-2022), ilustra el impacto de esta agenda. El gobierno deslegitimó abiertamente el feminismo y redujo el financiamiento para programas de protección contra la violencia de género (Capiremov, 2021), mientras priorizó un enfoque de seguridad centrado en la militarización y la “guerra contra las drogas” (Human Rights Watch, 2019). Esta estrategia ignoró las causas subyacentes de la violencia de género, dejando a las víctimas desprotegidas y sin acceso a servicios esenciales. Como respuesta, los movimientos de mujeres se movilizaron para denunciar estas políticas, resaltando la desatención a sus necesidades básicas.

Nicaragua ofrece un caso extremo de dismantelamiento de la institucionalidad de género bajo el régimen de Daniel Ortega. La proscripción de numerosas organizaciones no gubernamentales, incluyendo grupos feministas que ofrecían servicios vitales, ha diezmado la infraestructura de apoyo para mujeres en situación de vulnerabilidad (Vilches, 2022; Human Rights Watch, 2023). Esta represión ha reducido drásticamente el número de casas de acogida disponibles, obligando a las pocas que quedan a operar en la clandestinidad. Este ataque a la sociedad civil no solo limita los derechos reproductivos y debilita la atención a la violencia de género, sino que socava la capacidad de autogestión y apoyo mutuo entre las mujeres.

En Perú y Guatemala, la seguridad de las mujeres se ve comprometida por la combinación de enfoques represivos e invisibilización de la violencia (ACNUR, 2006; Prensa Latina, 2025). La falta de datos desagregados por variables como etnicidad y situación socioeconómica impide comprender las experiencias específicas de los diferentes grupos de mujeres, lo que dificulta el

diseño de políticas efectivas (Alayza, 2021; AWID, 2004). En Guatemala, a pesar de la existencia de planes de acción con la Unión Europea para incluir un enfoque de género, la violencia contra las mujeres sigue siendo el delito más denunciado, lo que evidencia -de nuevo- la ineficacia de los esfuerzos fragmentados.

Sin embargo, la resistencia feminista sigue siendo una fuerza vital en la región. En Colombia, por ejemplo, la Ley 1257 o Ley para la prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, de 2008, representa un marco legal robusto para la protección de las mujeres y garantiza su derecho a vivir una vida libre de violencia (Minsalud, 2025). Esta ley, notable por su definición amplia de violencia y la inclusión de principios como “igualdad real y efectiva”, la “corresponsabilidad” y la “atención diferenciada”, ha sido fundamental para impulsar la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, como la Mesa Interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres, que busca articular esfuerzos entre diferentes entidades estatales.

Es crucial reconocer que la eficacia de las políticas de seguridad con enfoque de género depende de la adopción de un enfoque interseccional, que permita comprender cómo las múltiples identidades se cruzan y se superponen para crear experiencias únicas de opresión y vulnerabilidad (Alayza, 2021). La situación de las mujeres afrodescendientes en la región, quienes sufren una “triple discriminación” por su sexo, raza y pobreza extrema, ilustra esta necesidad (OEA, 2025). Sin un enfoque interseccional, las políticas de seguridad corren el riesgo de ser inefectivas para las mujeres más marginadas.

En conclusión, la encrucijada en América Latina exige un compromiso renovado con la transformación estructural y cultural, que aborde las raíces de la violencia y garantice la participación activa de los movimientos feministas y las organizaciones de la sociedad civil. Solo a través de políticas integrales, informadas por un enfoque interseccional y con una inversión sostenida en la institucionalidad de género, será posible superar la persistente contradicción entre los avances formales y la cruda realidad de la violencia que enfrentan las mujeres en la región.

Conclusiones

Este análisis ha puesto al descubierto una profunda y dolorosa paradoja en América Latina contemporánea: a pesar de los avances significativos en la esfera legislativa y en la participación política de las mujeres, la violencia de género persiste y, en muchos casos, se agudiza. El progreso institucional coexiste con una realidad de inseguridad que no solo se mantiene, sino que se ve reforzada por la fragilidad de las instituciones y el retroceso político. La crudeza de las cifras de feminicidios evidencia, como lo he venido enfatizando, que la simple creación de leyes no se traduce automáticamente en la protección efectiva de la vida y revela que el problema va más allá de la voluntad política y toca las estructuras mismas de nuestras sociedades.

Tras el análisis de las brechas institucionales y culturales que perpetúan la violencia, una conclusión emerge con claridad: estamos en un punto de inflexión crítico. El principal problema reside en la desconexión entre la voluntad política y los plazos necesarios para que las iniciativas generen resultados tangibles. Los programas no fracasan por falta de visión, sino porque operan bajo lógicas de gestión complejas y ciclos administrativos cortos, que impiden la consolidación de

procesos de cambio inherentemente lentos y que requieren inversión social a largo plazo. La priorización de los intereses políticos a corto plazo sobre una política de Estado a largo plazo constituye una verdadera barrera que impide traducir el saber acumulado en mejoras reales.

Este vacío de continuidad, exacerbado por la inestabilidad política, crea un caldo de cultivo ideal para el auge de discursos y políticas regresivas que, independientemente de su origen, representan una amenaza directa al progreso. Como advierte ONU Mujeres, las políticas regresivas están socavando los derechos de las mujeres y niñas, invirtiendo décadas de progreso en igualdad de género” (2021). Este retroceso no sólo pone en riesgo las garantías y derechos, sino que además erosiona el ya de por sí mermado tejido democrático y normaliza la regresión. En lugar de dismantelar la violencia, se refuerza desde el poder, perpetuando un modelo que nos empobrece a todos como sociedad y socava la posibilidad de construir un futuro más justo, inclusivo y equitativo. La respuesta, entonces, no puede ser una mera reforma, sino una refundación de nuestras instituciones, que deben dejar de ser escenarios de ciclos administrativos y convertirse en verdaderos motores de cambio cultural.

El análisis de la situación en América Latina revela una profunda contradicción. Si bien la región ha logrado avances significativos en la paridad de género, este proceso es frágil y coexiste con la persistencia de la violencia. La seguridad de las mujeres no se garantiza únicamente con su acceso a cargos de poder, sino que requiere una transformación estructural y cultural que aborde las raíces de la violencia. La resistencia feminista ha demostrado ser una fuerza vital, pero el desafío es enorme, ya que las políticas regresivas debilitan activamente esta seguridad al dismantelar la institucionalidad y reprimir a los movimientos sociales que exigen el cambio.

El camino hacia una seguridad que garantice la vida y promueva la igualdad en América Latina exige un compromiso real y sostenido que trascienda los ciclos políticos y aborde las raíces estructurales de la violencia. La solución no se encuentra en la represión, sino en una transformación cultural que involucre a todas las personas. La violencia no es un problema de mujeres, sino un mal que aflige a toda la sociedad, en el que los hombres también tienen el derecho y la responsabilidad de sanar y liberarse. Abandonar la violencia como forma de relación en todos los planos de la vida social es un compromiso que nos toca a todas y todos, una herida que debemos sanar colectivamente. El cambio de visión y mentalidad que necesitamos para construir un mundo más justo y pacífico se impulsa desde la comprensión de que una vida libre de violencia es un derecho humano para todas las personas, sin importar su género. Solo así podemos construir una sociedad donde la seguridad no sea una aspiración, sino una realidad compartida.

Referencias bibliográficas

- Acción Joven, Centro de Estudios de la Mujer, Centro de Derechos de Mujeres, Centro de Solidaridad, Centro de Promoción en Salud y Asistencia Familiar, OPTIO, We Lead y Somos Muchas (2022). Informe Alternativo de las Organizaciones de Derechos Humanos, Mujeres y Feministas ante el Comité (CEDAW) Honduras 2016-2022.
<https://derechosdelamujer.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-alternativo-CEDAW-WEB.pdf>
- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, 4(2), 139–158. <http://www.jstor.org/stable/189609>
- ACNUR (2006). Derechos Humanos de las Mujeres en Guatemala.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6054.pdf>
- Agencia Boliviana de Información (ABI) (2021). Gobierno lanza los programas Mujere Policía y Felcv Digna.
<https://www.abi.bo/index.php/seguridad2/7721-Gobierno-lanza-los-programas-Mujer-Polic%C3%ADa-y-Felcv-Digna>
- Alayza, Adelaida (2021). El aporte de la interseccionalidad a una política pública que responda a las necesidades de las mujeres indígenas. *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 12, N° 22: pp. 98-119.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/25234>
- Animal Político (2025). Proyecto de presupuesto 2026 borra refugios de mujeres y reclama Red Nacional ante fusión del programa. <https://animalpolitico.com/genero-y-diversidad/proyecto-presupuesto-2026-refugio-mujeres-red-nacional>
- Argentina.gob.ar. (2023). Diversidades de género: buenas prácticas policiales para el trato digno.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/03/manual_diversidades_de_genero.pdf
- Argentina.gob.ar (2011). Garré crea el Centro Integral de Género en las Fuerzas de Seguridad.
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/ggarr%C3%A9-crea-el-centro-integral-de-g%C3%A9nero-en-las-fuerzas-de-seguridad>
- AWID (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica.
https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Capiremov (2021). Sacar a Bolsonaro del gobierno es la tarea del feminismo en Brasil.
<https://capiremov.org/es/analisis/sacar-a-bolsonaro-del-gobierno-es-la-tarea-del-feminismo-en-brasil/>
- Carrión, F., Pontón, J., y Armijos, B. (2009). 120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana, Quito FLACSO sede Ecuador Editorial.
https://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622024655/pdf_116.pdf

- CEPAL (2024). *Violencia feminicida en Cifras: América Latina y el Caribe*. Boletín n°3. Noviembre, Santiago de Chile.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/69e978aa-ff89-4afb-afbb-e5d39904b9b1/content>
- CEPAL (2023). En 2022, al menos 4,050 mujeres fueron víctimas de femicidio o feminicidio en América Latina y el Caribe: CEPAL. Comunicado de prensa, 23 de noviembre.
<https://www.cepal.org/es/comunicados/2022-al-menos-4050-mujeres-fueron-victimas-femicidio-o-feminicidio-america-latina-caribe>
- CEPAL (2022). Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030. Aplicación del eje sobre sistemas de información de la estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. 22 y 23 de Junio. Santiago de Chile.
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9c45ae2f-b01d-4392-8b27-f38b5e81b4af>
- Cimac Noticias (2024). El “sexenio más feminista de la historia” registra más de 4 mil feminicidios y miles de agresiones sin justicia. <https://cimacnoticias.com.mx/2024/03/08/el-sexenio-mas-feminista-de-la-historia-registra-mas-de-4-mil-feminicidios/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). Situación de los derechos humanos en México, Organización de Estados Americanos-CIDH.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) Bolivia (2019). Informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). <https://cladem.org/archivos/biblioteca/los-derechos-humanos-de-las-mujeres-en-la-policia-boliviana.pdf>
- Congreso de la Nación Argentina (2009). Ley 26.485. Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollan sus Relaciones Interpersonales. Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=152155>
- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448),
Diario Oficial No. 48.096.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>
- Congreso de la Unión (2024). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Diario Oficial de la Federación.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvly.htm>
- Consejo Nacional de Planeación (2022). Informe de seguimiento final al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
https://www.cnp.gov.co/Documents/Informe%20PND%202022%20VF_.pdf
- Crenshaw, K. (1989). "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics". *University of Chicago Legal Forum*.
<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8/>

- DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres (2019) “Género y Labores Policiales”, en la *Caja de Herramientas de Género y Seguridad*, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_ES_Tool-2.pdf
- Defensoría del Pueblo (2023). Supervisión sobre el derecho para mujeres migrantes víctimas de violencia de género de acceso a la justicia. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/01/Informe-Defensorial-006-2023-DP-ADM-Supervision-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-justicia-para-mujeres-migrantes-victimas-de-violencia-de-genero.pdf>
- Defensoría del Pueblo de Bolivia (2022). Estudio defensorial evidencia que personal de la FELCV no tiene una adecuada capacitación para la atención de víctimas de violencia. <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/estudio-defensorial-evidencia-que-personal-de-la-felcv-no-tiene-una-adecuada-capacitacion-para-la-atencion-de-victimas-de-violencia>
- Defensoría del Pueblo (2019). Reporte del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/12/Reporte-Provincial-del-PNCVG-2016-2021-MD-TM.pdf>
- Efeminista (EFE) (2024). Casi todos los casos de acoso sexual están impunes en Colombia. <https://efeminista.com/impunidad-judicial-colombia-acoso-sexual/>
- Foro Económico Mundial (2023). Informe Global sobre la Brecha de Género 2023: Más mujeres lideran en América Latina, pero se necesita avanzar más. <https://es.weforum.org/stories/2023/09/informe-global-sobre-la-brecha-de-genero-2023-mas-mujeres-lideran-en-america-latina-pero-aun-hay-que-avanzar/>
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2020). Atlas de Violência 2020. <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/51/atlas-da-violencia-2020>
- Gonzales, A. (2025). Violencia contra las mujeres en Honduras continua, con una justicia estancada y un sistema colapsado, *Contracorriente*, julio 17. <https://contracorriente.red/2025/07/17/violencia-contra-las-mujeres-en-honduras-continua-con-una-justicia-estancada-y-un-sistema-colapsado/>
- Huerta Castillo, S. E., & Rodríguez Pérez, A. G. (2024). Participación Ciudadana en Procesos de Formulación de Políticas Públicas para Prevenir la Violencia de Género. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(1), 6223-6238. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i1.9963
- Human Rights Watch (2023). Nicaragua: Eventos de 2022. <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/nicaragua>
- Human Rights Watch (2021). Mexico: Events of 2020. <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/mexico>

- Human Rights Watch (2019). Brasil: Bolsonaro debería abordar la criminalidad de *manera lícita*. <https://www.hrw.org/es/news/2019/01/17/brasil-bolsonaro-deberia-abordar-la-criminalidad-de-manera-licita>
- InSight Crime (2023). Aumento de feminicidios en México tiene conexión con crimen organizado. <https://insightcrime.org/es/noticias/entrevistas/aumento-femicidios-mexico-conexion-crimen-organizado-afirma-estudio/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (CNSPF). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2024/doc/cnspf_2024_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>
- Instituto Nacional de la Imprenta y Publicaciones Oficiales (IMPO) de Uruguay (2015). Decreto No. 111/015 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/111-2015>
- Jaquette, J. (2001). Reseña del libro de Elizabeth Dore y Maxine Molyneux (eds.), *Historias ocultas de género y el Estado en América Latina* (Durham, Carolina del Norte, y Londres: Duke University Press, 2000, en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Volumen 33, Número 3, agosto, págs 611-671.
- Laborato, Giuliana (2024). Políticas de Género en las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales Argentinas. El caso del Centro Integral de Género y la Búsqueda de Equidad (2011-2013). Tesina de investigación, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/3008/1/TLIC_EPYG_2024_LG.pdf
- Ministerio del Interior (Mininter) de Perú (2020). Más de 4000 policías son capacitados en atención de casos de violencia contra la mujer. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/301513-mas-de-4-000-policias-son-capacitados-en-atencion-de-casos-de-violencia-a-la-mujer>
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos de Ecuador (2022). Análisis de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. <https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/03/Analisis-de-la-Ley-Organica-Integral-para-Prevenir-y-Eradicar-la-Violencia-contras-las-Mujeres-2022.pdf>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2025). Decreto 1 Aprueba reglamento que regula el funcionamiento de la Comisión de Articulación Interinstitucional para abordar la violencia de género de la Ley No. 21.675. Biblioteca del Congreso de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1215166>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) de Perú (2016). Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. <https://www.gob.pe/55502-plan-nacional-contrala-violencia-de-genero-2016-2021>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) de Perú (2017). Resolución Ministerial No. 288-2017-MIMP.
<https://centroderecursos.cultura.pe/es/autor/ministerio-de-la-mujer-y-poblaciones-vulnerables>
- Ministerio de Justicia de la Nación (2005). Ley de Protección Integral a las Mujeres.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=152155>
- Minsalud (2025). Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.
<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/Politica-de-Equidad-de-Genero-para-las-Mujeres.aspx>
- MundoSur. (2025). Femi(ni)cidios bajo la lupa en América Latina y el Caribe: Contradatos para resistir la violencia feminicida y el retroceso de derechos.
<https://mundosur.org/wp-content/uploads/2025/06/INFORME-MLF-2024.pdf>
- MundoSur (2024). 1 feminicidio cada 2 horas en América Latina y el Caribe.
<https://mundosur.org/1-feminicidio-cada-2-horas-en-america-latina-y-el-caribe/>
- OEA (2025). Informe temático. Violencia de género contra las mujeres afrodescendientes en América Latina.
https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI_Cevi_doc.294_24.pdf
- Oficina de la Mujer (2018) La Policía bonaerense comenzó un proceso de capacitación de género. Poder Judicial de la Nación.
<https://www.oficinadelamujer.gob.ar/om/verNoticia.do?idNoticia=1876>
- ONU Mujeres (2025). Colombia ejemplo de un multilateralismo que impulsa la paz con enfoque de género.
<https://lac.unwomen.org/es/stories/noticia/2025/04/colombia-ejemplo-de-un-multilateralismo-que-impulsa-la-paz-con-enfoque-de-genero>
- ONU Mujeres (2021). Mujeres en la política. Una guía práctica para promover la igualdad de género y la no discriminación.
<https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-02/gu%C3%ADa%20las%20mujeres%20en%20la%20pol%C3%ADtica.pdf>
- Pereiro, J. (2014). Las políticas de seguridad y el abordaje de la perspectiva de género en Buenos Aires, en Revista Estudios Feministas, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto, pp. 501-520 Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38131661006>
- Prensa Latina (2025). Violencia contra mujeres sigue como problema grave en Guatemala.
<https://www.prensa-latina.cu/2025/03/04/violencia-contra-mujeres-sigue-como-problema-grave-en-guatemala/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Honduras (PNUD) (2023). Estrategia de Igualdad de Género 2023-2026.
<https://www.undp.org/es/honduras/publicaciones/estrategia-de-igualdad-de-genero-pnud-honduras-2023-2026>

- Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (2025). Violencia contra las mujeres en Chile. Dossier informativo: 2024-2025. <https://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2025/08/DOSSIER-2025.pdf>
- Red Nacional de Refugios (2024). Posicionamiento ante la reducción del Presupuesto al Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos en el PPEF 2025. <https://rednacionalderefugios.org.mx/destacada/posicionamiento-ante-la-reduccion-del-presupuesto-al-programa-de-apoyo-para-refugios-especializados-para-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-sus-hijas-e-hijos-en-el-ppef-2025/>
- Registro Oficial de Ecuador (2018). Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/Recursos/Multimedios/ley-org225nica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contras-las-mujeres-ecuador>
- SantaFe.gov.ar. (2021). La policía de Santa Fe cuenta con capacitación obligatoria en materia de género. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/269568/>
- Signos Vitales México (2024), *El papel de la Guardia Nacional en la seguridad pública. El legado*. Recuperado en <https://signosvitalismexico.org/wp-content/uploads/2024/11/Alerta-3.2-Papel-de-GN.pdf>
- Spotlight Initiative (2024). Participación de la sociedad civil. <https://www.spotlightinitiative.org/es/participacion-de-la-sociedad-civil>
- SCJN. (2022). *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf
- Surkuna (2021). Informe sobre acceso a la justicia de las mujeres en Ecuador. <https://surkuna.org/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Acceso-a-la-Justicia.pdf>
- UNFPA (2022). Informe final de evaluación de medio término. Noveno Programa de País del UNFPA en Nicaragua (2019-2023). https://www.unfpa.org/sites/default/files/board-documents/Nicaragua_CPE.pdf
- UNFPA (2020). Capacidades estatales y brechas de atención en los servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Panamá, OEA/CIM/MESECVI/UNFPA. https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/servicios_esenciales_0.pdf
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). Informe de gestión 2017. Gobierno de Colombia. <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2018/02/informedegestion2017.pdf>

- Vilchez, D. (2022). El Gobierno de Nicaragua proscribire grupos feministas que atienden a personas vulnerables.
<https://www.pikaramagazine.com/2022/06/el-gobierno-de-nicaragua-proscribe-grupos-feministas-que-atienden-a-personas-vulnerables/>

■ Segundo Encuentro

APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DISCRIMINACIÓN A COLECTIVOS MARGINADOS: MIGRANTES, PERSONAS LGBTIQ+ Y TRABAJADORAS SEXUALES.

Objetivo: Conocer el impacto de las políticas de seguridad en ciertos colectivos: migrantes, personas LGBTIQ+ y trabajadoras sexuales.

Georgina Orellano

Activista feminista y Secretaria General de la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMAR).

Muy buenas tardes a todas, y muchas gracias por la invitación a participar en este seminario.

Para nosotras, las trabajadoras sexuales, es fundamental poder visibilizar la situación que atravesamos quienes ejercemos el trabajo sexual. Especialmente en el contexto actual del país, donde, bajo un gobierno neofascista, neoliberal y ultraconservador, la violencia hacia nuestro colectivo se recrudece aún más.

También seguimos señalando que es una deuda histórica de los sectores de izquierda y progresistas construir una agenda de seguridad con perspectiva de derechos humanos, en lugar de reproducir una lógica punitivista.

Esto se vuelve especialmente grave cuando se crean normativas de seguridad, por ejemplo, contra la trata de personas con fines de explotación sexual, sin consultar nunca a los colectivos de trabajadoras y trabajadores sexuales. Las políticas se diseñan sin nosotras, pero somos quienes después vivimos las consecuencias: clandestinidad, criminalización, y vulneración de derechos.

Este tipo de políticas, lejos de combatir la trata, terminan confundiendo trata con trabajo sexual voluntario, reforzando aún más la clandestinidad y dejando más expuesto a nuestro colectivo.

Nosotras deberíamos estar protegidas por legislaciones que garanticen nuestros derechos humanos. Por eso quiero explicar cómo es la normativa en torno al trabajo sexual en Argentina, para entender desde dónde se legitima la violencia institucional que sufrimos.

Primero, es importante aclarar que el trabajo sexual en Argentina no es un delito, pero tampoco está legalmente permitido. Existe un vacío legal: se permite solo si lo ejercen personas adultas y de forma voluntaria, pero no está regulado como una actividad laboral.

A lo largo de los años, los espacios que fuimos generando para organizarnos y ejercer esta actividad han sido criminalizados, justamente porque nuestro trabajo no es reconocido. Por eso nos organizamos en condiciones de informalidad y clandestinidad, muchas veces ocultando nuestra actividad por miedo al estigma, la expulsión, o el rechazo social y familiar.

Predomina, desde la academia y las instituciones, un discurso que nos coloca siempre en el lugar de víctimas. Esa narrativa ha construido estereotipos sobre nosotras que limitan la posibilidad de

que se nos escuche desde nuestras propias demandas. Históricamente, los feminismos y el Estado nos han abordado desde la victimización, no desde el reconocimiento de nuestras voces como sujetas políticas con derechos. Por eso nos cuesta tanto correr esas etiquetas y poner en agenda nuestras condiciones laborales.

Una de las cuestiones más urgentes es el modo en que se regula el espacio público. Si una persona decide ejercer el trabajo sexual en la calle, es la policía la que regula ese espacio, porque existen códigos contravencionales y de faltas que definen qué se puede hacer o no en el espacio público.

Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, se criminalizan los servicios sexuales “ostensibles”. Aunque la norma aclara que esa ostensibilidad no puede estar asociada al color de piel, la vestimenta, la identidad de género o el lenguaje corporal, en la práctica, eso es justamente lo que se usa como excusa para detenernos.

El problema es que cuando hay razias o procedimientos en la calle, el fiscal contravencional no está presente. Es la policía la que, de forma arbitraria, decide a quién detener o acusar de “ejercer ostensiblemente” el trabajo sexual. Esto se vuelve aún más grave si consideramos que desde 2012 tenemos la Ley de Identidad de Género, pero las fuerzas de seguridad siguen aplicando figuras contravencionales discriminatorias como “travestidos”, apuntando especialmente contra nuestras compañeras trans.

Estas compañeras son tratadas como personas peligrosas por el simple hecho de estar en el espacio público, y viven permanentemente bajo sospecha.

En el último tiempo, además, la mayoría de las detenciones arbitrarias bajo estas normativas recaen sobre compañeras migrantes. Hay una clara política de higienización del espacio público, de control y expulsión. El Estado dirige toda su violencia institucional hacia quienes considera “descartables”: las trabajadoras sexuales migrantes son hoy las más perseguidas.

En otras provincias, sobre todo del norte del país, donde hay una fuerte influencia de la Iglesia Católica y una moral conservadora muy presente en las normativas locales, nos encontramos con figuras como la de “prostitución escandalosa”. ¿Pero qué es “ser escandalosa”? ¿Qué es el escándalo? Mayormente, se detiene a compañeras por su vestimenta, por estar en ciertos lugares, por caminar cerca de una escuela o una iglesia, en determinados horarios. Lo que se criminaliza no es un delito, sino una presencia: nuestro cuerpo, nuestra existencia en el espacio público.

Cuando le preguntás a alguien qué entiende por explotación sexual, la mayoría responde que es cuando alguien se queda con un porcentaje de las ganancias de un servicio o actividad que realiza otra persona en contra de su voluntad. Esa es la definición que históricamente contemplaba el Código Penal. Y nosotras estamos de acuerdo con esa definición: creemos que eso, efectivamente, es explotación sexual.

El problema empezó con la reforma de la Ley de Trata, que amplió ese concepto jurídico. Hoy, el derecho penal argentino considera explotación sexual no solo cuando alguien se queda con una parte de las ganancias obtenidas involuntariamente por otra persona, sino también cuando se “facilita” un espacio para que alguien ejerza trabajo sexual, incluso si esa persona lo hace con consentimiento.

Esa ampliación abrió la puerta a la criminalización de todas las trabajadoras sexuales que trabajan en espacios cerrados y que tienen acuerdos y formas de organización con otras compañeras. Esas formas de organización —acuerdos para compartir clientes, horarios, espacios, gastos—, que antes eran formas solidarias de cuidarse y trabajar colectivamente, pasaron a ser consideradas actividades

criminales. Muchas compañeras fueron procesadas como proxenetas o facilitadoras simplemente por figurar con su nombre en contratos de alquiler.

Y no importa lo que digan las compañeras. La ley es clara: aunque haya consentimiento, no es válido. Una de las modificaciones más graves que introdujo esa reforma de 2012 fue eliminar el consentimiento como elemento jurídico. Eso nos coloca a todas en el lugar de víctimas, infantiliza nuestras voces, niega nuestra capacidad de agencia. Incluso si quisiéramos mostrar a un juez o a una fiscal que trabajamos voluntariamente —con mensajes en el celular, contratos de alquiler, registros de organización entre compañeras—, eso no sirve. No se toma en cuenta, porque asumen que no podemos consentir.

Y esa idea de que nuestro consentimiento está viciado viene de la mirada que el sistema tiene sobre nosotras: creen que, por haber atravesado situaciones de vulnerabilidad, no somos sujetas capaces de decidir. Como somos pobres, nuestra decisión no vale. Entonces nos niegan el derecho a decidir sobre nuestros propios cuerpos. Es una contradicción enorme si se piensa desde el feminismo, que históricamente levantó la bandera del consentimiento. Pero en este caso, ciertos sectores del feminismo acuerdan con esa lógica: que no podemos consentir, que no tenemos capacidad de decisión. Y eso nos deja a merced de lo que un operador judicial quiera decir sobre nuestras vidas.

Criminalizar nuestras formas de organización y de trabajo en el espacio público es violentar nuestras estrategias de subsistencia. El Poder Judicial y los tomadores de decisiones están completamente desconectados de nuestras realidades.

Voy a dar un ejemplo. En un allanamiento en el sur del país, donde trabajaban muchas compañeras migrantes de República Dominicana, las psicólogas y trabajadoras sociales que participaron se sorprendieron al encontrar dinero escondido en distintos lugares: debajo del colchón, dentro de preservativos, entre la ropa. Incluso había dólares. Se escandalizaban porque no entendían cómo una mujer dominicana podía tener dólares.

Nosotras les explicamos: cambian su dinero a dólares para mandarle a sus familias. Muchas migran con un proyecto laboral, y ese proyecto incluye sostener a sus hijos, a su madre, a sus tías. Cuando les preguntaron por qué no abrían una cuenta bancaria en lugar de guardar la plata así, les explicamos que no podemos bancarizarnos. ¿Cómo vas a demostrar el origen de tus ingresos si el trabajo sexual no está reconocido? Si reconocieran nuestro trabajo, podríamos pensar en políticas de bancarización, ahorro, etc. Pero mientras tanto, nos tratan como si fuéramos sospechosas por tener dinero, simplemente porque no tenemos un trabajo formal.

No solo no somos reconocidas como trabajadoras: tampoco podemos decir en una salita de salud que se nos rompió un preservativo con un cliente sin que nos revictimice. Imaginate si una compañera va a querer ir a sacar una cuenta en el banco. Nuestro dinero circula distinto, porque nuestras vidas tienen otros recorridos, otras trayectorias, porque pertenecemos a otra clase social. Y eso, muchas veces, ni siquiera se contempla.

Por eso tuvimos que desarrollar muchas estrategias: higienizar prácticas para no asustar a los sectores de la “blanquitud”. Incluso cuando no hay jefes ni proxenetas, cuando las trabajadoras nos organizamos entre nosotras, igual nos criminalizan. Y claro que a veces hay conflictos, como en cualquier grupo humano. Pero lo grave es que cuando llegan los operativos, mientras la policía roba nuestro dinero, teléfonos, computadoras, cámaras de seguridad (que usamos para cuidarnos entre nosotras), las psicólogas nos hacen entrevistas con un tono policial.

En ese contexto, es lógico que muchas trabajadoras sexuales hayan dejado de confiar.

Muchas de las personas que se identifican como creadoras de contenido sexual sostienen que lo suyo no es trabajo sexual porque no hay contacto directo con el cliente. Esa afirmación refuerza el estereotipo más limitado de lo que se entiende por prostitución: el contacto físico y la penetración como único criterio para definirlo. Entonces, también cabe preguntarse: ¿qué color de piel tienen quienes pueden definirse como “creadoras de contenido”? ¿Quiénes pueden contar sus proyectos individuales, hablar del dinero que ganan y mostrarlos como historias de éxito?

Porque también es necesario preguntarse quiénes quedan afuera de esa reconfiguración del mercado sexual. ¿Qué les queda a quienes no pueden presentarse como emprendedoras exitosas en plataformas digitales? Les queda el control policial. Les queda la persecución. Les queda la violencia institucional. Les quedan los procedimientos, los hostigamientos, los operativos constantes.

Lo que queda es tener que enfrentar procesos judiciales, justificar cada movimiento: qué hacían, dónde, con qué ropa, en qué horario, por qué hacían señas en el espacio público. A las compañeras migrantes les queda vivir esa persecución con un plus de vulnerabilidad. Por eso la urgencia de pensar estrategias colectivas para frenar la represión, los desalojos, las políticas de higienización del espacio público.

Y también nos queda una pregunta dirigida al feminismo, especialmente al feminismo que se institucionaliza y accede al Estado: incluso si no estás de acuerdo con la consigna de que el trabajo sexual es trabajo, ¿qué hacés con quienes lo ejercen igual, en contextos de violencia y precariedad? La respuesta no puede ser punitiva. No puede ser la cárcel.

No podemos seguir pensando que la única política posible para mujeres, lesbianas, travestis, trans, no binaries que ejercen el trabajo sexual es el castigo. El sistema penal no repara, no transforma. Solo refuerza la violencia y la exclusión. Entrar en el sistema penal es entrar en un ciclo de mayor precarización. Y cuando salimos de ahí, no salimos reinsertadas, salimos más estigmatizadas, con más marcas, más lejos de la norma.

Nos siguen diciendo que nuestro consentimiento está viciado. Que somos viciosas, escandalosas, peligrosas. Que merecemos castigo. Y mientras tanto, seguimos repitiendo que necesitamos un Estado presente. Pero la policía también es parte del Estado. Entonces no alcanza con un estado presente, necesitamos cambiar su forma de intervención.

Yo no quiero dialogar con la policía. No quiero que me pidan el DNI todos los días, que me hagan abrir la cartera, que me pongan contra la pared, que me pidan hacer flexiones. No quiero que me labren una contravención por prostitución, o que luego me encuadren bajo la ley de drogas con el argumento de una “actitud sospechosa”.

Tienen cada vez más herramientas legales para hostigarnos, y nosotras cada vez más solas. La política está lejos del territorio. El feminismo muchas veces teoriza sobre nuestras vidas sin conocernos, sin escucharnos. Entonces hay que hacerse la pregunta: cuando el feminismo llega al Estado, ¿va a seguir recurriendo al derecho penal como única respuesta a los problemas sociales?

No hablo solo de prostitución o trata, hablo también de las violencias que atravesamos las mujeres, lesbianas, travestis, trans. ¿Por qué siempre es el derecho penal la solución más rápida y cómoda? Nosotras seguimos creyendo que las verdaderas transformaciones llegan por la justicia social.

Queremos acceso a la vivienda, jubilación para las trabajadoras sexuales mayores que han ejercido este oficio durante 20, 30 años y hoy no tienen ningún tipo de cobertura. Queremos moratorias

que reconozcan esas trayectorias laborales. Porque muchas siguen trabajando en condiciones cada vez más precarias, con menos posibilidades, porque es su único medio de subsistencia.

Y lo que de verdad debería escandalizarnos no es cómo sobrevive la gente de los sectores populares. Lo escandaloso es que una compañera trans vaya presa por trabajar en la calle. Que a una trabajadora sexual migrante le roben sus ahorros guardados en un preservativo porque no puede acceder a un banco. Eso es lo que nos tiene que escandalizar.

Ya ni siquiera estamos discutiendo si el trabajo sexual es o no es trabajo. Esa discusión no existe en el territorio. Ahí no discutimos definiciones, discutimos cómo sobrevivir. Cómo evitar ser detenidas, cómo tener más calle que la policía para poder trabajar. Cómo pagar el alquiler y sostener nuestras vidas en un sistema cada vez más hostil y deshumanizante.

Acá hay una cuestión de clase. Una distancia de clase profunda. Lo primero es reconocer el clasismo que atraviesa la política, la izquierda, los sectores sociales y también al feminismo. Y después, entender que para diseñar una política pública real, transformadora, hay que sentarse con todos los actores involucrados, incluso con quienes no compartimos ideas.

Porque si dejás afuera a los principales actores, tu política no transforma nada. Aunque tenga la mejor redacción, no sirve si no parte de escuchar a quienes conocen de primera mano las estrategias de organización, de subsistencia, de trabajo.

Finalmente, les cuento que hay cuatro modelos jurídicos en nuestro país que fueron adaptando los estados a nivel internacional en cuanto a la política de intervención sobre el trabajo sexual o la prostitución.

Está el abolicionismo, el prohibicionismo, el reglamentarismo y el regulacionismo, y en la región, Uruguay es el único país que tiene un modelo jurídico de reglamentación del trabajo sexual. Pero también decirle que nosotras, desde los distintos movimientos de trabajadores sexuales, somos muy críticas de los modos de regulación y reglamentación. Primero porque nunca estos modelos jurídicos fueron construidos conjuntamente con los colectivos y los movimientos de trabajadores y trabajadoras sexuales.

Después, porque su perspectiva y su intervención no es en pos de beneficiar con derechos laborales o con una perspectiva de derechos humanos, sino que el reglamentarismo tiene una intervención por parte del Estado que tiene que ver con el control sanitario.

O sea, te permite ejercer el trabajo sexual, siempre y cuando tengas tu libreta sanitaria al día, con análisis compulsivos de VIH, hepatitis, sífilis, tuberculosis, con exudados vaginales en el caso de las mujeres cis. Eso también, digamos, no tener tu libreta sanitaria y tener que exhibirla tanto a los dueños de los locales de alterne o incluso los clientes, es para nosotras un modo de violencia, una invasión y un modo de crear estigmas. Nuevamente, considerarnos sujetos de la peligrosidad y estar siempre bajo la mirada de la sospecha.

Y que la intervención del Estado sea básicamente para controlar que nosotras no vayamos a propagar infecciones de transmisión sexual. Digamos, por eso hay un reconocimiento hacia nuestro trabajo, pero con una carga que tiene que ver básicamente con controlar la salud de la trabajadora sexual y permitir que trabaje de manera legal, siempre y cuando cumpla con el requisito principal, que es tener su libreta sanitaria al día.

Y lo mismo ocurre con el modelo de regulación del trabajo sexual acá en Argentina. Nosotras tenemos en algunas localidades, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata y Mar del Plata, que han aplicado.

La provincia de Buenos Aires es una de las pocas que derogó los códigos contravencionales. Esto que les hablé al principio, ¿no?, que les otorgaba poder a la policía para detener de manera arbitraria con esta figura de prostitución escandalosa, peligrosa, en el espacio público. La provincia de Buenos Aires derogó esta normativa, pero dejó a merced de cada municipio que pueda llevar adelante su propio modelo de regulación del espacio público.

Entonces lo que ocurrió es que en localidades donde gobierna la derecha, como en La Plata y Mar del Plata, cuando se llevaron adelante este tipo de traslados de la zona de trabajo sexual, que comunicacionalmente se conoce como la creación de zonas rojas.

Ese es un modo de regulación en el que el Estado te dice: "Te permito que uses el espacio público, pero te voy a decir dónde, cuándo y cómo". Y ese "dónde, cuándo y cómo" lo que hace es expulsar a las trabajadoras sexuales del centro de la ciudad hacia las periferias. El horario en el que está permitido ejercer trabajo sexual es por la noche, y los espacios donde pueden ejercer el trabajo sexual, las trabajadoras sexuales. Por ejemplo, en Mar del Plata, era el costado de un cementerio, donde no había ni siquiera casas o viviendas, solo una ruta sin iluminación.

En el caso de las compañeras de La Plata, querían trasladarlas a las cercanías del Estadio Único, uno de los estadios más grandes de fútbol de Argentina, pero también donde no les otorgaban ninguna medida de seguridad. Entonces, como quien cuida a quién, en este caso, cuando las mueven del centro de la ciudad para ponerlas en zonas alejadas, sabemos lo que sucede cuando se avanza con esta normativa.

No se limpia el espacio público en nombre de la regulación y la creación de zonas rojas o zonas de tolerancia, como en algunos países lo llaman. Y hay una total limpieza que tiene que ver con sacar a las migrantes, porque justamente estas dos localidades, quienes mayormente ejercían trabajo sexual en la calle, eran compañeras del colectivo travesti trans migrantes de Perú, Ecuador y Colombia. Entonces, no hay una buena práctica.

Cuando los modelos jurídicos, digamos, no se han sentado a dialogar conjuntamente con los movimientos, nosotras sí tenemos alianzas en el espacio, digamos en espacios con abogadas, con criminólogas, con juristas que tienen una perspectiva más cercana a nosotras.

Pero que, bueno, también creo que ahí lo que está en juego es poder construir nuevos modos de pensar. La política, no debe dejar de poner solamente a disposición lo que ya está hecho, como si fuese lo estático y lo que no se puede cambiar, lo que no se puede discutir y lo que no se puede reformular.

Y ponernos a pensar de otro modo. Otro modo de intervención que por ahí hablen más de despenalizar el trabajo sexual, que hablen más de reconocer derechos y que no implique libreta sanitaria y que no implique traslados de zona cuando de fondo lo que queremos es un reconocimiento social como trabajadoras y acceder a derechos laborales ese por un lado.

Y después con respecto al otro, si lo que nosotras reconocemos, y lo dije en parte en la conversación es que, en los últimos meses, sobre todo a partir de marzo de este año, lo que vemos es un recrudecimiento de la violencia institucional.

En barrios populares donde ejercen trabajo sexual y también viven las compañeras en esos barrios. Lo vemos porque se incrementó muchísimo la demanda de las trabajadoras sexuales cuando van detenidas y llegan a la organización a través de llamadas, incluso, o avisos por parte de los distintos grupos de WhatsApp que tenemos para que la organización pueda intervenir en su defensa pública. Hay un retroceso ahí con protocolos que se aplican ahora que incluso muchas compañeras que tienen muchos años de experiencia de trabajadoras sexuales nos dicen que lo que está sucediendo ahora le hace recordar un poco a los años 90' en cómo se hacían las razias con esa violencia desatada por parte de los agentes de las fuerzas de seguridad. Bueno, el robo del dinero funciona descaradamente. Y ahí nosotras venimos construyendo hace muchos años estrategias comunitarias. De hecho, tenemos una casa en el barrio de Constitución que tiene un comedor pero que a la vez también tiene asistencia legal, tiene una escuela primaria, tiene duchas para las trabajadoras sexuales, porque hay muchas que viven en situación de calle y con consumo problemático. Tenemos asistencia jurídica legal gratuita, asistencia social gratuita. Tenemos asistencia psicológica también gratuita y programas de reducción de daños para las compañeras.

Y justamente fuimos creando la demanda de las compañeras. Fuimos incluyendo este tipo de asistencias, porque, bueno, vemos al Estado muy lejos de nosotras. Tuvimos un Ministerio de las Mujeres en Argentina que nos cuesta mucho defenderlo. Tengo que ser sincera y ser honesta, primeramente, con mis compañeras.

Las que siempre han manifestado que nosotras no podemos defender una institución que cuando tuvo la posibilidad de transformarle la vida, en este caso a muchas compañeras, no solamente a las trabajadoras sexuales. Los modos de intervención han sido los históricamente ya conocidos por nosotras modos de intervención clasista, a modo de intervención muy lejano a la demanda y a los deseos de los sujetos a los cuales iba dirigida esa política.

Voy a poner un ejemplo. Dos ejemplos así cortitos y claros. En el año 2020 en plena pandemia, confinamiento, estábamos algunas encerradas, otras no, porque teníamos que salir a asistir a las compañeras, pero fue uno de los momentos más duros que transitamos como como organización, la pandemia, la imposibilidad de no tener dinero para comer ni tampoco para sostener tu vivienda.

Y ahí hubo una política que se desarrolló durante el gobierno anterior, que se llamó IFE que fue destinar dinero a aquellos trabajadores y trabajadoras informales para que puedan sostenerse durante la pandemia y la cuarentena, sobre todo. Muchas de nuestras compañeras no pudieron inscribirse al IFE porque los requisitos, básicamente primero, el principal requisito era que vos tenías que anotarte e inscribirte. Bajando una aplicación en tu celular. Entonces, ahí ya teníamos un problema. No todas las compañeras tenían celular.

Muchas de las compañeras estaban en situación de calle, mientras que algunas lograron estar momentáneamente en paradores, hoteles o casas tomadas, en lugares donde la conexión a internet era deficiente. Esto creó un problema grave: el Estado se dirigía a ellas pero no estaba considerando que muchas no tenían acceso a teléfonos móviles ni a internet. Para acceder al programa del gobierno, las compañeras necesitaban descargar una aplicación, pero esto resultaba imposible sin un celular. Además, se requería tener un correo electrónico, algo que no estaba incorporado en sus rutinas, ya que estaban más acostumbradas a la comunicación a través de WhatsApp.

El sistema también exigía que las personas migrantes pudieran validar su situación migratoria, un requisito complicado para quienes vivían con miedo debido a políticas previas de expulsión implementadas bajo el gobierno de Mauricio Macri. Durante esos años, muchas compañeras abandonaron sus trámites migratorios por temor a ser deportadas, lo que las dejaba fuera del acceso a estos programas.

El gobierno pensó inicialmente que sólo 4 millones de personas se inscribieron, pero la cifra llegó a 11 millones, lo que demostró lo desconocido que estaba el Estado sobre la realidad de los trabajadores informales y la composición de la clase trabajadora actual. En este contexto, se creó un registro para que los trabajadores de la economía popular pudieran inscribirse y contar su realidad. Entre las categorías incluidas estaban lustrabotas, paseadores de perros, manteros y trabajadoras sexuales, lo que representó una oportunidad para que las trabajadoras sexuales pudieran registrarse sin tener que ocultar lo que hacían.

Sin embargo, la encuesta fue retirada del sistema en solo cinco horas. El ministerio de las Mujeres y el Ministerio de Desarrollo Social no pudieron intervenir debido a desacuerdos sobre cómo abordar la situación de las trabajadoras sexuales. A pesar de los esfuerzos comunitarios para enseñar cómo llenar la encuesta y de haber creado conciencia sobre la necesidad de reconocimiento, la información fue eliminada sin explicación, dejando a las compañeras sin respuesta.

Ante esta situación, se exigió al ministro de Desarrollo Social que proporcione la información pública, dado que era un derecho de las trabajadoras. La comunidad había confiado en el Estado al llenar la encuesta, y la retirada de la misma sin explicación fue un golpe fuerte para las compañeras, quienes enfrentaban condiciones de vida precarias, muchas veces sin hogar y luchando por sobrevivir durante la pandemia.

Tenía que haber una devolución, al menos decir cuántas éramos y qué se iba a hacer con las que se inscribieron. En cinco horas, 800 trabajadoras sexuales se anotaron.

Entonces, según el informe que nos entregaron, nosotras... Bueno, ahí entra la política, la posibilidad de estar organizadas y comprender que no podíamos decirles a nuestras compañeras: "Chicas, miren, el ministro está molesto con nosotras porque dice que lo arrastramos a una pelea feminista. Lo llaman machirulo y se metió en un tema que no le corresponde. Vamos a tener que esperar sentadas en nuestras casas, si es que tenemos una."

Hasta que las feministas se decidan. Digo, las feministas institucionalizadas, porque nosotras también somos feministas.

Ellas decían qué debería hacer el Estado con nosotras. No había forma. Y eso lo entendió perfectamente el ministro. Como le dije, no hay forma de decirle eso a la compañera. "Me tenés que dar 800 programas sociales para las 800 que se inscribieron, o si no vas a tener 800 problemas todos los días aquí."

Así que ese fue el modo de disputar políticamente, reconociendo la organización sindical de las trabajadoras sexuales y la organización comunitaria. No sé si las 800 íbamos a ir, estábamos en plena pandemia, pero fue lo que le dijimos, como si fueran 800. Por primera vez, confiaron en tu sistema.

Esas 800 deben ser beneficiadas con algo, aunque sea con un bolsón de comida, un programa social o con una visita de un asistente social para que vea cómo viven y hable con el dueño del hotel para evitar que desalojen a esa compañera. Para nosotras, es muy difícil defender un Ministerio de las Mujeres que tuvo la oportunidad de avanzar en una política, al menos saber cuántas éramos. Pero no lo hizo.

Apelaron a la cancelación y a la censura, y no hubo política alguna. No hubo una política reparadora, ni de acercar posiciones, ni siquiera una política de escucha. Por eso, nos gobierna Milei.

El mejor análisis que podemos hacer es que el Estado abandonó el territorio, abandonó la escucha y empezó a traducir nuestras vidas de manera simbólica, sin siquiera preguntarnos qué queríamos para nuestra vida. Por eso, Milei fue astuto al recoger ese enojo con el Estado.

Muchas compañeras mías odian al Estado porque las veces que intervino, las hizo mierda. Hay que discutir también qué es el Estado para una persona pobre.

Hay que preguntarnos, ¿qué pasa cuando una pobre migrante llega a una ventanilla del Estado? ¿Cómo es el trato? ¿Cuál es la resolución? Esas son las preguntas que, al menos para nosotras, son importantes hacerle al feminismo que ahora está en otro plano. Ya no está en el Estado, pero tenemos la certeza de que algún día volveremos a gobernar.

Pero no del mismo modo en que lo hicimos antes. Si no, estaremos nuevamente cuatro años más, no con un Milei, sino con otro más astuto, recogiendo el desencanto y el enojo de las bases sociales con los gobiernos que prometieron empezar por las últimas de la fila para llegar a todas y se fueron dejando más problemas y más en el fondo de la fila.

■ Tercer Encuentro

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL INTERIOR DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD: LAS VIOLENCIAS EN MUJERES Y PERSONAS LGBTIQ+.

Objetivo: Conocer sobre las violencias y pactos de silencio a las que están expuestas mujeres y personas LGBTIQ+ dentro de las fuerzas de seguridad y dialogar sobre estrategias de prevención y abordaje de las violencias al interior de las instituciones: las violencias sexuales y los pactos de silencio.

Mariana Sirimarco¹²

Doctora en Antropología (UBA). Investigadora del CONICET

En este seminario que hace foco en políticas públicas -políticas públicas de seguridad y el impacto que tienen en materia de género- a mí me toca participar hoy de un eje muy puntual que tiene que ver con las violencias sufridas al interior de las fuerzas de seguridad por mujeres y diversidades sexuales.

Voy a acercarme a este eje a partir de mis investigaciones en el área, hechas desde el campo de la Antropología. Esto significa que mi intervención va a estar centrada en un caso de análisis que está recortado específicamente sobre un grupo en particular. Me refiero a las mujeres policías.

Mi acercamiento a este tema se da entonces a partir de mis investigaciones, que tienen el objetivo de construir conocimiento a partir del mapeo de un escenario. Lo que quiero decir, con esto, es que yo no me he dedicado específicamente a la elaboración de estrategias de prevención de estas violencias —aunque mis investigaciones sí han sido tomadas como insumos para la aplicación de estas políticas públicas.

Sin embargo, y como en mis investigaciones en esta temática colaboré con algunas redes de mujeres policías que se crearon en Argentina en 2019, y acompañé algunas de las propuestas legislativas hechas por estas redes, en la última parte de mi presentación voy a animarme a posicionarme un poco más directamente el terreno de la gestión y a ensayar algunas ideas que tal vez pueden considerarse desde ese ángulo.

Antes de entrar en tema, me gustaría realizar tres aclaraciones básicas que tienen que ver con el enfoque desde el cual voy a hablar.

La primera de estas aclaraciones es que, a lo largo de la presentación, voy a referirme a las policías o a lo “policial”, porque éste es el referente empírico de mis investigaciones. Pero esto no significa que lo que yo voy a comentar no sea compartido con otras fuerzas de seguridad —con las policías o con otras que también cumplen estas funciones de policiamiento—. Pienso, por ejemplo, para el caso de Argentina, en la Gendarmería Nacional o el sistema penitenciario, y por supuesto en otras fuerzas de seguridad de América Latina.

La segunda aclaración que quería hacer es que los casos a los que me voy a referir, como ya dije recién, implican solamente a las mujeres. Pero esto no significa que las mujeres sean las únicas que pueden ser víctimas de la violencia policial —estoy hablando específicamente dentro de la policía;

¹² El artículo publicado es una revisión efectuada por la autora de su disertación.

sabemos que por fuera de la policía es casi inútil esta aclaración—. Y tampoco significa que todas las mujeres lo sean. Después voy a volver sobre esto.

Y la tercera y última aclaración que quería hacer tiene que ver con una cuestión propia de toda investigación, que es la del recorte del campo. Esto significa, en mi presentación, dos cosas. En primer lugar, que mi investigación no da cuenta de la totalidad de la institución ni de la totalidad de las prácticas policiales ni de la totalidad de los miembros, sino sólo de la porción que a mí me interesó particularmente investigar, que era la del ejercicio violento del control policial. Y como la lupa va a estar puesta en ese recorte, puede parecer que es solamente lo que hay. Esto simplemente es una ilusión óptica, y conviene recordarlo: estamos agrandando una porción de esta realidad institucional sólo para poder verla mejor.

Y este recorte también tiene que ver con otra cuestión, que me gusta siempre aclarar de entrada: el recorte es una precaución metodológica y epistemológica, pero para nada quiere tender a la exotización. Los policías y las policías no son miembros de ninguna tribu remota ni sus prácticas son costumbrismos que no nos interpelan como sociedad. Sabemos que lo que pasa dentro de policía, tristemente, pasa en muchos otros ámbitos, y lo que a mí me interesa presentar hoy es cómo pasa cuando pasa dentro de esta institución, sin recargar las tintas de que solamente pasa dentro de policía.

Lo que voy a presentarles, entonces, tiene que ver con una investigación que comencé en 2019 sobre redes de mujeres policías con perspectiva de género. Estas redes, que nacieron como una sola red nacional que después se fue desagregando en otras muchas redes, lo hicieron justamente a comienzos de ese año para dar visibilidad y denunciar distintas desigualdades, abusos y violencias que las mujeres policías sufrían dentro del ámbito de las fuerzas de seguridad.

Conviene aclarar que se trata de redes que nuclean mayormente mujeres policías, pero que no desconocen otras procedencias —mujeres gendarmes, mujeres penitenciarias, mujeres de otras fuerzas, etc. La red original era entonces la Red Nacional de Mujeres Policías. Y de esa es de la que voy a hablar específicamente.

Decía que estas redes irrumpieron con bastante fuerza en la agenda pública argentina a principios del 2019, y arrastraban un tema que tal vez no es nuevo, pero que hasta ese entonces, al menos acá en Argentina, no era tan visible. Me refiero a la violencia policial hacia el interior de la fuerza.

De pronto, los portales de noticias se llenaron de notas sobre la violencia que las mujeres policías sufrían a manos de jefes y compañeros: amenazas, golpes, abusos, violaciones, feminicidios. Estos eran los casos más espectaculares, si se quiere. Pero las redes de mujeres policías no sólo buscaban visibilizar y denunciar estos sucesos, sino también otros que estaban mucho más cercanos a la falta o a la vulneración de derechos laborales. (Yo no voy a analizar estos últimos ejemplos porque no hacen al eje de lo que voy a presentar hoy acá, pero sí quería resaltar que forman parte de esos reclamos).

Estos casos entonces, y me refiero específicamente a los que implicaban algún grado de violencia de género y el uso de la fuerza, resonaron bastante en la sensibilidad social, dándole visibilidad a lo que por entonces se desconocía.

De hecho, una encuesta que se hizo a nivel federal, y anónimamente —fue realizada de modo casero, a principios de ese 2019, en el Facebook de estas redes—, señaló que más del 60% de las mujeres de las fuerzas de seguridad había sufrido algún tipo de violencia o abuso en el ámbito institucional y nunca había realizado formalmente la denuncia. Y que cuando lo hicieron, la sanción al agresor había alcanzado a solo 4% de los casos. El resto —la mayoría aplastante— había seguido sin enfrentar consecuencias.

Creo que estos números son bastante elocuentes, y las conclusiones son bastante fáciles: los hombres denunciados eran encubiertos, y las mujeres denunciadas, castigadas. Más alicientes todavía, como puede entenderse, para no efectuar la denuncia.

Es interesante ver qué les pasó en cambio a las mujeres que sí denunciaron. Y acá los datos también son bastante claros: un 21% de esas mujeres tuvo que buscar un nuevo destino, un 17% fue trasladada a otros sectores dentro de la misma repartición, a un 15% le abrieron carpeta psiquiátrica, un 8% tuvo un sumario administrativo, y más del 5% fue dada de baja.

Lo que nos muestra, una vez más, que la denuncia, cuando sucede, no hace sino ampliar más la vulneración de los derechos de las mujeres. Y un detalle que no necesita mucha explicación, que es quién ejerció ese tipo de violencia. En más de la mitad de los casos (52,5%), fue ejercida por sus jefes.

¿Cómo se explican entonces estos números? ¿Cómo se explica la recurrencia de estos casos?

Una primera respuesta que podemos dar tiene que ver con una reglamentación —al menos en Argentina y en muchas fuerzas— bastante obsoleta. O con la falta de una reglamentación específicamente orientada a cuestiones de género. Y también con reglamentación con protocolos existentes, pero incumplidos. Si marco todas estas variables es porque estoy analizando redes nacionales y provinciales que recogen experiencias de todas las fuerzas del país, algunas más profesionalizadas y modernizadas que otras.

Algo que hay que recordar, para entender el contexto, es que en el caso argentino la incorporación de las mujeres a las fuerzas de seguridad fue un proceso reciente y hasta bastante tardío, si uno lo mide en relación a la larga historia de las policías del país —que tiene orígenes formales en el 1800, pero con raíces que pueden rastrearse hasta la época de la colonia. Para dar datos concretos: las mujeres entran a la Policía Federal Argentina y a la Policía de la Provincia de Buenos Aires alrededor de la década de 1970. Es cierto que hay una experiencia previa en esta policía provincial en 1947, pero dura muy poco tiempo. Y solo para que se tenga idea de la escala: las mujeres ingresan a la Gendarmería Nacional recién en el 2001, y para el cuadro de suboficiales.

Las mujeres policías entonces, como vemos —y repito siempre: al menos para el caso argentino—, son un fenómeno del siglo XX. Y entonces tal vez uno pueda pensar que esta incorporación reciente esté forzando recién ahora la necesidad de una reglamentación laboral con perspectiva de género. Pero esta incorporación tardía nos está indicando otra cosa, más allá de lo reglamentario. Nos está indicando que la policía es una institución eminentemente masculina, que se ha pensado —desde sus orígenes hasta la actualidad— como una profesión a ser ejercida por hombres.

Tenemos entonces estas primeras aproximaciones a respuestas por lo reglamentario, para intentar contestar el porqué de la recurrencia de los casos de violencia y abuso. Pero también, obviamente, sabemos que leyes y reglamentaciones —aunque sean vitales— nunca son explicaciones totales para las desigualdades y los abusos y las violencias. O, mejor dicho: las leyes y las reglamentaciones proveen marcos absolutamente necesarios para administrar conforme a derecho las conductas, pero la realidad obviamente tiende a excederlas. Las prácticas disponibles para el ejercicio del poder policial son finalmente, en última instancia, las que marcan esta posibilidad o no de las violencias y los abusos.

Y es en estas prácticas donde reposa, me parece a mí, la explicación última de estas situaciones de abuso y de vulnerabilidad que denuncian las mujeres policías. Revisar estas prácticas entonces es un modo de situar estos casos de abuso y de vulneración de derechos en un escenario que no es solamente institucional, sino que también es rutinario. Esto implica entender que estos casos de violencia no tienen que ver con “manzanas podridas” o casos aislados, individuales. Tampoco con

consecuencias impensadas, que se van de las manos. Estos casos de violencia surgen como resultado directo —y muchas veces buscado— de la instauración de determinados lazos de relacionamiento y de sociabilidad al interior de las fuerzas.

Me gustaría señalar tres puntos centrales, que se relacionan entre sí, y que permiten describir cómo es el ejercicio del poder policial al interior de esta institución. Recordemos, antes de entrar en tema, que estamos analizando una institución que posee una estructura verticalista, corporativa, y que está muy habituada a manejarse con amplias dosis de disciplinamiento, ejercicio de la fuerza y discrecionalidad. Esto no es menor. Más bien es todo lo contrario: constituye el escenario propicio para que puedan desplegarse esas prácticas rutinarias.

¿Cómo se ejerce entonces ese poder policial? ¿Cuáles son los elementos característicos?

Lo primero que puede decirse es que el poder policial es, antes que nada, un poder territorial. Con esto me estoy refiriendo a la circunscripción de un espacio físico. Por ejemplo: una comisaría, o una parada en una esquina. Pero me estoy refiriendo, sobre todo, a la circunscripción de un espacio relacional, a la red de vinculaciones que atan a los sujetos entre sí. Porque el control policial no es algo que tenga que ver con normas o jurisdicciones solamente, sino con el respeto y con el acatamiento, si se quiere, a ese poder policial. Y entonces podemos pensar en manteros en la vereda, en prostitutas en las calles o en el personal femenino en las comisarías. Lo que se va a controlar, sobre lo que se ejerce finalmente el poder, no son los espacios en sí mismos, sino las relaciones y las personas que los transitan. No la calle, sino sus habitantes. No la comisaría, en este caso, sino el personal.

Y acá me gustaría recordar las palabras de un antiguo suboficial, una persona ya de unos 60 años, que ilustraba esto con una frase muy guaranga —pero muy clara—: “Todos los que viven en mi cuadrícula son putas y les bajo la bombacha cuando quiero”.

En segundo lugar, el poder policial es uno que tiende a ejercerse —con esto no estoy diciendo ninguna cosa nueva— a partir del uso discrecional de la fuerza, tanto física como psicológica. La gama en que esto puede manifestarse es bastante variada y amplia, como lo ponen en evidencia los casos que denuncian las mujeres policías. Repito lo que ya dije antes: insultos, amenazas, maltratos físicos, abusos, violaciones, feminicidios, etc.

Y acá me parece que es necesario mencionar en relación a este componente de la fuerza y la violencia otro que agrava, de algún modo, todo el escenario. Me estoy refiriendo con esto a la capacidad que tiene la institución policial para infringir un peligro tan lesivo como real. Y no solo por la obvia portación del arma, que ya de por sí es en Argentina es una cuestión bastante importante —CORREPI señala que 1 de cada 5 femicidios cometidos en el país es cometido por un policía con su arma reglamentaria. Pero la peligrosidad de lo policial no tiene que ver solamente con la portación de arma, sino con la capacidad —que me parece que es algo que no está tan subrayado— de poner en marcha recursos estatales legitimados para el hostigamiento, la persecución y el castigo. Por ejemplo, la creación de causas judiciales.

Independientemente de cómo se manifieste entonces este ejercicio discrecional de la fuerza, siempre aparece ligado a una relación de poder, para legitimar y para reproducir un orden moral, si se quiere, o para legitimar una jerarquía al interior del grupo. En ese juego de poder, lo que se busca claramente es la inferiorización, la revalorización del otro, así como una especie de auto-atribución, por parte de quien ejerce el poder, de una superioridad. En el uso discrecional o abusivo de la fuerza, lo que uno busca establecer y recrear es, de algún modo, la desigualdad. Recordemos acá que los que mayormente ejercen estas violencias sobre las mujeres policías son sus superiores.

Esto se vincula con el rasgo que acabo de mencionar, de lo dominante y lo activo, y con otro factor que también es absolutamente característico de la institución policial. Este factor está ampliamente relacionado con el poder policial y condensa todos estos aspectos que vengo señalando: el poder entendido como la instauración de un determinado ejercicio de masculinidad. Porque el poder policial es, en tercer lugar, un poder masculino. Pero en este sentido particular y recortado de la masculinidad: una que se encuentra fuertemente ligada al comercio del mando, la autoridad, la prepotencia y, en muchos casos, la humillación del cuerpo de los otros. Una masculinidad asociada a un registro de violencia, y construida en base a la asociación de lo femenino con un ámbito inferior, que debe ser tanto protegido como conquistado. Dentro de ese paradigma, la masculinidad se arroga la capacidad de dominio, es decir, la capacidad de ejercer poder y control sobre los otros.

Acá hay algo que es obvio pero que de todos modos me parece importante subrayar: la relación entre masculinidad y poder. Y cómo el poder policial se vuelve prácticamente intercambiable con el concepto de masculinidad. Es en este contexto donde el poder policial se erige como un poder que se apoya, en buena medida, en la capacidad de manipular o disponer del cuerpo del otro. La estructura de género habilita justamente esa posibilidad: resulta un insumo clave para comprender cómo se ejerce y se resuelve cotidianamente el control dentro de la agencia policial.

Y es en este sentido que es fundamental comprender la violencia de género como una parte constitutiva del ejercicio del poder policial. Toda violencia policial, en última instancia, remite a una violencia generalizada. Si entendemos que la fuerza, la imposición y el dominio del otro son imperativos tanto del sujeto masculino como del sujeto policial, vemos que ambas estructuras — la masculina-patriarcal y la policial— se sostienen, en definitiva, en lo mismo: en el ejercicio de pertenencia sobre ese otro que está bajo su mando.

Hasta acá intenté presentar el cómo del ejercicio de las violencias que sufren las mujeres policías. A partir de aquí quisiera enfatizar algo más. Y es que la violencia que sufren las mujeres policías no termina con los episodios concretos que mencionaba antes —insultos, maltratos, abusos—, sino que se prolonga en el trato que reciben aquellas que deciden denunciar lo que les sucedió.

En esta última parte de la presentación, entonces, me gustaría detenerme en tres puntos que, a mi parecer, pueden observarse desde dos caras. Por un lado, estos puntos muestran la continuidad y la ampliación de la violencia policial contra las mujeres policías, más allá de los hechos puntuales de los que son víctimas. Por otro lado, pueden también señalar aspectos que sirvan como insumo para pensar estrategias de acción frente a estas violencias, o mejor dicho, como alertas sobre cuestiones que podrían ser consideradas al momento de enfrentar estas estructuras.

El primer asunto que quiero señalar tiene que ver con el silencio institucional. Ya lo había adelantado brevemente. En muchos de los casos que fui conociendo a lo largo de la investigación, existió algún tipo de denuncia considerada oficial: desde quejas presentadas al superior jerárquico —aunque no siempre por la vía reglamentaria— hasta denuncias penales, dependiendo de la gravedad del hecho.

Lo que observé en muchas de estas situaciones fue, en primer lugar, una voluntad de no decir, de silenciar. Y esto, aunque parezca obvio, funciona como una forma de protección: se protege con ese silencio tanto a las personas involucradas en la ejecución de esas violencias como a las tramas institucionales de fondo.

Este silencio se sostiene de distintas maneras: descreyendo lo que se denuncia, archivando las quejas —o como solemos decir, "cajoneándolas"—, subestimando los informes o directamente negándose a tomar las denuncias. Recuerdo, por ejemplo, un caso bastante resonante en Argentina,

en el que una mujer policía denunciaba a su ex pareja, también policía. No querían tomar la denuncia. Finalmente, tuvo que ir acompañada por su padre, un ex policía, y recién entonces, dentro de esa misma “familia policial”, la denuncia fue tomada. Lo que se hace, en estos casos, como vemos, es forzar de algún modo la anulación de la palabra de las mujeres policías que han sufrido violencia.

Y este “no decir” institucional tiene también otra dimensión, que me parece igual de importante: se trata de un “no poder decir”. Hay una falta de escucha hacia lo que se considera posible de ser dicho. Con esto me refiero a prácticas que se naturalizan y, por tanto, se vuelven invisibles. Prácticas que transforman, por ejemplo, a la víctima en provocadora, que convierten el acoso en seducción o lo minimizan como una broma.

Y acá no se trata necesariamente de un pacto explícito de silencio, sino de una imposibilidad de nombrar esas prácticas como violentas. Muchas veces no existen los espacios ni las condiciones que permitan significarlas como tales, es decir, como violencias de género. Y esto, por supuesto, está vinculado a las tramas institucionales que van configurando un determinado modo de abordar —o más bien de no abordar— estas cuestiones.

El silencio, entonces, lo planteo como el primer punto sobre el que es necesario intervenir para quebrar estas tramas institucionales de violencia policial: los silencios de quienes activamente las protegen, pero también los silencios de quienes no pueden reconocer lo sucedido como una forma de violencia.

El segundo punto que quería señalar tiene que ver con lo que podría llamarse —entre muchas comillas— la “privatización” de las dolencias médicas o psiquiátricas que provoca la violencia institucional. No es nada infrecuente que la violencia sufrida —dependiendo, por supuesto, de los grados— desencadene en las mujeres malestares o enfermedades que muchas veces se vuelven crónicos. Hablo, por ejemplo, de depresiones, trastornos de ansiedad, obesidad, hipotiroidismo, entre otras situaciones que recuerdo del trabajo de campo.

Lo que me interesa destacar acá es la lógica que aparece cuando se activan los tratamientos médicos. En principio, estos tratamientos parecen completamente desvinculados de la violencia que las mujeres sufrieron: como si se tratara de otra cosa. Esta lógica es bastante recurrente. La mujer policía pide una carpeta médica, una licencia, si es que puede, porque muchas veces ni siquiera eso es posible. Y ya pedir licencia o carpeta médica no es un gesto gratuito desde el punto de vista institucional: quien lo hace recibe múltiples desestimaciones dentro del ámbito laboral.

De hecho, existe una categoría bastante habitual en la jerga policial: la *carpetera*. Se la asocia con la figura de la que evade el trabajo, la que pide licencias con demasiada frecuencia. La *carpetera* es sinónimo de la *loca*. Si, aun con estas dificultades, la mujer logra sostener la carpeta médica durante un tiempo prolongado —según lo que demande su malestar o enfermedad—, empieza a recibir presiones institucionales para reincorporarse rápidamente a su puesto o, directamente, para renunciar. Porque una persona con licencia es, en la lógica policial, un efectivo menos, en un espacio de trabajo que siempre demanda personal disponible.

Y acá es donde quiero hacer énfasis. Cuando una mujer policía pide carpeta por haber sufrido violencia institucional, no es leída como una víctima de un problema estructural. Su padecimiento, desde la mirada institucional, no tiene relación con su labor, ni con lo que vivió dentro de la fuerza, sino con alguna condición personal, alguna característica que la vuelve más o menos vulnerable al estrés o a la enfermedad.

El resultado de esto —y que me parece clave para observar— es que la problemática institucional queda obliterada. Se borra la raíz institucional del problema, se ocultan las tramas laborales que

desencadenaron esos malestares, y se confina la enfermedad, el malestar o la dolencia al ámbito de lo individual, de lo privado. Esa *privatización* del sufrimiento me parece un segundo asunto fundamental a tener en cuenta, sobre el que habría que intervenir para poder comprender y gestionar las tramas institucionales de violencia policial.

Por último, el tercer punto que quisiera mencionar no puede sintetizarse en una sola palabra, pero tiene que ver con la *persistencia en el espacio*, es decir, con la frecuentación obligada de los mismos lugares donde esas mujeres sufrieron violencia de género. Esto se relaciona, además, con lo que decía anteriormente sobre cómo se ejerce el poder policial en términos territoriales. No me refiero solamente a las redes de sociabilidad —jefes, compañeros—, sino también a los espacios físicos: la comisaría, la dependencia, la oficina.

Después de las licencias, las carpetas, las juntas médicas, las mujeres policías deben volver a sus puestos de trabajo. Y deben volver a los mismos lugares donde ocurrió lo que ocurrió. En los peores casos, ni siquiera pudieron tomarse licencia. Entonces se quedan ahí, en el mismo sitio, con los mismos superiores, las mismas personas, las mismas tramas de sentido, las mismas violencias. Muchas veces piden traslados que no se otorgan, o que directamente no son posibles por cuestiones institucionales. O incluso, a veces, no quieren aceptar esos traslados porque implicarían relocalizarse en zonas alejadas de sus familias. Así, ese volver —o quedarse— implica no poder salir de esa trama institucional. La mujer queda una vez más expuesta, vulnerada, privatizada en su malestar, cuando en realidad la raíz del problema es institucional. La persistencia en el espacio es, entonces, el tercer punto que me parece importante para pensar cómo funcionan estas tramas institucionales y cómo podríamos enfrentarlas.

Por supuesto, hay muchos otros asuntos que podrían señalarse, pero estos tres —el silencio institucional, la privatización de las dolencias y la persistencia en el espacio— son los que más frecuentemente aparecieron en mi trabajo de campo.

Por eso quise traerlos como cierre de esta presentación, para subrayar algo que me parece importante reforzar: hablar de la violencia de género que sufren las mujeres policías es hablar, sí, de un hecho puntual y desencadenante, pero también es hablar de sus prolongaciones.

Es hablar de lo que significa habitar una institución que produce y sostiene la violencia, no solo en el momento en que ésta se manifiesta, sino en todo lo que viene después. Y también, por supuesto, en todo lo que ocurre antes. Porque lejos de combatir esa violencia, lo que la institución policial hace es acallarla, privatizarla, y convertirla en responsabilidad exclusiva de quienes la padecieron.

■ Cuarto Encuentro

CRIMINALIDAD ORGANIZADA, MERCADOS ILEGALES Y VIOLENCIAS DE GÉNERO.

Objetivo: Analizar la violencia de género en contexto de criminalidad organizada y compleja, considerando fenómenos criminales como mujeres imputadas, desaparición de mujeres y femi(ni)cidios. La participación de mujeres en economías ilegales, en especial en el mercado de drogas ilegalizadas.

Eugenia Cozzi¹³

Doctora en Antropología (UBA). Investigadora asistente del CONICET e integrante de la Universidad Nacional de Rosario

En esta presentación propongo, en primer lugar, compartir algunas discusiones en relación a cómo en las Ciencias Sociales se está pensando la participación de las mujeres en el mercado ilegalizado de droga y en el mundo del delito en América Latina. Luego, presentaré una investigación que estamos realizando en la Ciudad de Rosario sobre la participación de mujeres en el mercado local ilegalizado de drogas. Mi interés es abordar, por un lado, cómo se ha trabajado la participación femenina en el mundo del delito en las últimas décadas y, por otro, de qué modo se ha incorporado la dimensión de género en las investigaciones sobre delito, violencias y mercados ilegales. La incorporación de esta dimensión sucede con posterioridad a la de otros clivajes estructurales como la edad y la clase social. Para ello recurro a una indagación sobre el estado del arte que realicé junto a Luana Motta (en prensa).

Una primera cuestión a resaltar es que cuando buscamos trabajos académicos sobre delito y mujeres, lo que aparece principalmente son estudios sobre victimización por violencia de género. Son muchos menos los estudios sobre mujeres infractoras. De hecho, la criminología, desde sus inicios, no se ha ocupado del delito de las mujeres hasta los años 70 en el contexto inglés y hasta finales de los 80' y 90 en América Latina. Es entonces cuando algunas criminólogas feministas críticas comienzan a plantear la importancia de mirar la criminalidad de las mujeres y pensar la dimensión de género en los estudios sobre delito y violencia (Del Olmo, 1988). Hasta entonces, las investigaciones se centraban en varones o en la criminalidad masculina, como si eso representara a la totalidad de la población. La autora argentina Analía Meo habla de una doble invisibilización en los estudios sobre mujeres y delito: por un lado, porque hay poca producción y recibe poco incentivo; por otro, porque la que existe está dispersa debido a la marginalización del debate en el campo de estudios más amplios (Meo, 1992).

No obstante, identificamos dos grandes grupos de estudios sobre mujeres infractoras en la región, sobre todo a partir de los 80' y 90'. El primero referido a investigaciones sobre el sistema penal, el castigo y la prisión de las mujeres; que abordan, en líneas generales, el tratamiento penal

¹³ La autora efectuó una revisión de su artículo y agregó referencias bibliográficas.

diferencial en términos de género, las relaciones, afectos y estrategias construidas por mujeres presas, así como las políticas de drogas y su impacto en el encarcelamiento femenino. El segundo, menos numeroso, reúne trabajos sobre actividades delictivas e infracciones cometidas por mujeres. Cabe mencionar que se trata de división un tanto arbitraria, realizada únicamente con fines heurísticos; de hecho, las prácticas de las burocracias penales inciden de manera significativa en la configuración particular y específica de las dinámicas delictivas y de los mercados ilegales; y algunos trabajos resaltan la productividad del análisis conjunto de ambas dimensiones (Hirata y Grillo, 2017).

A su vez, en relación al segundo grupo, esto es el que reúne investigaciones sobre la participación de mujeres en actividades delictivas, la gran mayoría analiza infracciones a las leyes de drogas; y en muy menor medida encontramos trabajos que abordan a mujeres que ejercen violencia o que cometen otros delitos, como robos o hurtos. Esta sobrerrepresentación de estudios sobre la participación femenina en el mercado ilegalizado de drogas se debe en parte a que la mayoría de las investigaciones se realizan con mujeres encarceladas, cuyas condenas están asociadas principalmente a delitos de drogas. Esto está relacionado directamente con las políticas de guerra contra las drogas implementadas desde los 80' en varios países de América Latina, con efectos más visibles desde los 90'. Estas políticas intensificaron la persecución penal en los niveles más bajos de operación y provocaron un encarcelamiento masivo de varones, mujeres y disidencias. En el caso de las mujeres, ese crecimiento fue aún más acelerado, sobre todo en las últimas décadas. Esta opción metodológica presenta el riesgo de asumir que estas mujeres encarceladas, que suelen ocupar posiciones subordinadas en el mundo del delito, razón por la cual son capturadas por el sistema penal, representan la totalidad del fenómeno de la criminalidad femenina, cuando son una selección específica.

Otra cuestión a destacar, en relación a los estudios sobre la participación de las mujeres en los mercados de drogas ilegalizadas, es que la gran mayoría aborda el mercado a nivel local. Es decir, están centradas en las actividades de tráfico, comercialización y venta al menudeo en el mercado interno. Hay pocas investigaciones que reconstruyen escalas transnacionales o de comercio internacional. Se trata de una actividad económica, con la particularidad de que, producto del paradigma prohibicionista en materia de políticas de drogas, la misma se encuentra criminalizada, lo cual genera efectos particulares, tales como posibilidades de ser encarceladas, riesgos de vida, entre otros.

Identificamos dos enfoques en los estudios sobre la participación femenina en este mercado ilegal; uno, denominado “victimocéntrico”, que prioriza las explicaciones ligadas a su posición social inferiorizada, entendiendo dicha participación casi obligada por su contexto o rol de género; apenas como víctimas de la pobreza y del machismo que atraviesa sus relaciones afectivas y amorosas. En el otro extremo, estudios o reflexiones que las plantean como agentes de ruptura y de tensión con los roles sociales de género, como una forma de rebelión ante esos roles asignados y en relación a las propias dinámicas delictivas. Esta especie de polarización entre las imágenes de “víctima” o de “protagonista/agente” refleja la tensión clásica y fundante de las Ciencias Sociales entre “agencia” y “estructura”: ¿cuál la potencia y la posibilidad de la agencia y cuál la fuerza de las estructuras sociales en las trayectorias individuales?

No obstante, más recientemente una serie de trabajos en la región reconocen la agencia de estas mujeres, sin desconocer las estructuras y jerarquías sociales que las atraviesan; o, dicho de otro modo, enfatizan la dimensión de los constreñimientos estructurales, pero al mismo tiempo reconocen, desde una perspectiva crítica, la agencia de estas mujeres; por ejemplo, los trabajos de

Ludmila Ribeiro (2014), María Beltran Savenije y Laura Aguirre (2016), Natalia Corazza Padovani (2018) y Florencia Actis (2022), entre otros. Esta generación de estudios, especialmente etnográficos en contextos brasileños y argentinos, proponen caminos analíticos y teóricos innovadores y productivos para pensar ambas dimensiones - agencia y estructura - y permiten comprender más acabadamente cómo se produce la participación de las mujeres en estos espacios sociales híper masculinos o masculinizados e indagan sobre ¿cuál es el lugar de la agencia, de la autonomía relativa, de las mujeres en su involucramiento en las actividades ilegales? ¿cuál es el peso de los constreñimientos estructurales —género, clase social, podríamos pensar también etnia, edad— para el ingreso de las mujeres en el mundo del delito y para las posiciones, roles, funciones o tareas que asumen en ese contexto?

Para abordar algunas de estas cuestiones, me interesaba entonces compartir con ustedes una investigación que estamos haciendo en Argentina, en la Ciudad de Rosario, sobre la participación de mujeres en el mercado local, sobre todo en la venta al menudeo de marihuana y cocaína, ligada a los sectores populares, en diálogo con otros estudios que se han hecho en la región. Avances de esta investigación ha sido recientemente publicada en la Revista Anuario Latinoamericano, bajo el título “Parientes y emprendedoras. Formas de participación de mujeres en el mercado local ilegal de drogas en la Ciudad de Rosario (Argentina), de mi autoría (Cozzi, 2024)”. “Parientes” y “emprendedoras” son categorías que las propias mujeres que participan de este mercado utilizan para describir sus formas de involucramiento, y así se mencionan a sí mismas.

Ahora bien, tal como mencioné al pasar, el mercado local ilegalizado de drogas se presenta como un espacio social altamente masculino, es decir, mayormente ocupado por varones o cuerpos masculinizados. A su vez, quienes ocupan lugares de poder o liderazgo suelen ser varones. Son ellos los que se hacen conocidos, los que aparecen en los medios de comunicación y de quienes solemos ocuparnos en el campo de las Ciencias Sociales, aunque siempre ha existido la participación de mujeres en estas actividades. El caso de la Ciudad de Rosario, en Argentina, no es la excepción. Aquí este mercado ilegal también se presenta como un espacio social masculinizado. No obstante, en los últimos años, noticias periodísticas sobre mujeres involucradas en estas actividades comenzaron a aparecer con mayor frecuencia en los medios de comunicación locales y nacionales. A su vez, según datos del Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe (Argentina), entre los años 2021-2023 se registró un aumento significativo de mujeres asesinadas en contextos similares en los que suelen morir los varones (esto es, en el espacio público, con armas de fuego); así como un crecimiento del encarcelamiento de mujeres, en especial, por delitos relacionados a la llamada “ley de drogas”, a pesar de seguir representando el 3 % de la totalidad de la población encarcelada en dicha provincia, cuestión que también es una constante en América Latina.

En ese contexto, nos interesaba preguntarnos cómo son las modalidades específicas de participación femenina en ese universo, que se presenta predominantemente masculino; e indagar si esa forma de participación se produce siempre desde un lugar de subordinación o si ocupan también espacios de poder, autoridad, mando y/o liderazgo. O, dicho de otro modo, preguntarnos si las posiciones de poder se presentan siempre generalizadas y si quien tiene poder se reviste de género masculino o, en cambio, se pueden documentar otros modos de ser y estar.

Para esta investigación realizamos trabajo de campo en la Unidad Penitenciaria Sub 2 del Complejo Penitenciario N° 5, conocida como “cárcel de mujeres” de la ciudad de Rosario (Argentina), durante los años 2022 y 2023. Realizamos entrevistas en profundidad con mujeres condenadas o procesadas por delitos relacionados con drogas y con mujeres que participan en los espacios

universitarios dentro de la cárcel. También realizamos entrevistas en profundidad a mujeres ligadas al mundo del delito —ya sea por cercanía o por participación directa—, que no están detenidas, y a integrantes del sistema de administración de justicia penal (fiscales, defensores y defensoras). Trabajamos además con fuentes documentales: noticias en medios de comunicación, estadísticas, informes oficiales y expedientes judiciales.¹⁴

Algunos datos de contexto para quienes no están familiarizados con la realidad rosarina. Rosario es una ciudad de un millón y medio de habitantes, aproximadamente, y es la segunda o tercera ciudad más importante de Argentina. La ciudad atraviesa, desde hace más de una década, una “crisis de seguridad pública” (Cozzi, 2022). Uno de los elementos de esta crisis está relacionado con el aumento sostenido de la tasa de homicidios registrados, en un contexto de una expansión y diversificación del mercado local de drogas ilegalizadas, especialmente de cocaína y marihuana (Cozzi, 2022). En relación a los homicidios registrados, si bien la tasa media de las principales ciudades de ese país, es baja comparada con otras ciudades de América Latina, Rosario la superó ampliamente en la última década. A partir del año 2012, esta tasa comenzó a aumentar, llegando a un pico de casi 23 homicidios cada 100.000 habitantes en el año 2013. En los años subsiguientes la tasa experimentó un descenso, aunque se mantuvo por encima de su tasa promedio histórica y aumentó nuevamente en los años 2021, 2022 y 2023. A diferencia de los años previos, el año 2024 registró una tasa de 6,84 cada 100.000, lo que representó una caída del 65,5% con respecto al año 2023. En el primer trimestre del año 2025 la tasa pareciera mantenerse contenida.

Interesa señalar, asimismo, que muchas de las mujeres que conocimos durante la investigación comenzaron a participar en el mercado local de drogas ilegalizadas, en un momento caracterizado por respuestas estatales punitivas más intensas y agresivas que impactaron en la cantidad de personas presas, en el aumento de las condenas y de la cantidad de años de pena de prisión y en el agravamiento de las condiciones de detención y que también se refleja en el encarcelamiento de mujeres. Respuestas penales más severas constituyeron intentos de dar respuesta a lo que se denominó como “crisis de seguridad pública” en la Ciudad de Rosario. Además, estas mujeres participan en este mercado ilegal en el marco de lo que algunos actores sociales señalaron como una “nueva etapa feminista”, inaugurada con el movimiento “Ni Una Menos” en Argentina, en el año 2015. La muerte de Chiara Páez, una adolescente de 14 años, asesinada a golpes por su novio en la Ciudad de Rufino, Provincia de Santa Fe provocó un repudio inmediato, colectivo y viral, que culminó con una convocatoria de periodistas, artistas, militantes y activistas a manifestaciones en ciudades de todo el país, entre ellas Rosario, bajo el lema “Ni Una Menos”. Estas manifestaciones fueron masivas e inauguraron una nueva ola feminista, en la que las formas tradicionales de feminidad y masculinidad fueron puestas en cuestión (Elizalde, 2018). Nos preguntábamos entonces si los mensajes feministas que habían impactado en otros espacios sociales también híper masculinos, lo habían hecho de manera similar en el mundo del delito popular, y si esto tenía alguna incidencia en las formas de participación femenina; si se podían advertir formas novedosas, diferentes a las formas más tradicionales de participación, cuestionando sus roles de género y su lugar en la sociedad. Esta coyuntura particular es clave para entender el fenómeno.

¹⁴ El trabajo de campo fue realizado de manera colaborativa junto a María Chipone, Camila Schwarzstein, Emilia Viale, Julia Zuliani, Micaela Bordaray, Fiorella Pozzo y Lucía Araya en el marco del Proyecto “Mercados ilegales, violencia(s), agencias del sistema penal desde una perspectiva de género: interacciones entre mujeres jóvenes y policía en barrios populares de la ciudad de Rosario” de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la provincia de Santa Fe y del Proyecto PICT “Poder de policía, mercado de drogas ilegalizadas y violencia(s): prácticas, valoraciones e interacciones entre jóvenes y policías en barrios populares de la ciudad de Rosario” de la Agencia de Ciencia y Técnica de Argentina.

Antes de pasar a los principales hallazgos, me parece interesante mencionar que el mercado local de drogas ilegalizadas -cuestiones que se puede encontrar en distintos contextos de América Latina-, ligado a los sectores populares, tiene tres características principales. Primero, es un espacio social hipermasculino o masculinizado, como ya venía mencionando. Segundo, es un espacio jerarquizado; se trata de una actividad económica en el marco de una economía capitalista, donde hay “jefes” y “empleados”, y muchas personas participan de manera subordinada, sin beneficiarse de las ganancias del negocio. Muchas personas, en especial jóvenes, mencionan esta participación desde un lugar de subordinación, como un “trabajo esclavo” (Cozzi, 2021). De hecho, hay quienes plantean que la participación subordinada de algunos grupos sociales debería entenderse más como una situación de trata de personas que como una infracción a la ley de drogas. Hay un caso en la justicia federal de la Ciudad Rosario que se interpretó en ese sentido (Cozzi, 2021), y algunas investigaciones en Brasil, tanto en Río como en São Paulo, también intentan pensar en la participación de jóvenes desde esta lógica (Galdeano y Almeida, 2018 y Lyra, 2020). Sin embargo, la dicotomía “víctima/victimario” no resulta productiva para comprender estas formas de vinculación, porque estamos hablando de posiciones dinámicas. Quien ocupa un lugar de poder y se identifica como “narco” hoy, puede haber sido un “soldadito” antes. Son posiciones jerárquicas cambiantes, pero esas posiciones permiten construir poder, autoridad y cierto reconocimiento (Cozzi, 2021). Además, en tercer lugar, es un mercado territorializado, requiere de un espacio físico para desarrollarse, una especie de soberanía sobre un espacio física para que esa actividad económica funcione.

¿Con qué nos encontramos en nuestra investigación -que aún está en desarrollo y dialoga con otras producciones en la región-? Las formas de participación femenina en este mercado son diversas e involucran situaciones sumamente heterogéneas. No obstante, la mayoría de las mujeres participan desde una posición subordinada, tanto en términos de poder como de ganancia, en los peores puestos en términos de prestigio y exposición a los riesgos ligados a la criminalización de la actividad¹⁵; esto es, como *soldaditos*¹⁶ dedicadas, entre otras tareas, a la venta de sustancias al menudeo [al por menor]. Varios estudios en la región han documentado la participación subordinada y/o secundaria de las mujeres en este mercado ilegal. Barcinski señala, que la mayor parte de las mujeres entrevistadas en su investigación, en cinco favelas de Río de Janeiro (Brasil), se desempeñaron como vendedoras al por menor, función considerada de poco prestigio en la jerarquía del tráfico (Barcinski, 2008). A su vez, Ovalle y Giacomello, para el caso de México, sostienen que el común denominador para las mujeres que participan de este mercado ilegal, es que suelen ocupar las últimas posiciones en la cadena de la división del trabajo (Ovalle y Giacomello, 2006). Por su parte, Actis advierte para el caso de la provincia de Buenos Aires (Argentina) que la mayoría de las mujeres se inscriben en el universo de las drogas, en posiciones de subordinación, con escasas posibilidades de ascenso y ejecutan tareas de alta exposición penal, en un contexto de feminización de la pobreza (Actis, 2022).

Por otra parte, algunas mujeres ocupan posiciones intermedias, encargadas de actividades logísticas imprescindibles, como organizar y administrar puntos de venta o realizar tareas de cuidado necesarias para que ellos, los varones, se desarrollen en esos ámbitos. Muchas menos son las que

¹⁵ Me refiero, a las altas posibilidades de ser detenidas y encarceladas; y al mismo tiempo, al tratarse de roles que resultan más expuestos y que cuentan con la menor protección, de ser asesinadas o heridas.

¹⁶ *Soldadito* es una categoría nativa que hace referencia a quienes participan en los niveles más bajos dedicadas entre otras cuestiones a la venta al por menor o la protección de los puntos de venta, a cambio de dinero, cocaína, marihuana, armas de fuego y/o protección. Se utiliza itálica para todas las expresiones nativas.

ocupan ciertos lugares de poder, mando o liderazgo. Estas pocas mujeres que sí logran posiciones de liderazgo eran justamente las que más nos interesaban, porque nos preguntamos si el poder en este mercado siempre aparece masculinizado. Y lo que encontramos fueron dos formas de acceso al liderazgo: una tradicional y otra más novedosa. La forma tradicional está ligada a lazos de parentesco y/o afectivos. Las mujeres que ocupan posiciones de poder lo hacen por su relación con un varón con poder, las parientes: madres, hijas, hermanas, viudas o compañeras. Se las ubica en posiciones de liderazgo por estos vínculos familiares o afectivos con varones que ocupan posiciones de poder.

Sobre esto, quiero hacer dos observaciones. Primero, que el peso de los lazos afectivos y de parentesco en el mundo del delito no pareciera ser una particularidad del universo femenino. La literatura sobre delito y violencia ha demostrado cómo los lazos afectivos, sean estos familiares, amorosos, de amistad o vecindad, son un elemento importante para el involucramiento de las personas en estas actividades (Grillo, 2013; Feltran, 2020; Cozzi, 2022; Hirata, 2022, entre otros). Por otra parte, mencionar el peso del vínculo afectivo y/o de parentesco, no necesariamente significa afirmar exclusivamente una participación femenina desde un lugar de subordinación –casi sin opción– en relación a los varones. Algunas autoras enfatizan el papel de dichos lazos, pero a través de una perspectiva que incluye la iniciativa femenina y el ejercicio del deseo, mismo dentro de límites rígidos (Actis, 2022; Barcinski, 2012).

La otra forma de liderazgo, que me parece más novedosa, es la de las mujeres autónomas o autodenominadas “emprendedoras”. Algunas jóvenes mencionan no querer “vender para nadie”, sino tener su “propio emprendimiento”. Reúnen dinero, compran cierta cantidad de sustancia y empiezan a vender por su cuenta. Las más jóvenes son quienes más mencionan esta forma de participación y liderazgo. Hay un estudio muy interesante de Ludmila Ribeiro en Recife que habla también de “jóvenes emprendedoras” en el mundo del delito. La autora señala que, al contrario de encontrarse con mujeres dominadas por varones, algunas se perciben como “jóvenes emprendedoras” en negocios que involucran estrategias, coraje, adrenalina e inserción social (Ribeiro, 2012).

Sin embargo, estas experiencias suelen ser de muy corta duración y muchas terminan encarceladas. Aunque estas mujeres ocupen momentáneamente posiciones de autonomía o liderazgo, no logran consolidar acuerdos de protección, como sí lo hacen los varones, con las policías y fuerzas de seguridad (Cozzi, 2019). Como una de ellas decía: “los acuerdos grandes eran con otros, no con nosotras”. Entonces, aunque puedan ocupar momentáneamente un lugar de poder, muchas terminan presas; es decir, no tienen trayectorias exitosas. Esto nos lleva a reflexionar sobre las dificultades para sostener y consolidar ese poder en un contexto altamente masculinizado; y nuevamente a preguntarnos sobre las formas de construir poder y autoridad en el mundo del delito popular.

En ese sentido, en relación a las formas de construcción de autoridad y/o liderazgo, en trabajos previos relacionadas a la participación masculina, identifiqué dos pilares: la lealtad y la solidaridad (ayuda mutua, intercambio de favores), y la demostración de coraje y valentía mediante el despliegue de violencia (Cozzi, 2022). En el caso de las mujeres, los criterios de construcción de autoridad, mando y/o liderazgo parecieran ser diferentes, cuestiones que abren temas en las agendas de investigación empírica y situada de un campo en construcción.

Bibliografía citada

- Actis, M. (2022). Malas víctimas: Un acercamiento a las perspectivas y experiencias de mujeres delincuentes. *Revista Dilemas*, Rio de Janeiro, vol. 15, no. 2, pp. 669-691.
- Barcinski, M. (2012). Mulheres no tráfico de drogas: a criminalidade como estratégia de saída da invisibilidade social feminina. *Contextos Clínicos*, no. 5, Vol. 1, pp. 52-61.
- Beltran Savenije, M. & Aguirre L, (2016). Pequeñas conquistas en la adversidad: posibilidades de agencia de mujeres que usan la violencia en Buenos Aires y trabajadoras sexuales en la frontera sur de México. *Revista Año 2*. No. 3, pp. 27-50.
- Corazza Padovani, N. (2020). ¿Todas las mujeres acusadas de tráfico internacional de drogas son víctimas de trata de personas? Género, clase, raza y nacionalidad en los discursos sobre crimen organizado en Brasil. En Daich, D. & Varela C. *Los feminismos en la encrucijada del punitivismo*. Editorial Biblos, Ciudad de Buenos Aires, 2020.
- Cozzi E., 2019. “Arreglar” y “trabajar”: vínculos entre jóvenes y policías en Rosario, Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Universidad de Manizales y Cinde, Colombia. 17(2), 1-19.
- Cozzi, E. (2021). Soldaditos: disputas de sentidos en torno a la participación de jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas en la ciudad de Rosario. *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, no. 16, pp.1443-147.
- Cozzi E. (2022). De ladrones a narcos. Delitos, violencias y búsquedas de reconocimiento. TeseoPress.
- Cozzi E, 2024, “Parientes y emprendedoras. Formas de participación de mujeres en el mercado local ilegal de drogas en la Ciudad de Rosario (Argentina)”, en el Dossier “América Latina. Género y crimen organizado”, *Revista Anuario Latinoamericano*.
- Cozzi E. y Motta L., “Women offenders in Latin America. An approximation to the state of the art” en Sozzo y Iturralde (coord.) “Handbook of Crime and Punishment in Latin America”, Editorial Routledge. Reino Unido (En prensa).
- Del Olmo, R. 1988 "Droga y criminalización de la mujer". En *Revista Nueva Sociedad*. N° 93, p.p. 156-167. Caracas.
- Elizalde, S. (2018). Las chicas en el ojo del huracán machista: Entre la vulnerabilidad y el "empoderamiento". *Revista Cuestiones Criminales*. Año 1, N° 1 pp. 22-40.
- Feltran, G. (2020). *The entangled city: Crime as urban fabric in São Paulo*. In *The entangled city*. Manchester University Press.
- Galdeano, A. y Almeida, R. (2018) “Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social”. CEBRAP.
- Grillo, C. (2013). *Coisas da Vida no Crime. Tráfico e roubo em favelas cariocas*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Hirata, D. (2022). *Sobreviver na adversidade: mercado e formas de vida* (Vol. 3). EdUFSCar
- Hirata D. y Grillo C., 2017. “Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro: Perspectivas comparativas entre o comércio vajerista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro”. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, vol. 29, n. 2, pp. 75-98, 2017.
- Lyra Operários da Firma: Mundo do Trabalho no Mundodo Crime *Revista Antropolítica*, n. 50, Niterói, p. 84-106, 3. quadri., 2020

Meo, A. (1992). El delito de las féminas. *Revista Delito y Sociedad*. Vol. 1 Núm. 2 (1) - UNL pp. 111-125.

Ovalle, L; Giacomello, C. (2006). La mujer en el "narcomundo". Construcciones tradicionales y alternativas del sujeto femenino *Revista de Estudios de Género. La ventana*, núm. 24, pp. 297-318.

Ribeiro de Oliveira, L. (2014). *Crime é coisa de mulher: identidades de gênero e identificações com a prática de crimes em posição de liderança entre mulheres jovens*. Recife: Novas Edições Acadêmicas.

ILSED

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia

