



Programa

Interministerial de abordaje integral de las violencias extremas por motivos de género

Argentina **unida**

Ministerio de las Mujeres,
Géneros y Diversidad

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Ministerio
de Seguridad



Argentina



Introducción

En Argentina el movimiento de mujeres y feministas, junto a los colectivos de la diversidad sexual, lograron que muchas de sus demandas históricas se incorporen en la agenda pública y política, e incluso algunas de ellas se plasmen legislativamente, ampliando o reconociendo derechos. Esas mismas luchas permitieron avances en materia de reconocimiento de las violencias por motivos de género y de políticas públicas específicas. En particular, en tiempos recientes, la puesta en el centro del debate de las violencias extremas por motivos de género tuvo lugar a partir de masivas protestas y movilizaciones que, desde 2015, confluyen en acciones colectivas sin precedentes a nivel nacional identificadas bajo el lema “Ni Una Menos” y que tuvieron, además, enorme impacto a nivel mundial.

El término “violencias extremas por motivos de género” refiere a las muertes violentas contra mujeres cis, trans, travestis, y a aquellas personas que sufrieran violencia letal por su identidad de género u orientación sexual. Estas muertes violentas son ciertamente los hechos más extremos de las violencias por motivos de género, a la vez que son los delitos más graves de nuestro sistema normativo.

Al abordar este fenómeno complejo, advertimos que nuestro país a lo largo de las últimas décadas, mantiene una alta tasa de comisión de estos hechos. Lo cierto es que la Argentina, al igual que la mayoría de los países de América latina no ha logrado reducir estas elevadas cifras de muertes violentas por motivos de género, a pesar de los esfuerzos y avances en materia legislativa y de políticas públicas.

La gravedad de este fenómeno, a la par de su permanencia y estabilidad a través del tiempo, nos obliga a acercarnos a estas violencias extremas desde distintas aristas. Así, al analizarlas en su dimensión social, cultural y política, y no exclusivamente como un fenómeno criminal, se identifican diferentes condiciones o causas para su producción: personales, estructurales e institucionales: i) los estereotipos culturales de géneros en los que se basan las relaciones personales, sociales y de poder en nuestra sociedad y que impactan en clave de subalternidad en la vida de las mujeres y las personas LGBTI+; ii) la desigualdad estructural de las mujeres y personas LGTBI+ en todos los ámbitos de sus vidas y que impacta en su autonomía económica, física y política; iii) las dificultades y obstáculos para acceder a los servicios vinculados a la seguridad; iv) las dificultades y obstáculos para acceder a la garantía de acceso a la justicia –incluyendo el cumplimiento de las decisiones judiciales en el marco de actuaciones por violencias por motivos de género–; v) factores familiares e interpersonales; entre otros.

Estas particulares violencias dejan al descubierto las desigualdades que existen a partir de un sistema político-económico opresivo. Las principales condiciones para la producción de estas violencias se anclan en un sistema de valores y creencias, en las que las mujeres, las lesbianas, las travestis y las trans tienen una posición subalterna.



La irrupción de la marea feminista trajo, entre sus efectos, el visibilizar la necesidad de abordar la problemática de las violencias extremas desde políticas públicas integrales que articulen las diversas iniciativas estatales existentes. Esto incluye el reconocimiento de las iniciativas existentes en el ámbito ejecutivo, judicial y legislativo a nivel nacional, provincial y municipal. El Estado tiene la obligación clara de elaborar políticas públicas focalizadas y adecuadas para reducir estos hechos.

El Plan Nacional de Acción contra las Violencias por motivos de Género 2020-2022, recientemente presentado, constituye una ambiciosa herramienta de políticas públicas para la prevención, la asistencia, la protección y el fortalecimiento al acceso a la justicia y todas las políticas, acciones y programas allí establecidos tienen un impacto en la reducción de los hechos más violentos. Sin embargo, por la complejidad del fenómeno de las violencias extremas es necesario abordarlo de un modo especial e intervenir con dispositivos particulares.

El principal desafío que tenemos por delante es desarrollar acciones pensadas específicamente para la intervención de situaciones de riesgo en casos de violencias por motivo de género, articulando no sólo las acciones de distintos poderes del Estado nacional, centralmente desde el poder ejecutivo y el poder judicial, sino sobre todo con las jurisdicciones provinciales y locales.

Las violencias extremas, desde la óptica del derecho penal, son delitos de competencia ordinaria, por lo que en los casos en que llegan a judicializarse tramitan en las respectivas administraciones de justicia de cada provincia. En el mismo sentido, las fuerzas de seguridad provinciales son las que intervienen en la recepción de denuncias, en las acciones de prevención policial o en su rol de auxiliar del poder judicial. A la par, los distintos dispositivos de atención, de protección de personas en situación de violencias por motivos de género se desarrollan en ámbitos locales o provinciales.

Por estos motivos, a la complejidad propia del fenómeno de las violencias extremas, se suma la multiplicidad de agencias y la diversidad de jurisdicciones que se encuentran atravesadas en las respuestas estatales. Estas intervenciones actualmente no son coordinadas ni responden a lineamientos rectores comunes, utilizan criterios diferentes y actúan de modo fragmentado y paralelo.

La creación de este Programa surge del reconocimiento de la necesidad de pensar en la articulación y coordinación estratégica de las acciones que hoy se llevan adelante desde distintas agencias del Estado en sus diferentes niveles, de la exigencia de mejorar muchas de estas acciones y de la necesidad de crear nuevas formas de intervención sobre el fenómeno de las violencias extremas. El objetivo central de este Programa es lograr respuestas estatales más eficaces y con mejores resultados. Asimismo, se apunta a un sistema de gestión de la información integrado que permita obtener datos fundamentales para mejorar las respuestas preventivas, para evaluar los déficits en las acciones estatales y monitorear el alcance de su eficacia.





Se trata de un reto que implica una ingeniería institucional inédita en la materia. Es por ello que tres ministerios nacionales, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y Ministerio de Seguridad (MINSEG), asumimos el compromiso de delinear los pasos y herramientas para llevar adelante un programa de trabajo de modo conjunto a través de las acciones que aquí se presentan con fuerte énfasis en el carácter federal de nuestras intervenciones. De allí que el Programa crea una Mesa estratégica de autoridades nacionales que trabaje coordinadamente con los Consejos Federales de cada Ministerio.

Asumiendo la responsabilidad que el Estado tiene de abordar integralmente el fenómeno de las violencias extremas, y reconociendo las dificultades que hasta ahora ha tenido su reducción, este Programa constituye la primera vez que se piensa y se establece para tal fin una política unificada, focalizada e intergubernamental desde el Poder Ejecutivo Nacional. El **Programa Interministerial de abordaje integral de las violencias extremas por motivos de género** es una novedosa estrategia federal que convoca a los Estados provinciales y los poderes judiciales nacionales y provinciales a trabajar de manera conjunta en lineamientos y criterios de actuación comunes que logren mejores resultados para reducir y erradicar un fenómeno que no admite más dilaciones.

Las violencias extremas por razones de género: un problema urgente

Marco teórico y normativo

Las violencias extremas por motivos de género son las máximas expresiones de situaciones que responden a un sistema cultural, social, ambiental, político y económico basado en las desigualdades estructurales y relaciones jerárquicas de poder entre los géneros. Por violencias extremas nos referimos concretamente a las tentativas y muertes contra mujeres cis, trans, travestis, y a aquellas personas que sufrieran violencia letal por su identidad y/o expresión de género u orientación sexual.

Estos no son hechos aislados ni por su frecuencia, ni su duración, ni por su localización geográfica, sino que constituyen un fenómeno extendido, duradero y de escala global. Cada año, miles de personas en el mundo son víctimas de violencias extremas por motivos de género. Ellas son la última expresión de una cantidad de gestos y acciones de diversa gravedad que están legitimados en la vida cotidiana y que si bien la mayoría no son delitos, son agresiones motivadas en el género. Estas diferentes violencias son la





antesala de las agresiones graves y de las extremas; las que sí configuran acciones delictivas. Es por ello que aquellas no sucederían si no fueran toleradas por nuestra sociedad¹.

Desde esta perspectiva, las desigualdades estructurales entre los géneros y la discriminación basada en el género son la causa principal de las violencias extremas contra mujeres y personas LGBTI+. Los estereotipos de género arraigados socialmente inciden sobre el fenómeno de las violencias extremas y contribuyen a su sostenimiento convirtiéndolo en un problema complejo, dinámico y multidimensional que requiere ser abordado de manera integral y multidisciplinaria.

Los factores o condiciones estructurales involucrados en las violencias extremas por motivos de género se pueden clasificar, siguiendo el modelo ecológico de la violencia de género, del siguiente modo: de tipo socio-económico (falta de autonomía o independencia económica determinada por el desigual reparto de las tareas de cuidados y el acceso diferencial a la educación, el empleo y la salud), de tipo cultural y social (procesos de socialización y aprendizaje en la familia, escuela y medios de comunicación de roles de género estereotipados y representaciones discriminatorias en términos de género, tanto en la esfera privada como en la pública), de tipo político (principalmente la ausencia de mujeres y personas LGBTI+ en los espacios de toma de decisiones), la falta de acceso a la justicia, factores ambientales y geográficos (que determinan accesos diferenciales a recursos) y factores institucionales (vinculados al diseño de las estructuras y a las dinámicas de actuaciones del Estado sin perspectiva de género), entre otros. Esos factores interactúan entre sí y a su vez, con factores personales, para generar la violencia por motivos de género como un fenómeno polifacético.²

Una política pública eficaz e integral para el abordaje del fenómeno requiere ser elaborada desde una perspectiva de género y diversidad y debe contemplar las responsabilidades estatales involucradas. El presente Programa Interministerial fue elaborado tomando en plena consideración esas premisas y es uno de los componentes específicos del Plan Nacional de Acción contra las Violencias por razones de género 2020-2022.

Acerca del marco normativo internacional y nacional en materia de violencia de género

¹Segato, R. (2017). Una falla del pensamiento feminista es creer que la violencia de género es un problema de hombres y mujeres en Revista "Conclusión, libertad con responsabilidad". Recuperado de <http://conclusion.com.ar>

²Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) con el apoyo de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, 2014, p. 41. Disponible <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>



Marco normativo internacional y regional en la materia

De acuerdo con los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a recibir protección frente a todas las formas de violencia de género genera la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar tales hechos, así como para garantizar a las víctimas el acceso efectivo a la justicia y a una reparación integral.

Aun cuando no tengan referencias explícitas a la violencia de género, la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos pueden ser utilizados para defender y promover los derechos de las mujeres y de personas LGBTI+, y para protegerlas contra la violencia. El primer instrumento específico de protección de los derechos humanos de las mujeres es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)³, que goza en nuestro país de jerarquía constitucional (en virtud del artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional). Pese a que de la letra de la Convención no surge expresamente el derecho a una vida libre de violencias, el órgano que supervisa su aplicación (Comité CEDAW) afirmó que la violencia contra la mujer constituye discriminación en los términos de la Convención y los Estados tienen el deber de adoptar medidas positivas a los fines de eliminar todas las formas de violencia contra la mujer⁴. Asimismo, el Comité indicó que el concepto “violencia contra la mujer” -como aparece en sus recomendaciones y en diversos instrumentos internacionales- debe ser entendido como “violencia por razón de género contra la mujer”, término que visibiliza las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia, manifestando así una problemática social preexistente⁵.

En el ámbito regional, está la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)⁶. Se trata del primer instrumento de ese tenor en reconocer el derecho a una vida libre de violencia como un derecho humano y en detallar los deberes de los Estados Parte en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Asimismo, el estándar de protección ha sido profundizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que acuñó el concepto de “debida diligencia reforzada” para definir el alcance de los deberes estatales en esta temática. Esto implica que el Estado tiene un deber de prevención y protección calificado o “reforzado”, en razón de su posición de garante frente a patrones de violencia estructural que afectan a ciertos grupos subordinados o en situación de vulnerabilidad.

³ Aprobada en Argentina mediante la Ley 23.179.

⁴ Comité CEDAW, Recomendación General Nro. 19, 1991, párrs. 1 y 4, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf

⁵ Comité CEDAW, Recomendación General Nro. 35, 2017, párrs. 8 y 9, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f35&Lang=en

⁶ Aprobada en Argentina mediante la Ley 24.632.





Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) precisó que los estándares en materia de violencia de género comprenden a su vez la protección de las personas LGBTI+⁷. En este mismo sentido, cabe señalar que en el ámbito de Naciones Unidas se aprobaron en 2016 los “Principios sobre la aplicación de legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género” (Principios de Yogyakarta), que si bien no son vinculantes, establecen estándares legales para guiar la actuación de los Estados en materia de prevención y erradicación de la violencia, abuso y discriminación sistemática que sufren las personas LGBTI+.

Por último, amerita remarcar que la comunidad internacional ha desarrollado instrumentos específicos para guiar la actuación de los Estados en casos de violencia de género. De este modo, es posible identificar documentos que precisan el alcance de las obligaciones en materia de prevención, protección y reparación a las víctimas de violencias. Un ejemplo valioso en este sentido es el “Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios)”⁸, el cual fue desarrollado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y ONU Mujeres. Este documento ofrece directrices para el desarrollo de una investigación penal eficaz de estas muertes, conforme con las obligaciones internacionales suscritas por los Estados.

Marco normativo nacional

En sintonía con muchos de los estándares señalados en el apartado anterior, en el ámbito interno se han adoptado una serie de normas de avanzada en estas temáticas. El mayor hito normativo en materia de violencia de género fue la sanción, en el año 2009, de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en todos los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales⁹.

Otro avance legislativo trascendental en materia de violencias por motivos de género fue la sanción, en noviembre de 2012, de la Ley 26.791, que reformó el artículo 80 del Código Penal para criminalizar de modo agravado ciertos homicidios especialmente relacionados con el fenómeno de las violencias de género. En efecto, esta ley amplió la figura del homicidio calificado por el vínculo (inciso 1), a la vez que extendió el catálogo de crímenes de odio, agregando aquellos cometidos por odio “de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión”(inciso 4). A su vez, esta norma incluyó la figura

⁷ CIDH, “Violencia Contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América”, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 de noviembre 2015, párr. 52.

⁸

Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

⁹ La norma fue modificada luego por la Ley 27.501, que incorpora la violencia en los espacios públicos y la Ley 27.533, a los efectos de visibilizar, prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres. Asimismo, la Ley 26.485 es complementada por la Ley 25.929 de Derechos de Padres, Madres e Hijos/as durante el Proceso de Nacimiento, la Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable y la Ley 26.061 sobre Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.



que conocemos como femicidio (inciso 11), e incorporó como agravante los homicidios cometidos con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación. Si bien este último inciso es neutro en términos de género, es un reflejo de lo que la doctrina define como “femicidio vinculado”.¹⁰

En consonancia con la tipificación del femicidio, la Ley 27.363 dispuso la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación para establecer la privación de la responsabilidad parental al progenitor condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio agravado por el vínculo o mediando violencia de género. Más recientemente, la Ley 27.452 (Ley de Reparación Económica para las Niñas, Niños y Adolescentes) instauró un régimen de reparación económica para hijas e hijos de víctimas de femicidios y la Ley Micaela, 27.499, que estableció la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

El fenómeno en cifras

Sobre el número de femicidios, transfemicidios y travesticidios es importante aclarar que existen distintos registros tanto a nivel nacional como en CABA. Algunos dependen de instituciones estatales: la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres del Ministerio Público Fiscal (UFEM) y la Defensoría del Pueblo de la Nación en articulación con el Ministerio de Seguridad de la Nación. Asimismo, la sociedad civil construyó diferentes observatorios que miden estos hechos desde antes de la existencia de estos registros. Esta multiplicidad de registros hace que existan guarismos distintos de femicidios, transfemicidios o travesticidios según cuáles sean las fuentes de información –primarias, como las causas judiciales- o secundarias -información periodística-. Asimismo, los registros que trabajan con fuentes primarias y dan información más fidedigna tardan más tiempo en actualizar sus informes y es en virtud de ello que la información oficial se demora.

El Registro Nacional de Femicidios de la Justicia, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, es el único que elabora sus informes con fuentes directas, a partir del análisis de causas judiciales. Fue creado en el 2015 y se trató del primer registro de femicidios oficial en nuestro país. A partir del año 2017 el relevamiento incluyó la figura de travesticidios/ transfemicidios. Elabora un informe anual que es presentado y publicado al año siguiente. El registro de la UFEM, que depende de la Ministerio Público Fiscal de la Nación, mide muertes violentas de mujeres y otras identidades femeninas ocurridas en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰En la jurisprudencia se ha utilizado el término femicidio incluso antes de la reforma del art. 80 inc. 11 (fallo “Fernández, Corina c/ Weber, Javier s/ tentativa de homicidio” del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Nro. 9 de CABA del 8/8/2012) y el de travesticidio en la sentencia dictada en el emblemático caso de Diana Sacayán (Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Nro. 4 de CABA del 18/6/2018).

Por otro lado, existen también Observatorios y relevamientos realizados por organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil pero estos varían en sus criterios metodológicos, y por lo tanto, varían en sus cifras presentadas. Asimismo, al tomar como fuente de información notas de prensa y medios de comunicación y ante la heterogeneidad de información disponible en cada caso (el tipo de hecho, si el agresor fue descubierto en flagrancia en la comisión del delito, si se trata del hallazgo de un cuerpo, si hubo o no testigos, etc.), puede existir una significativa variabilidad en estos registros.

El uso de los medios de comunicación como fuente implica que pueden existir casos que no trascendieron mediáticamente, pero que luego el sistema judicial identifique como violencias extremas. A la vez, puede que haya habido hechos descritos en los medios como femicidios pero que luego en la etapa judicial se hayan descartado como tales. Por último, existe un subregistro de casos en casos de personas de LGTBI+ cuyas muertes violentas trascienden en menor medida en los medios de comunicación.

Femicidios

El Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA), elaborado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación distingue las categorías de femicidios directos y femicidios vinculados.

El RNFJA toma la definición de la “Declaración sobre el Femicidio”, aprobada en la Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI), celebrada el 15 de agosto de 2008:

“La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”¹¹.

Bajo la categoría “femicidio vinculado” la Corte unificó los datos de tres categorías de relevamiento: femicidios vinculados¹², femicidios vinculados por interposición en la línea de fuego¹³ y “otras muertes vinculadas a la violencia de género”¹⁴.

¹¹Esta definición está basada en la “Declaración sobre el Femicidio”. CEVI – 2008. Véase Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, Datos estadísticos del Poder Judicial 2019, Oficina de la Mujer de la CSJN. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2019.pdf>

¹²A los que define como homicidios cometidos contra una o varias personas (niñas, niños, adolescentes, mujeres cis, varones, trans, travesti), a fin de causarle sufrimiento a una mujer cis, mujer trans o travesti

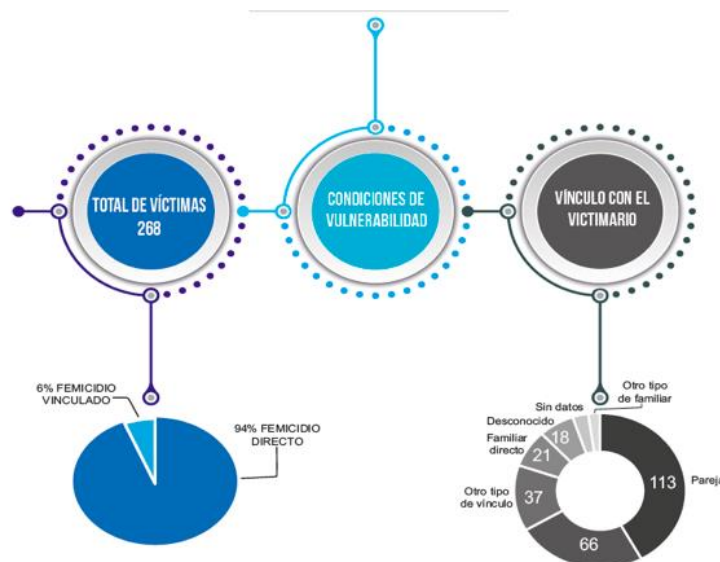
¹³A los que define como los homicidios cometidos contra una o varias personas (niña, niño, adolescente, mujer cis, varón, trans, travesti) que se interponga/n o intente/n evitar un femicidio.

¹⁴A “otras muertes violentas vinculadas a la violencia de género” la define como una categoría que se incluyó para relevar todas aquellas muertes violentas vinculadas a un femicidio y/o contexto de violencia de género en los cuales la información disponible al momento de la carga no permita precisar si se trató de un femicidio vinculado o vinculado por interposición en línea de fuego. Por ejemplo, el homicidio de una mujer en un contexto de violencia de género y

La información relevada para el año 2019 indica que:

- **El total de las víctimas** de femicidios directos y vinculados **ascendió a 268**, de las cuales 252 fueron víctimas directas. Esta cifra incluye 5 travesticidios/transfemicidios. La tasa de víctimas directas de femicidios cada 100.000 mujeres en 2019 fue 1,1, igual a la de 2017 y 2018.
- **El femicidio íntimo es el más frecuente en nuestro país. El 90% de las víctimas directas tenía un vínculo previo con los sujetos activos:** el 66% de los casos fueron cometidos por parejas (113 casos) o ex parejas (66 casos) de las víctimas. En el 10% eran familiares (en 21 casos directos y 6 otro tipo de familiares) y en el 14% tenían otro tipo de vínculo. Solamente un 7% eran personas desconocidas para las víctimas¹⁵.

Gráfico 1. Datos sobre femicidios directos y vinculados



Fuente: RNFJA (2019)

- De las 268 víctimas, **26 eran niñas y adolescentes**, lo que representa a más del 10% del total. **Siete eran menores de 13 años.**

de sus hijos sin que se pueda precisar en el caso de los niños el móvil de generar sufrimiento o que se interpusieron entre el imputado y la víctima directa de femicidio.

¹⁵ En un 3% de los casos no se pudo obtener información sobre esta variable.

- En las víctimas directas **se advierten las siguientes interseccionalidades (entendidas en el Registro como situaciones y/o condiciones específicas de vulnerabilidad)**: al menos 9 se encontraban embarazadas, 7 en situación de prostitución y 6 tenían algún tipo de discapacidad. Luego, 4 pertenecían a pueblos originarios, 9 eran migrantes internacionales, 2 migrantes interprovinciales y al menos 3 eran migrantes intraprovinciales. Cabe destacar que existieron tres casos de doble interseccionalidad: una de las víctimas migrantes internacionales estaba embarazada y otra en situación de prostitución, mientras que una víctima en situación de prostitución era migrante intraprovincial.
- **Con respecto al lugar** donde se cometieron los crímenes¹⁶, el 73% de las víctimas directas de femicidio fueron asesinadas en una vivienda y un 19% de los femicidios fueron cometidos en espacios públicos. Diez fueron asesinadas en espacios categorizados como “otros”, lo que incluye hoteles alojamientos, comercios y descampados.

Gráfico 2. Datos sobre el lugar de comisión del delito



Fuente: RNFJA (2019)

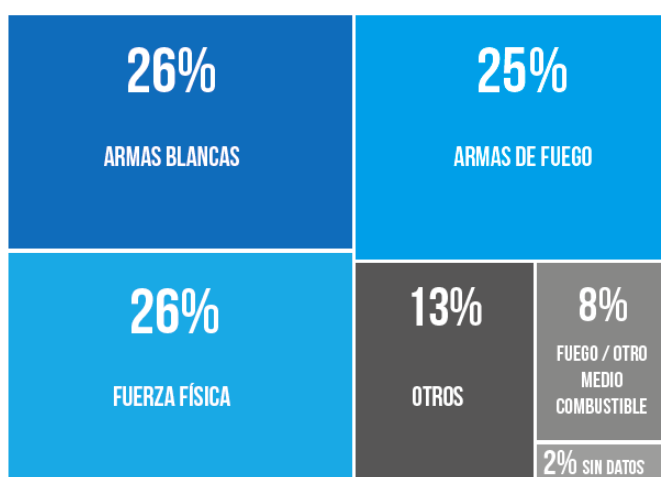
- En cuanto a **los medios comisivos**, se hizo uso principalmente de la fuerza física (26%), armas blancas (26%) y armas de fuego (25%). Es importante remarcar que en algunos femicidios se utilizó más de un medio comisivo, por eso el total de esta variable es superior al total de las víctimas directas. Una de las características diferenciales del femicidio es la utilización de más de un medio para producir la muerte, lo

¹⁶ No se pudo obtener esa información en 9 de los casos.



que no suele ocurrir en los homicidios y da cuenta de una mayor crueldad o ensañamiento sobre los cuerpos (fenómeno denominado *overkill*)¹⁷.

Gráfico 3. Medios de comisión del delito



Fuente: RNFJA (2019)

Por último, la distribución por provincia de las víctimas se refleja en la siguiente tabla, de datos por jurisdicción

¹⁷En particular, y de acuerdo con estudios específicos sobre esta problemática, para una mujer, que es asesinada, existe mayor riesgo de sufrir trauma brutal si el agresor fue o había sido su pareja sentimental (VERGEL, John Alexander, La relación entre el tipo de femicidio y el *overkill* por arma blanca. Comportamiento del homicidio, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia, 2013, pp. 115-125). En consecuencia, se debe considerar que el tipo de relación víctima/agresor implica una serie de particularidades, por ejemplo, el trauma excesivo (*overkill*).

Tabla 3. Total País. Año 2019. Distribución por provincia de las víctimas directas de femicidio.			
Jurisdicción	Víctimas directas de femicidio (en absolutos)	Tasa de víctimas directas de femicidio cada 100.000 mujeres	1 víctima directa de femicidio cada X mujeres
Buenos Aires	102	1,15	86.762
Catamarca	6	2,92	34.288
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	5	0,31	326.136
Córdoba	19	1,00	100.114
Corrientes	6	1,07	93.818
Chaco	11	1,82	54.908
Chubut	5	1,65	60.753
Entre Ríos	8	1,14	87.357
Formosa	5	1,66	60.286
Jujuy	3	0,78	128.607
La Pampa	2	1,12	89.543
La Rioja	2	1,03	97.511
Mendoza	7	0,70	143.024
Misiones	8	1,28	78.063
Neuquén	2	0,61	164.807
Río Negro	4	1,08	92.522
Salta	11	1,55	64.603
San Juan	5	1,28	77.977
San Luis	2	0,79	126.498
Santa Cruz*	0	0,00	0
Santa Fe	21	1,17	85.706
Santiago del Estero	6	1,23	81.054
Tierra del Fuego	1	1,21	82.918
Tucumán	11	1,30	77.073
TOTAL PAÍS	252	1,10	90.827

Fuente: Oficina de la Mujer de la CSJN a partir de datos aportados por cada una de las jurisdicciones provinciales de la Justicia Argentina.
Nota: las tasas fueron calculadas utilizando las proyecciones de población de mujeres del INDEC para el año 2019.
*La Jurisdicción de Santa Cruz informó que no hubo casos de femicidios en el año 2019.

Travesticidios y transfemicidios

En Argentina, aún existen desafíos significativos para contar con un diagnóstico completo, integral y confiable de travesticidios, transfemicidios y crímenes por prejuicio con motivo de la orientación sexual y/o



la identidad de género, en gran medida por las implicancias del carácter binario de la información que mayormente se produce¹⁸. Este déficit resulta en un subregistro de las muertes violentas de personas LGBTI+. Desde el año 2017, el RNFJA incorporó la figura de travesticidios y transfemicidios a su relevamiento, aclarando en sus informes que “la cantidad de víctimas informadas de travesticidio/transfemicidio puede estar subregistrada, ya que para ser una estadística exhaustiva se deberían relevar todas las causas judiciales del país en que se investigan homicidios y averiguaciones de causales de muerte”¹⁹.

Sin perjuicio de ello, seguimos sin contar con diagnóstico alguno sobre las violencias contra las personas lesbianas, por lo que se plantea como uno de los objetivos de este Programa fortalecer la elaboración de información respecto de los homicidios o muertes violentas de lesbianas y bisexuales.

Estamos frente a un fenómeno social complejo y cuya visibilidad es relativamente reciente, resultado de un fuerte trabajo de los colectivos de la diversidad para llamar por su nombre a las violencias extremas de las que personas travestis y trans son víctimas. Esto deviene en una heterogeneidad de las definiciones en torno a las muertes violentas de personas LGBTI+ y en consecuentes subregistros y disparidad de criterios.

Los datos oficiales del RNFJA reflejan, para el año 2019, 5 muertes por travesticidio/transfemicidios que se contabilizan metodológicamente en el informe dentro de la categoría “femicidios directos”. La información relevada indica que:

- En relación al **tipo de vínculo**, en un caso tenían vínculo de pareja, en un caso tenían otro tipo de vínculo, en dos se trató de desconocidos y en otro este dato no se pudo identificar. En ningún caso mantenían convivencia.
- En las víctimas **se advierten las siguientes interseccionalidades**: una víctima tenía discapacidad y otra estaba en situación de prostitución y era migrante internacional.
- **Con respecto al lugar** donde se cometieron los crímenes, uno de los hechos ocurrió en la vivienda de la víctima y otro se reportó que ocurrió en “otra vivienda” que no era la residencia habitual de la víctima. Se informó que tres de los hechos sucedieron en el espacio público.

¹⁸De acuerdo con lo relevado por la CIDH en su Informe “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América” (2015), muchas veces las víctimas, familiares, amigos de las víctimas con frecuencia no denuncian los asesinatos de sus familiares o amistades lesbianas, gay, bisexuales o trans, debido a los altos niveles de prejuicio y hostilidad contra las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas que permean las autoridades y otros miembros en las comunidades. Cuando se denuncia el delito, la información sobre la orientación sexual o la identidad de género de la víctima es generalmente ocultada o pasada por alto.

¹⁹Véase Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, Datos estadísticos del Poder Judicial 2019, Oficina de la Mujer de la CSJN, p. 11. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/om/recopilacion/docs/informefemicidios2019.pdf>



- Por último, en relación a **los medios comisivos**, en dos de los casos se empleó la fuerza física, en otros dos el medio empleado fue un arma blanca y en un caso se usó un arma de fuego.

Escala, historia, actores y demanda pública

En Argentina, las organizaciones y movimientos feministas y de la diversidad lograron que muchas de sus demandas históricas, expresadas a lo largo de los años sobre todo en las calles, se hicieran visibles y fueran paulatinamente incluidas por el Estado y la sociedad en general como cuestiones relevantes dentro de la agenda pública, a través de legislación que plasmó las conquistas de derechos y los avances en materia de reconocimiento de la violencia por motivos de género.

En particular, la puesta en el centro del debate de las violencias extremas por motivos de género tuvo lugar a partir de masivas movilizaciones sociales, que confluyeron en una marcha sin precedentes a nivel nacional convocada por el colectivo Ni Una Menos el 3 de junio de 2015, y que luego tuvo ramificaciones internacionales. Entre los reclamos se encontraba la efectiva aplicación de la normativa sancionada, la jerarquización de las temáticas de género mediante mayores asignaciones presupuestarias, y la contextualización e inclusión de las violencias extremas en las políticas públicas en el entendimiento que son un fenómeno complejo y de múltiples dimensiones que deben ser abordadas transversalmente.

Entre los efectos que trajo la irrupción de la marea feminista, puede mencionarse haber sacado a la luz aspectos de la violencia machista que permanecían ocultos y silenciados, que permearon en las discusiones de la vida cotidiana y en la agenda política. Asimismo, puso en evidencia la necesidad de reconfigurar la problemática en virtud de la necesidad de políticas públicas que aborden el fenómeno de modo integral y no exclusivamente desde la política criminal, y de conformar un sistema multiagencial que articule y ponga en valor las diversas iniciativas de creación y fortalecimiento de áreas de género en la Administración Pública Nacional, en los poderes judiciales y ministerios públicos provinciales, así como en los poderes ejecutivos provinciales y municipales.

Antecedentes de política pública

El principal antecedente del Programa que aquí se presenta es el Plan Nacional de Seguridad para la Reducción de Femicidios, aprobado en noviembre de 2019 por el Ministerio de Seguridad de la





Nación²⁰. Su finalidad era reducir, a través de la aplicación de medidas preventivas y acciones concretas, la incidencia de los crímenes contra mujeres en un 30 por ciento en los siguientes 3 años. Sin embargo, las acciones comprendidas dentro de ese Plan Nacional abordaban el fenómeno de forma parcial, ya que propiciaban un abordaje exclusivamente securitario de la violencia por motivos de género y la prevención de femicidios. Por otro lado, es importante destacar que se trató de una iniciativa presentada exactamente un mes antes de la finalización de la anterior gestión de gobierno por lo que las dificultades respecto de su implementación, cambio de autoridades y equipos de trabajo mediante, pudieron verse incrementadas.

Si bien es fundamental contar con políticas de seguridad con perspectiva de género que guíen la intervención de estas agencias estatales ante las violencias extremas, este enfoque no es suficiente para garantizar un abordaje integral, ya que deja de lado la complejidad multicausal del fenómeno. Además, estos modos de intervención desplegaron estrategias desde distintas agencias estatales o judiciales de forma aislada y sin un abordaje multiagencial que permita una coordinación de esfuerzos para la gestión del fenómeno.

Este programa se propone dejar atrás el paradigma estrictamente securitario, entendiendo que frente a situaciones complejas no corresponde reducir la intervención exclusivamente al sistema penal. Dado que estamos frente a un fenómeno multicausal, multidimensional y complejo, es necesario establecer mecanismos de coordinación y articulación que aseguren un abordaje interagencial y transversal. En este sentido, las respuestas a este fenómeno deben supeditarse a otros parámetros más amplios y la función del Estado debe orientarse a abordarlos integralmente.

El Programa **propone estrategias de abordaje que potencien la capacidad instalada de las agencias del Estado** que, desde la sanción de la Ley 26.485, vienen diseñando mecanismos de política pública para mitigar los efectos de esta problemática en las mujeres y personas LGBTI+.

Desafíos para un abordaje integral

A partir del diagnóstico sobre el fenómeno de las violencias extremas, se identificaron los principales nudos problemáticos para avanzar hacia su abordaje integral, **todos ellos receptados en los lineamientos estratégicos y en las acciones y medidas de este Programa.**

La importancia de considerar el carácter federal de las políticas y la apuesta a construir modelos de gestión integrada y flexible entre Nación, Provincias y Municipios. La articulación entre todos los niveles del Estado es una condición ineludible para un abordaje eficaz de las violencias extremas por motivos de género. En este

²⁰ El Plan Nacional de Seguridad para la Reducción de Femicidios fue creado mediante la Resolución MS 999/2019.



sentido, se apuesta a fortalecer las capacidades estatales, a través de la implementación de políticas públicas acordes a cada uno de los contextos provinciales y locales.

La necesidad de garantizar el acceso a la justicia y mejorar los sistemas de recepción y tramitación de denuncias. Las dificultades para denunciar las violencias y acceder a la justicia son diversas. Entre esas dificultades se encuentran la desconfianza que aún persiste por parte del sistema de administración de justicia en el testimonio de las víctimas de violencias por razones de género, las barreras económicas, la necesidad de contar con patrocinio jurídico y la falta de espacios apropiados para el cuidado de niños y personas dependientes en las oficinas judiciales.

Además, en numerosos casos la violencia se denuncia mucho tiempo después de que comienza a ocurrir, lo que dificulta las investigaciones. Esto se debe a que a los obstáculos señalados, en los casos de violencia por razones de género se suman condicionamientos tales como la naturalización de la problemática, la dependencia económica y/o emocional, el miedo a sufrir represalias, la ausencia de redes y la falta de información de los recursos, entre otros²¹.

Por último cabe señalar que a partir del análisis de los femicidios, travesticidios y transfemicidios surge que en la mayoría de los casos no se habían formulado denuncias previas, pese a registrarse hechos de violencias anteriores. De acuerdo con el RNFJA, del total de 252 muertes directas por motivos de género registradas en el año 2019, al menos en 42 las víctimas (16%) habían realizado la denuncia formal contra los agresores²². Esto da cuenta de que un altísimo número de personas víctimas de violencias extremas no denunció los hechos que sufría, sobre todo teniendo en cuenta que en por lo menos 98 (noventa y ocho) de los casos (39%) se presentaron hechos previos de violencia. Esto se ve ratificado por un análisis de las primeras 50 (cincuenta) sentencias dictadas desde la sanción de la figura del femicidio en el país realizado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM)²³ en el 2017. Allí se advirtió que en el 76% de los casos objeto de aquellas resoluciones existían episodios de violencia anteriores de los hechos de violencia extrema, y que en su mayoría no se había registrado denuncias previas.

Al mismo tiempo, si bien se han formulado protocolos y guías que regulan la actuación en las investigaciones de hechos de violencias extremas para las fuerzas policiales y los Ministerios Públicos de algunas jurisdicciones, estos protocolos no son aplicados aún en todos los casos. Asimismo, se advierten sentencias

²¹ Dirección General de Políticas de Género del Ministerio Público Fiscal de la Nación, "La violencia contra las mujeres en la justicia penal", 2018, p. 30.

²² Esta cifra debe tomarse con recaudos ya que no se pudo obtener información sobre esta variable para más de 154 de los casos registrados por la CSJN.

²³ Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) del Ministerio Público Fiscal de la Nación, Análisis de las primeras 50 sentencias por femicidio del país, 2017. Disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/genero/la-ufem-realizo-un-analisis-de-las-primeras-50-sentencias-porfemicidio-del-pais/>.



que no aplican debidamente los agravantes legales que incorporaron las figuras de femicidio, travesticidio y homicidio por motivos de identidad de género u orientación sexual. Esto dificulta luego el acceso a la reparación establecida por la ley 27.452 para hijos/as de víctimas fatales de violencia por razones de género.

La importancia de mejorar la capacidad y velocidad de respuestas ante casos de riesgo alto o con medidas de protección en curso. Los mecanismos electrónicos de localización y de protección (botones antipánico, pulseras, tobilleras) han evidenciado limitaciones en su protección, en ocasiones debido a fallas técnicas, como a demoras en las respuestas ante pedidos de auxilio. Según el RNFJA, al menos 17 (diecisiete) víctimas directas de femicidio tuvieron medidas judiciales de protección, 13 (trece) de estas medidas se encontraban vigentes al momento del femicidio y 4 (cuatro) se encontraban vencidas²⁴.

En términos concretos, se advierte la falta de mecanismos eficaces para controlar el cumplimiento de órdenes judiciales de protección y de medidas oportunas e integrales para evitar la revictimización, sobre todo en casos de alto riesgo.²⁵ Son necesarias nuevas medidas orientadas a no reproducir esquemas de victimización y revictimización en las intervenciones de las situaciones de violencia, ya que las políticas de protección deben tender a no recaer exclusivamente en las personas en situación de violencia de género -en razón de que en ocasiones se las revictimiza-, sino que se deben enfocar en los agresores.

La importancia de avanzar hacia el control de la disponibilidad armas de fuego. La incorporación de la perspectiva de género al control de armas y desarme constituye una demanda creciente de los movimientos de mujeres y de la diversidad. La disponibilidad de armas de fuego incrementa los riesgos, porque las armas respaldan y/o vehiculizan otras violencias ya existentes en la sociedad como son las violencias por motivos de género, y si bien las violencias extremas se ejercen a través de diversos medios comisivos, el nivel de letalidad de las armas de fuego es insoslayable.

La Ley 26.485 prevé en el artículo 26 inciso A, entre las medidas preventivas urgentes que pueden ser ordenadas por las/os juezas/ces, la posibilidad de que se prohíba “al presunto agresor la compra y tenencia de armas, y ordenar el secuestro de las que estuvieren en su posesión”. Sin embargo se advierten como necesarias medidas más eficaces de restricción de la tenencia a personas con antecedentes de violencia, especialmente doméstica e intrafamiliar.

²⁴ Esta cifra debe tomarse con recaudos ya que no se pudo obtener información sobre esta variable para más de 192 de los casos registrados por la CSJN.

²⁵ De acuerdo con el informe de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la CSJN, del total de casos ingresados en 2019, un 38% presentaba riesgo altísimo y alto, de acuerdo con las evaluaciones efectuadas por los Equipos Interdisciplinarios.

Aún cuando se han adoptado medidas concretas²⁶ para el control de la tenencia de armas de fuego en casos de personal de fuerzas de seguridad que hubieran sido denunciados por hechos de violencia por motivos de género, resulta necesario articular reglamentaciones específicas para regular y limitar la disponibilidad de armas de fuego en manos de integrantes de las fuerzas policiales y de seguridad.

Los datos de la CSJN señalan que, de las 61 armas de fuego utilizadas para cometer los femicidios, no se pudo obtener información sobre el carácter legal o ilegal de la tenencia en 35 de los casos. Doce armas estaban en manos de portadores no autorizados, y en tres casos los sujetos activos contaban con autorización legal. Además, 11 de las armas con las que se cometieron los femicidios eran las armas reglamentarias de integrantes de fuerzas de seguridad.

La importancia de promover las investigaciones sobre suicidios y desapariciones de mujeres y personas LGBTI+. Los procedimientos de investigación y búsqueda que se inician ante los suicidios y desapariciones que tendrían como trasfondo hechos de violencias extremas por razones de género no son homogéneos ni cuentan con perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad. Esto tiene consecuencias desventajosas para la coordinación de los organismos y la recepción e intercambio de información, y deriva en una falta de agilidad en las respuestas a situaciones que podrían responder a hechos de violencia extrema por razones de género.

La necesidad de implementar medidas de reparación integral. Actualmente no existen mecanismos que garanticen adecuadamente la reparación integral de las víctimas de violencias extremas. Para cumplir puntualmente con las obligaciones internacionales en materia de reparación a las que está sujeto el Estado argentino, es necesario diseñar nuevos mecanismos y herramientas que tengan como fin la reparación integral de víctimas de tentativa de femicidios, travesticidios, transfemicidios y crímenes de prejuicio así como familiares y/o círculo de confianza de las víctimas de estos delitos. Estos mecanismos no deberían sólo centrarse en la indemnización económica, sino también en una mirada integral que abarque medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición de los crímenes.

La respuesta del Estado Nacional: un programa integral

Existe un compromiso explícito e ineludible de la actual gestión de gobierno, en su conjunto, de avanzar sin dilaciones hacia un sociedad libre de violencias por motivos de género, en especial, para poner fin a sus manifestaciones más extremas, como ser los femicidios, travesticidios y transfemicidios u otros crímenes de perjuicio.

²⁶ El Ministerio de Seguridad de la Nación dictó las Resoluciones Nro. 1515/2012 y 299/2013 sobre restricciones de portación, tenencia y transporte de arma de dotación del personal y la segunda relativa al procedimiento ante la toma de conocimiento de un hecho de violencia intrafamiliar por parte de un funcionario de las fuerzas.



Para promover un abordaje integral de las violencias extremas es indispensable comprender el carácter sistémico y estructural de las violencias por motivos de género, es decir, no pueden ser comprendidas como sucesos aislados, sino más bien como respuestas acordes al modelo de socialización patriarcal. Por ello, lograr avances sustantivos en el camino hacia una sociedad libre de violencias supone un fuerte trabajo en materia de prevención de las violencias por motivos de género y de protección, asistencia y reparación de las personas que las atraviesan, en el entendimiento de que cuando se produce un crimen por motivos de género estamos frente a la punta de un iceberg que forma parte de un entramado estructural, social y cultural complejo y multidimensional y que es la consecuencia de una escalada de violencias.

Por este motivo, enmarcado en este paradigma, y como dijimos previamente, este Programa forma parte constitutiva del Plan Nacional de Acción contra las Violencias de Género 2020-2022 que está orientado a dar respuesta integral a las violencias por motivos de género en todas sus tipos y modalidades y que ofrece sólidas respuestas a las diferentes manifestaciones que ésta adopta²⁷..

Aquí se retoman aquellas iniciativas pero se pone el foco en la presentación de una estrategia federal unificada para el abordaje integral de las violencias extremas, que potencia la capacidad instalada de las tres agencias del Estado involucradas encargadas de diseñar políticas públicas para mitigar los efectos de esta problemática específica en las mujeres y personas LGBTI+.

La creación de una nueva institucionalidad

La articulación interministerial

Las violencias extremas por motivos de género son fenómenos que deben abordarse de manera coordinada, articulada e integral por parte de todas las carteras del Estado con competencia en la erradicación, prevención, protección, asistencia y reparación de las violencias por razones de género. Aquí se presenta una única estrategia desde el Poder Ejecutivo Nacional que potencia la capacidad instalada de las tres carteras ministerial encargadas de diseñar políticas públicas para erradicar las violencias extremas en las mujeres y personas LGBTI+.

Uno de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional 2020-2022 es el de trabajar de manera transversal junto a todos los organismos del gobierno nacional en el objetivo común de avanzar hacia una sociedad más justa, igualitaria y libre de violencias por motivos de género. Prueba de ello es que sus compromisos fueron

²⁷El Plan Nacional de acción cuenta con un robusto conjunto de medidas orientadas a prevenir las violencias por motivos de género y a proteger y asistir a quienes las atraviesan. Estos compromisos se encuentran disponibles en el marco lógico del Plan, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf.



co-creados con 46 organismos del Gobierno Nacional. En este sentido se enmarca la decisión política de la que emerge el presente Programa, en el convencimiento de que el objetivo de contribuir a la reducción de las violencias extremas por motivos de género exige necesariamente del diseño de respuestas coordinadas entre quienes tienen a su cargo la implementación de políticas públicas orientadas a tales fines.

La descoordinación, la duplicación de recursos, la disparidad de criterios y la generación de múltiples instancias de asistencia muchas veces reproducen esquemas revictimizantes y dan cuenta de la falta de diálogo y consensos dentro de los gabinetes nacionales. Por el contrario, la articulación, el diálogo y la definición de horizontes y objetivos comunes entre los organismos públicos redundan en intervenciones más efectivas, eficientes y congruentes con los desafíos que se busca resolver.

Este programa tiene entre sus objetivos unificar los criterios de intervención e implementación de política públicas en la materia por parte de los tres Ministerios. Por un lado, involucra al **Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación**, organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la Ley 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 (artículo 8 de la Ley 26.485).

En segundo término involucra al **Ministerio de Seguridad de la Nación**, al que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ministerios N° 22.520, sus modificatorias y la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, le compete “resguardar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y entender en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito” y al que la Ley 26.485 en su art. 11, inciso 5.2 atribuye la promoción de la articulación de las fuerzas policiales y de seguridad que intervengan en la atención de la violencia contra las mujeres con las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, implica al **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación**, quien conforme a lo establecido en la Ley N° 22.520 tiene a su cargo la función de entender en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito. Asimismo, la Ley 26.485 en su artículo 11 inciso 5.1, le atribuye “la promoción de la unificación de criterios para la elaboración de los informes judiciales sobre la situación de peligro de las mujeres que padecen violencia, de la articulación y cooperación entre las distintas instancias judiciales involucradas a fin de mejorar la eficacia de las medidas judiciales, así como fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como de la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos, difundiendo periódicamente los resultados”.

El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación tiene a su cargo la coordinación de las acciones previstas en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias de Género 2020-2022. Por su parte, el Ministerio de Seguridad de la Nación tiene bajo su órbita el Plan Nacional de Seguridad para la Reducción



de Femicidios 2019-2023²⁸, que cuenta con tres ejes de acción: la prevención, las medidas de protección y la investigación criminal de las violencias de género. Por otro lado, se encuentra en desarrollo el Sistema Único de Registro de Denuncias por Violencia de Género (Sistema URGE), en cuyo marco se proporciona un “Protocolo de actuación policial para la recepción y registro de denuncias por violencia de género”.

Institucionalidad del Programa

Las autoridades de los tres ministerios conformarán la Mesa Estratégica de Autoridades Nacionales quienes tendrán a su cargo la articulación de la acción del Poder Ejecutivo Nacional en materia de violencias extremas, coordinando con otros organismos y poderes del estado nacional y de los estados provinciales, garantizando la ejecución de los acuerdos en el marco de los Consejos Federales de cada Ministerio.

La Unidad Ejecutora del Programa

Para la implementación del Programa, se prevé la creación de una institucionalidad que sintetice los criterios y lineamientos estratégicos del Gobierno Nacional en materia de abordaje de las violencias extremas por motivos de género. Se trata de una innovadora estructura que permite gestionar de manera eficiente los acuerdos y acciones que emanan de este Programa.

La Unidad Ejecutora del Programa tiene como objetivo garantizar que las medidas y acciones incluidas en este Programa sean efectivamente implementadas conforme criterios unificados. La Unidad estará integrada por equipos especializados de los tres ministerios que serán designados por las máximas autoridades de cada cartera.

Las funciones de la Unidad Ejecutora del Programa Interministerial serán las siguientes:

- a) Garantizar la implementación y el seguimiento de las medidas del Programa;
- b) Garantizar la coordinación fluida y eficiente entre los tres ministerios intervinientes;
- c) Garantizar el intercambio de información continua ante situaciones de violencias extremas por motivos de género;
- d) Garantizar la gestión integrada y coordinada de la información estratégica y estadística en materia de violencias extremas por motivos de género;
- e) Promover una gestión articulada y uniforme con provincias y municipios ante situaciones de violencias extremas por motivos de género;

²⁸ Aprobado mediante la Resolución Ministerial Nro. 999 del 5 de noviembre de 2019.



- f) Garantizar la difusión de los acuerdos elaborados en el Programa en los ámbitos formales de coordinación federal de cada uno de los tres Ministerios;
- g) Promover una vinculación articulada con los Poderes Judiciales nacionales y provinciales ante situaciones de violencias extremas por motivos de género;
- h) Elaborar lineamientos, criterios rectores de actuación, sugerencias y guías nacionales en materia de abordaje de las violencias extremas por motivos de género;
- i) Monitorear el avance de la implementación del Programa, evaluando el alcance y eficacia de sus acciones.

La Unidad Ejecutora podrá, asimismo, desarrollar diversas acciones a implementar en forma conjunta con organizaciones sociales y comunitarias, universidades, centros de estudio y sindicatos, entre otros, y en particular junto a los equipos del Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación y el CONICET.

La Unidad Ejecutora del programa actuará sobre dos niveles:

LA GESTIÓN INTERMINISTERIAL DEL PROGRAMA:

Coordinación general del Programa (coordinación técnica, operativa y administrativa), seguimiento de implementación y monitoreo de resultados. Articulación con el Poder Judicial de la Nación.

LA GESTIÓN FEDERAL DEL PROGRAMA:

Articulación federal con instancias de gestión a nivel provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con los Poderes Judiciales provinciales y con el Consejo Federal de Seguridad Interior, el Consejo Federal de Justicia y el Consejo Federal de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

Objetivos estratégicos

El Programa Interministerial tiene como objetivo principal contribuir a la reducción de las violencias extremas por motivos de género a partir de los siguientes lineamientos estratégicos:

- ❖ Promover la gestión integrada y coordinada de la información en materia de violencias extremas.
- ❖ Establecer criterios, lineamientos y respuestas comunes del Gobierno Nacional para el abordaje integral del fenómeno de las violencias extremas por motivos de género.
- ❖ Impulsar una institucionalidad nacional que consolide los criterios unificados de intervención del gobierno nacional en materia de violencias extremas por motivos de género y articule con todos los



organismos y niveles del Estado para garantizar intervenciones eficientes, eficaces y no revictimizantes en casos de violencias extremas por motivos de género.

- ❖ Promover instancias de colaboración e intercambio con los Poderes Ejecutivos y Judiciales de los niveles provinciales y municipales.
- ❖ Generar modelos de gestión flexibles de articulación nacional y federal, centrados en esquemas de cooperación y colaboración conjunta que permitan evitar la fragmentación de las políticas públicas con las que se busca dar respuesta a las violencias extremas.

Líneas de trabajo

Las acciones que se detallan a continuación se encuentran incorporadas en el Plan Nacional 2020-2022²⁹, destacándose en este Programa, aquellas que están orientadas específicamente a abordar el fenómeno de las violencias extremas por motivos de género. Estas acciones iniciales presuponen la implementación de todas aquellas que se orientan a prevenir situaciones de violencias que pudieren escalar a su manifestación más extrema.

Las líneas de trabajo que las tres carteras ministeriales proyectan en el marco de este Programa, es el punto de partida de diversos trabajos y tareas a realizarse en el arduo camino a recorrer en el abordaje de este fenómeno complejo.

El Programa Interministerial también está compuesto de cuatro ejes estratégicos en torno a los cuales se afianzan las acciones concretas para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de abordaje integral de las violencias por motivos de género en todos sus tipos y modalidades, incluyendo la prevención; asistencia integral; acceso a la justicia, protección y reparación y gestión de la información. De manera complementaria, el Plan Nacional establece tres ejes transversales referidos a la interseccionalidad, la multiagencialidad y el fortalecimiento de las redes territoriales, a saber:

Ejes de política pública

Eje 1. Prevención

Este primer eje se integra por un conjunto de acciones de prevención fundadas en un sistema de alertas tempranas que nos permitan actuar a tiempo ante las situaciones de violencias por motivos de género y capacitaciones sobre perspectiva de género y abordaje integral de las violencias extremas dirigidas a distintos agentes estatales que intervienen en estos hechos.

²⁹https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf





Eje 2. Asistencia y abordaje integral

Este segundo eje se sustenta en un profundo cambio de paradigma en materia de asistencia, con el objeto de pasar de una estrategia de abordaje individual a una integral e intersectorial. Promovemos intervenciones que no se concentren sólo en la atención de la emergencia para realizar acciones de asistencia integral que tengan como horizonte la modificación de las condiciones estructurales que reproducen las violencias por motivos de género.

El foco está puesto en desplegar políticas con una efectiva presencia territorial. Por ese motivo, otra de las medidas clave de este Eje estará vinculada con el funcionamiento de los equipos especializados de las fuerzas policiales y de seguridad federales que intervienen con los equipos interdisciplinarios de violencias extremas del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

Eje 3. Protección, Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y Reparación

La protección integral de mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencias por motivos de género supone el resguardo de su integridad física y emocional, a la vez que el fortalecimiento de las redes territoriales y comunitarias frente a situaciones de riesgo. Este eje también contempla aquellas medidas tendientes a promover el fortalecimiento del acceso a la justicia para las mujeres y personas LGBTI+. Esto implica avanzar en la remoción de los obstáculos que enfrentan al encontrarse con el sistema de administración de justicia.

Eje 4. Gestión de la Información, Transparencia y Monitoreo

El cuarto eje refiere a medidas tendientes a producir diagnósticos, información y estadísticas así como a la creación de herramientas y dispositivos que permitan visibilizar las situaciones de violencias por motivos de género. A su vez, las medidas también remiten a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas para, por un lado, garantizar la participación ciudadana y, por otro lado, optimizar el desarrollo de las políticas de género y diversidad incluidas en este Plan en sus diversas fases de diseño, implementación y evaluación.

Las principales medidas de este eje hacen alusión al fortalecimiento e integración de los sistemas existentes sobre consultas y denuncias (en sede policial o judicial) en materia de violencias por motivos de género a nivel federal y también refieren a la integración de los registros sobre causas de femicidios, travesticidios y transfemicidios con diversos agentes intervinientes.

Prevención

1. Desarrollo de un Sistema de Alertas Tempranas.

1.1 Desarrollar herramientas y generar estándares mínimos que faciliten la identificación rápida de situaciones de violencias extremas por motivos de género y, al mismo tiempo, la evaluación del riesgo de manera de poder actuar rápidamente para prevenir los casos de mayor gravedad a través de modelos de gestión flexibles.





1.2 Construir un sistema de alertas tempranas que gestione información confiable proveniente de organismos públicos de todos los niveles de Estado, que funcionará como un sub-módulo de la herramienta de análisis de riesgo del Sistema Integrado de Casos de Violencia por motivos de Género (SICVG).

2. Desarrollo de herramientas de detección temprana para la prevención de las violencias extremas por motivos de género que eviten la escalada de violencia

2.1. Generar, junto con las redes comunitarias, indicadores de género que faciliten la detección temprana de situaciones de violencias extremas por motivos de género, a fin de facilitar las rápidas intervenciones en el ámbito comunitario.

2.2 Impulsar la implementación de medidas de protección diferenciadas y adecuadas a los niveles de riesgo en que se encuentren las personas en situación de violencias por motivos de género.

3. Implementación de capacitaciones en materia de violencias extremas por motivos de género

3.1 Promover instancias de capacitación y sensibilización sobre violencias extremas con perspectiva de género y diversidad dirigidas a las Fuerzas Policiales y de Seguridad.

3.2 Diseñar y desarrollar capacitaciones para el personal policial con competencia para el abordaje de denuncias de violencias por motivos de género.

Asistencia

4. Articulación de las Líneas 144, 911 y 137

4.1 Optimizar la coordinación de la respuesta y articulación entre las líneas nacionales de intervención en situaciones de violencias extremas, mediante convenios entre los Ministerios Nacionales y las jurisdicciones provinciales a fin de evitar la revictimización.

4.2 Fortalecer la asistencia ante los casos de violencias extremas por motivos de género mediante la elaboración e implementación de guías y protocolos de procedimiento.

5. Profundizar la articulación de las áreas de género de las Fuerzas Policiales y de Seguridad para la asistencia a personas en situación de violencia de género

5.1 Generar acuerdos en torno a objetivos estratégicos para las áreas de género y diversidad de las fuerzas policiales y de seguridad.





5.2 Instrumentar lineamientos básicos para la creación de áreas de género en el ámbito de las policías provinciales.

5.3 Diseñar lineamientos básicos para la implementación de la Licencia Especial por Violencias de Género en el ámbito de las policías provinciales.

5.4 Generar capacitaciones sobre violencias extremas por motivos de género brindada a las policías provinciales.

5.5 Diseñar y desarrollar herramientas dirigidas al personal policial para la actuación en casos de violencias extremas por motivos de género.

Fortalecimiento de acceso a la justicia, Protección y reparación

6. Desarrollar acciones específicas para la prevención y restricción de la portación y tenencia de armamento reglamentario y civil a agresores

6.1 Instrumentar acciones de promoción de los canales de control establecidos por la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC) para que las personas en situación de violencia por motivos de género, accedan a las consultas previas al otorgamiento de tenencia o portación de armas de fuego.

6.2 Diseñar, desarrollar y difundir una campaña federal de desarme, con especial énfasis en armas de fuego no registradas.

6.2.1 Capacitaciones sobre perspectiva de género, diversidad y detección de masculinidades violentas a quienes realizan los exámenes psicofísicos a potenciales tenedores de armas.

6.3 Revisar criterios para la efectiva aplicación de las Resoluciones sobre el control de armas fuego del personal de las fuerzas de seguridad pertenecientes al del Ministerio de Seguridad.

7. Fortalecimiento del acceso a la justicia

7.1 Promover herramientas de intervención unificadas que sean utilizadas por todos los organismos intervinientes en la temática, y los mecanismos de recepción de denuncias de violencia por razones de género para evitar la revictimización de las personas en situación de violencias por motivos de género.

7.2 Crear equipos especializados de las FFPPyS federales que intervienen con los equipos interdisciplinarios de violencias extremas del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

7.3 Desarrollar nuevos mecanismos para la búsqueda de mujeres y personas LGBTI+ desaparecidas en contexto de violencias por motivos de género.

7.3.1 Campaña federal de búsqueda de mujeres y personas LGBTI+ desaparecidas en contexto de violencias por motivos de género.

7.3.2 Protocolo para la búsqueda de mujeres y personas LGBTI+ desaparecidas en contexto de violencias por motivos de género.

7.3.3 Mapa en vivo de las zonas donde fueron vistas por última vez las mujeres y personas LGBTI+ desaparecidas.





- 7.3.4 Comparación entre las huellas dactilares de las mujeres y las personas LGBTI+ desaparecidas, y las huellas dactilares obtenidas de personas vivas o fallecidas con identidad desconocida (Personas NN).
- 7.4 Impulsar la perspectiva de género y diversidad en la investigación de los hechos de violencias de género a través de la Guía de Actuación para las Fuerzas Policiales y de Seguridad para la Investigación de Femicidios en el lugar del hecho (RMS 1278/2017) actualizada.
- 7.5 Crear equipos especializados de las FFPPyS federales que intervienen con los equipos interdisciplinarios de violencias extremas del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
- 7.6 Impulsar la perspectiva de género y diversidad en la investigación de los hechos de violencias de género.
- 7.7. Articular con el Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina para promover la creación en todos los Departamentos Judiciales de una Unidad Especializada en delitos de violencia por razones de género.
- 7.8. Promover la agilización en los mecanismos de recepción de denuncias de violencia por razones de género
- 7.9 Facilitar el asesoramiento y el patrocinio jurídico gratuito con perspectiva de género, diversidad y enfoque interseccional
- 7.9.1 Fortalecer el Programa de patrocinio jurídico gratuito para casos de violencias extremas.
- 7.9.2 Fortalecer la derivación de casos al Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencias de Género en aquellas provincias donde el cuerpo actúa: La Plata, Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán
- 7.10 Diseñar cursos específicos para operadores del sistema de justicia en materia de investigación con perspectiva de género de los casos de femicidios.
- 7.11 Articular con personas operadoras del sistema de justicia para acercarles el Protocolo elaborado por la UFEM según el Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género.

8. Ampliación de políticas de reparación para familiares y allegados/as de violencias extremas por motivos de género

- 8.1 Generar mecanismos para la agilización de los trámites de la ley 27.452 de régimen de reparación económica para niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de víctimas de femicidio o que hayan fallecido a causa de violencia intrafamiliar y/o de género (RENNYA).
- 8.2 Articular con los recursos provinciales o locales de salud para el acceso a la salud de lxs víctimas de tentativas y familiares y/o círculo de confianza de las víctimas.
- 8.3 Creación del Programa para el apoyo urgente y la asistencia integral inmediata ante casos de femicidio, travesticidio y transfemicidio para apoyar a las personas del grupo familiar o allegados/as de víctimas.

- 8.3.1 Apoyo económico para personas que forman parte del grupo familiar y/o allegados/as de las víctimas de casos de femicidio, travesticidio y transfemicidio, que sean mayores de 16 años.
- 8.3.2 Asistencia psicológica y/o psico-social para el grupo familiar y/o allegados/as que la requiriera a través de la articulación con otras agencias.
- 8.3.3 Asesoramiento jurídico al grupo familiar y/o allegados/as de víctimas de femicidio, travesticidio y transfemicidio ante instancias judiciales o administrativas, en articulación con distintos organismos públicos.
- 8.3.4 Generar articulación para la cobertura de los traslados y/o movilidad en la medida que se requiera inmediatamente.
- 8.4. Implementar mecanismos a nivel federal de reparación integral para víctimas de tentativas de violencias extremas y familiares de víctimas, mediante procesos participativos con la sociedad civil, grupos de familiares y otrxs actorxs sociales
- 8.5. Desarrollar solicitudes de desagravios en medios de comunicación por el tratamiento dispensado a víctimas y familiares.

Gestión de la información

9. Desarrollar e implementar el Sistema Único de Registro de Denuncias por Violencia de Género (URGE)

- 9.1 Articular Convenios de Adhesión al Sistema URGE con los Ministerios de Seguridad Provinciales en el marco del Consejo de Seguridad Interior
- 9.2 Diseñar y desarrollar el software del Sistema URGE
- 9.3 Instalar el Sistema URGE en provincias adheridas
- 9.4 Compatibilizar con bases de datos nacionales y provinciales para la interconsulta del Sistema URGE
- 9.5 Consensuar los indicadores de riesgo de violencia de género que establecerá el Sistema URGE.
- 9.6 Diseñar y desarrollar capacitaciones en toma de denuncias y uso del Sistema URGE dirigido al personal policial.

10. Sistema Nacional de Gestión de la Información en materia de Violencias Extremas

- 10.1 Creación del Sistema Integrado de Casos de Violencias por motivos de Género (SICVG), como parte de la reconfiguración del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) en una herramienta de sistematización de información, pero también de análisis de riesgo.
- 10.2 Creación de un registro del MMGyD para la gestión y monitoreo permanente de trámites de reparación a víctimas de violencias extremas por motivos de género que permita identificar obstáculos y realizar seguimiento del acceso a derecho.

10.3 Creación de un sistema integrado de información a partir de las estadísticas vitales de muertes por causas externas y estadísticas criminales de homicidios dolosos, como primer paso para la producción de estadísticas oficiales del PEN sobre muertes violentas de mujeres y personas LGBTI+, frente a la multiplicidad y dispersión de fuentes de la temática.

10.4 Coordinación con los organismos del Poder Judicial encargados de producir información sobre causas de femicidios, travesticidios y transfemicidios para el intercambio de información, análisis y diagnóstico.

10.5 Fortalecimiento del sistema de indicadores de género a fin de obtener mejores diagnósticos estadísticos, realizar análisis integrales en materia de violencias por motivos de género desde un enfoque interseccional que permitan diseñar políticas públicas más informadas.

10.6 Producir e intercambiar información sobre personas desaparecidas desde una perspectiva de género y diversidad.

10.7 Incorporar la perspectiva de la diversidad a los registros de muertes violentas y desapariciones.

10.8 Promover reformas en el Sistema SNIC/SAT para mejorar el reporte cualitativo sobre homicidios dolosos de mujeres y agilizar el reporte desde las jurisdicciones al Ministerio de Seguridad de la Nación.

10.9 Complementar la variable sexo en los reportes cualitativos SNIC/SAT con la variable género. Impulsar reformas de categorías de delitos a fin de dimensionar indicadores de violencias hacia las mujeres.

10.10 Elaborar el Registro Anual de Femicidios del Ministerio de Seguridad de la Nación en el marco del proyecto de armonización de estadísticas oficial de femicidios con CSJN y MPF. Adecuar el diseño metodológico del Registro de Femicidios del Ministerio de Seguridad de la Nación.

10.11 Promover la adhesión de los Ministerios de Seguridad Provinciales a la Resolución MS N° 1515/2012 en el marco Consejo Seguridad Interior.

10.12 Diseñar y desarrollar cursos, tutorías y asistencias técnicas virtuales y presenciales en análisis de la información delictual con perspectiva de género y diversidad.

10.13 Aportar insumos para generar nuevas políticas públicas en relación a las situaciones de violencias contra las mujeres en el territorio nacional.

10.13.1 Diagnóstico en base a la encuesta Nacional sobre violencias contra las mujeres basada en la International Violence Against Women Survey (IVAWS)

10.13.2 Relevar sentencias judiciales para diagnosticar el tratamiento del sistema criminal a los delitos vinculados con estupefacientes y grupos en situación de vulnerabilidad (personas trans/travestis imputadas)

10.13.3 Realizar investigaciones sobre sentencias judiciales en relación a homicidios dolosos cometidos contra mujeres.

10.13.4 Realizar relevamientos y análisis judicial y jurisprudencial sobre travesticidios y transfemicidios.

10.13.5 Relevamiento y análisis judicial y jurisprudencial sobre homicidios agravados por cuestiones de género en personas en situación de calle, migrantes, mujeres adultas mayores, niñas y adolescentes.



Palabras Finales

El documento que aquí se presenta es reflejo del compromiso del Gobierno Nacional con la agenda de las mujeres y personas LGBTI+ y, fundamentalmente, la convicción de que las muertes violentas por motivos de género en nuestro país son inaceptables y exigen respuestas urgentes, eficientes y coordinadas.

La necesidad de avanzar hacia una sociedad libre de violencias por motivos de género requiere, necesariamente, trabajar en esquemas de gestión que promuevan intervenciones articuladas y consensos entre las instituciones y agencias estatales que tienen competencia en la materia.

Este Programa se enmarca en este paradigma y, a su vez, forma parte de una robusta y ambiciosa estrategia de abordaje integral de las violencias por motivos de género, el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por motivos de Género 2020-2022, al entender a las muertes por motivos de género como la manifestación más extrema de los diferentes tipos y modalidades que las violencias por motivos de género adoptan y que responden a modelos sociales, económicos y culturales sustentados en la posición subalterna que mujeres y personas LGBTI+ ostentan en nuestra sociedad.

Presentamos esta novedosa respuesta estatal conjunta entre el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación con el compromiso de contribuir a la consolidación de una Argentina más justa, igualitaria y libre de violencias por motivos de género para todos, todas y todes.





**Ministerio de las Mujeres, Géneros y
Diversidad de la Nación**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Ministerio de Seguridad de la Nación

Argentina **unida**

**Ministerio de las Mujeres,
Géneros y Diversidad**

**Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos**

**Ministerio
de Seguridad**



Argentina



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: “PROGRAMA INTERMINISTERIAL DE ABORDAJE INTEGRAL DE LAS VIOLENCIAS
EXTREMAS POR MOTIVOS DE GÉNERO”

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 32 pagina/s.