



LAT.MA

Maestría en Derechos Humanos y
Democratización para América Latina

Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe: Tesis destacadas del año académico 2020-2021 / Olga Lucia Camacho Gutiérrez... [et al.]; prefacio de Jorge E. Taiana. -1ª edición-. San Martín: UNSAM EDITA, 2023. 578 pp. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-8938-26-4

I. Derechos Humanos. 2. América Latina. 3. América y el Caribe.
I. Camacho Gutiérrez, Olga Lucia. II. Taiana, Jorge E., pref.
CDD 323.07

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

1ª edición, marzo de 2023

© 2023 Camacho Gutiérrez, Olga Lucia
© 2023 Moise Morais, Beverly Yvonne
© 2023 Ryan, Carmen
© 2023 Vaccher, Esteban Alejandro
© 2023 Vicari Álvarez, Daniely
© 2023 UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín

Maquetación: Javier Beramendi
Corrección: Fernando León Romero

UNSAM EDITA. Campus Miguelete, Edificio de Containers, Torre B, PB.
Martín de Irigoyen 3100, San Martín (B1650HMK), provincia de Buenos Aires

unsamedita@unsam.edu.ar
www.unsamedita.unsam.edu.ar

Se imprimieron 300 ejemplares de esta obra durante el mes de marzo de 2023 en FP Compañía Impresora, Beruti 1560, Florida, Buenos Aires.

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723
Editado e impreso en la Argentina
Prohibida la reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de sus editores.



LAT.MA

Maestría en Derechos Humanos y
Democratización para América Latina

Tesis destacadas del año académico 2020-2021

Olga Lucía Camacho Gutiérrez

Beverly Yvonne Moise Morais

Carmen Ryan

Esteban Alejandro Vaccher

Daniely Vicari Álvarez



UNSAM
EDITA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Carlos Greco

Rector

Ana María Llois

Vicerrectora

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS

Jorge Taiana

Director General

Verónica Gómez

Dirección de Investigación, Enseñanza y Comunicación

Marina Pecar

Dirección de Gestión y Planeamiento

Claudia Couso

Coordinación de Publicaciones

<i>Jorge Taiana</i>	Prefacio	9
<i>Olga Lucía Camacho Gutiérrez</i>	Los olvidados de la protección de datos Personas refugiadas y tecnologías digitales	11
<i>Beverly Yvonne Moise Morais</i>	Mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense Raza, género y su impacto en el acceso y permanencia al empleo	131
<i>Carmen Ryan</i>	Iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en la Argentina La trama detrás de la experiencia local	213
<i>Esteban Alejandro Vaccher</i>	Masculinidades (in)estables Modalidades de intervención de los grupos psico-socio-educativos destinados a varones que ejercen y/o ejercieron violencia. Las experiencias del Hospital Álvarez y de la Defensoría del Pueblo de la CABA	349
<i>Daniely Vicari Álvarez</i>	La cara femenina de la migración venezolana en Bogotá entre los años 2017-2020 Indagaciones sociolaborales y desafíos en el acceso a derechos	469
	Los autores	573

PREFACIO

El presente volumen incluye la producción más destacada de la cohorte 2020-2021 de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe que dicta el Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), con la participación de las universidades que conforman la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina (REDALDH), el Campus Global de Derechos Humanos y de destacados académicos, expertos, personalidades y funcionarios nacionales e internacionales provenientes de América Latina y de otras regiones del mundo.

Este programa de posgrado está destinado a la formación profesional de graduados provenientes de diversas disciplinas, con un enfoque interdisciplinario y regional. El programa de estudios involucra la participación de docentes de las Universidades de San Martín, Buenos Aires, Quilmes, Lanús, General Sarmiento, Mar del Plata, Villa María (Argentina); Mayor de San Andrés (Bolivia); Federal de Río Grande do Sul (Brasil); Rafael Landívar (Guatemala); FLACSO (México); San Francisco de Quito (Ecuador); del Pacífico (Perú); de la República (Uruguay); y la Universidad de Chile. Este programa de posgrado, asimismo, integra el concierto de maestrías regionales ofrecidas en marco del Campus Global de Derechos Humanos y se nutre de intercambios de docentes y expertos de los programas regionales que se dictan en Europa comunitaria (Venecia), los Balcanes (Sarajevo), el Cáucaso (Ereván), África (Pretoria), Asia-Pacífico (Bangkok), Mundo Árabe (Beirut), con la participación de un centenar de universidades en todo el mundo.

La cohorte 2020-2021 de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe se desarrolló en un estimulante ambiente multicultural, con estudiantes de diferentes países de América Latina y Europa. Los trabajos ofrecidos en este volumen fueron producidos en el marco del taller de tesis dictado en forma paralela a la cursada de materias troncales y seminarios, donde se brindó apoyo epistemológico en la definición y desarrollo

de los planes de tesis. Vaya nuestro agradecimiento especial por el acompañamiento brindado durante el intenso período de producción de estos trabajos a los docentes del taller de tesis, al Coordinador Académico, Diego López, y a los tutores académicos que supervisaron la escritura de las tesis junto a los estudiantes.

Las tesis seleccionadas a efectos de integrar este volumen se destacan por su actualidad, relevancia y valor testimonial, siempre con rigor académico, perspectiva interdisciplinaria y visión sobre los temas de la realidad latinoamericana en materia de derechos humanos y democracia. Concretamente, versan sobre los riesgos que representa la masificación de tecnologías digitales en la acción humanitaria en relación con la protección de datos de las personas refugiadas. Otro de los trabajos busca identificar las barreras que enfrentan las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense en el acceso y permanencia al mercado laboral y su interconexión con la raza y el género en el acceso a oportunidades laborales y garantía de Derechos Humanos para esta población. Asimismo, una de las tesis se propone relevar las tramas detrás de esta reciente experiencia de presupuesto con perspectiva de género a la luz de los alcances de la categoría desarrollados tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como la academia, pasando por las experiencias comparadas. Se tratan también las modalidades de intervención de los grupos psico-socio-educativos destinados a varones que ejercen o ejercieron violencia, así como las perspectivas sociolaborales y desafíos para la regularización migratoria de mujeres migrantes venezolanas residentes en Bogotá en los años 2017-2020.

Corresponde destacar y agradecer el trabajo de la Coordinadora de Publicaciones del CIEP, la doctora Claudia Couso, y también del equipo de UNSAM EDITA, en la edición y publicación de este volumen.

El Centro Internacional de Estudios Políticos de la UNSAM se enorgullece de difundir la producción de sus graduados con la convicción de que esta publicación constituye un aporte al debate continuo sobre el fortalecimiento de la cultura democrática y de respeto y promoción de los derechos humanos en América Latina.

Jorge E. Taiana

Director General del CIEP

Buenos Aires, diciembre de 2022

LOS OLVIDADOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS

Personas refugiadas
y tecnologías digitales

Olga Lucía Camacho Gutiérrez

Director: Javier Palummo

INTRODUCCIÓN

Las preocupaciones en torno a la protección de datos parecen nimias cuando se ve, de lejos, la experiencia de las personas que huyen de su lugar de origen y buscan en otro país el reconocimiento de medidas de protección que les permitan rehacer sus vidas. Con algo de razón se podría creer que, ante las amenazas a la vida o la libertad que sufren las personas refugiadas, los demás derechos pasan a una suerte de segundo plano hasta que otros más vitales no sean asegurados primero.

Sin embargo, los riesgos al derecho a la protección de datos pueden amplificar su condición de por sí vulnerable, más aún si se toma en cuenta que sus datos personales y sensibles pueden llegar a caer en manos de los Estados de los que huyen y les persiguen. No es, entonces, una preocupación menor indagar en los retos de este tipo, especialmente de cara al despliegue de tecnologías digitales que aumentan las capacidades de terceros para recolectar y procesar todo tipo de datos durante su jornada de huida: Estados, agencias y organizaciones de ayuda humanitaria, empresas del sector tecnológico, entre otros.

Al respecto vale la pena señalar que el uso y despliegue de este tipo de tecnologías por agencias y organizaciones humanitarias merece mayor escrutinio pues, con tal de llevar a cabo su objetivo humanitario, pueden llegar, por ejemplo, a ceder ante las presiones de los Estados en los que operan, compartiendo la información personal de las personas refugiadas a las que proveen asistencia y ayuda, tal y como sucedió recientemente con los datos biométricos de la comunidad Rohingya, administrados por ACNUR y cedidos luego a Myanmar (Human Rights Watch, 2021).

Las agencias y organizaciones humanitarias se desenvuelven, además, en terrenos donde el Estado de Derecho es débil o inexistente, y las protecciones a la privacidad de las personas se encuentran restringidas en múltiples sentidos: porque este puede no ser un derecho reconocido (en el mundo todavía hay países que no consagran leyes de este tipo); porque de haberlas pueden no aplicar a los actores que no se domicilian en dicho país en concreto –como los actores humanitarios– porque su ejercicio no es gratuito, o porque la persona es disuadida para ejercer su derecho debido a su condición irregular en un país que, además, le resulta ajeno cultural, legal y socialmente.

No obstante, el despliegue de tecnologías digitales en los espacios humanitarios en que actúan agencias y organizaciones internacionales, y por los que transitan las personas refugiadas de manera temporal hasta que su situación es resuelta del todo, ha significado también la presencia y participación de actores que no se orientan bajo los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, sino por los valores del mercado: las empresas de *Silicon Valley* o las *Big Tech*.

Recientes casos de acuerdos suscritos por organismos de las Naciones Unidas especializados en la provisión global de alimentos y la atención y ayuda de personas refugiadas, con empresas tecnológicas que han sido cuestionadas también por las Naciones Unidas por sus pobres compromisos con los derechos humanos, pone de presente la urgencia de la pregunta en torno a quién y cómo se encarga de evaluar los riesgos que las tecnologías digitales representan para las personas refugiadas.

La literatura que se especializa en el análisis de la acción humanitaria para las personas refugiadas por un lado, y en el impacto de las tecnologías digitales en la privacidad y protección de datos por el otro, ha ido aumentando en la última década llamando la atención en torno a dicha pregunta.

Sin embargo, se trata de literatura dispersa cuya lectura reciente y conjunta es preciso llevar a cabo para determinar cuál es el estado real de la discusión, los contornos precisos del problema que se advierte, los actores que en dicho problema participan, los intereses y riesgos que les impactan a cada uno, incluyendo los que tienen que ver especialmente con la protección de datos de las personas refugiadas.

Ahora bien, en tanto que el destino y la suerte de las personas refugiadas no son una preocupación exclusiva de la geografía africana, y europea, donde se ha enfocado la literatura que indaga en este sentido, es relevante poder llevar a cabo la configuración del estado del arte que permita comprender problemas en derechos humanos que pueden llegar a aparecer en la región latinoamericana que también experimenta una grave crisis de refugiados.

Por ello, esta tesis se propone avanzar en la configuración del estado del arte del problema advertido para identificar los riesgos que representa para la protección de datos de la persona refugiada, la masificación de tecnologías digitales en la acción humanitaria a cargo de agencias y organizaciones internacionales especializadas en la atención de dicho grupo humano.

Para el logro de dicho propósito, esta investigación se divide en tres capítulos. El primero, provee un contexto breve sobre los principios que orientan y caracterizan el accionar de agencias y organizaciones internacionales de ayuda humanitaria, aborda así mismo un panorama amplio sobre cómo es la acción humanitaria que se provee a las personas refugiadas, y explica cómo es que aterrizan en dicho escenario las tecnologías digitales.

En el segundo capítulo se identifican y categorizan los riesgos que representan dichas tecnologías digitales para el ejercicio del derecho a la protección de datos de la persona refugiada. Se provee un marco sobre el “deber ser” basado en estándares en privacidad y protección de datos, y luego presentamos los hallazgos sobre “el ser” al que apunta la literatura revisada que señala sus beneficios y riesgos.

En el tercer capítulo se amplía el análisis de beneficios y riesgos más allá de la protección de datos y las personas refugiadas, para identificar qué está en juego para los otros actores que crean y despliegan tecnologías digitales para el contexto humanitario. Se apunta, por último, a la identificación de la promesa que, pese a los riesgos advertidos, sigue empujando su masificación.

Este escrito concluye con algunas reflexiones finales y la relación de la bibliografía consultada.

Metodología

El objetivo principal de este escrito es indagar en el estado del arte para identificar los riesgos que representa para la protección de datos de la persona refugiada la masificación de tecnologías digitales en la acción humanitaria.

Dicho proceso de identificación de beneficios y riesgos se orienta, en esencia, en un proceso de reconstrucción del estado del arte de la discusión. De manera que, atendiendo una lógica inductiva, se precisa del mapeo del desarrollo de las investigaciones que han explorado el mismo objeto de esta investigación, o que se han aproximado a este desde perspectivas similares o cercanas. Satisfecho este proceso, será posible arribar más claramente a la identificación de posturas críticas, entusiastas, que adviertan riesgos y beneficios en la materia.

Dicho esto, el proceso de reconstrucción del estado del arte –que es al tiempo un proceso y un producto– permite un acercamiento al objeto de esta investigación al facilitar la realización de múltiples propósitos. El primero, efectuar balances sobre el enfoque y acercamiento de la literatura seleccionada; el segundo, analizar sus alcances y vacíos para detectar oportunidades de profundización a futuro; el tercero, caracterizar y detectar tendencias y distancias epistémicas de la literatura escogida, para reflexionar sobre su significado en la problematización de las variables propuestas, entre otros.

Dicho esto, el estado del arte del presente escrito se enmarcó bajo técnicas que serán descritas a continuación con el fin de permitir una mayor comprensión, explicabilidad y transparencia sobre las decisiones metodológicas que atraviesan esta “investigación de investigaciones” (Guevara Patiño, 2016: 166).

Así las cosas, el proceso de reconstrucción del estado del arte de este escrito estuvo orientado por dos límites de base, uno temporal y otro lingüístico. El temporal, que comprendió la selección de literatura en un espectro de seis años, una cobertura de tiempo más o menos razonable para ser abarcado en el tiempo permitido para la realización de este escrito. Y el lingüístico, que comprendió la selección de literatura en español e inglés en tanto son los idiomas que domina la investigadora.

A partir de esos límites de base se estructuraron los criterios de selección y posterior caracterización de la literatura. La fase de selección se orientó en la búsqueda de literatura disponible en trece bases de datos¹ a partir de descriptores que pudieran abarcar la literatura más reciente en inglés y español.

¹ Entre ellas: JSTOR, DOAJ, Scopus, SSRN, Elsevier, EBSCO, Scielo, ScienceOpen. Bases de datos editoriales como SpringerLink, Cambridge y Oxford. Y motores de búsqueda como Google Scholar y Microsoft Academic.

Un descriptor es un vocablo jurídico compartido de manera unívoca por la comunidad jurídica. Entre los descriptores de búsqueda² se eligieron los que hacían referencia a las tecnologías digitales en la acción humanitaria (en español: humanitarismo digital; tecnologías humanitarias; tecnologías digitales y ayuda humanitaria; tecnologías digitales y acción humanitaria; tecnologías digitales y sector humanitario. En inglés: *digital humanitarianism; digital humanitarians; humanitarian technology; technology in humanitarian action; technology in humanitarian sector; humanitarian aid technology*).

Y los que hacían referencia a la privacidad de las personas refugiadas en crisis humanitarias (en español: protección de datos y refugiados; privacidad de refugiados; protección de datos y refugiados en crisis humanitarias; privacidad de refugiados en crisis humanitarias; protección de datos en la acción humanitaria; privacidad en la acción humanitaria. En inglés: *refugees' data protection; refugees' privacy; refugees' data protection in humanitarian aid; refugees' privacy in humanitarian aid*).

Los resultados de búsqueda se limitaron a la conformación de un grupo de lecturas recientes, publicadas en los años 2021, 2020 y 2019. Una vez ubicada dicha literatura, se efectuó un proceso de ingeniería reversa, es decir, de revisión y búsqueda de las citaciones efectuadas por esos textos recientes, y que se extendió en dos niveles, esto es, de búsqueda de los textos citados en la literatura reciente, y de revisión y búsqueda de citas en esos otros textos citados.

Sobre dichos resultados se efectuó un proceso de barrido sobre su contenido para filtrar la literatura que pudiera intersectar, en mayor medida, las discusiones sobre uso y despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria y su impacto en la privacidad de las personas refugiadas.

Luego de dicho barrido y filtrado, la muestra total de literatura seleccionada estuvo conformada por un total de 60 textos. Se trata de una muestra diversa que integra textos publicados por instituciones académicas, *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil, organismos especializados de las Naciones Unidas, así como autores y autoras reconocidos. Los textos comprenden artículos académicos, informes de conferencias, reportes de investigación, libros especializados, publicaciones en blogs académicos y noticias.

Se procuró mantener una muestra diversa en ese sentido, al tiempo que se limitó la selección bibliográfica a máximo cinco textos provenientes de un mismo autor o autora. En los casos en que se ubicaron más de cinco textos por un mismo autor o autora en el espectro temporal de interés, se seleccionaron en su caso los textos más recientes. La exclusión no aplicó en los casos en que dicho autor o autora apareció en coautoría con otros.

Así las cosas, una vez se concluyó la fase de conformación de la muestra de la literatura objeto de revisión (cuyo listado hará parte de este texto a manera de anexo), se procedió a la fase caracterización de la misma con el fin de obtener una relación de datos identificadores (nombre del autor o autora, título del texto,

2 Otros descriptores que fueron empleados de manera menos intensiva fueron los de *responsible data* como una alternativa más reciente para referir a la privacidad y protección de datos junto a otros derechos, y el de *aid settings* o *crisis settings* como expresiones asociadas a la acción humanitaria.

medio de publicación y año), y de datos sobre el contenido de las lecturas (postura, enfoque, retos, riesgos). Datos dirigidos, en su conjunto, a informar el contenido de los capítulos segundo y tercero de este escrito.

El objetivo que persigue dicha caracterización a través de la extracción de un conjunto de datos concretos, apunta a facilitar la identificación de posturas compartidas y divergencias entre autores y autoras, así como permitir identificar enfoques comunes, vacíos y presencias que faciliten luego, en un proceso de abstracción, realizar agrupaciones y categorías que provean una mayor comprensión sobre el estado de la discusión en torno al objeto de investigación que desarrolla este escrito.

Por último, en el proceso de conformación de la muestra de la literatura de interés hay que hacer, al menos dos precisiones. La primera, que tiene que ver con la publicación de textos relevantes durante 2011 y 2013 que, al encontrarse fuera de la órbita temporal, no hicieron parte de los procesos de caracterización y análisis, los cuales debieran poder ser consultados en estudios posteriores más comprensivos que este.

La segunda, que el conjunto de textos seleccionados no es, por supuesto, exhaustivo y comprensivo sobre todas las voces ni las visiones en torno al objeto de investigación, considerando además las limitaciones (temporal y de idioma) que dejaron por fuera desarrollos y aportes relevantes. Se trata, entonces, de un grupo de textos que arroja luz sobre el debate, pero no por ello es la única ni es excluyente de otras que iluminan la comprensión del tema elegido.

DEL IDEAL DE LA ACCIÓN HUMANITARIA AL ATERRIZAJE DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN LA CRISIS DE REFUGIADOS

La aproximación al estado del arte que propone esta investigación precisa de un contexto en tanto que las discusiones inmersas en este no se inscriben en el vacío.

Dicho contexto se encuentra enmarcado en este escrito, en primer lugar, en el abordaje del contenido de los principios de la acción humanitaria,¹ en segundo lugar, en los contornos de la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas² y, en tercer lugar, en el aterrizaje de las tecnologías digitales³ en la misma.

En la primera sección presentaremos los principios de la acción humanitaria a manera de propuesta de marco conceptual que permita orientar al lector en torno al ideal de la acción humanitaria. Dicho marco permitirá establecer puntos de referencia en la comparación entre lo que se supone que *debe ser* la acción humanitaria influida por el uso y despliegue de las tecnologías digitales, y los hallazgos sobre lo que *es* y que serán presentados en el capítulo siguiente.

La sección siguiente enmarcará los retos que atraviesa la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas, con una breve referencia a las cuestiones que giran en torno al derecho internacional que los regula, y la alusión a algunas de las respuestas recientes de dicho marco a la crisis actual de refugiados. Allí mismo se hará referencia a los actores más representativos de la acción humanitaria en materia de refugiados y los problemas que, en su conjunto, han abierto paso

1 En adelante, toda alusión a este término estará asociada a las acciones de provisión de asistencia y ayuda que se procuran a las personas en contextos de emergencia y que se orientan por los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

Si bien reconocemos que se trata actividades que pueden ser desempeñadas por los Estados, al hacer alusión a dicha expresión conservaremos especial énfasis en su desenvolvimiento por actores no estatales, es decir, aquellos que ni orgánica ni funcionalmente dependen de estos para llevar a cabo sus tareas aun cuando aquellos puedan llegar a contribuir a su financiamiento (Ginty & Peterson, 2015).

2 A efectos de este escrito, por personas refugiadas nos referimos a todas las personas que huyen de su Estado de origen por motivos asociados a la guerra, la persecución, la violencia, entre otros; y que se ven imposibilitadas o indispuestas para regresar a su propio país por miedo (es decir, personas refugiados en *stricto sensu*) y que, en ese sentido, buscan en otro Estado medidas de protección cuya resolución se encuentra pendiente (esto es, personas solicitantes de asilo) (Hathaway, 2005).

3 Para este escrito, por tecnologías digitales se entiende a las tecnologías y técnicas de datificación, es decir, capaces de capturar, almacenar y procesar datos y datos personales para, por ejemplo, automatizar la toma de decisiones, entre otros (Comité asesor del Consejo de Derechos Humanos, 2021).

de manera paulatina a la participación más abierta del sector privado como nuevo actor humanitario.

En la sección final se presentará el contexto y narrativa que facilitó al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones llegar a la escena humanitaria como actor atípico, presentamos algunos desarrollos que confirman dicho aterrizaje y distinguimos dicho suceso desde el análisis al tecno-entusiasmo, sus riesgos y críticas para formular una visión crítica que orientará la revisión del estado del arte que será emprendida en el segundo capítulo de esta tesis.

1. El ideal de la acción humanitaria: la necesidad de los principios y sus dificultades prácticas

La acción humanitaria vista desde una perspectiva amplia como práctica cultural, social, filosófica y política refiere, en términos generales, al despliegue de actividades que buscan proveer asistencia, ayuda y socorro en el marco de las así denominadas “crisis humanitarias”. Sin intención de ahondar en ninguna de estas perspectivas es posible, en todo caso, inscribir su nacimiento formal a nivel conceptual, institucional y operacional con la creación para 1863 del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (CICR en adelante).

La acción humanitaria, así como los principios que la orientan, desde entonces se ha transformado en múltiples sentidos debido a los contextos sociales y políticos en que han tenido que desenvolverse durante más de un siglo y medio de reconocimiento formal. Dichos cambios comprenden, entre otros, la concurrencia de diversos intereses y actores que la ejecutan, su complejización a nivel operacional y financiero, variaciones en su alcance y objetivos.

Asimismo, estos han derivado en procesos de transformación a manera de idas y vueltas, y se han visto orientados bajo la centralidad de un conjunto específico de principios. Los principios de la acción humanitaria han sido desde su nacimiento formal –si se quiere– los ejes aspiracionales que han articulado su maduración progresiva. Poseen una suerte de resonancia más o menos amplia entre quienes ejercen la acción humanitaria, en tanto que revisten el carácter de orientadores, así como de declaraciones éticas frente a otros actores.

A partir del reconocimiento formal de la acción humanitaria surgió, entre los principios, una suerte de división: los Principios Fundamentales del CICR y los que serían conocidos como los principios de la acción humanitaria, que derivarían de estos.

Autores como Thompson en todo caso recuerdan que se trata de una distinción más bien formal, pues los principios de la acción humanitaria en general, y los del CICR en concreto, se nutren unos a otros y no conviven a manera de islas (2015), de ahí que sea común que en la reconstrucción de los principios de la acción humanitaria las referencias a la trayectoria del Comité sea una tarea común. Autores como Fiori, en cambio, sostienen que se trata de la reconstrucción de principios dominantes tan solo en la narrativa europea que no representa ni la jerarquía ni los contenidos de los principios vigentes en la acción humanitaria en regiones como el Sudeste Asiático o Latinoamérica (2013).

Como sea, el reconocimiento de los Principios Fundamentales que tuvo lugar a la conclusión de la Primera Guerra Mundial, se hizo a través de la reforma a los Estatutos del CICR que hicieron referencia expresa a los de imparcialidad, independencia política, religiosa y económica, la universidad del Comité y la igualdad de sus miembros.

La precisión sobre su contenido y alcance, pese a constituir una suerte de faro guía desde finales del siglo XIX, solo sucedió en 1965 gracias al trabajo de Jean Pictet, el cual conserva vigencia en la actualidad. En dicho año, la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja recogió en una declaración el trabajo de sistematización y análisis sobre el contenido de los Principios Fundamentales. Su contenido hasta entonces había sido dejado en manos de la costumbre y tenía, según dicho autor, que ser vertido en el derecho escrito pues “[c]ertain ideas of a moral order which it was not permitted to discuss or necessary to explain imposed themselves upon human conscience” (Pictet, 1979a: 133).

Pictet propuso una ampliación de los Principios Fundamentales (a siete en total)⁴ y planteó su división entre aquellos fundamentales y extensibles al resto de actores que desplegaba la acción humanitaria, y los principios orgánicos aplicables propiamente al Comité y la Federación Internacional que aglutina al resto de sus filiales en varios países alrededor del mundo (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2016).

Los Principios Fundamentales que han sido más ampliamente aceptados como orientadores de la acción humanitaria son los de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Son, a su vez, denominados como esenciales los dos primeros, y como principios derivados los dos siguientes. Entre ellos existe una jerarquía en donde el principio esencial es el de humanidad, sin embargo, todos en su conjunto deben permanecer en pie por encima de cualquier contingencia no importa su peculiaridad (Pictet, 1979a).

Según los comentarios de Pictet, estos son reglas de acción basadas en el juicio y la experiencia de actores como el CICR. Reconocen en su existencia la pluralidad de culturas y la riqueza de otros principios. No apuntan a ser valores absolutos ni imperativos más allá de discusión pero son, en todo caso, abstracciones de naturaleza moral que representan una guía de conducta en una sociedad ideal (1979a).

El principio de humanidad es esencial pues “human nature everywhere is the same and there is nothing more widespread than human suffering, to which all men are equally vulnerable and sensitive” (Pictet, 1979a: 134). Pese a las confusiones terminológicas entre humano, humanidad, humanitario y humanitarismo,⁵ Pictet aclara que la humanidad como principio de la acción humanitaria tiene su punto de partida en el sufrimiento como una condición común a los seres humanos. Es acción dirigida a curar, pero también a la prevención del sufrimiento a través de dos acciones concretas: su prevención y alivio, y la protección de la vida y la salud de la persona (1979a).

4 Los Principios Fundamentales son los de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia; y los de servicio voluntario, unidad y universalidad llamados también como principios orgánicos (Pictet, 1979a).

5 Para ahondar en esta diferencia sugerimos Pictet, (1979a) ver pp. 143 y ss.

El principio de humanidad implica acciones de contenido negativo y positivo. Las de contenido negativo se asocian al deber de respetar a los individuos, absteniéndose de hacerles daño y evitando ponerles en peligro. Las de contenido positivo implican el despliegue de acciones tendientes a su protección (Pictet, 1979b, 1979c). Según Pictet, el principio de humanidad es el más universal y menos controversial de los principios de la acción humanitaria (1979a).

El principio de imparcialidad reúne a su vez a los de no discriminación por nacionalidad, raza, creencias religiosas, clase y opinión política, y al de proporcionalidad según el cual la asistencia debe poder ser igual al sufrimiento de la persona considerando, además, que los recursos de la acción humanitaria son finitos y no pueden resolverlo todo al mismo tiempo. La no discriminación obra como regla de acción para descartar, en la entrega de ayuda y cuidado, toda distinción “objetiva” entre las personas beneficiadas de esta. La proporcionalidad a su turno, obra como regla de acción para descartar toda distinción “subjetiva” para beneficiar a las personas según la medida en que lo requieran (Pictet, 1979c, 1979d, 1979e).

La imparcialidad en la acción humanitaria también debe ser entendida como el deber de no tomar partido, ni siquiera por razones de interés o simpatía, al tiempo que prohíbe en su despliegue excluir a nadie que lo necesite de acceder o beneficiarse de la ayuda o alivio (Pictet, 1979e).

El principio de neutralidad, según Pictet, es el más confuso y difícil de diferenciar de otros, como el de imparcialidad. Su evaluación depende de circunstancias particulares. Presupone dos elementos: una actitud de abstención y la existencia de personas o grupos de personas que se oponen unas a otras. Su operacionalización en la práctica implica abstenerse de emitir juicios entre las partes enfrentadas “it is a form of discipline we impose upon ourselves, a brake applied to the impulsive urge of our feelings”(1979e: 311).

La neutralidad debe poder ser desplegada en dos vertientes. La neutralidad militar, donde la acción humanitaria debe abstenerse de tomar partido en las hostilidades. Y la neutralidad ideológica, donde no debe haber toma de postura ante controversias de contenido político, racial, religioso o de naturaleza ideológica –aprendizaje recogido especialmente por el acontecimiento de la Guerra Fría– (Pictet, 1980a).

Y finalmente, el principio de independencia que obra como garante del principio de neutralidad, que orienta a la acción humanitaria de manera que no dependa de otros actores estatales o no estatales política, religiosa o económicamente. Orienta el accionar humanitario como auxiliar de los actores estatales, por ejemplo, en la entrega de ayudas o servicios, pero no puede representar dicho vínculo una puesta en peligro del resto de los principios de la acción humanitaria. Habilita, en últimas, a la toma libre y autónoma de decisiones en el despliegue de esta (Pictet, 1980b).

Esta declaración de los Principios Fundamentales y la consistencia en torno a su contenido fue puesta a prueba en el acontecimiento de sucesivas guerras, conflictos civiles y crisis de hambruna que asolaron a varios países a finales del siglo XX. Las preguntas desde entonces y que hasta ahora han atravesado su

consolidación siguen teniendo que ver, en buena medida, con su alcance práctico y operacionalización en terreno.

Son múltiples y diversos los diagnósticos sobre las patologías de la acción humanitaria que, con mayor o menor optimismo, se han efectuado hasta ahora teniendo como punto en común los principios fundacionales de la acción humanitaria, su contenido y su transformación, según los contextos sociopolíticos de cada época.

Una evolución que se orienta en lo que Thomson señala como el estatus privilegiado de los principios que, operacionalizados correctamente, ofrecen la mejor forma conocida hasta ahora de desempeñar y acceder a los beneficios que promete la acción humanitaria, sin perjuicio de que otro paradigma mejor pueda emerger para ocupar ese lugar de brújula orientadora (2015).

La centralidad de los principios, con su componente conceptual adquiere sentido en adelante para comprender las crisis a las que responde el aterrizaje de las tecnologías digitales en la acción humanitaria y los problemas más o menos nuevos que su uso y despliegue genera.

2. La acción humanitaria que se dirige hacia las personas refugiadas: panorama breve de una crisis compleja

En la revisión sobre la evolución y alcance del derecho internacional de las personas refugiadas y sus diferentes tratados e instrumentos a nivel regional, Hossain Bhuiyan presenta que su nacimiento ha estado marcado por el deseo de los Estados de eximirse o minimizar su rol y responsabilidad en la protección de las personas refugiadas. En la marcada maleabilidad del concepto de persona refugiada, lo que ha permitido la discrecionalidad en la aplicación de los regímenes de protección de internacional; en el cariz politizado de las discusiones jurídicas en torno a dicho marco jurídico; y en la lenta aunque progresiva vinculación entre el derecho internacional de las personas refugiadas y el derecho internacional de los derechos humanos (Islam y Bhuiyan, 2013).

Sin ir más allá a los contornos de esta perspectiva global del autor, aquel apunta a la existencia de retos jurídicos y (geo)políticos que, en la práctica, y según cada época, tornan a dicho marco jurídico en uno más o menos protector de la persona que se ve obligada a huir de su país o lugar de origen por ser perseguida o por miedo a serlo, y que busca en otro Estado oportunidades y protección que le permitan rehacer su vida.

Algunos retos a los que refiere, y en los que coincide Papagianni, tienen que ver con la cuestión operativa y conceptual de dicho marco jurídico. Los retos operativos van desde la posibilidad de la aplicación del derecho internacional de las personas refugiadas a personas inicialmente no cubiertas por sus provisiones (desplazados internos); los debates en torno a las diferencia entre las personas refugiadas y las desplazadas a nivel interno y por qué el tránsito más allá de una frontera internacional debiera marcar una distinción entre los regímenes de protección que se procuran a cada una; la posibilidad de su aplicación extraterritorial en los espacios en que los Estados ejercen control sobre una población o los flujos

migratorios; hasta la responsabilidad de los Estados que deriva de la tercerización de la gestión migratoria en Estados costeros, entre otros (Islam y Bhuiyan, 2013; Papagianni, 2015).

Los cuestionamientos que se asocian a los contornos conceptuales de ese marco, que se refieren, por ejemplo, a si la expresión “miedo a ser perseguida” que motiva a la persona a huir de su lugar o país de origen, es un asunto subjetivo o que debe ser demostrable a través de factores objetivos y suficientemente fundados para ser aceptados por los oficiales de migración. O si la persecución que obra como requisito para reconocer la protección internacional a la persona refugiada puede o no ser ejercida por actores no estatales frente a los cuales, los Estados de origen fallan en proveer protección a la persona que se ve obligada a buscar asilo, por mencionar apenas un par de casos (Bohmer y Shuman, 2008; Islam y Bhuiyan, 2013; Papagianni, 2015).

Se trata de algunos retos que han tenido lugar en la transformación de los flujos migratorios y la acentuación de la migración mixta,⁶ así como la securitización de la cuestión migratoria según la cual las personas refugiadas no solo huyen del conflicto sino que contribuyen a este (Betts, 2014; Hammerstadt, 2014) y que, junto a otras variables, ha impactado en la resolución reciente de algunos de estos en sentido desfavorable para las personas refugiadas con las consecuencias a nivel cultural, social, económico, familiar y en salud física y mental que esto genera para ellas.

Dicha resolución se ha traducido en la práctica, por ejemplo, en su criminalización o detención injusta y prolongada, en el olvido de su mera existencia en campos hacinados de refugiados en los que algunos Estados deciden no ejercer control como una forma de abstenerse a reconocer su condición, o en la imposición por estos de requisitos tan estrictos en el proceso de solicitud de asilo que lo tornan en una odisea para muchos, en el “mejor de los casos”.

En ciertos eventos se enfrentan incluso a diversas formas de violencia ejercida por autoridades de los Estados, a la persecución, la repatriación o devolución forzadas incitada además por movimientos y discursos políticos anti inmigrantes (Amnistía Internacional, 2016; Council on Foreign Relations, s.f.; Feldman, 2015).

Se trata de “soluciones” que, recientemente, se han recrudecido por al cierre del fronterizo o la limitación en la libertad de tránsito justificadas por la pandemia de Covid-19 que ha impactado negativamente a las personas migrantes en condición irregular y a las que buscan asilo, pues su condición de movilidad constante ha sido entendida como favorecedora de la propagación del contagio (OECD, 2020; UNHCR, 2020b).

Como sea, y sin intención de ahondar en el estado de cosas de la (des)protección internacional a las personas refugiadas en el presente –lo cual merece además una mirada cercana sobre la región que se trate– conviene considerar que en dicho ecosistema también se relacionan diversos actores que despliegan la acción humanitaria para atender la crisis de refugiados.

6 La migración mixta es el fenómeno en el que “se trasladan personas juntas con distintos objetivos que usan las mismas rutas y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes [que] pueden crear desafíos para los Estados, así como riesgos para los individuos que viajan como parte de tales movimientos [...] identificar a los refugiados que van en los flujos mixtos irregulares puede ser un desafío, en especial cuando los mismos individuos tienen varios motivos para trasladarse” (ACNUR, 2010: 9).

La acción humanitaria en este contexto obra como el puente facilitador entre las personas que huyen de sus países o lugares de origen por razones diversas, y los Estados de origen, tránsito y destino (Ferris, 2011; Hathaway, 2005). Su desenvolvimiento puede llegar a marcar la diferencia en su integración local, su retorno voluntario, reasentamiento definitivo o reubicación. En ocasiones, es la única vía de socorro y ayuda en que las personas refugiadas pueden apoyarse ante la inacción o incapacidad de los Estados en proveer reconocimiento a su condición a través de la concesión de asilo (UNHCR, 2020b).

Su rol no solo es esencial en la provisión de ayuda y socorro a personas que se encuentran en extremas condiciones de vulnerabilidad, sino que se estima que tendrá cada vez una más alta demanda en los años que vienen.

A las razones que tradicionalmente han motivado a las personas a huir de sus países o lugares de origen como la persecución, el conflicto, la violencia, la violación de los derechos humanos, las crisis de hambruna, la pobreza, los eventos que perturban gravemente el orden público se suman el cambio climático, así como la pandemia por Covid-19 que ha elevado la condición de vulnerabilidad de quienes ya se encuentran huyendo y que ha motivado a nuevas personas a hacerlo “[e] merging evidence indicates that, in addition to precluding the possibility to flee, in some cases, COVID-19 may also have been a factor in triggering new movement of people in 2020” (UNHCR, 2020b: 56).

El primer reporte de tendencias globales en materia de refugiados publicado en 2012 por ACNUR,⁷ señaló que entonces había 45 millones de personas forzosamente desplazadas a nivel global, una categoría que agrupa a las personas refugiadas, solicitantes de asilo, personas en desplazamiento interno y apátridas. Un número que en 2020 había ascendido a los 82 millones en total y que llegará a los 100 millones no en la década que sigue, sino en un par de años (UNHCR, 2020b).

En esa tendencia global, para 2020 había al menos 20.7 millones de personas refugiadas en el mundo —incluyendo a personas en situaciones potenciales de serlo—. De esas tan solo 765.200 personas recibieron protección internacional, ni siquiera el 5% del total de dicha población (UNHCR, 2020b).

Protección internacional que, en todo caso, prestan de manera mayoritaria los países en desarrollo mientras los países ricos han ido disminuyendo progresivamente la disposición hacia la apertura de sus fronteras, y la destinación de fondos capaces de sostener las acciones humanitarias que materializan la provisión de socorro y ayuda a este tipo de personas que se encuentra a cargo de actores como ACNUR y otras agencias humanitarias del sistema ONU, como OCHA (Amnistía Internacional, 2016).

Al respecto, Amnistía Internacional en su informe de 2016 que evaluó el desempeño de distintas regiones del mundo en la atención a la crisis de refugiados que estalló en 2015 sostuvo:

7 En adelante, entendemos que ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados y a la que haremos sucesivas alusiones en los próximos capítulos, es un actor no estatal en aplicación del criterio de desvinculación orgánica según el cual dicha agencia no pertenece ni hace parte de la estructura organizativa de los Estados. Reconocemos, según su Estatuto, que se trata de una Oficina que actúa bajo la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que pese desempeñar, por acuerdos con los Estados, algunas funciones asociadas a la determinación del estatus o protección internacional de las personas refugiadas, aquella es una función que no convierte a ACNUR en un actor estatal.

En 2015, la amplitud y el alcance de las crisis humanitarias en todo el mundo sometieron a una presión descomunal al sistema humanitario internacional. De todos los llamamientos a aportar fondos humanitarios (para refugiados y también para otras crisis, como catástrofes naturales) en 2016, la ONU informó de que solo se había cubierto el 40% de los 19.480 millones de dólares requeridos. La financiación de los llamamientos humanitarios para hacer frente a las crisis de refugiados es sistemáticamente, y a menudo gravemente, insuficiente. La complejidad de ciertas situaciones de emergencia relacionadas con personas refugiadas requiere la respuesta coordinada de varios organismos de la ONU, coordinados por ACNUR. Cuando casi se ha cumplido tres trimestres del año 2016, ni siquiera se ha cubierto el 50% de los fondos requeridos en todos estos llamamientos para financiar los planes de respuesta regional (2016: 39).

Para 2020 la situación para actores como ACNUR no había variado. En un reporte publicado a mediados de ese año sostuvo cómo la brecha entre el financiamiento requerido y las necesidades para sustentar la acción humanitaria había llegado a máximos históricos: un 51% de distancia que se hizo más honda en comparación con la década anterior que se había mantenido en mínimos del 36% y máximos del 49% (UNHCR, 2020d).

Para agosto de ese año ACNUR ya había gastado todo su presupuesto anual obligando al cierre, cancelación o desescalamiento de programas de protección a personas refugiadas (UNHCR, 2020a).

En su plan estratégico de 2018-2021 OCHA sostuvo, en relación con el financiamiento de la acción humanitaria que, en general:

Funding for humanitarian action is higher than it has ever been, but growing humanitarian needs are outpacing available funding and current capacity for humanitarian response. Despite efforts to make the system more effective, the overall funding for humanitarian appeals as a percentage of total requirements has been declining over the past 20 years, significantly limiting the humanitarian system's ability to meet intensifying needs. In 2017, humanitarian appeals totalled over US\$24.2 billion– the highest ever. But even with the generosity of donors, the funding gap remained wide. Not only are overall needs outpacing available funding, but the drivers of need and the average length of time that humanitarian assistance is needed are also changing (2018: 10).

Como si fuera poco, a este panorama de discutibles “soluciones” ante la crisis de refugiados que se encuentra aparejada a una crisis financiera de los actores más importantes en la materia, se suma el tradicional condicionamiento de buena parte del presupuesto del que estos actores disponen a través de la figura del *earmarking*, es decir, la manera en que los más importantes donantes estatales deciden hacia qué asuntos, en concreto, deben ser destinadas sus contribuciones.

Situación que condiciona la agenda de trabajo y deja un margen de maniobra limitado para la realización plena del mandato de ACNUR que, como vimos, es el actor humanitario más importante en materia de refugiados antecedido solo por los Estados. A propósito del *earmarking* Gil Loescher aclara:

The practice of earmarking allows donors to exercise considerable influence over the work of UNHCR as programmes considered important by donors receive considerable support, while those deemed less important receive less support. The fact that donors largely contribute to UNHCR on the basis of their own perceived interests makes the concentration of donors all the more problematic. In 2012, the top ten donors were the major industrialized states, with all other countries accounting for less than a quarter of contributions to UNHCR. As a result, the interests of a relatively

small number of Northern states have been highly influential in determining UNHCR's activities (2014: 5).

Esta situación de dependencia financiera en algunos Estados que cada vez financian en menor medida las crecientes necesidades producto de la crisis de refugiados ha dado lugar, además, a un escenario de alta competitividad por la búsqueda de nuevas fuentes de financiación que permitan una libre disposición de recursos para actores como ACNUR, y otra media docena de oficinas que pertenecen al sistema ONU y que se dedican a la acción humanitaria que impacta igualmente en la vida de las personas refugiadas.⁸

Este contexto de condicionamiento, que no es reciente, sugiere una suerte de disposición de los Estados más ricos en decidir pagar por mantener a los refugiados lejos, y que entraña según Amnistía Internacional y Loescher, relaciones Sur-Norte Global⁹ que impactan negativamente en la eficacia de los mecanismos de protección internacional, pues genera tensión en las oportunidades de cooperación entre los países que financian el régimen de refugiados y aquellos otros que las reciben en sus territorios (Amnistía Internacional, 2016; Loescher, 2014).

Al respecto, Jacobsen y Sandvik mencionan cómo ACNUR, por ejemplo, ejerce una posición crítica de las políticas y prácticas hacia las personas refugiadas por parte de los países del Norte Global al tiempo que, por la influencia que estos tienen en su financiamiento, actúa como *gatekeeper* o guardián en la gobernanza del régimen de refugiados en el Sur Global, es decir, de manera ambigua ejerce como crítico de un régimen defectuoso mientras toma partido en él como portero o guardián que decide también quién cruza o no la puerta de entrada hacia los países de Norte quienes, en diversas ocasiones, le delegan el poder de determinar el estatus de las personas refugiadas (2016).

La difícil relación entre el financiamiento del actor más importante que coordina y lidera el régimen de refugiados a nivel global, ACNUR, y los Estados del Norte Global, también se reporta en la manera en que este rinde cuentas y se hace responsable por sus actos frente a sus financiadores y frente a los Estados que hospedan sus actividades, pero también frente a las personas que beneficia. Jacobsen y Sandvik dan cuenta del historial negativo de ACNUR en lo que estas llaman como la responsabilidad pasiva y activa; ascendente y descendente de los actores humanitarios.

La responsabilidad pasiva pone en hombros de dicha agencia el deber, según su propio mandato, de monitorear el nivel de cumplimiento de la Convención de

8 Incluyendo la Oficina de las Naciones Unidas para Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, la Organización Mundial de la Salud OMS, y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos UNRWA. Ver: <https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid>

9 Si bien entendemos que esta es una categoría epistemológicamente debatida frente a la cual existen extensos trabajos que resignifican, más allá de lo territorial, el sentido de "Sur" y de "Norte", creemos que J. Obarrio aporta una idea de base para efectuar la lectura de esta expresión a lo largo de esta tesis.

El autor sostiene que "[e]l Sur presenta trayectorias interconectadas de imperialismos políticos y económicos, colonialismos externos o internos, conformación e interrupción del estado-nación y despliegue de proyectos de lo nacional-popular [...] [e]n la actualidad, el Sur se halla articulado como el territorio de la subsunción real por el capital; el espacio geográfico y económico que es objeto de una nueva ronda de acumulación primitiva del capital, que se lleva a cabo bajo el signo de la absolutización del capital extractivo y el capital financiero" (Obarrio, 2013: 7, 8).

1951 a cargo de los Estados. Deber que en la práctica no se ha materializado pues, sostienen, no deja de ser políticamente complejo exigir responsabilidad de quien te financia y a quien se le pide que amplíe año a año la generosidad de su bolsillo (Jacobsen y Sandvik, 2016).

En esta responsabilidad pasiva también es cuestionable la manera en que ACNUR se relaciona con los Estados que hospedan sus operaciones. En ocasiones, ante regímenes poco democráticos o poco receptivos de los flujos de personas refugiadas y que solicitan el cierre de campamentos, la repatriación o la reubicación de estas en áreas donde su seguridad no puede ser garantizada, se deben efectuar acuerdos y concesiones (Jacobsen y Sandvik, 2016).

Existen acuerdos con el Estado hospedador que tienen lugar en un sistema que garantiza la inmunidad legal de ACNUR y sus agentes, práctica que constituye la norma en el sector humanitario y que los beneficia de la excepción de aplicar el régimen legal del terreno en el que operan.¹⁰ Pese a que ahora existen mecanismos internos en la ONU para dar trámite a eventos en que la conducta de sus agentes humanitarios se encuentra inmersa en acusaciones de violación a los derechos humanos, no suele haber información actualizada sobre el destino o la suerte de los casos y el sentido en que se resuelven (Edwards, 2018).

Un análisis de 2015 que surgió a propósito de las denuncias de crímenes sexuales cometidos en Haití luego del terremoto de 2010 por agentes de Oxfam—una confederación internacional integrada por diecinueve organizaciones no gubernamentales—, se dio a la tarea de revisar ochenta y cinco documentos de quince organizaciones de ayuda humanitaria con presencia a nivel global.

El análisis resalta las reiteradas inconsistencias en torno a lo que estas entienden por responsabilidad o *accountability*, así como la ausencia de prácticas de *enforcement/enforceability* o de obligatoriedad y aplicación en torno a dicho concepto, aunado a la inexistencia de indicadores de medición de apego o cumplimiento a sus propias prácticas (Tan y Schreeb, 2015). Sophie Edwards resume el problema así “self-policing doesn’t work” (2018).

En su libro *Doing bad by doing good: Why humanitarian action fails*, Christopher Coyne señala, en torno a esta realidad, algunas dificultades que se suman a los regímenes de inmunidad de los que gozan:

There are often weak and inconsistent accountability mechanisms within the international humanitarian community regarding reporting, investigating, and adjudicating crimes. For example, investigations of alleged crimes are rarely made public and are often left up to the contributing country, resulting in a large variation in how allegations are handled and reported. *These difficulties are exacerbated by the fact that many humanitarian efforts take place in geographically isolated areas, making monitoring and investigation that much more difficult. Together, these factors lower the probability of a perpetrator being caught, either during or after committing a crime. Further, even if someone is accused, the associated punishment is often unclear or minimal* (Coyne, 2013:159). (Subrayado propio)

Volviendo a los conceptos de Jacobsen y Sandvik, la responsabilidad activa obliga a ACNUR a dictar estándares y lineamientos sobre su propia conducta, es

¹⁰ Inmunidad que, para las agencias del sistema de Naciones Unidas, encuentra respaldo en la Convención de Privilegios e Inmunidades de 1946.

decir, a autorregularse. Sin embargo, dichos estándares han tenido un enfoque predominante sobre la cuestión financiera y la pregunta sobre cómo y en qué gasta su presupuesto. Solo a partir de graves escándalos que involucraron a algunos de sus agentes en eventos de extorsión de personas refugiadas para conceder beneficios y acceso al régimen de protección internacional, y hechos de abuso sexual y explotación de menores de edad, se dio un viro aunque no del todo acabado hacia la responsabilidad descendente “accountability to persons of concern is an aspect of protection to which UNHCR still struggles to observe” (2016: 9).

Así, al deber de proteger a las personas refugiadas de amenazas de agentes externos, y ser capaz de responder por ello, se suma también el deber de protegerlas de las acciones desempeñadas por el propio actor humanitario, algo que en la práctica encuentra obstáculos asociados a los regímenes de inmunidad que ya referimos y que ponen a las personas refugiadas en un terreno de desventaja apenas obvia.

Marc Dubois señala cuán difícil puede ser para una persona cuestionar el ideal humanitario asociado a ciertos actores del tamaño de ACNUR, al menos no sin el riesgo de sonar como María Antonieta (2018). Pero no solo se trata del problema de cuán impopular pueda ser que un beneficiario cuestione a su benefactor, se trata también de si el beneficiario, es decir, la persona refugiada, cuenta con el *locus standi* para ejercer acciones judiciales y de qué tipo, contra ese otro frente al cual se encuentra en un plano de desigualdad, incluso en el evento en que no estuviera protegido por ningún régimen de inmunidad.

El *locus standi* o la capacidad legal de ser reconocido como accionante para comparecer ante el sistema judicial, es una discusión que supera los debates jurídicos sobre quién y cómo puede ejercer el derecho de acceso a la justicia en contra de un actor no-estatal, cuya capacidad de comparecer en juicio no deja de estar en entredicho. Es también una cuestión política en donde, la permanencia temporal en un determinado país en el que la persona no ha sido reconocida en su estatus como refugiada, o en un contexto donde “llamar negativamente la atención” puede motivar a las autoridades migratorias que actúan de manera discrecional a no conceder el pedido de asilo, obra a manera de *chilling effect* desincentivando a la persona para imaginar siquiera tales escenarios.

Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que todas las personas gozan del derecho a la igualdad ante la ley al tiempo que las faculta a buscar un remedio efectivo ante las autoridades judiciales, sin excepciones asociadas al estatus de la persona refugiada; y que así mismo la Convención de 1951 les reconoce el derecho de acceso libre al sistema judicial del país contratante en que estas se encuentran y afirma el derecho que tienen de ser tratadas en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales, el *locus standi* que jurídicamente se les reconoce a las personas refugiadas se limita, según Stevens y Eberechi (2019), a su comparecencia en calidad de testigos en procedimientos criminales o de infractores de la ley migratoria en procedimientos administrativos.

Es decir, la mayoría de las veces no cuentan con *locus standi* activo que las habilita para acudir en calidad de demandantes, por ejemplo, en casos criminales de denuncia de abuso o acoso sexual sufrido en los campos de refugio y que pueden

involucrar a actores estatales y no estatales, pues el *locu standi* en esos casos yace en cabeza del propio Estado.

En el análisis de eventos de este tipo y la capacidad que tendrían de acceder a la justicia las mujeres refugiadas asentadas en los campos de Kyangwali, Adjumai, Kirandongo, Rwanmwanga, Arua, Kyaka II y Oruchinga en Uganda, tanto Stevens como Eberechi (2019), sostienen que la inexistencia de Cortes o juzgados en los campos de refugiados o sus proximidades impiden que eventos de esta naturaleza se reporten. En el mismo sentido, S. Edwards (2018) añade que, tratándose de los actores humanitarios, el desincentivo se agrava cuando la víctima no cuenta con vías judiciales accesibles y la única vía posible la obliga a agotar los procedimientos internos de la propia organización en una situación en que ya se ha roto la relación de confianza.

Dicho esto, la responsabilidad hacia las personas beneficiarias de la acción humanitaria de agentes como ACNUR, que Sandvick y Jacobsen (2016) denominan como responsabilidad descendente, comprenderá igualmente a partir del giro, producto de los escándalos que referimos más arriba, el deber de protección asociado a las posibles fallas en el desenvolvimiento de la acción humanitaria producto de la incapacidad o inhabilidad de desplegar los mecanismos de protección internacional para las personas refugiadas, o producto de las consecuencias imprevistas o involuntarias asociadas a las acciones humanitarias bien intencionadas.

La responsabilidad ascendente, complementaria a la responsabilidad activa, pone su énfasis en la importancia de transparentar y establecer límites de influencia en la relación Estados donantes-Estados hospedadores-intermediario humanitario, en donde la realización del mandato de este último no debe ocurrir sin considerar el impacto que tienen en su labor los contextos políticos y sociales tanto a nivel local como global.

Sin embargo, las autoras también reconocen la importancia de que los mecanismos de responsabilidad en el sector humanitario, en general, eleven preguntas sobre el rol de los Estados pues no importa cuán desarrolladas se encuentren las prácticas y la cultura de la responsabilidad pasiva, activa, ascendente o descendente al interior de los actores humanitarios:

The state is not external to this culture but is, in fact, a key actor to ensure protection to the burgeoning number of refugees in the contemporary political landscape. In other words, no matter how committed NGOs and intergovernmental organizations are to accountability, failing to address the role of the state leaves an important dimension of the accountability issue unaddressed (Jacobsen y Sandvik, 2016: 16).

EL ATERRIZAJE DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN LA ACCIÓN HUMANITARIA PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

Las tecnologías digitales aterrizan como una solución a la ecuación que plantea, por una parte, la precariedad de la acción humanitaria producto, entre otros, de la insuficiencia de recursos en que se sostiene y, por otra parte, las debilidades del sistema de responsabilidad de los principales actores humanitarios en la materia y en donde destacan los casos de ACNUR y los propios Estados.

Dicho aterrizaje como “solución” ha ocurrido de la mano de la narrativa de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el Desarrollo (o ICT4D por sus siglas en inglés) que se inscribe, como veremos, en la lógica del tecnosolucionismo.

El contexto que sirve a manera de pista de aterrizaje al uso instrumental de las tecnologías en la acción humanitaria para las personas refugiadas se enmarca, tanto en las causas que la han aquejado en la década reciente y que describimos más arriba, pero también en causas anteriores, que se remontan a inicios de siglo.

Entre esas causas anteriores se encuentran el aumento en el despliegue y uso de los servicios de telefonía móvil y de las redes sociales, el creciente rol y capacidad de *lobby* del sector privado en la gobernanza internacional del desarrollo aparejado a su crecimiento como industria a fines de la década de 1990, y la visión de la “buena gobernanza” que, en materia de tecnologías, promovió el modelo de múltiples partes interesadas o *multi stake-holder* para la discusión sobre su rol, futuro y regulación en foros internacionales en donde el sector privado sigue conservando una de las mejores sillas de la mesa.

Este marco general ha tenido lugar hasta ahora, bajo una visión dominante del desarrollo como “crecimiento económico” en el que la pobreza es el fenómeno más importante en materia de desigualdad, susceptible de ser reducido o erradicado. Esto puede ser medible bajo variables y métricas que, según Unwin (2017), sacrifican el contexto en el que habitan los individuos y desprecia el rol de la inequidad en el acceso a otros medios de subsistencia distintos a los puramente monetarios.

Pese a esto, la visión dominante del desarrollo asume la fórmula según la cual, si el sector de la tecnología es la industria capaz de contribuir sustancialmente al crecimiento económico de los países, ha de ser también el instrumento para llevar el desarrollo a aquellos menos aventajados (Unwin, 2017).

Su eco en el diseño de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015, abrió la puerta a la participación del sector privado y especialmente, el de las tecnologías de la información y la comunicación, para contribuir a la reducción de la pobreza global a través, por ejemplo, de la promoción de las alianzas público privadas en donde los Estados pudieran delegar en estos la provisión de bienes y servicios críticos para el desarrollo, como el acceso a internet y la telefonía celular (Marino, 2021; Unwin, 2017; Willits *et al.*, 2019). No obstante, dicha fórmula, según Unwin, padece de varios problemas.

El primero, la percepción buenista de la tecnología y su neutralidad según la cual su uso posee efectos intrínsecamente buenos o positivos en la vida de las personas “that can automatically do good, or be seen as a ‘silver bullet’ to ‘fight poverty’” (Unwin, 2017: 23). Es una percepción que no considera, por un lado, el acceso inequitativo a las tecnologías de la información y la comunicación y el impacto que esto tiene en las brechas sociales preexistentes, y por el otro, que no advierte los efectos de los intereses de la industria en el diseño y los usos de dichas tecnologías (Unwin, 2017).

El segundo, supone una relación en que las personas beneficiarias del ICT4D tienen un rol pasivo como consumidoras o como emprendedoras de soluciones cuyo diseño y sostenimiento dependen, en todo caso, de la voluntad e interés de la industria tecnológica determinado por sus utilidades y ganancias. En ambos casos, las soluciones para el desarrollo son algo que viene de afuera “without sufficient consideration being given to the needs and contexts of those for whom they are intended” (Unwin, 2017: 27).

El tercero, según dicho autor, es la subversión reciente del ICT4D en una versión en que el desarrollo es una excusa para el uso y despliegue de tecnologías de la información y la comunicación que obran como el nuevo fin en sí mismo “many stakeholders are using the idea of ‘development’ as a means to promulgate and propagate their own specific technologies, or what might be called ‘Development for ICT’ (D4ICT)” (Unwin, 2017: 30).

Esta subversión tiene, entre otras, consecuencias como el despliegue y uso de tecnologías digitales aun cuando no se trate de la herramienta esperada o la prioridad más acuciante en un contexto determinado, y que en la práctica ha convertido en ocasiones al Sur Global en una suerte de basurero o sitio de experimentación de las tecnologías desarrolladas en el Norte Global (Burns, 2019; Unwin, 2017; Willits *et al.*, 2019).

Otra consecuencia se relaciona a su despliegue para estimular el desarrollo también conocido como *technological leapfrogging* es decir, situaciones en las que, por ejemplo, circulan tabletas y celulares de última generación sin que exista una infraestructura ampliada de conectividad móvil o incluso una infraestructura eléctrica de base, como una razón en sí misma para que dicha ampliación tenga lugar o dicha infraestructura sea al fin tendida.

Los problemas de esta última visión radican, entre otros, en la extensa capacidad de coordinación para que dicha expectativa resulte siendo operacionalizada de manera exitosa, en otras palabras, se trata de un salto de lógica que cree en la tecnología como motor del desarrollo en escenarios ideales que en la práctica no lo son tanto:

The role of leapfrogging, within this developmental context, is not an easy one. Technology leapfrogging can exist, but leapfrogging alone does not guarantee, or even encourage, prosperity. This depends on the policy environment, how leapfrogging is operationalised (sic.), who is involved and who undertakes to support initiatives [...]

Furthermore, leapfrogging is a continuous event, and so resources need to be available in the long term. Consequently, it is critically important that all such leapfrogging ventures are carefully planned –amongst other things, this will help to prevent the development of cargo cults (Davison *et al.*, 2000: 7).

Así las cosas, frente a las múltiples formas en que se ha precarizado la acción humanitaria que apunta a beneficiar a las personas refugiadas, el ICT4D –y su forma subvertida– se abre camino en el humanitarismo con la narrativa del *branding*, la eficiencia, y la equiparación de los resultados del sector humanitario con la lógica del sector privado.

No se trata de una racionalidad del todo nueva, sin embargo, su traslado al humanitarismo sí lo es e impacta no solo en las geografías del filantropismo, sino en la relación entre donantes, intermediarios y beneficiarios cuyas consecuencias siguen sin ser explorada del todo (Burns, 2019).

Según R. Burns, el *branding* es la práctica de traslado de la reputación marcaría de las grandes compañías del sector de las tecnologías de la información y la comunicación al humanitarismo tradicional con dos propósitos: el primero, elevar la reputación de este último, al tiempo que el sector privado se “vende a sí mismo” como uno valioso para la realización de los fines de la acción humanitaria.

El segundo, para facilitar la asociación entre la reputación marcaría con la entrega de ayuda humanitaria en forma de *software*, *hardware*, datos, entre otros, con lo que esto significa en materia de entrega adicional de una imagen, una cultura y un discurso organizacional inmersos en las relaciones de poder y sistema de valores propios del capitalismo. El *branding* a su vez transforma a los actores humanitarios y los beneficiarios en un solo grupo, el de consumidores, que sirven a los propósitos de desarrollo y crecimiento de la compañía y con ello, de una comunidad o población (Burns, 2019).

Al tiempo, la eficiencia como el discurso que tradicionalmente ha conducido a la privatización de bienes o servicios públicos es explotada por el sector privado de las tecnologías de la información y las comunicaciones en una doble vía que reporta ganancias para el humanitarismo, con la promesa de obtención de los resultados queridos con los mismos –o menores– recursos, y con la rapidez para conseguir dichos resultados en situaciones de crisis en que su despliegue oportuno es esencial. Entre las consecuencias directas de esta promesa, advierte Burns, se encuentra el favorecimiento al repliegue de los Estados, sus roles y responsabilidades como los más importantes actores humanitarios (Burns, 2019).

Y finalmente, la narrativa según la cual “salvar vidas” es también un objetivo del sector privado de las tecnologías de la información y las comunicaciones y no solo de la acción humanitaria. Según Burns no solo se trata de una narrativa reduccionista de los objetivos de la acción humanitaria en sus múltiples formas, sino que genera dudas metodológicas sobre la medición de lo que significa salvar vidas para un sector cuyo modelo de negocio mantiene como objetivo último la generación de utilidad y ganancias, frente a lo cual afirma:

The history of humanitarianism is dotted with cases in which numbers of “lives saved” have been exaggerated to attract funders who want to increase their “impact” by reporting large numbers of beneficiaries. These two limitations notwithstanding, the logic of saving lives enables private business to leverage simplistic forms of accounting in order to sell products (Burns, 2019: 14).

Toda esta narrativa se enmarca en una tendencia discursiva mucho más amplia que ha distinguido al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y sus prácticas más allá de su impacto en el sector humanitario, y que Evgeny Morozov (2015) denomina como solucionismo o determinismo tecnológico o tecnoentusiasmo.

El tecnoentusiasmo es presentado por este como el uso del martillo como solución única para el cual todos los problemas se convierten en clavos. Se trata también, según el autor, de una forma de definir los problemas que padecen de una “escasa comprensión, no solo de la naturaleza humana, sino además de las prácticas complejas que engendra esa naturaleza, y de las cuales se nutre” (Morozov, 2015: 26).

Es una forma de ser de la industria tecnológica que despliega herramientas “bienintencionadas” sin importar el contexto, y que son valiosas en tanto que permitan responder a problemas –que tampoco son nuevos–, el logro de una mayor eficacia y eficiencia en los procesos, la lucha por la transparencia, el exceso de información y la necesidad de más y mejores medios para analizarla, entre otros (Morozov, 2015).

La actitud buenista de las tecnologías de la información y la comunicación reafirma el entusiasmo en torno a su despliegue y uso, que se apoya en la creencia de que esta produce efectos que además son intrínsecamente buenos.

Morozov aclara que, no importa si en los supuestos efectos positivos que produce la tecnología no existe una relación causal o de correlación entre los factores que los determinan, el determinismo es también una manera de excluir otras variables que inciden en la realidad por lo que no es sino “an intellectually impoverished, lazy way to study the past, understand the present, and predict the future” (Morozov, 2012: 290).

Unwin también señala la manera en que el determinismo se empeña en reducir nuestra capacidad de ver el todo para hacernos conformar con una parte. La distinción entre una tecnología y la mínima porción de la realidad que nos provee fácilmente nos conduce a creer que lo que vemos es a la realidad por entero, al punto en que, por ejemplo, para una gran cantidad de personas en el mundo lo que sucede en una red social es lo que creen que es la internet “for a large numbers of people, Facebook literally is the Internet” (Unwin, 2017: 33)

La paradoja inadvertida por el tecnoentusiasmo, según dicho autor, es que la intención (¿o amenaza?) de “mejorar o morir” que motiva a los innovadores de *Silicon Valley*, de donde provienen los entusiastas de la tecnología, una vez “llevada a cabo ciegamente, termina por corroer otros valores importantes” (Morozov, 2015:107) y que, en el campo de la acción humanitaria, puede significar poner en jaque a sus propios principios (Burns, 2019).

Morozov también pone de presente el impacto del tecnosolucionismo en las relaciones inmersas en un sector de la industria altamente cooptada por un grupo pequeño de grandes empresas globales, cuya geografía es igualmente reducida e inalcanzable para las personas que habitan en otros Estados.

Bajo esta mirada entusiasta, dice, se oscurecen las responsabilidades y roles de los seres humanos que intervienen en la toma de las decisiones, pues se empobrece la capacidad de interpelar el poder que tiene dicho sector sobre los Estados y la vida de las personas bajo la racionalidad según la cual la tecnología, como quiera que sea, es imparable y no hay nada que pueda interponerse en el medio –ni siquiera los derechos humanos– (Morozov, 2012).

Mirar de manera crítica al determinismo tecnológico obliga a reconocer el impacto de las tecnologías en las relaciones de poder, según Morozov, pues “[t]hroughout history, new technologies have almost always empowered and disempowered particular political and social groups, sometimes simultaneously—a fact that is too easy to forget under the sway of technological determinism” (2012: 291).

Hacerlo nos recuerda lo que resulta político en torno a la tecnología y el tipo de prácticas y resultados que tiende a favorecer por encima de otras. Sucumbir al solucionismo tecnológico distorsiona el interés de hallar lo político de la tecnología por explicar, en su reemplazo, la política a través de esta. Morozov señala como ejemplo lo que sucede al buscar información de la revolución de 2008 en Egipto y la atención de los titulares de prensa, que se centra en el uso de Facebook para la movilización, antes que en los pedidos sociales que motivaron la protesta. Afirma:

What is, therefore, most dangerous about succumbing to technological determinism is that it *hinders our awareness of the social and the political, presenting it as the technological instead*. Technology as a Kantian category of understanding the world may simply be too expansionist and monopolistic, *subsuming anything that has not yet been properly understood and categorized, regardless of whether its roots and nature are technological* (Morozov, 2012: 293). (Subrayado propio)

El objetivo de identificar y reconocer los contornos del tecnoentusiasmo no apunta, según el autor, a promover una mirada desde el extremo contrario, la tecnofobia o una postura intermedia como la tecnoneutralidad, no invita a despojarse de la expectativa de que la tecnología pueda llegar a ser parte de un proyecto humano que aboga hacia el cambio. De lo que va es de “trascender la mentalidad racionalista que reformula cada falta de eficacia –por ejemplo, la ausencia de instrucciones perfectas y detalladas en la cocina– como un obstáculo que es necesario superar” (Morozov, 2015: 32).

La mirada crítica de la tecnología propone no entretenerse con la novedad, el discurso de la eficacia, la información y la transparencia, para detenerse en

cambio en preguntas normativas sobre la tecnología y las sociedades y contextos en que se despliegan y a las que impactan, cuestionar lo que de verdad importa: su interacción con el poder, el origen y razón de su legitimidad y su moralidad sin perder de vista, en todo caso, a las personas (tomadoras de decisiones de política pública, desarrolladoras de las tecnologías, personas usuarias, etc.).

Morozov ejemplifica esto último al mencionar cómo, frente a los regímenes autoritarios que monitorean, cooptan y vigilan internet, la pregunta sobre el poder, la legitimidad y la moralidad recae casi siempre en la figura del dictador, evadiendo la importancia de que las mismas preguntas sean elevadas respecto a la Red. La mirada crítica que propone invita a cuestionar “both the logic of technology *and* the logic of society that adopts it; under no circumstances should we be giving technologies –whether it’s the Internet or mobile phones– a free pass on ethics” (Morozov, 2012: 298).

Emprender dicha mirada crítica parte por reconocer como punto de partida que las tecnologías no son neutrales. La neutralidad de la tecnología, dice Morozov, se encuentra asociada a la creencia según la cual un cuchillo no es bueno ni malo, sino que su función depende de la persona y la intención con que esta lo usa, según los tecnoentusiastas las tecnologías “no toman partido [y] en buenas manos puede hacer maravillas” (2015: 195).

La afición por el ideal de la neutralidad viene dada por la expectativa de los tecnoentusiastas de eliminar los sesgos producto de la intervención humana, sesgos que aprecian como negativos no por sus resultados e impacto a nivel social, sino por su asimilación a la subjetividad como contaminante del componente científico de la tecnología. Lauren Klein y Catherine D’Ignazio, en su libro “Data Feminism” explican la pretendida neutralidad de los datos y ofrecen una fórmula condensada de dicha racionalidad que aplica también a las tecnologías digitales: “the more plain, the more neutral; the more neutral, the more objective; and the more objective, the more true” (2020: 76).

Una posición llamada por el autor como tecnoestructuralista, presta atención a la intención que subyace en el diseño de las tecnologías de la información y la comunicación o las tecnologías digitales. Las que son ocultas y no tan ocultas, reconociendo el rol y presencia de los sesgos humanos, viendo no a través de los lentes binarios entre lo bueno y lo malo de la tecnología, sino reconociendo que estas son partícipes de estructuras del poder existente o en surgimiento y que, por lo mismo, estas “conceal the ideologies and political agendas of their creators” (2012: 298) lo que invita a preguntar ¿cómo las tecnologías digitales reestructuran las relaciones sociales y políticas?, ¿a qué nuevos actores introducen en determinados escenarios?, entre otros (Morozov, 2015).

Que una tecnología pueda a un mismo tiempo “centralizar y descentralizar, homogeneizar y pluralizar, empoderar y desempoderar” (Morozov, 2015: 196) eleva la importancia sobre las relaciones de poder que influyen en su uso y despliegue así como sus funcionalidades y su variación según la temporalidad que se trate. Examinar las relaciones de poder de la tecnología implica, entre otros, describir y reconocer la estructura del sistema de privilegios y opresión, cómo se configuran y experimentan por las personas en posiciones menos aventajadas, entre otros.

Klein y D'Ignazio (2020) retoman, a propósito de las discusiones sobre las relaciones de poder que se expresan en los datos como insumo de las tecnologías digitales, la importancia de reconocer la “mátrix de dominación” o los cuatro terrenos en que las relaciones de poder se expresan: el terreno estructural de las políticas y las leyes que codifican y organizan la opresión; el terreno disciplinante, que maneja y administra la opresión a través de las burocracias y jerarquías; el terreno de lo hegemónico en que se inscriben las ideas opresivas como la cultura y los medios de comunicación; y el terreno de las relaciones interpersonales, en que el individuo experimenta la opresión.

Este ejercicio laborioso del tecnoestructuralismo que, según hemos descrito al acudir a Morozov, apunta por identificar las relaciones de poder en que se inscriben las tecnologías digitales y sus promesas para compararlas con las necesidades que dice resolver y las personas a las que impacta. A su vez, examina la legitimidad y moralidad de su uso y despliegue así como el papel que desempeñan sus promotores; entre otros, requiere también de un ejercicio anterior al que apunta este descrito: identificar cuales son las voces, enfoques y retos que advierten quienes refieren a las tecnologías digitales que se despliegan y usan en la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas.

Ahora bien, uno de los retos de adoptar esta postura tecnocrítica de la tecnología en la cuestión de los refugiados y la acción humanitaria es entender a qué sociedad y líderes debemos cuestionar ¿a la del Estado hospedador en que transitan o habitan temporalmente hasta llegar a su destino final?, ¿a la del Estado en cuyas manos se encuentra reconocer la calidad de asilo a la persona?, ¿a la del Estado del que estas huyen? Esta última es una pregunta también urgente si la mirada crítica interpela las cuestiones en torno al poder, la legitimidad y la moralidad que obligan a ponerle un nombre a ese sujeto que lo detenta o ejerce.

También, implica reconocer que, pese a la impopularidad de la tarea, los sujetos de escrutinio no pueden ni deben ser en exclusivo los Estados sino también a los actores humanitarios más importantes en materia de refugiados como ACNUR, y otros que pertenecen al sistema de las Naciones Unidas, o que pertenecen al ámbito no estatal y por supuesto, de los innovadores de *Silicon Valley* que se han puesto la camiseta edulcorada de la acción humanitaria sin apropiarse necesariamente de sus principios. Burns advierte la resistencia a la crítica de estos dos últimos actores “because of humanitarianism’s appeal to notions of altruism, global citizenry, and saving lives” (2019: 4).

Mirar de manera crítica las promesas de las tecnologías digitales en esa materia implica reconocer, al mismo tiempo, las fallas de la gestión de la crisis de refugiados a través de la acción humanitaria. Comprender que las geografías del poder en que transitan y habitan las personas refugiadas se manifiestan a través de sistemas dispares y diferenciados de gobernanza como sucede en los campos de refugiados, los centros de detención, los corredores de movilidad por tierra y mar, entre otros.

Después de responder a las preguntas sobre cómo las tecnologías digitales impactan en el poder existente o emergente, cómo se legitima y a quién para la consecución de qué objetivos, y cuál es la moralidad con la que las tecnologías

digitales homogenizan la acción humanitaria que beneficia a las personas refugiadas, la pregunta habrá de ser ¿qué estaremos dispuestos a hacer si la respuesta nos advierte del tránsito sobre un camino peligroso e incorrecto? Morozov no lo dice así, pero la respuesta lógica debería ser el cambio ¿hacia qué?, dependerá del diagnóstico sobre el estado de cosas, la voluntad de los actores involucrados por aceptar el problema, entre múltiples factores.

Si su intención de llegar con este escrito hasta ese estadio de previsión de alternativas para el cambio, lo que se espera con el capítulo siguiente, atendiendo esta visión crítica de la tecnología que hemos descrito hasta ahora, es identificar el estado de la discusión sobre el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria dirigida a personas refugiadas. Discusión en la que se espera entender cómo se manifiestan las posturas más o menos cercanas al tecnoentusiasmo, qué escenarios advierten a manera de retos y riesgos quienes participan en ella, qué visión ofrece sobre el (o los) problema(s) que creen que resuelve(n) las tecnologías digitales, entre otros.

En resumen. En la sección subtitulada “la acción humanitaria y sus principios” se proveyó un marco conceptual amplio sobre el contenido de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia que tienen más o menos una vocación universal entre quienes desenvuelven la acción humanitaria.

Se reconoció, palabras más, palabras menos, que no ha habido hasta ahora una suerte de “época dorada” de la acción humanitaria ni sus principios (Ferris, 2011). Las fallas sobre la operacionalización de estos últimos siguen alimentando debates en la actualidad sobre su conveniencia o relevancia. Sin embargo, los más importantes actores del sistema de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas, como ACNUR y OCHA mantienen apego al contenido teleológico que estos proponen.

La historia de la acción humanitaria demuestra que, pese a la idea sobre la importancia de los principios orientadores, su contenido ha sido en repetidas ocasiones puesta en duda o ha sido contradicha directamente. Por ejemplo, en los procesos de entrega de ayuda y socorro en los que la determinación de la calidad del beneficiario como tal, ha dependido no de la condición humana del otro sino de otros factores asociados a una suerte de política del merecimiento dictada por los donantes o los intermediarios de la acción humanitaria.

La discriminación o la distinción entre a quiénes se entrega ayuda y socorro y quiénes no, hace parte del ADN de la acción humanitaria desde su inicio formal que tuvo lugar con el CICR. También lo es la intensa politización de su alcance y cobertura, en donde los Estados actúan como el jugador de mayor peso y poder frente a los actores humanitarios no estatales que, para realizar su mandato, han tenido que ceder a su presión en más de una ocasión; y la producción de efectos indeseados pese a sus propósitos bienintencionados.

La nueva acción humanitaria, que se distingue de ese otro período clásico de consolidación sobre el contenido de los principios y de repetidas experiencias que

hablaban de sus virtudes y defectos; tiene lugar en un escenario de securitización y repliegue de los Estados como actores y financiadores de la misma, situación que ha dado paso al ingreso de otros no tradicionales, como el sector privado.

En la sección sobre cómo es la acción humanitaria que se dirige hacia las personas refugiadas señalamos algunos de los retos operativos y sustantivos que enfrenta el derecho internacional de las personas refugiadas, como la aplicación del marco internacional de protección a las personas en desplazamiento interno forzado o si la interpretación de la expresión “persecución” podría comprender a actores no estatales, entre otros.

Dijimos que la aplicación de este marco jurídico internacional se ha dado en un sentido que, en las últimas décadas, ha tenido lugar en un contexto socio político global desfavorable para las personas refugiadas. La securitización de la migración, la migración mixta, y más recientemente el Covid-19 ha derivado en el cierre antes que en la apertura de las fronteras de los países.

En dicho escenario, rescatamos el valor que tiene la acción humanitaria. Aquella es el puente que media entre las personas refugiadas y los Estados hospedadores y de destino. En ocasiones, es en actores como ACNUR, el más importante actor no estatal en la materia, en quien algunos Estados delegan algunos de sus deberes, como los de determinación del estatus de refugiado, entre otros.

La acción humanitaria es esencial, no solo por su rol de intermediación sino, además, porque los flujos de personas refugiadas aumentarán con los años progresivamente. A la par, el aumento en la demanda no se ha correspondido en las últimas décadas, ni recientemente, con el aumento de la financiación de las necesidades que enfrenta la acción humanitaria que se procura a las personas refugiadas.

La desfinanciación, producto de la distribución inequitativa de recursos así como de la restricción en el bolsillo de los países más ricos acentúa la carga de los países en desarrollo, que tradicionalmente, han sido los receptores de la mayor cantidad de personas refugiadas en el mundo (A. Binder y Koddenbrock, 2013; Binder, 2017; Churruca-Muguruza, 2018). Dicho panorama, aunado a la manera en que los financiadores condicionan a actores como ACNUR y OCHA hacia qué asuntos priorizar su gasto, ha dado paso a un escenario de mercantilización de la acción humanitaria gracias a la mayor participación del sector privado producto de las estrategias de diversificación de recursos a que han tenido que acudir los intermediarios tradicionales del sistema de Naciones Unidas.¹

Por el rol protagónico que tienen actores como ACNUR en materia de refugiados, prestamos atención a la manera en que su financiación impacta en la realización de su mandato, pero, sobre todo, en cómo este responde ante sus donantes, los Estados hospedadores y más importante aún, las personas refugiadas.

Retomamos los conceptos de responsabilidad pasiva, activa, vertical y horizontal de Jacobsen y Sandvick. El balance sobre cómo ACNUR se dicta normas para regularse a sí y sus agentes (activa), cómo vigila el cumplimiento de la Convención de 1951 por los Estados parte (pasiva), cómo responde ante los

¹ En su más reciente informe sobre requerimientos financieros para 2020-2021, ACNUR identificó al sector privado como un sector estratégico al cual acudir para resolver su brecha de financiación y que incluye fortalecer y ampliar lazos con corporaciones, fundaciones y filántropos privados (UNHCR, 2020a, 2020b).

Estados hospedadores (horizontal), y cómo lo hace frente a las personas refugiadas (vertical), deja dudas sobre la ambigüedad con que actúa y por cómo las personas afectadas por el resultado de sus operaciones se ven imposibilitadas de ejercer alguna acción judicial para la defensa de sus derechos.

Las personas refugiadas en ese escenario, se ven en un grado de vulnerabilidad notable. No solo dependen de un actor, un intermediario, amparado en regímenes de inmunidad, sino que suponer accionar en su contra demanda un escenario de ejercicio de derechos ideal, ajeno a las personas refugiadas alejadas geográficamente de los sistemas de justicia o desincentivadas por la idea de provocar decisiones discrecionales de las autoridades migratorias que obren en su contra.

En la última sección, sobre cómo aterrizar el uso de las tecnologías digitales en la acción humanitaria para la atención de las personas refugiadas, hicimos hincapié en la continua puerta abierta que representó para el sector privado de las tecnologías de la información y la comunicación, el repliegue de los Estados en la financiación de la acción humanitaria, así como la narrativa global del ICT4D sobre el uso de las tecnologías para el desarrollo y que fue afirmada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2000 y de Desarrollo Sostenible de 2015.

La narrativa del ICT4D se apoya en una visión optimista de las tecnologías digitales como vehículos del progreso económico y de erradicación de la pobreza, pese a las desigualdades de base que condicionan aspectos como su acceso, uso y apropiación y que no son las mismas para los países del mundo.

El aterrizaje concreto del ICT4D a la acción humanitaria ha tenido lugar a través de tres estrategias: el *branding*, es decir, como el sector privado de las tecnologías ha apropiado la acción humanitaria como un nuevo producto con las lógicas de mercado que vienen detrás. La segunda es la narrativa de la eficacia, que recuerda su experticia para hacer más y mejor aquello que precisan los actores que despliegan la acción humanitaria en escenarios donde los recursos son escasos y deben ser optimizados. Por último, la apropiación del objetivo de “salvar vidas” como un nuevo *slogan* del sector de las tecnologías, donde cada producto vendido cuenta como una vida salvada.

Hicimos un recuento de los principales despliegues tecnológicos que han tenido lugar en el ámbito humanitario que impacta en las personas refugiadas, y dijimos cómo dichos despliegues se han enmarcado en una visión tecno-entusiasta de la tecnología.

Acudimos a Evgeny Morozov, creador de dicho concepto, quien explica los riesgos y defectos de la mirada puramente entusiasta de las tecnologías digitales. Suponer su buenismo y dar por sentada su neutralidad no solo reduce la complejidad de la realidad a una visión según la cual la tecnología es una suerte de panacea, sino que olvida la importancia sobre la pregunta en torno al problema que se quiere resolver a través de su uso y despliegue y pone en peligro otros valores importantes cuando se lleva a cabo ciegamente esa visión y que, para la acción humanitaria, puede suponer el sacrificio de sus propios principios.

Este propone una mirada crítica que denomina como tecno-estructuralismo. Según esta mirada es preciso desprenderse y dudar de las promesas en torno a la efectividad, la transparencia, mayor información y capacidad de analizarla, así

como la novedad de las tecnologías digitales; para girar la mirada hacia las relaciones de poder que reproduce o amplifica, sobre la legitimidad y moralidad con la que homogeniza o reviste ciertas prácticas o discursos.

Se trata de una mirada que debe poder cuestionar a la tecnología, pero especialmente a las personas que la despliegan y la sociedad a la que impacta y la adopta sin que deba dársele a ninguna un pase libre en materia de ética.

En el próximo capítulo, esa visión crítica será útil para distinguir más fácilmente las visiones y posturas que se acercan o se alejan de la visión tecno-entusiasta. Así, el objetivo del capítulo siguiente es poder proveer un mapa –aunque incompleto– sobre una realidad que no sucede exclusivamente en los escritorios, sino que está ocurriendo al tiempo que se escribe esta tesis con efectos tangibles sobre la vida de personas que se encuentran en situaciones extremas de vulnerabilidad y que huyen de sus Estados o lugares de origen.

Se espera que dicho mapa contribuya a la delimitación de la geografía de una discusión mucho más amplia sobre el uso y despliegue de tecnologías digitales en espacios desregulados y de gobernanza difusa que impactan en la vida de poblaciones en continuo tránsito.

1. Tecnologías digitales, acción humanitaria y personas refugiadas: aproximación a los riesgos para la protección de datos

En el capítulo anterior proveímos un marco de contexto sobre el ideal de la acción humanitaria y sus principios. A su vez, vimos cómo algunos aspectos que dan cuenta de la acción humanitaria que se procura a las personas refugiadas y cómo, en dicho contexto, habían aterrizado las tecnologías digitales para responder a necesidades que advertimos en torno a la eficacia, la transparencia y la optimización de recursos en un escenario de financiación decreciente y de retirada de los Estados como principal actor humanitario.

Con este panorama, la revisión de la literatura que sigue a continuación busca proveer al lector de una geografía de la discusión sobre el despliegue y uso de las tecnologías digitales en la acción humanitaria para las personas refugiadas. Dicha geografía se limita por dos aspectos específicos: idioma, pues se revisa literatura disponible en español e inglés; y tiempo, que comprende un espectro de seis años que se extienden desde el año 2015 hasta el actual.

En la literatura revisada, se seleccionaron² artículos publicados en revistas académicas, en *blogs*, reportes o informes de conferencias, capítulos de libros, informes de investigación, entre otros. Se conformó un grupo total de 60 lecturas en cuya autoría participan organizaciones de la sociedad civil, academia, *think tanks*, organismos de las Naciones Unidas, entre otros.

El análisis que sigue busca responder a preguntas como ¿cuáles son los riesgos advertidos por la literatura en torno a la protección de datos de las personas refugiadas expuestas al despliegue de tecnologías digitales por parte de agentes humanitarios?, ¿qué actores destacan como más relevantes en ese escenario y

² Sugiero consultar la sección de metodología en la que se describe en detalle cómo fue llevado a cabo el proceso de selección de la literatura que se revisa en este capítulo.

qué tecnologías digitales son más comunes en dicho contexto?, ¿qué casos de éxito o fracaso mencionan para demostrar su postura o preocupación en torno a dichos riesgos?

Para facilitar el análisis sobre las preguntas propuestas, presentamos dos niveles de aproximación que son a su vez las secciones de este capítulo: el primero, enfocado en la revisión de los estándares en materia de protección de datos que permitan un punto de referencia sobre las buenas prácticas en dicha materia. En la segunda sección, se presenta la recopilación de los riesgos advertidos por la literatura. Al cierre de este capítulo se recogen algunas ideas de cierre para transitar al capítulo siguiente.

2. Privacidad y protección de datos: el “deber ser”

El derecho a la privacidad es un derecho humano de recepción universal según las Naciones Unidas (UN High Commissioner for Human Rights, 2014). Se basa en “la presunción de que el individuo debe tener una esfera de desarrollo autónomo, interacción y libertad, una ‘esfera privada’ con o sin relación con otras y libre de la intervención del Estado y de la intervención excesiva no solicitada de otros individuos no invitados” (UN High Commissioner for Human Rights, 2015, prr. 5).

Es un derecho esencial para el libre desarrollo de la personalidad y la identidad de la persona. Es una precondition esencial para la protección de valores fundamentales, incluyendo la libertad, la dignidad, la equidad y la libertad de la intrusión del gobierno lo cual constituye un ingrediente para habilitar la existencia de las sociedades democráticas (UN Human Rights Council Special & Rapporteur on the Right to Privacy, 2019).

La privacidad también está íntimamente asociada a la realización de otros derechos como el derecho a la salud, derechos de raigambre democrático como la protesta, la libertad de expresión y la libre asociación a través de las garantías del anonimato, entre otros. Por tanto, su afectación puede limitar el ejercicio de otros derechos humanos (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2000; UN Human Rights Council Special & Rapporteur on the Right to Privacy, 2019).

Este derecho a la privacidad se encuentra consagrado, con algunas variaciones en su contenido, en instrumentos de alcance global³ y regional.⁴ Su núcleo esencial apunta a la protección de la integridad y confidencialidad de las comunicaciones, el domicilio, la vida familiar y vida personal de la injerencia o ataques arbitrarios o ilegales por parte de terceros.

3 Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 12), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17), Convención de los Derechos del Niño (art. 16), Convención Internacional para la Protección de todos los Migrantes Trabajadores y los Miembros de su Familia (art. 14)

4 En la región americana: la Convención Americana de Derechos Humanos (art.11), en la Declaración Americana sobre Derechos Humanos (art. 5). En la región europea: en la Convención Europea de Derechos Humanos (art. 8), la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 7 y 8). En oriente: la Carta Árabe de Derechos Humanos (art. 16 y 21), Declaración del Cairo de Derechos Humanos (art. 18). En el continente africano: la Carta Africana de Derechos y bienestar del Niño (art. 19). Y en el sudeste asiático: la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (art.21)

Su ámbito de aplicación se extiende a la información contenida en –y producida por medio de– las tecnologías digitales. Información que puede referirse a la persona, sus comunicaciones, su vida familiar y esfera íntima. La privacidad cubre tanto el contenido de las comunicaciones como los metadatos asociados a ellas pues, de su procesamiento, se puede obtener información detallada sobre los hábitos, comportamientos, preferencias privadas e identidad de una persona. Protege a la persona de interferencias ilegales o arbitrarias cuando emanan del Estado o de personas naturales o jurídicas (UN High Commissioner for Human Rights, 2014, 2015; UN Human Rights Committee, 1988).

El Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó que la aplicación de este derecho no puede discriminar por razones de nacionalidad ni puede ser restringida su aplicabilidad por consideraciones basadas en la extranjería o irregularidad de la persona (2014). Es más, el Comentario General n. 31 del Comité de Derechos Humanos reafirmó que los Estados obligados por el contenido del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, deben respetar los derechos fuera de su territorio de la misma forma en que lo harían dentro de sus fronteras (UN Human Rights Committee, 2000).

El Alto Comisionado reiteró que la consagración del derecho a la privacidad en el art. 17 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (2014) no hace excepciones y debe leerse en consonancia con el texto del artículo 26 según el cual todas las personas son iguales ante la ley. Cualquier previsión orientada a limitar la efectividad del derecho a la privacidad según la nacionalidad de la persona debe satisfacer los requisitos de proporcionalidad, necesidad y legalidad para que tenga un carácter legítimo.

La privacidad como derecho humano contiene una facultad que habilita a la persona a ejercer control sobre su información personal cuando quiera que esta esté siendo procesada por terceros (UN Human Rights Council & Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of opinion and expression, 2011, 2013; UN General Assembly, 2019).

El ejercicio de tal capacidad, reconocida bajo el derecho de protección de datos, se encuentra orientado bajo una serie de principios de adopción internacional y amplio reconocimiento. Aquellos se encuentran contenidos en el Convenio 108 del Consejo de Europa de 1981 y su versión actualizada de 2018,⁵ los Lineamientos⁶ de la Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación OCDE de 1980, los principios rectores sobre la reglamentación de ficheros computarizados de datos personales de la ONU de 1995, los principios para la Cooperación Económica de

5 Se trata del Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, suscrito el 28 de enero de 1981, adoptado en Estrasburgo. Su protocolo adicional al Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos de carácter personal, a las autoridades de control y a los flujos transfronterizos de datos, suscrito el 8 de noviembre de 2001 en Estrasburgo. Su texto ha sido adoptado por países fuera del ámbito comunitario europeo, comprendiendo por ejemplo a algunos de América Latina como Uruguay, Argentina, y México. Más recientemente, el 18 de mayo de 2018 se modernizó su texto. A efectos de este texto, la referencia al Convenio 108 también comprende su versión actualizada según el texto del Protocolo CETS n. 223.

6 Se trata de las Directrices relativas a la protección de la intimidad y de la circulación transfronteriza de datos personales, suscritas el 23 de septiembre de 1980 con el ánimo de ayudar a “armonizar la legislación nacional relativa a la intimidad y que, a la vez que defiendan tales derechos [la intimidad en relación a los datos personales] impidan interrupciones en la circulación internacional de datos” (OECD, 1980).

Asia-Pacífico,⁷ los principios del ámbito interamericano adoptados en 2012 y actualizados en el año 2021, y del ámbito africano⁸ del año 2020, entre otros.⁹

Todos ellos¹⁰ constituyen el canon o estándares del debido tratamiento de la información personal en las legislaciones de este tipo que han sido sancionadas a la fecha (Wacks, 2015). En lo que sigue, y previo a la identificación de riesgos advertidos por la literatura revisada, haremos una revisión breve de dichos principios sin entrar a discutir el diseño específico de alguna legislación.¹¹

En una lectura conjunta de aquellos instrumentos internacionales y regionales, se incluyen *el principio de legalidad y el de lealtad*, según los cuales el tratamiento debe atender a un propósito legítimo consagrado en la ley (como el cumplimiento de un deber legal o contractual, el tratamiento para permitir la provisión de un servicio o bien, etc.) o atender al consentimiento de la persona. La recopilación

7 Adoptados por primera vez en 2005 y actualizados en 2015. Orientados, en esencia, en los lineamientos de la OCDE de 1980 (Charles Raul y Porath, 2020).

8 Que se encuentran contenidos en la Convención de la Unión Africana sobre Ciberseguridad y Protección de Datos.

9 Entre otros textos que refieren a la protección de datos de las personas refugiadas añadimos lo previsto por el Pacto Global para las Migraciones, un Informe del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, y un informe reciente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre debido proceso para la determinación de la condición de persona refugiada, apátrida y el otorgamiento de protección complementaria, de 2020. Pese a que refieren a la protección de datos y deber de confidencialidad de la información de las personas refugiadas, no proveen un marco ampliado sobre el conjunto de obligaciones, acciones o medidas que deben asumir todos los actores involucrados en el tratamiento de sus datos. No obviamos dichas referencias en todo caso pues afirman el conjunto de estándares aplicables en la materia y al que referimos en los principios de este segundo capítulo.

En 2016 los gobiernos de 193 Estados miembro de Naciones Unidas firmaron el Pacto Mundial para la Migración a través de la Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes. El Pacto Mundial reconoce la necesidad de proveer un abordaje integral a la crisis de refugiados. Dicho pacto comprende a su vez un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como un Pacto Mundial sobre los Refugiados, ambos del 2018. El Pacto Mundial no es legalmente vinculante. Fija una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados negociadores para aproximarse a todas las dimensiones de la migración. En materia de protección de datos la Declaración propone un enfoque de doble vía. Uno en el que se precisa la necesidad de recolectar datos sobre la migración para que los Estados puedan diseñar mejores políticas públicas de abordaje de la migración. Otro, de captura de los datos personales de las personas refugiadas en condiciones que protejan su privacidad sin importar su estatus, debiendo proteger sus derechos humanos en todo momento. En la jornada de huida de las personas refugiadas, el Pacto Mundial para los Refugiados reafirma la necesidad de capturar sus datos personales con el fin de identificarlas para asistirlos y proveerles condiciones de protección. El registro individual de datos podrá ser asistido por el uso de tecnologías biométricas que será coordinado por la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas en colaboración con otros actores (ACNUR, 2018).

También, la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas en 2014 en el informe "The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation" previó con relación a la captura de datos personales de las personas migrantes y refugiadas el deber de protegerlos a través de "firewalls" para que no fueran accedidos por las autoridades migratorias del territorio en que estas se encontraran (United Nations, 2014). Y por último, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos refiere que la confidencialidad constituye una garantía de protección contra terceros, y que se reconoce a la persona el derecho de acceso a sus archivos. Se debe respetar en el tratamiento de los datos de la persona refugiada el principio de finalidad y se impone el deber de no compartir su información a terceros países salvo que así lo autorice el titular del dato de manera expresa, libre e informada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

10 Entendemos que los instrumentos revisados pueden tener una nomenclatura distinta a la de "principios" (como sucede con los lineamientos de la OCDE), sin embargo, usaremos la expresión "principios" pese a que puede existir una variación en el significante de cada instrumento concreto.

11 Presentamos algunos principios de manera integrada debido a la interrelación que sostienen entre sí, con el fin de compactar en algunos casos la revisión que sigue, lo cual no desdice ni de su validez ni de su importancia.

de los datos, además, debe ser llevada a cabo a través de medios leales y legítimos (African Union, 2020; OEA, 2021; OECD, 1980; UN General Assembly, 1995; Council of Europe, 2018).

El principio de finalidad y el de conservación limitada. La finalidad indefinida, incierta, imprecisa o ilimitada se considera ilegal. La legitimidad sobre quién puede llevar a cabo la recolección de los datos depende de las finalidades advertidas que justifican el tratamiento. Finalidades adicionales a la advertida inicialmente precisan por su cuenta una justificación legal (consagrada en la ley o autorizada expresamente por la persona) que debe asociarse a la finalidad inicial, de manera que el tratamiento orientado a nuevos fines no sea inesperado o sorpresivo para el titular de los datos (African Union, 2020; Council of Europe, 2018; OEA, 2021; OECD, 1980; UN General Assembly, 1995).

También prevé que el uso y divulgación de dicha información debe ajustarse a la finalidad específica consagrada en dicho marco legal o la finalidad consentida por la persona quien, previamente, debió haber sido informada de manera suficiente, transparente y accesible sobre quién estará a cargo del tratamiento de sus datos, cómo los protegerá, para qué los recolecta y por cuánto tiempo será tratada su información.

La conservación de los datos debe poder extenderse por un tiempo específico y necesario que permita la realización de las finalidades advertidas. Si los datos se conservan con fines históricos, estadísticos o científicos deberá ajustarse a los tiempos consagrados en una ley específica.

El principio de transparencia. Trata de la necesidad de informar a la persona sobre cómo están siendo recolectados sus datos, qué datos serán recolectados y para qué fines serán empleados, cómo serán asegurados, qué riesgos existen asociados al tratamiento, con qué terceros y para qué fines serán compartidos sus datos, qué derechos tiene la persona titular de los datos y cómo podrá ejercerlos. Información que debe ser entregada de manera clara y accesible antes de que ocurra el tratamiento, pero también, cuando esta eleve pedidos de acceso a su propia información al responsable del tratamiento de sus datos. Cuando el consentimiento no sea la base legal del tratamiento, esta en todo caso debe poder ser informada de manera transparente sobre el tratamiento de su información (African Union, 2020; APEC, 2015; Council of Europe, 2018; OEA, 2021).

El principio de consentimiento. La persona, frente a dicha información, está en la facultad de autorizar o no el tratamiento de sus datos. Su consentimiento, cuando sea prestado, deberá ser previo al tratamiento, expresado de manera inequívoca, libre e informada. Su consentimiento debe poder ser manifestado durante el ciclo de vida del dato si las condiciones del tratamiento varían o son modificadas por su responsable (African Union, 2020; APEC, 2015; Council of Europe, 2018; OEA, 2021; OECD, 1980; UN General Assembly, 1995).

El principio de minimización, implica que el tratamiento de la información debe limitarse solo a los datos que sean necesarios, relevantes y adecuados para la satisfacción del objeto o propósito previsto. El propósito del tratamiento debe poder ser realizado con información lo menos invasiva posible (Council of Europe, 2018; OEA, 2021).

El principio de exactitud refiere a la necesidad de que los datos se encuentren actualizados y completos. Su veracidad no debe ser alterada. En caso de encontrarse desactualizados, deben ser borrados o rectificadas por el responsable o encargado del tratamiento (African Union, 2020; APEC, 2015; Council of Europe, 2018; OEA, 2021; OECD, 1980; UN General Assembly, 1995).

El principio de seguridad y el de confidencialidad implican el despliegue de medidas técnicas, administrativas y organizacionales razonables que permitan asegurar la protección de la información en contra de accesos, tratamientos o su transmisión a terceros no autorizados o ilegítimos. Dichas medidas deben poder ser revisadas regularmente y auditadas (African Union, 2020; APEC, 2015; Council of Europe, 2018; OEA, 2021; OECD, 1980; UN General Assembly, 1995).

En caso de tratarse de datos que no deben ser divulgados, accedidos por terceros o emplearse para finalidades distintas de las originales, debería poder emplearse medidas para garantizar la confidencialidad y seguridad de los mismos. De manera particular, el Convenio 108 prevé al respecto, que las brechas de seguridad en que los datos del titular se han perdido, han sido divulgados o alterados, el responsable del tratamiento debe notificar a las autoridades de lo sucedido y si esta tiene la potencialidad de perjudicar a la persona en el ejercicio de otros derechos, debe también notificar sin demora (Council of Europe, 2018).

El de responsabilidad y rendición de cuentas dicta que los responsables y encargados del tratamiento de datos adopten activa y continuamente las medidas técnicas y organizacionales adecuadas para garantizar que el tratamiento se adecúa a los principios referidos más arriba. Su cumplimiento debiera ser auditado o supervisado de manera periódica (African Union, 2020; APEC, 2015; Council of Europe, 2018; OEA, 2021).

Además, los principios revisados reconocen un conjunto de derechos al titular de los datos, los de *acceso, rectificación, cancelación y oposición* o reconocimiento del ejercicio de derechos ARCO. El ejercicio de dichas facultades debe poder ser facilitado mediante un mecanismo razonable, ágil, sencillo, eficaz y gratuito (African Union, 2020; APEC, 2015; Council of Europe, 2018; OEA, 2021; OECD, 1980; UN General Assembly, 1995).

Ahora bien, estos principios y el conjunto de derechos ARCO aplican especialmente frente al tratamiento de los datos personales. Sin embargo, existe en el grupo de datos personales un subconjunto de datos frente a los que estos principios y derechos son aplicables y que reciben, a su vez, un grado de protección mayor: los datos sensibles. Los datos sensibles son una categoría especial de datos personales reconocidos así tanto en los principios interamericanos (principio 9), africanos (artículo 14) según el Convenio 108 en su versión modernizada (artículo 6), y los principios de Asia-Pacífico (principio 7).

Son sensibles pues su tratamiento puede derivar en afectaciones graves a otros derechos, en tanto que suelen referirse, por ejemplo, al origen racial o étnico de las personas, sus creencias religiosas, afiliación sindical o a organizaciones de derechos humanos, sobre su salud (sexual y reproductiva), datos genéticos que pueden informar sobre la relación de la persona en procesos o sentencias penales, y los datos biométricos que identifican de manera única a su titular. Información

que puede ser empleada de manera indebida, derivando en eventos de discriminación en contra de su titular.

Los datos biométricos, como una subcategoría entre los datos sensibles, son producto de la medición de los rasgos biológicos o comportamentales de una persona. Estos se dividen, a su vez, en rasgos biológicos tales como su ADN, huellas digitales, su rostro, voz e iris, el patrón de sus venas o densidad ósea, la geometría de las manos u oídos, su olor. Y rasgos comportamentales, como las emociones, el patrón al caminar o al firmar, entre otros. Los datos biométricos son particularmente apetecidos en los procesos de asociación entre un individuo y su identidad personal con dos fines: identificación o verificación (Jain, 2011).

Los procesos de identificación o verificación de la identidad se distinguen no solo por la pregunta a la que cada uno busca responder —¿quién es esta persona?— y aquella, si la persona es quien dice ser, sino especialmente por cómo sucede a nivel técnico. Los procesos de identificación implican la comparación de un dato biométrico transformado en una plantilla (o *template*) y su comparación con cientos de otras plantillas que reposan en una base de datos. La verificación consiste, por su parte, en la comprobación de la coincidencia entre dicha plantilla y otra previamente almacenada de una persona particular. En ambos casos se espera un grado de compatibilidad entre la plantilla provista por la persona y aquella otra contra la cual se la compara (Fairhurst, 2018).

Tradicionalmente, los procesos de asociación entre un individuo y su identidad —o verificación— han dependido de (i) lo que sabe la persona (una contraseña o clave), y (ii) lo que tiene una persona (un token, una tarjeta) o una combinación de ambos. Los datos biométricos introducen una nueva modalidad de establecimiento de la identidad a partir de lo que la *persona es*, lo cual, en teoría, adquiere valor pues se trata de información que la persona no puede en principio modificar y, por ello, reduce las posibilidades de fraude y suplantación (Fairhurst, 2018; Jain *et al.*, 2011).

Esta característica resulta especialmente atractiva en el manejo de la identidad de una población para la prestación de bienes y servicios o la investigación y prevención del crimen (Jain *et al.*, 2011), entre otros. También sirve para proveer seguridad en actividades cotidianas que son facilitadas a través del uso de las tecnologías digitales en las que la memorización de lo que sabe una persona, como principal mecanismo de seguridad y establecimiento de su identidad, no solo resulta inconveniente sino poco práctica ante la necesidad continua de probar quiénes somos y que somos quienes afirmamos ser (para desbloquear un teléfono inteligente, realizar una operación bancaria, recibir un beneficio social, etc.)

Las ventajas de los datos biométricos para facilitar los procesos de establecimiento de la identidad de una persona, según Fairhurst (2018), son al menos cuatro. La primera, se trata de información personal *universal*, es decir, todas las personas la poseen y procesan de manera manual o (cada vez más) automática, permiten identificar a una persona en cualquier parte del mundo. La segunda, se trata de información personal *única*, no hay dos personas con la misma información biométrica. La tercera, se trata de información personal que *permanece* en el tiempo. Y la cuarta, se trata de información que no es ambigua en los procesos de

determinación de la identidad de alguien. Por supuesto, los datos biométricos que permiten concretar mejor esas ventajas son, por lo general, los rasgos físicos o biológicos de la persona puesto que los comportamientos pueden ser menos confiables.

El tratamiento de los datos biométricos, en tanto que jurídicamente datos sensibles, y según la lectura de los principios del Convenio 108, de la región Asia-Pacífico, de la región americana y los de África se ajusta a uno de dos modelos generales de tratamiento.

El primero prevé una cláusula de prohibición con un marco de excepciones limitado. Excepciones que suelen ser de dos tipos: las que se amparan en criterios ajenos al consentimiento de la persona, en donde la necesidad de provisión de un servicio o la realización de una actividad esencial sirve como mecanismo de autorización;¹² y la base que se apoya específicamente en el consentimiento de la persona. Y el segundo, en donde se autoriza al tratamiento solo cuando medidas adecuadas de seguridad hayan sido adoptadas, una vez adoptadas, el consentimiento será también –entre otras previsiones contenidas en la ley correspondiente– la base para proceder al tratamiento.

En el primer modelo se pueden leer previsiones de este tipo:

El tratamiento de: datos genéticos; datos personales relacionados con delitos, procesos penales y sentencias penales de condena, y medidas de seguridad relacionadas; datos biométricos que identifican únicamente a una persona; datos personales por la información que revelan en relación con los orígenes raciales o étnicos, opiniones políticas, afiliaciones sindicales, creencias religiosas u otras, salud o vida sexual, *estará permitido únicamente cuando se consagren garantías apropiadas conforme a la ley, complementando aquellas del presente Convenio.* (Council of Europe, 2018, art. 6). (Subrayado propio)

Sobre el segundo modelo que advertimos (African Union, 2020, art. 14):

State parties shall undertake to prohibit any data collection and processing revealing racial, ethnic and regional origin, parental filiation, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade union membership, sex life and genetic information or, more generally, data on the state of health of the data subject.

The prohibitions set forth in Article 14.1 shall not apply to the following categories where (Subrayado propio):

- ▶ Processing relates to data which are manifestly made public by the data subject;
- ▶ The data subject has given his/her written consent, by any means, to the processing and in conformity with extant texts;
- ▶ Processing is necessary to protect vital interests of the data subject or of another person where the data subject is physically or legally incapable of giving his/her consent;
- ▶ Processing, particularly of genetic data, is required for the establishment, exercise or defence (sic.) of legal claims;
- ▶ A judicial procedure or criminal investigation has been instituted;
- ▶ Processing is necessary in the public interest, especially for historical, statistical or scientific purposes;
- ▶ Processing is necessary for the performance of a contract to which the data subject is party or in order to take steps at the request for the data subject prior to entering into a contract;
- ▶ Processing is necessary for compliance with a legal or regulatory obligation to which the controller is subject;
- ▶ Processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest

12 Ejemplos de estos eventos son citados más abajo en el artículo 14 del Convenio de la Unión Africana.

or in the exercise of official authority or assigned by a public authority vested in the controller or in a third party to whom data are disclosed.

El tratamiento de datos sensibles –y biométricos–, con apego más o menos riguroso a alguno de estos dos modelos advertidos, se encuentra, en todo caso, sujeto a los más altos estándares de seguridad. Por ejemplo, así se advierte en el ámbito interamericano y en la región Asia-Pacífico:

Algunos tipos de datos personales, teniendo en cuenta su sensibilidad en contextos particulares, son especialmente susceptibles de causar daños considerables a las personas si se hace mal uso de ellos. Las categorías de estos datos y el alcance de su protección deberían indicarse claramente en la legislación y normativas nacionales. *Los responsables de los datos deberían adoptar medidas de privacidad y de seguridad reforzadas que sean acordes con la sensibilidad de los datos y su capacidad de hacer daño a los titulares de los datos* (OEA, 2021, ppio 9). (Subrayado propio)

Personal information controllers should protect personal information that they hold with appropriate safeguards against risks, such as loss or unauthorized access to personal information, or unauthorized destruction, use, modification or disclosure of information or other misuses. *Such safeguards should be proportional to the likelihood and severity of the harm threatened, the sensitivity of the information and the context in which it is held, and should be subject to periodic review and reassessment.* (APEC, 2015, ppio. 8). (Subrayado propio)

En un barrido a nivel global efectuado por la Conferencia en Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas UNCTAD (por sus siglas en inglés), se estimó que para abril de 2020 había al menos 128 países en el mundo de 194¹³ ¹⁴ oficialmente reconocidos que habían adoptado una ley de protección de datos (UNCTAD, 2020).

En los países que han adoptado una legislación sobre datos personales, se han introducido requerimientos adicionales para permitir a los responsables y encargados, el tratamiento de datos sensibles. Se pueden mencionar los siguientes:

► El deber de elaborar, previo al tratamiento, estudios de impacto en privacidad.¹⁵

► El deber de solicitar autorización previa a la autoridad de protección de datos para proceder al tratamiento de datos biométricos.¹⁶

¹³ El 66% de países contaban con una legislación; 10% tiene un proyecto de ley en curso, 19% no tiene legislación al respecto y sobre un 5% no se tienen datos.

¹⁴ En América Latina y el Caribe solo Guatemala, Cuba, Belice, Haití, Venezuela y Guyana no contaban con un régimen en la materia. En África, no lo tenían Guinea-Bissau, Sierra Leona, Liberia, Camerún, Burundi, República Centroafricana, Etiopía, Eritrea, Sudán, Egipto y Libia. En Oriente Medio, solo Siria. En el Sudeste Asiático ni Sri Lanka, Afganistán ni Bangladesh. Y en Asia solo Camboya, Timor Oriental y Brunei. Y, por último, en Oceanía no cuentan con legislación de este tipo Papúa Nueva Guinea, las Islas Salomón y Vanuatu. (UNCTAD, 2020)

¹⁵ Tal y como sucede en Brasil, donde el responsable y encargado del tratamiento debe describir, entre otros, la metodología usada para la recolección, las medidas de seguridad empleadas, los mecanismos de mitigación del riesgo, entre otros; así mismo en China, por recomendación del *Personal Information Security Specification*; y Suiza (DLA PIPER, 2021).

¹⁶ Tal y como sucede en Cabo Verde y Egipto (DLA PIPER, 2021).

► El deber de designar internamente un encargado u oficial de tratamiento de datos si entre los datos recolectados se encuentran los biométricos.¹⁷

► Exigencia de contar con un consentimiento separado para autorizar específicamente el tratamiento de datos biométricos.¹⁸

► La prohibición de transferencia de datos sensibles a otros países sin regulación o a terceros sin el mismo nivel de protección.¹⁹

► Registro de la base de datos, de los procesadores o controladores de datos o el deber de notificación previa al Ombudsman.²⁰

Algunos países amplían el listado de datos sensibles para considerar, entre ellos, otros cuyo riesgo de divulgación pueden impactar negativamente en los derechos de la persona.²¹

Entre las regulaciones de alcance regional o comunitario que imponen un estándar igualmente elevado para el tratamiento de datos sensibles destacan, por supuesto, el Reglamento General de Datos de la Unión Europea (o RPGD en adelante) vigente desde 2018.

Este instrumento adopta en su artículo 9 un modelo de prohibición general de su tratamiento advirtiendo un listado exhaustivo de excepciones (diez en total) que tienen como base el consentimiento expreso de la persona, la necesidad por razones de interés público, la necesidad para proteger intereses vitales de la persona, entre otras.²² Al respecto uno de los considerandos del Reglamento General señala:

17 Sucede en China (si se trata del tratamiento de datos sensibles de más de 100.000 individuos), Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Gibraltar, Grecia, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Italia, Laos, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia, Reino Unido y Uruguay (DLA PIPER, 2021).

18 Como sucede en China y Corea del Sur (DLA PIPER, 2021).

19 Como sucede en China e India. Sin embargo, otras legislaciones aplican en este sentido las previsiones sobre flujos transfronterizos de datos que impiden la transferencia de datos personales, en general, a terceros países respecto de los cuales no se haya declarado un nivel adecuado de protección (DLA PIPER, 2021).

20 Israel, Kenia, Macao, Filipinas (al menos cuando se trata del registro de datos sensibles de 1.000 personas), Catar, Suiza, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Ucrania (DLA PIPER, 2021).

21 Entre esos países se incluyen a China (que adiciona el número de identificación personal, el número de teléfono personal, el rastreo de ubicación de la persona, y su información de hospedaje); Australia (incluye expresamente las plantillas biométricas), Camboya (los datos personales de los niños y niñas), Egipto (incluye los datos de los niños y niñas), Estados Unidos (datos de los niños y niñas menores de 13 años y recogidos en línea), Honduras (características físicas, morales o emocionales, número de teléfono, correo electrónico), India (contraseñas), Indonesia (incluye datos de los niños y niñas), Kenia (incluye además la información marital, nombres de los hijos, parientes, esposas/sos, detalles de las propiedades), Lesoto (incluye datos de los niños y niñas), México (fotos y vídeos, huellas digitales, geolocalización, firma de la persona), Suiza (perfiles de personalidad), Turquía (información sobre la vestimenta de la persona). Casos paradigmáticos como el de Turquía incluyen incluso como sanción las penas de prisión frente al indebido tratamiento de los datos sensibles (DLA PIPER, 2021).

22 Los diez eventos se expresan así en el Reglamento: "a) el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados, excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición mencionada en el apartado 1 no puede ser levantada por el interesado;

b) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable del tratamiento o del interesado en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social, en la medida en que así lo autorice el Derecho de la Unión de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al Derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado;

c) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, en el supuesto de que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento;

d) el tratamiento es efectuado, en el ámbito de sus actividades legítimas y con las debidas garantías, por una

Se deben establecer de forma explícita excepciones a la prohibición general de tratamiento de esas categorías especiales de datos personales, entre otras cosas cuando el interesado dé su consentimiento explícito o tratándose de necesidades específicas, en particular cuando el tratamiento sea realizado en el marco de actividades legítimas por determinadas asociaciones o fundaciones cuyo objetivo sea permitir el ejercicio de las libertades fundamentales (Reglamento General de Protección de Datos, 2016, consid. 51).

Además, exige a los responsables del tratamiento (tanto responsables²³ como encargados),²⁴ dada la propensión al riesgo de este tipo de datos:

- ▶ Llevar a cabo estudios de impacto en privacidad (art. 35, secc. 3, lit. b).
- ▶ La designación de un oficial de protección de datos si el tratamiento de datos sensibles constituye la actividad principal del responsable o el encargado procesador (art. 37, secc. 1, lit. c).
- ▶ Adoptar medidas técnicas y organizaciones basadas en el alto riesgo asociado al tratamiento de esta categoría especial de datos.
- ▶ Las previsiones sobre protección de los datos sensibles deben ser parte de las reglas corporativas internas o políticas de protección de datos vinculantes al responsable del tratamiento cuando este realiza transferencias de datos a un tercer país, una tercera empresa o grupo de empresas unidas por la misma actividad económica (art. 47, secc. 2, lit. d).

En definitiva, podemos decir que, el tratamiento de datos sensibles, exige al responsable tanto en el ámbito público como privado (i) la aplicación general de los principios de la protección de datos, (ii) la implementación de medidas técnicas y organizacionales que permitan asegurar dichos datos de los elevados riesgos a que son expuestos por su tratamiento, (iii) la realización de estudios de impacto en privacidad, la designación de un oficial de datos personales, entre otras.

fundación, una asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que el tratamiento se refiera exclusivamente a los miembros actuales o antiguos de tales organismos o a personas que mantengan contactos regulares con ellos en relación con sus fines y siempre que los datos personales no se comuniquen fuera de ellos sin el consentimiento de los interesados;

e) el tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos;

f) el tratamiento es necesario para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial;

g) el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado;

h) el tratamiento es necesario para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3;

i) el tratamiento es necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud, o para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria y de los medicamentos o productos sanitarios, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado, en particular el secreto profesional" (Reglamento General de Protección de Datos, 2016: 34).

23 Art 4, num 7 "«responsable del tratamiento» o «responsable»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento" (Reglamento General de Protección de Datos, 2016).

24 Art. 4, num 8 "«encargado del tratamiento» o «encargado»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento" (Reglamento General de Protección de Datos, 2016).

Las exigencias vistas dan cuenta, en su conjunto, del interés mayoritario de los reguladores en la materia que pueden resumirse como de exigencia al responsable del tratamiento de la debida diligencia frente a información personal cuya divulgación, pérdida, modificación o acceso no autorizado tiene el potencial de impactar negativamente en el ejercicio de los derechos de su titular.

Riesgos para la protección de datos: del *deber ser* a lo que es

Con este trasfondo, la pregunta que busca resolver esta subsección es ¿qué riesgos advierte la literatura sobre el impacto en el derecho a la protección de datos de las personas refugiadas en escenarios en que actores humanitarios capturan y dan tratamiento a su información personal?

El valor de la privacidad para las personas refugiadas

Pese a las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan dada la situación de huida de sus países o lugares de origen y el arribo a lugares en los que se encuentran ante contextos culturales, sociales, políticos y legales ajenos; las personas refugiadas conceden a la privacidad y la protección de sus datos un papel importante por el impacto que tiene en su jornada de arribo hacia el lugar en el que poder hallar protección, acogida y solicitar asilo.

Según Latonero, las personas refugiadas reconocen que los datos recogidos sobre ellos pueden llegar a ser usados en su contra, por eso no solo cuidan sus dispositivos móviles sino que, en ocasiones, pueden mantener reservas o incluso pueden llegar a negarse frente a la recogida de sus datos más sensibles, incluyendo los biométricos (2019). Kaurin, por su parte, manifiesta que los procesos de recolección de sus datos pueden generar una sensación de castigo o proceso punitivo sobre las personas refugiadas que son expuestas a procesos de captura intensiva de su información, en ocasiones siendo obligadas a ello, situación que en su conjunto termina contribuyendo a reafirmar estereotipos en contra de la población refugiada (2019).

La protección de datos no es un derecho de interés menor para personas que buscan, como prioridad, la preservación de su propia vida e integridad. Pero su ejercicio, por las condiciones de las que provienen y motivan su huida, aunado a la urgencia de hallar protección y gozar de medidas de asilo, sitúan a estas personas en condiciones en las que ocupan el extremo más débil en relaciones de poder que se extienden también en el ámbito humanitario.

De hecho las preocupaciones de algunas personas refugiadas en torno a la protección de su privacidad es igualmente intensa a la de protección de su vida cuando la motivación por la que huyen de sus lugares de origen tienen ver que ver, por ejemplo, con persecución política, amenazas de muerte violencia por prejuicio en su contra (Latonero y Kift, 2018).

Así, los riesgos que se advierten a continuación, no se presentan frente a un titular del dato “ideal” al que suelen referirse las regulaciones de protección de datos, sin perjuicio de que, como lo advertimos páginas más atrás, todas las personas sin excepción son titulares del derecho a la privacidad y sus garantías que cubren, por supuesto, el derecho a controlar quién, cómo, por qué y para qué recolecta sus datos personales y sensibles.

En su lugar, las personas refugiadas, como titulares de los datos, se pueden encontrar en una posición de especial vulnerabilidad que se refleja, al menos, en: i) una menor capacidad de oposición ante los tratamientos por el temor a la alternativa –la no protección–; ii) el reconocimiento de que el procesamiento y custodia de sus datos no solo afecta a su privacidad sino, potencialmente, su vida e integridad. Una tensión en la que, por un lado, la no entrega de los datos puede suponer la denegación de protección internacional mientras que la entrega de los mismos puede derivar en una renovación del riesgo del que escapan. Esta situación supone afectaciones, jurídicamente, a la institución del consentimiento como base de la regulación de protección de datos y a los derechos afectados directamente más allá de la privacidad o intimidad.

La captura de datos: ¿una actividad necesaria?

La recolección de datos de las personas refugiadas pese a que no es una actividad principal de agencias del sistema ONU, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otros, dedicados a desplegar acciones humanitarias en beneficio de las personas refugiadas, parece ser –sin que sea del todo evidente por qué– indispensable para la realización de su cometido.

Así, actores como ACNUR o el Programa Mundial de Alimentos, dicen requerir datos personales de las personas refugiadas para determinar, por ejemplo, a quiénes, qué tipo de ayuda y cuánta asignar o proveer a las personas beneficiarias.

En el caso de ACNUR se precisa la recolección de datos personales para llevar a cabo los procesos de asistencia en la solicitud de asilo, así como para la búsqueda de alternativas de protección internacional (como la repatriación voluntaria, su reasentamiento, etc.), incluso para la búsqueda de las familias de menores de edad refugiados perdidos (Kuner *et al.*, 2017). No es, en definitiva, una actividad baladí. Autores incluso la califican como de vida o muerte al constituir una puerta que facilita, para la persona refugiada, el acceso a bienes o servicios valiosos (Kuner *et al.*, 2017).

La pregunta que generan estas apreciaciones límite, como la de Kuner, es ¿qué sucedería en el caso en que no se recogieran datos personales en absoluto o se recogieran en una mínima cantidad? ¿No podrían ser llevadas a cabo las actividades de asistencia? ¿Obstaculizaría ello el fin esencial de las organizaciones de ayuda? ¿Es esta una actividad de la que dependen las operaciones de los actores humanitarios? En definitiva ¿en qué razones se funda el tratamiento de datos en dicho contexto? Pese a la relevancia de preguntas de este tipo, la literatura examinada no indagó sobre el particular.

Basta señalar, por ahora, que la 37 Conferencia Internacional de Comisionados de Privacidad y Protección de Datos (2015) afirman que “data processing is an integral part of the performance of the mission of humanitarian actors and that the increasing use of technological solutions *to respond to demands of more efficiency* leads to a diversification in the nature of the data collected and to an increase in its number and in data flows”. (Subrayado propio). Sobre la relación entre eficiencia del gasto y despliegue de tecnologías intensivas en datos, ahondaremos un poco más en el capítulo tercero para proveer algunas ideas que pueden orientar el análisis en torno a la necesidad de esta actividad en la acción humanitaria.

Qué datos se recogen en la acción humanitaria

Los tipos de datos recolectados en estos procesos son diversos y son requeridos en vastas cantidades a través de formularios, o de manera repetitiva dependiendo el actor humanitario que la solicite. Puede comprender información sobre eventos de violencia sexual, tortura, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad experimentados por la persona durante su jornada de huida de su país o lugar de origen; datos de su procedencia y su jornada de huida; así como datos biométricos como el iris, las huellas digitales y fotografías del rostro, todas procesadas a través de sistemas de reconocimiento biométrico (Kaurin, 2019).

Latonero (2019) también señala que, cuando la recogida de información sucede al tiempo por actores humanitarios y actores estatales en escenarios de frontera, puede implicar la solicitud de datos personales comunes como el nombre, la fecha de nacimiento, la revisión o decomiso del dispositivo móvil de la persona, lo que va aparejado a la solicitud sobre su número celular, la revisión de su historial de búsqueda, la descarga de metadatos de su teléfono móvil, entre otros.

En el caso de ACNUR, el proceso de recepción y registro de la persona refugiada, y que se lleva a cabo para identificarla, comprende, durante la entrevista, la captura de datos sobre la religión de la persona; sexo; origen étnico; estatus marital, nombre y apellido de su pareja (UNHCR, 2020c). Como datos sensibles, también recolecta datos biométricos de la persona (iris, huellas y fotografía) tanto de adultos como niños desde los 5 años o antes. Y datos de naturaleza no sensible como el nombre de la persona, lugar y fecha de nacimiento, educación, ocupación, fecha de salida del país, medios de viaje, países de tránsito, entre otros (UNHCR, 2018c).

3. Estado del arte de riesgos en materia de protección de datos: lo que sugiere la literatura

En lo que sigue, abordaremos los riesgos identificados para la protección de datos de las personas refugiadas según la literatura revisada. Para ello, mostraremos en la tabla que sigue una relación de riesgos que agrupamos por cada uno de los principios vistos. Empezamos con el principio de consentimiento pues es un eje articulador no solo de los otros principios sino del tratamiento de datos como un todo.

Veremos que los riesgos identificados para el principio de consentimiento informado, así como frente al resto de los principios se origina en la fragilidad de la condición base del ejercicio del derecho a la protección de datos: el respeto a la libertad y el reconocimiento de la autonomía de su titular.

Riesgos asociados al principio de consentimiento

Según los riesgos señalados por la literatura en relación con los principios de la protección de datos, el consentimiento es uno de los de mayor preocupación o interés. Los riesgos denotan problemas que revelan el desconocimiento a la libertad y autonomía del titular de los datos. También, exponen la debilidad con que sus condiciones (que sea expreso, previo, libre e informado) se operativizan en la práctica. Condiciones inaplicadas que, un escenario en el que decir *no* a la entrega de datos biométricos para recibir asistencia humanitaria, significa de plano no acceder a la misma.

Problemas del consentimiento en tanto que informado. En cuanto a la información como garantía y requisito del consentimiento, los problemas que fueron identificados tienen que ver con la ambigüedad o falta de claridad en su provisión por los agentes de organizaciones humanitarias o la falta de habilidad en su traducción en términos sencillos por los mediadores culturales que conocen los contextos, idioma e indagan en las preocupaciones de la persona y están dispuestas a facilitar su llegada a los campos de refugiados (Jacobsen, 2016; Kaurin, 2019; Latonero *et al.*, 2019).

Así mismo, en materia de información, las barreras culturales y el idioma en el que se entrega son asuntos igualmente relevantes que fueron advertidos por Latonero y Kaurin.

En materia cultural, la visión de la privacidad de la agencia u organización humanitaria que recolecta la información y la visión de la privacidad de la persona pueden distar profundamente, pudiendo constituir para esta última, en principio, un derecho de interés colectivo cuya faceta más intensa no es la protección de los datos sino la de ser dejados solos o no ser molestados en grupo (Latonero *et al.*, 2019).

En materia de idioma, los formatos o políticas de protección de datos en los que se encuentra la información sobre los propósitos de la recolección no se encuentra traducida a su idioma de origen y, cuando es presentada por agentes humanitarios, su texto no es traducido punto por punto o de manera literal, por lo que se abre una brecha entre lo que dice el formulario y lo que se dice que este contiene que pone en cuestionamiento el carácter informado del consentimiento.

Dragana Kaurin añade que las brechas culturales y de idioma se amplifican ante la vulnerabilidad de las personas refugiadas que pueden haber experimentado en su jornada de huida eventos traumáticos, haber desarrollado desorden de estrés postraumático, persecución estatal y violencia. Condiciones que conducen a la persona a aceptar los términos de lo que sea que les sea ofrecido por actores humanitarios, incluso si ello significa sacrificar en el medio su privacidad:

Once we arrived in Moria [refugee camp] they took us to registration. They said "Give us [your] fingerprints, this is to show you're legal for 6 months." I didn't ask who this is for, I just wanted to follow orders. I still have fear from my own police and military, and I didn't even think once to ask (2019: 11). (Énfasis original).

Otra experiencia que cita Kaurin pone en evidencia cómo no todas las personas refugiadas experimentan la vulnerabilidad de la misma manera y hallan en las tecnologías digitales que tienen a la mano, como su teléfono celular, una vía para sobreponerse a las barreras de acceso a la información que pueden tener lugar en los procesos de tratamiento de sus datos. Sin embargo, el idioma persiste como un problema:

Everything I know about the process, and what is going to happen to us, I learned through Google. No one tells you anything. I got moved back from Germany to Italy because of [the] Dublin [Regulation], I didn't know about it back then. So, I started finding more information online, like the 1951 Refugee Convention online, and the UNHCR [Handbook for Registration]. It's good to have this online, but it's only in English. (2019:11). (Énfasis original).

Tabla 1. Hallazgos de riesgos en materia de protección de datos

Criterio	Riesgos de personas refugiadas	
Principios protección de datos	<p>Principio de consentimiento</p> <p>No ser informados plenamente o no estar en capacidad plena de entender los propósitos de recolección de su información personal (por escepticismo o barreras culturales, de idioma, etc.)</p> <p>Ausencia consentimiento significativo, incluso ser obligados a la entrega de sus datos personales como mecanismo de presión para la entrega efectiva de la ayuda humanitaria</p> <p>Principio de finalidad y conservación limitada</p> <p>Compartición, acceso y usos no autorizados de datos personales a individuos y Estados de los que huyen</p> <p>Compartición, acceso y usos no autorizados de datos personales a autoridades migratorias o de policía del Estado hospedador, así como por compañías privadas incluyendo a las del sector tecnológico</p> <p>Que la información recogida para un fin concreto, como la entrega de ayuda, termine siendo empleada por terceros para efectuar</p> <p>Ausencia de transparencia en las razones por las que la información que se recolecta es capturada</p> <p>Cruzamiento e interoperabilidad de las bases de datos sensibles de personas refugiadas con otras bases de datos sin haber recibido previamente información al respecto</p> <p>Ausencia de información sobre con quiénes es compartida la información recolectada</p> <p>Repatriaciones involuntarias, persecución o reasentamientos forzosos, rastreo de su ubicación con fines de seguridad, entre otros.</p> <p>Principio de exactitud</p> <p>Inconsistencias y errores en los procesos de recogidas de datos que impactan negativamente en su utilidad, impidiendo a la persona refugiada acceder a bienes o servicios en el ámbito humanitario</p> <p>Principio de seguridad y confidencialidad</p> <p>Brechas de seguridad</p> <p>Acceso accidental de terceros maliciosos a las bases de datos</p> <p>Indebidas prácticas de almacenamiento y compartición no segura –no cifrada– de la información</p> <p>Que la persona afectada no sea notificada de fallas de seguridad de sus datos personales</p> <p>Ausencia de información sobre las medidas de seguridad de la información recolectada</p> <p>Principio de transparencia</p> <p>Ausencia de auditorías públicas, transparentes y el seguimiento a sus resultados</p> <p>Derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición</p> <p>Imposibilidad de su ejercicio por miedo</p> <p>Quejas ante agencias humanitarias como ACNUR no tienen mecanismos garantes del anonimato</p> <p>No hay información disponible sobre el ejercicio de estos derechos en el idioma de las personas refugiadas</p>	
	Marcos legales y mecanismos de protección	<p>Ausencia de leyes de protección de datos en países del Sur Global con estándares apropiados en la materia</p> <p>Inaplicación de regulaciones que tienen los más altos estándares en protección de datos</p> <p>Imposibilidad de accionar por la vía legal contra agencias humanitarias por los regímenes de inmunidad que les protege</p>

Fuente: Elaboración propia.

Estas fallas en la provisión de la información derivan en escenarios en los que las personas refugiadas no comprenden plenamente para qué se recolectan sus datos, cuáles son los objetivos que permiten realizar esos datos; por cuánto tiempo serán conservados; con quiénes serán compartidos y si entre esos terceros se encuentran o no las autoridades de los países de los que huyen o las autoridades de los países que los hospedan; qué mecanismos existen para cuestionar la recolección de datos, o para solicitar la corrección o eliminación de los que ya han sido entregados. En ocasiones ni siquiera se les informa, durante el proceso de la entrevista, quién la está realizando.

En el caso de ACNUR, las dudas aumentan por el uso y despliegue de sistemas de identificación biométrica. Preguntas sobre qué sucede ante la negativa de entrega de datos biométricos, cómo cuestionar los resultados del sistema de identificación biométrica que identifica de manera errónea a la persona; qué mecanismos existen para corregir los datos biométricos que ya han sido entregados, o si existe la posibilidad de retirarlos del sistema una vez registrados; o el tiempo por el que será necesario actualizar los datos biométricos registrados, entre otros.

En la página web de dicha agencia, en la que se proveen guías en el manejo y registro de la identidad de las personas refugiadas, no aparece de manera clara u organizada para la persona refugiada dicha información, ni es accesible para personas que no sean agentes de la organización o de otras organizaciones aliadas. Para ampliar o responder a algunos de esos interrogantes remite en varias ocasiones a la lectura de la política de tratamiento de datos interna, que tiene más de 60 páginas en inglés.²⁵

D. Kaurin apunta una crítica en este mismo sentido:

The *UNHCR Handbook for Registration* (UNHCR 2003) is clearly geared toward humanitarian practitioners, as it misses key points of the process and is available only in English and French, which is not representative of the languages most refugees in the European Union speak (2019: 11).

Por su parte, Duffield (2016) señala cómo la rapidez del proceso de captura de los datos de la persona refugiada puede no solo evitar que la información se entregue de manera clara y plena, sino que la falta de tiempo es también un mecanismo diseñado para evitar que surjan preocupaciones al respecto “the need

25 Al respecto, la guía que se describe en dicha página web se encuentra seccionada en ocho pasos. El quinto paso titulado “implementing registration within an identity management framework” no enseña un modelo de consentimiento informado y coloca en pies de página alguna información relevante (UNHCR, 2018a).

Dice, por ejemplo, en el subpaso 5.2, en el pie de página número cuatro, que “if appropriate, recall that while registration is a prerequisite to recognition of refugee status and assistance in obtaining a durable solution, it does not necessarily lead to either of these outcomes.” (UNHCR, 2018c).

En el pie de página número cinco “Where the host government leads registration procedures, the requirement to share personal data including biometrics (and the related right to object) may be determined according to government policy, not UNHCR policy” (UNHCR, 2018c).

En el pie de página número seis “Consent should be informed and freely given. Informed means that the individual is provided information and able to understand the circumstances, purpose, risks and benefits of sharing personal information. Information should cover all of the envisaged data processing activities to be carried out, in particular which data elements will be shared with host government, implementing partners or other third parties. Freely given means that the individual has a genuine choice and is able to refuse or withdraw without adverse consequences.” (UNHCR, 2018c).

for speed demanded by the humanitarian imperative has repeatedly been used to override concerns.” (Duffield, 2016: 158). Sobre el tiempo, por ejemplo, actores como ACNUR señalan lo siguiente sobre el proceso de registro de una persona refugiada para identificarla:

[En la provisión de información] It is important *not to rush* through the introduction, despite the fact that staff may do it many times in one day. Individuals should be given ample opportunity to *ask questions* and voice concerns before moving to the data collection stage of the registration interview (UNHCR, 2018a). (Énfasis original)

[En la captura de los datos biométricos de la persona] Staff should strive to capture all available biometrics. Occasionally, however, fingerprints or irises may be difficult or impossible to capture. A person’s biometrics can, in general, be recorded in 90 seconds; *staff should not spend longer than five minutes* on one individual before marking ‘unable to capture’ in BIMS and identifying the reason (UNHCR, 2018a). (Subrayado propio).

Autoras como Katja Jacobsen (2016), una de las más destacadas en los estudios sobre el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria, advierte que la información que se provee a las personas refugiadas sobre la captura de sus datos y su uso, sucede en “campañas de información” de contenido general que se entrega a las personas que habitan en los campos de refugiados. No es un proceso informativo separado, dedicado específicamente a ahondar en las políticas de protección de su privacidad y protección de sus datos por lo que “it is difficult to know exactly what type of information refugees are given when biometric technologies are being introduced” (2016: 168-169).

Autores con preocupaciones sobre el principio de consentimiento dan cuenta de una suerte de brecha entre lo que *debe ser* y lo *que es* en materia de protección de datos, es decir, entre lo que dicen las políticas de tratamiento y protocolos diseñados por los propios actores humanitarios, y lo que es, según se percibe de lo que saben –o no saben– las personas refugiadas una vez se les pregunta si fueron informadas plenamente sobre el tratamiento de sus datos frente a dichos actores. Al respecto, Latonero señala que

[w]hile many institutions require informed consent protocols, the lived reality on the ground is often far from the ideal. During interviews, it was rare for migrants to say they knew about the kinds of information that would be asked of them when they arrived in Italy. (Latonero *et al.*, 2019: 28)

Sobre actores como ACNUR, Katja Jacobsen pregunta en relación con dicha brecha informativa “[w]hat happens to the biometric data collected by UNHCR? With whom is it shared and in what form? These are the types of questions that UNHCR has not provided refugees with clear answers” (2016: 168-169). En una entrevista a migrantes y refugiados en Italia, Latonero concluyó en relación con ambos grupos de personas que “[t]here was a general confusion about what data is used for what purpose and how such data collection may harm or help [them]” (2019: 33).

Problemas del consentimiento en tanto que expreso. Al final, cuando llega la hora de manifestar el consentimiento para la entrega de datos biométricos ante

agencias como ACNUR, la decisión se reduce a una casilla de *sí/no* que deja una advertencia vaga y abierta sobre la posibilidad de que sus datos sean compartidos con terceros. Al respecto, Kaurin señala (2019):

The process is similar when the UNHCR runs registration, although it is not any more informative for the asylum seekers. The final question in the general form used to register individual asylum claims is the following:

In seeking a durable solution for you in the future, do you authorize UNHCR to share information contained on this form with other agencies and/ or governments as may be required? Yes/No. (2019: 4) (Subrayado propio)

A veces dicha casilla ni siquiera es marcada por la persona titular de los datos, o no se le informa sobre su significado o contenido que se presenta en otro idioma. Esta situación, sobre la reducción de la autorización a una casilla de *sí/no*, fue también advertida por Human Rights Watch en un informe sobre la comparación de las bases de datos de ACNUR con información personal y biométrica de personas refugiadas del grupo étnico musulmán Rohingya, a las autoridades del Estado hospedador (Bangladesh) que los compartió, a su turno, con las autoridades del país del que estas huían (Myanmar). Allí, la organización de derechos humanos expresó:

[...] on a receipt printed out and given to refugees only in English, had been checked “yes,” although he was never asked. He was one of only three among the refugees interviewed who could read English.

Human Rights Watch viewed the English-only receipt that UNHCR gave to Rohingya refugees after their registration. It includes a box noting “yes” or “no” as to whether the information can be shared with the Myanmar government (2021).

Las consecuencias de una equis sobre una u otra casilla son reales. Según Human Rights Watch, se estima que se compartieron los datos de al menos 830.000 personas con información sobre su composición familiar, lugares de origen e información de familiares en el exterior, así como su información biométrica.

Las personas entrevistadas por dicha organización afirman no haber recibido información alguna sobre los riesgos asociados a las opciones que había que marcar —o que ya venían marcadas— en el formato de consentimiento informado “UNHCR staff told Human Rights Watch that they did not discuss any specific risks with Rohingya before registering them, and the Rohingya interviewed said they were not told about any such risks” (2021).

Problemas del consentimiento en tanto que libre. Las personas refugiadas, por ciertos factores tales como el trauma experimentado en su jornada, las costumbres culturales y las relaciones de poder en las que son la parte más débil en la relación de recolección de sus datos, se abstienen de pedir más información o formular quejas que puedan parecer un cuestionamiento a la autoridad de ese otro extremo que hace las preguntas “asylum seekers often avoid engaging in anything that can be seen as contesting authority or that could ultimately hurt their chances of being granted asylum” (Kaurin, 2019: 15).

En ocasiones, la entrega termina sucediendo en condiciones de fatiga en que la persona se encuentra cansada de que se le requiera la misma información una y otra vez, por lo que ella misma se “automatiza” con resignación en el proceso, pese

a conservar sospechas o dudas sobre la posibilidad de que esa información luego pueda ser injustamente empleada en su contra:

Migrants [referring also to refugees] exhibited a sense of resignation of giving up data when it was requested in order to access services and get into a system that can provide support. One said organization explained how migrants develop “fatigue” from being asked from their information repeatedly by so many different actors and entities (Latonero *et al.*, 2019: 31).

Esta fatiga puede además ser consecuencia de otros procesos de solicitud de datos personales y biométricos anteriores y que suceden justo cuando las personas refugiadas arriban a la frontera del primer Estado anfitrión.

En Europa, bajo la Regulación de Dublín,²⁶ las autoridades migratorias reciben a la persona en frontera y, entre las primeras acciones de atención que despliegan se encuentra la de enrolamiento en la base de datos EURODAC²⁷ en la que están facultadas a forzar la captura de datos biométricos para, en adelante, autenticar a la persona para deportar cuando haga falta en caso de que decida trasladarse a otro Estado distinto al primero al que arribó y en el que tiene la obligación legal de quedarse para solicitar asilo.

Para evitar dicho registro, se ha tenido noticia de personas refugiadas que han decidido quemar sus huellas dactilares y otras que, al haber entregado sus datos biométricos, generan una sensación de frustración y cansancio aumentada por la incertidumbre sobre la posibilidad de solicitar su borrado o eliminación (Reidy, 2017). En sus relatos se percibe un deseo por la invisibilidad y el anonimato que también puede impactar los procesos de entrega de datos biométricos frente a los actores humanitarios (Dembour y Kelly, 2011).

26 Desde 2013 se encuentra vigente en Europa la regulación conocida como Dublín III. Es una normativa expedida por la Unión Europea que establece los mecanismos y criterios para la determinación, en cabeza de un Estado Parte de la Unión, de la aplicación y solicitud de protección internacional de personas en búsqueda de soluciones de asilo, entre otras. Dicha regulación habilita a los Estados receptores de los flujos de personas en búsqueda de refugio a la recolección de sus datos biométricos (huellas dactilares) y a compartir dicha información con terceros Estados que lo requieran para la examinar la aplicación a la protección internacional y para determinar las obligaciones y responsabilidad del Estado en que se encuentra transitoriamente la persona (Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person, 2013).

27 EURODAC es el sistema centralizado de información de la Unión Europea establecido en 2013 como producto de la Regulación de Dublín, en el que se recopilan y reposan los datos personales recogidos de las personas solicitudes de asilo y otras medidas internacionales de protección. Sobre la recolección de datos biométricos (huellas digitales) prevé, en su artículo 9 que “[l]os Estados miembros tomarán sin demora las impresiones dactilares de todos los dedos del solicitante de protección internacional mayor de catorce años y las transmitirán cuanto antes, y a más tardar a las setenta y dos horas siguientes la presentación de una solicitud de protección internacional definida en el artículo 20, apartado 2, del Reglamento (UE) no 604/2013, al Sistema Central”, este registro aplica para las personas solicitantes así como de los nacionales de terceros países y apátridas interceptados con ocasión del cruce irregular de una frontera exterior (artículo 14) (Relativo a La Creación Del Sistema «Eurodac» Para La Comparación de Las Impresiones Dactilares Para La Aplicación Efectiva Del Reglamento (UE) No 604/2013, Por El Que Se Establecen Los Criterios y Mecanismos de Determinación Del Estado Miembro Responsable Del Examen de Una Solicitud de Protección Internacional Presentada En Uno de Los Estados Miembros Por Un Nacional de Un Tercer País o Un Apátrida, y a Las Solicitudes de Comparación Con Los Datos de Eurodac Presentadas Por Los Servicios de Seguridad de Los Estados Miembros y Europol a Efectos de Aplicación de La Ley, y Por El Que Se Modifica El Reglamento (UE) No 1077/2011, Por El Que Se Crea Una Agencia Europea Para La Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud En El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Refundición, 2013).

Autores como Latonero y Kaurin analizan conjuntamente los procesos de enrolamiento biométrico efectuado por las autoridades migratorias de los Estados (por ej. Italia y Grecia), junto a los procesos de identificación que tienen lugar con actores humanitarios como ACNUR. Dichos procesos no pueden entenderse de manera separada por el impacto que tienen sobre las salidas de protección para la persona refugiada, y por supuesto, el que tienen para su privacidad cuando entre las dos ocurren eventos de entrega o solicitud de dicha información.

La libertad del consentimiento además de ser producto de un contexto anímico (afectado por la automatización de la persona, el cansancio), es también una manifestación de la voluntad que debe poder ocurrir en contextos libres de presión o violencia. Manifestación que se extiende en el proceso de aceptación como de rechazo o cancelación al tratamiento de los datos personales.

Diversos autores con frecuencia cuestionaron la libertad del consentimiento que queda en entredicho si para la persona refugiada (i) no aceptar al tratamiento de sus datos constituye una causal de rechazo para la entrega de asistencia o de despliegue de acciones de protección en su favor, y (ii) no le son ofrecidas alternativas distintas a la entrega de sus datos personales o biométricos.

Actores como ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos, dos de las agencias de la ONU con mayor despliegue en la atención de las personas refugiadas, llevan a cabo la recolección de datos personales y sensibles –incluyendo los biométricos– con fines de identificación para, entre otros, llevar a cabo la asignación de ayuda a las personas que lo necesitan evitando en dicho proceso casos de fraude o suplantación. Son las organizaciones que han efectuado el mayor despliegue de biometría en el ámbito de la acción humanitaria (Madianou, 2019).

Sobre la condición de la asignación de ayuda humanitaria a la previa entrega de datos biométricos, en su guía de registro y manejo de la identidad ACNUR afirma que la negativa a consentir en la entrega de datos personales y biométricos por parte de personas refugiadas no será causal de exclusión de sus programas. La negativa, dice, es un derecho del titular del dato:

Individuals have the right to refuse the collection of their *biometrics* on legitimate grounds related to his or her specific personal situation. This does not alter their right to international protection and the individual remains of concern to UNHCR. In such cases, individuals may be registered, and alternative methods identified to ensure they can access rights, assistance and solutions (UNHCR, 2018a). (Énfasis original).

Sin embargo, en un pie de página a dicha cita, aclara que el derecho a objetar o negarse al tratamiento de sus datos dependerá, además, de si el liderazgo del proceso de registro biométrico es llevado a cabo por el Estado hospedador, por lo que serán sus términos y condiciones los que rijan y no los de ACNUR.

Pese a que en la cita de más arriba, se menciona la posibilidad de alternativas ante la negativa de la persona, la guía no provee mayor información al respecto ni ahonda en las diferencias que estas alternativas puedan significar para la recepción de asistencia o ayuda.

Una situación parecida sucede con el Programa Mundial de Alimentos. Los datos biométricos obran a manera de moneda de pago en los sistemas de distribución de alimentos o transferencias monetarias a personas refugiadas. El sistema no permite a la persona el retiro de asistencia de los supermercados o cajeros sin la previa verificación de su identidad a través de la lectura de sus datos biométricos. Madianou explica cómo sucede dicho proceso de pago con los datos personales en la experiencia de un refugiado sirio:

Bassam receives aid through a blockchain application combined with biometric technology that constitutes the WFP's *Building Blocks* scheme. Before visiting the supermarket, Bassam receives an SMS message informing him that his aid entitlement is ready to be collected. *At the registered grocery store, by scanning his iris, Basam verifies his identity on a United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) database, which releases an electronic payment from WFP to the merchant* (2019: 2-3). (Subrayado propio).

Es decir, para recibir ayuda en especie se precisa la previa entrega de los datos personales y biométricos de la persona para verificar que es quien dice ser, lo cual automáticamente libera el pago que desembolsa el Programa Mundial de Alimentos directamente al supermercado. En su escrito, Madianou entrevistó a 35 personas, entre refugiados, miembros del sector humanitario, desarrolladores de software, donantes y voluntarios. Ninguna dio cuenta de la existencia de alternativas menos invasivas para facilitar la recepción de ayudas en dinero o en especie (2019).

Dicha situación que la autora llama como “el ensamblaje biométrico”, revela cómo la infraestructura para proporcionar la ayuda humanitaria en especie o dinero depende en exclusivo del funcionamiento de una tecnología digital que justifica la inexistencia de alternativas analógicas por ser, comparativamente, menos eficiente o más susceptibles al fraude y el engaño (Madianou, 2019). Alternativas que, en todo caso, no solo pueden beneficiar a quienes deciden ejercer su derecho a la negativa sino a quienes no logran “ser leídos” por los escáneres biométricos.

A veces la entrega de datos biométricos como condición para la recepción de ayudas en beneficio de las personas refugiadas, es menos sutil, si se quiere. En el caso comentado por Human Rights Watch sobre el despliegue de ACNUR para atender a la comunidad Rohingya, se entrevistó a 24 personas refugiadas sobre lo sucedido, 23 de ellas confirmaron que, para acceder a la ayuda monetaria, miembros de ACNUR les habían dicho que *debían* registrarse:

All but one of the 24 said that UNHCR staff told them that *they had to register to get the Smart Cards to access aid*, and they did not mention anything about sharing data with Myanmar, or linking it to repatriation eligibility assessments (2021). (Subrayado propio).

Si para obtener un bien necesario es precisa la entrega previa de información biométrica, quiere decir que el consentimiento no solo no es libre, sino que existe una obligación no reconocida como tal por actores del sector humanitario en donde la alternativa ofrecida “lo toma o lo deja” no cuenta como tal. Según la organización de derechos humanos, en los casos en que se consultó a las personas sobre si querían o no que sus datos fueran compartidos con terceros, una dijo que había sentido presión a no negarse, por lo que no expresó su negativa aun cuando sostenía preocupación al respecto:

The one Rohingya man who said UNHCR did ask his consent to share his data with Myanmar said he felt pressure not to refuse. He added that he assumed, based on UNHCR's mandate to protect vulnerable people, the data would only be shared at a time when safe and dignified repatriations were possible. "We would be very worried to have our full information shared without those conditions, especially now with the Myanmar military in control of the government," he said (Human Rights Watch, 2021).

Comentarios de la literatura revisada al respecto se pueden leer como sigue:

Refusing to register with a humanitarian agency is to refuse aid -something displaced people can hardly afford. Only those registered can be on distribution lists. The lack of alternatives for displaced people (as work and other opportunities are typically closed to them) can turn consent into coercion (Madianou, 2019: 20).

Refugees who refuse to give biometric data to the UNHCR are unable to receive assistance from the agency, thereby making the option of providing data a false one (Kaurin, 2019: 13). It should be a real choice of the data subject, who may freely revoke his/her consent at any point. However, when providing vital assistance to people in need, the concept of consent might be non-existent. Consent is not freely given—thus not valid—when a person's access to essential services depends on the processing of their data (Gazi, 2020: 4).

Sin embargo, los problemas en torno al consentimiento informado no son nuevos ni exclusivos de la acción humanitaria. Según Kristin Sandvik, Sean McDonald y Katja Jacobsen, dichos problemas han estado presentes en el ámbito de las pruebas médicas de experimentación y en otros en que el sufrimiento humano, aunado a los contextos de crisis y emergencia, da lugar a espacios aparentemente libres de ética, que facilitan el acceso a un conjunto de personas vulnerabilizadas con las cuales experimentar fuera del alcance de la regulación o en excepción de estándares conocidos (2017).

Problemas sobre el garante de que el consentimiento sea lo que debe ser. Los problemas en torno a la información provista a las personas refugiadas, se encuentran aunados a otros que no pertenecen a la esfera intrínseca del tratamiento de datos: los de capacidad de los agentes humanitarios.

En su investigación sobre migrantes y personas refugiadas que arriban a Italia y las preocupaciones en materia de privacidad y recolección de sus datos por parte de las autoridades migratorias y otros agentes humanitarios (incluyendo a ACNUR), Latonero y su equipo de investigación dan cuenta cómo, en algunos momentos, ni siquiera los actores humanitarios saben el qué, el para qué o el cómo de lo que están haciendo, en ese sentido:

A number of organizations interviewed did not seem to understand how the database they were using worked, were unsure who could access it, did not have a fair knowledge of privacy and data protection, or were instructed to implement data protection law with little guidance (Latonero *et al.*, 2019: 37).

El consentimiento es, por tanto, un elemento central para reconocer los problemas que orbitan en torno a la atención humanitaria que se procura a las personas refugiadas en apoyo del uso de tecnologías biométricas y, en general, de las tecnologías digitales que son intensivas en la recolección de sus datos. La identificación de otros riesgos según la literatura revisada, sugiere, tal y como se verá a continuación que el problema, en todo caso, trasciende al del consentimiento y a la protección de datos en general.

Riesgos para el principio de finalidad y conservación limitada

Los problemas que enunciarnos en la sección, anterior en términos generales, se relacionan con los principios de finalidad y difusión limitada cuando la información provista, y sobre la que se orienta el consentimiento, versa sobre los objetivos de la recolección y el tratamiento de los datos, los usos que efectivamente se darán a estos y los terceros que podrán acceder y por qué. En esta sección profundizamos, por lo tanto, en estos déficits de los que adolece la información que ya referimos más arriba.

Como vimos en el contexto general, la finalidad sobre el tratamiento debe ser determinada, precisa, cierta, limitada en el tiempo. La finalidad del tratamiento de los datos de las personas refugiadas debe poder satisfacer la misma expectativa, por lo que el objetivo que justifica el recabamiento de sus datos debiera ser expresado de manera lo suficientemente clara y accesible que no permita el lugar a la duda. La finalidad específica, legítima y clara, traza a su vez, el camino sobre los datos que deben ser recogidos para lograr el cometido propuesto, los usos que se dará a los mismos, y los terceros que podrán tener acceso para apoyar o permitir su realización.

Problemas de brecha sobre lo que dice la política de protección de datos y lo que sucede en la práctica. De conformidad con esa expectativa, por ejemplo, la política de protección de datos de ACNUR dedica un apartado específicamente a este punto. En la sección 2.3 de su política de protección de datos titulada “purpose specification” se afirma que el propósito debe ser específico y el procesamiento debe atender a este “[p]ersonal data needs to be collected for one or more specific and legitimate purpose(s) and should not be processed in a way incompatible with this/those purpose(s)” (UNHCR, 2015: 16).

En contraste, el punto 4.2 de la guía explicativa de la política de tratamiento de datos “[d]ata controllers need to determine and manifest the specific purpose(s) before the collection of personal data [...]” (UNHCR, 2018b:18). Y abunda al aclarar:

With regard to the level of specificity, *the advice is to be as specific as reasonably possible.* For example, instead of referring to the protection of refugees, the precise activities need to be clearly stated, such as the issuance of asylum-seeker certificates, conducting needs assessments or monitoring the situation of asylum-seekers in detention (UNHCR, 2018b: 18). (Subrayado propio).

[...] *Further processing needs to be compatible with the initial purpose(s). This logically follows from the Policy. New purposes require a new legitimate basis.* “Function creep”, or a situation where the same systems and/or data sets are used for other purposes than the ones originally designated, would be incompatible with the purpose specification principle (UNHCR, 2018b: 19). (Subrayado propio).

Sin duda la guía, a diferencia de la política, da mayor claridad sobre los propósitos de la recolección de los datos. En el caso documentado por Human Rights Watch sobre la comunidad Rohingya, se advirtió que la finalidad de la recolección de sus datos fue todo, menos clara, es decir, que en la práctica ni siquiera la política de tratamiento, escueta y poco específica, fue aplicada (2021).

Según entrevistas efectuadas por dicha organización, las finalidades eran múltiples y no podían concurrir entre sí, o no podía en todo caso llevarse a cabo en un mismo proceso de tratamiento de datos puesto que involucra, además, a terceros con intereses opuestos (Human Rights Watch, 2021).

En su informe, dice que la recolección de datos para la elegibilidad con fines de repatriación voluntaria, así como la recolección de datos para la asignación de asistencia monetaria y en especie, crearon confusión en las personas que fueron entrevistadas pues formalmente consintieron entregando sus datos para postular a la repatriación voluntaria bajo la creencia de que, al hacerlo, estaban postulando a la asignación de dinero o comida (Human Rights Watch, 2021).

Pese a que las políticas de repatriación de ACNUR señalan que los procesos de captura de información con fines de repatriación nunca deben asociarse a otras actividades, como las de registro para identificar a las personas refugiadas, esto sucedió en la práctica en contra de sus propios lineamientos. Human Rights Watch advirtió sobre la existencia de información contradictoria, confusa y poco accesible que permitiera entender cuál era la finalidad de la recolección de los datos personales y sensibles y para qué estaban siendo compartidos con terceros, como las autoridades Myanmar:

Human Rights Watch found that UNHCR gave refugees mixed messages about how their data would be used and did not provide enough information for people to understand when, how, and for what purposes their information would be shared with the Myanmar government (2021).

Problemas sobre la finalidad en tanto que debe aclarar si habrá, cómo y para qué eventos de compartición de la información con terceros. Sobre la compartición de datos con terceros, la información debe ser mucho más clara y precisa con los titulares de los datos en tanto que, los intereses de esos terceros pueden significar riesgos para la privacidad de la persona y en ocasiones, peligros reales para su propia vida e integridad física.

En el caso documentado al que hemos aludido más arriba, Human Rights Watch dio cuenta de cómo había personas a las que se les había sido informado que sus datos personales no serían compartidos con las autoridades del gobierno de Myanmar, del que huían, y que la información sería recolectada solo con fines de registro para su identificación. Se les dijo que, de ser compartidos sus datos y se les informaría al respecto, lo cual nunca sucedió:

UNHCR did not tell us it would be used for anything linked to repatriations. When the registration exercise started, we had said we didn't want to participate because we were worried about repatriations, but the UNHCR staff told us, "We will not share your information with Myanmar until you give us permission to." And then they never came back to us to ask if they could share our information (2021).

La autorización de acceso o transferencias de datos debe poder suceder no solo según los términos de lo consentido por la persona titular del dato, sino que debe requerir de ese tercero como mínimo, el despliegue de una política y un compromiso de cuidado de los datos similar al del responsable inicial. Su acceso debe guardar una finalidad estrecha con la de este último, y todo esto debe ser claramente puesto en conocimiento de la persona antes de que esta consienta, o después, si los términos de lo consentido cambian.

Sin embargo, y volviendo al reciente caso de los Rohingya, conocer de entrada los términos de los acuerdos suscritos con las autoridades del gobierno de

Bangladesh y Myanmar es casi imposible, pues los términos y condiciones se encuentran contenidos en memorandos de entendimiento que están amparados bajo reservas de confidencialidad (Human Rights Watch, 2021).

ACNUR, por su parte, advierte en su política de tratamiento de datos (punto 6.1)²⁸ que, entre las condiciones generales para que las transferencias de datos a terceras partes sean posible, es preciso que (UNHCR, 2015):

▶ Esa tercera parte garantiza el mismo nivel de protección o al menos uno comparable al de dicha agencia.

▶ Que la transferencia suceda bajo una o más razones legítimas (consentimiento de la persona, por ejemplo).

▶ Que la transferencia suceda bajo uno o más propósitos legítimos.

▶ Que la transferencia sea adecuada, necesaria y no excesiva en relación con dicho propósito.

▶ Que se informe a la persona titular del dato.

▶ Que la tercera parte respete la confidencialidad de los datos transferidos.

▶ Que la tercera parte mantenga niveles altos de seguridad de los datos.

▶ Que ACNUR efectúe, antes de la transferencia, un análisis de impacto sobre el nivel de protección de datos garantizado por esta tercera parte, el marco legal que sería aplicable a dicho acuerdo, la implementación efectiva de medidas técnicas y organizacionales que garanticen la seguridad de la información, entre otros.

Se trata de requisitos que se alinean, una vez más, con lo esperado por los principios de protección de datos que fueron descritos en el contexto general. Sin embargo, en el caso concreto de los Rohingya, no solo no se efectuó un análisis de impacto, no se informó claramente a la persona sobre los propósitos de la transferencia, y no se aclaró qué datos serían transferidos y la finalidad de ese tercero una vez los tuviera en sus manos, sino que, al ser confrontada por lo sucedido, Human Rights Watch documentó que la agencia de la ONU negó que hubiera opacidad o falta de información al respecto:

UNHCR said its protection staff in Bangladesh and Myanmar have monitored whether the sharing of refugee data has resulted in any harm to refugees or their families *and had not identified any harm thus far* (Human Rights Watch, 2021). (Subrayado propio)

[...] A former senior UNHCR staff member said that while the agency has a policy in place, "UNHCR has not put procedures to enforce the policy. DPIAs are generally not

28 UNHCR may transfer personal data to third parties on condition that the third party affords a level of data protection the same or comparable to this Policy. Given the potential data protection risks involved in transfers to third parties, UNHCR needs to pay particular attention to the following basic principles of this Policy: (i) Transfer is based on one or more legitimate bases; (ii) Transfer is for one or more specific and legitimate purpose(s); (iii) The personal data to be transferred is adequate, relevant, necessary and not excessive in relation to the purpose(s) for which it is being transferred; (iv) The data subject has been informed, either at the time of collection in accordance with Part 3.1, or subsequently, about the transfer of his/her personal data, unless one or more of the restrictions in Part 3.7 ap(v) The third party respects the confidentiality of personal data transferred to them by UNHCR. Whether or not a data transfer agreement has been signed between UNHCR and the third party, UNHCR must seek written agreement from the third party that the personal data will be kept confidential at all times. In order to ensure and respect confidentiality, personal data must be filed and stored in a way that is accessible only to authorized personnel and transferred only through the use of protected means of communication; (vi) The third party maintains a high level of data security that protects personal data against the risk of accidental or unlawful/illegitimate destruction, loss, alteration, unauthorized disclosure of, or access to it (UNHCR, 2015: 35-36).

conducted.” He added that while the policy document seeks “adequacy” with Europe’s General Data Protection Regulation, *in practice staff deviate from the requisite standards including informed consent* (Human Rights Watch, 2021). (Subrayado original)

Esta es una situación que la literatura reconoce como problemática. Al respecto, Dragana Kaurin (2019) señala que “the bigger problem for refugees is when the UNHCR shares data with host countries, who in turn share it with their countries of origin, as was the case with Rohingya refugees in Bangladesh” (2019: 13). Raymond, Al Achkar y Bens resaltan cómo esto puede conducir a la abstención en el ejercicio de derechos en el espacio humanitario, lo que podría afectar, a la final, la realización del mandato de dichas agencias:

Fear of data misuse can prevent individuals from exercising their fundamental rights or increase the risks that such rights be denied. Over time, inappropriate uses of data can have ripple effects, with concerns over security, confidentiality and privacy, among others, expanding resistance to data sharing and undermining humanitarian work in the long run (2016: 4).

Las prácticas, que contrastan con la existencia de una política y una guía orientadora sobre los actos de compartición de datos de ACNUR ya habían sido puesta de presente en un informe de auditoría de 2017. Allí, se analizó el despliegue de BIMS, el sistema de biometría y verificación de la identidad de las personas refugiadas que ya estaba en funcionamiento desde 2010. Se analizaron de cerca los centros de operación de Tailandia, India, República Democrática del Congo, Chad y República del Congo. En cada uno de estos países, la agencia de la ONU compartió información personal y sensible de personas refugiadas sin las medidas de seguridad necesarias, ni los análisis de riesgo previos que dicta su propia política. Al respecto, el organismo auditor:

Further, in the opinion of OIOS, the following particular instances of data sharing required UNHCR’s attention under the requirements of the Policy:

The Representation in DRC shared with the Representation in Central African Republic lists of refugee students from that country residing in DRC, *for later transmission to the government of the Central African Republic, which posed a potential protection risk to those students.*

The Representations in India and Thailand periodically shared with the respective host governments lists of refugees containing some of their personal data *but without underlying assessments of the level of data protection applied by the respective governments and without data transfer agreements.*

The Representation in Thailand had a data sharing agreement in place with an operational partner dating back to 2005 for the provision of personal data of refugees from Myanmar for the purpose of assistance. This agreement included principles of confidentiality, respect of privacy, and protection of personal data, *but the country operation had not conducted a specific assessment to confirm the level of data protection applied by the partner.* (Office of Internal Oversight Services, 2016:11). (Subrayado propio)

En el informe de auditoría el factor humano fue clave: los representantes de ACNUR en terreno no creían o no consideraban que la información compartida tuviera que ser protegida, o no tenían conocimiento de la política ya vigente en materia de protección de datos, o la consideraban muy abstracta y difícil de aplicar. El informe de auditoría concluyó, sobre la compartición de datos con terceros, que

“the recent implementation of BIMS increased the probability of requests of sharing of biometric data by host governments, there were risks related to inadequate data sharing arrangements, and the security and protection of persons of concern could also be compromised” (Office of Internal Oversight Services, 2016: 11).

Una década después de haber iniciado el despliegue de sistemas de biometría, ACNUR seguía sin contar con una política de privacidad que dejara clara la información sobre el tratamiento, mucho menos los términos de compartición de los datos. Al haber solicitado información al respecto para su investigación en 2016, Jacobsen transcribió la respuesta de la agencia de la ONU frente a los críticos de la privacidad “Biometrics will be used at the UNHCR’s discretion. Whether or not UNHCR exchanges data with partners is not relevant” (2016: 169).

Esta es una situación que se repite también con la otra agencia de la ONU dedicada a proveer asistencia en alimentación a personas refugiadas y que añade al listado de terceros interesados no solo a los Estados hospedadores y los de huida de las personas refugiadas, sino a grandes empresas tecnológicas de *Silicon Valley* cuyo modelo de negocio al tiempo que se ve beneficiado afirma nuevamente lo advertido en el primer capítulo, sobre la “marketización” de la acción humanitaria y el giro de valores que ello representa.

Así, para 2019, el Programa Mundial de Alimentos suscribió un acuerdo con Palantir, empresa tecnológica que, en el pasado, ha estado involucrada en contratos con la CIA, facilitando eventos de abuso a los derechos humanos (Privacy International, 2019). En dicho acuerdo, cuyos términos son confidenciales, se espera que la recolección intensiva de datos permite hacer mucho más efectiva la entrega de alimentos a más de 90 millones de personas en los 80 países en que dicha agencia tiene presencia. En el comunicado de prensa de dicho anuncio se lee:

Our work with Palantir will save time and money so we can more effectively and efficiently feed 90 million people on any given day across the globe,” said WFP Executive Director David Beasley. “When you work in the complex and volatile environments that we do, you know that efficient access to data means your operation runs smoother, and together with Palantir, we’re going to be even better at saving lives. (World Food Program, 2019b). (Subrayado propio)

[...] In Iraq, for example, it helped reduce food basket costs by more than 10 percent by making small changes, such as swapping out one commodity for something similar or changing procurement sources without reducing nutritional values. *By making operations more efficient and effective, WFP can make the most of every dollar spent* (World Food Program, 2019b). (Subrayado propio)

De hecho, en la presentación de dicha iniciativa, el Programa Mundial de Alimentos llegó a compararse con Uber y Netflix sugiriendo que la acción humanitaria debería poder pensar no en la persona beneficiaria sino en el “cliente”, tal y como dichas compañías lo hacen (Parker, 2019).

Frente a dicho comunicado, Privacy Internacional criticó la puerta abierta que esto significa para la explotación de la información de las personas más vulnerables (2019). No solo sus datos personales y biométricos, sino sus metadatos podrían ser accedidos por dicha corporación. Los metadatos²⁹ tienen la potencia-

29 “Si bien los metadatos pueden aportar beneficios, algunos tipos de metadatos, tomados en conjunto,

lidad de hablar sobre los intereses y hábitos de las personas, su movilidad personal, sus redes de comunicación y de contactos, por lo que incluso han recibido el estatus y protección de los datos sensibles (UN Human Rights Council, 2017a).

Se trata de una preocupación que tiene sentido, si se considera la cantidad de información que el Programa tiene en sus manos. No más en el caso de Líbano, las transferencias monetarias que efectúa a las personas beneficiarias a través de tarjetas de asistencia para que estas compren la comida que necesiten, rastrean todos y cada uno de sus movimientos: cuánto retiran, dónde lo hacen, cuántas veces al día o por semana, entre otros. Solo en ese caso, ha podido recoger hasta 6 millones de registros de este tipo en un período corto de 18 meses, comprendido entre el año 2014 y 2015 (Flaeming *et al.*, 2017).

En respuesta a dicha crítica, el Programa Mundial de Alimentos dijo que, para evitar situaciones de ese estilo, la agencia contaba con una política de tratamiento de datos clara que ayudaría a evitar la concreción de algún riesgo. Afirmó que no habría compartición de datos con Palantir, y que su rol solo estaba destinado a mejorar la eficiencia operacional de la organización (World Food Program, 2019a).

Sin embargo, en una investigación de campo realizada por Madianou en 2019, dos de los participantes en sus entrevistas involucrados en acuerdos público-privados suscritos con el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones privadas, reconocieron que en alianzas de ese tipo los cruces y transferencias de datos sí tienen lugar, solo que la opacidad de los acuerdos suscritos impiden obtener mayor información al respecto (2019).

Por su parte, Kaurin (2019) advierte que esta práctica del Programa Mundial de Alimentos se remonta más atrás, a 2017. Una auditoría de entonces sobre las prácticas de compartición de la información de dicha agencia con gobiernos y corporaciones privadas, dio cuenta cómo tenía lugar el intercambio de información sin que esta exigiera a terceros ni tomara por su cuenta medidas adecuadas de protección de los datos, o de seguridad de la información de las personas beneficiarias de sus programas, incluyendo por supuesto, los datos de personas refugiadas.

La auditoría de 2017, efectuada sobre el despliegue del sistema de manejo de la identidad del Programa Mundial de Alimentos, SCOPE (que ya funcionaba en 61 de 85 centros de operación y que contaba con los registros personales de más de 24 millones de personas), determinó que, pese a que el Programa contaba con políticas en privacidad y protección de datos bien definidas, estas no eran aplicadas en torno al despliegue de su sistema ambicioso pese a que, en 2011, dicha agencia de la ONU había efectuado un compromiso por fortalecer sus prácticas de rendición de cuentas con las comunidades a las que sus operaciones impactan, incluyendo aquellas relacionadas con su privacidad y protección de datos (Office of the Inspector General, 2017).

Para el sistema SCOPE estaban además siendo recogidos datos innecesarios, sin que fuera advertido un propósito claro o legítimo, como de religión de las personas, un dato sensible, sin justificación para ello:

pueden revelar información personal que puede no ser menos delicada que el propio contenido de las comunicaciones y pueden dar indicación del comportamiento, las relaciones sociales, las preferencias privadas y la identidad de una persona" traducción propia (UN Human Rights Council, 2017b:3).

The agency did not clarify the details, and the report does not say where it happened, but the audit team only visited Malawi, Sudan, and Myanmar. Of the three, only Myanmar has any significant diversity of religious adherence, and religion is a key factor in its recent violence (Parker, 2018).

Dicho informe describe cómo no solo no estaban siendo llevados a cabo los análisis de impacto normativo que habían sido adoptados en la política de protección de datos, y que estaban destinados a analizar los riesgos de la recolección de datos, su almacenamiento y acuerdos con terceros para su compartición.

Además, se estaban conservando datos más allá del tiempo y finalidades prometidas “former beneficiaries are kept in the system to ensure that WFP can respond faster when these beneficiaries are again in need.” (Parker, 2018); no se estaba contando con el consentimiento de las personas, y el acceso y transferencia de su información a terceras partes (gobiernos, otras agencias de la ONU y corporaciones privadas) estaba teniendo lugar sin medidas de seguridad mínimas: contraseñas, protocolos de cifrado, etc. (Office of the Inspector General, 2017).

Más recientemente, un informe de auditoría de 2020 proveyó un panorama similar. Allí se reconoció nuevamente que, pese a que SCOPE es la “joya de la corona” de las operaciones de la agencia de alimentos de la ONU, todavía había fallos en materia de privacidad y protección de los datos personales que se recogen para llevar a cabo los procesos de identificación y verificación de las personas beneficiarias de sus programas. Fallos que, para entonces, todavía no habían sido corregidos.

Entre los escenarios de mayor riesgo que identificó el informe de auditoría, se advirtió entre otros el crecimiento exponencial de los acuerdos con terceros sin la implementación de medidas de análisis sobre las prácticas de compartición de la información con estos:

WFP had not implemented a third-party vendor privacy and security management programme or applied a consistent approach to contracting, assessing and overseeing the data protection, privacy and information security practices of its partners and vendors. Weaknesses highlighted during the audit included: *a lack of third-party risk management governance processes; third-party IT security policies; the absence of a comprehensive inventory of third parties; and the need for a data privacy framework to address privacy risks and identify key areas of control focus.* (Office of the Inspector General, 2020: 4). (Subrayado propio).

Por su parte, autoras entusiastas como Lodinová (2016), Gelb y Krishnan (2018), al tiempo que afirman los beneficios de la biometría y en general, el despliegue de las tecnologías digitales en el espacio humanitario, y que dicen impactar positivamente en la reducción del tiempo de registro de las personas refugiadas, aumentando la seguridad del proceso y la prevención de eventos de fraude; reconocen que las preocupaciones sobre las prácticas de protección de datos y compartición de los mismos necesitan mayor escrutinio, especialmente cuando se trata de actores de alcance global como las agencias de la ONU para los refugiados y los alimentos.

Todas estas preocupaciones mantienen vigencia. Nada más el 10 de noviembre de 2020 la Relatoría de las Naciones Unidas sobre las formas

contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia expresó su preocupación por la falta de claridad de las políticas de compartición de datos de las agencias de la ONU que desdican del principio de finalidad en su tratamiento. En dicho informe cuestionó además el respeto al principio de consentimiento ante la incertidumbre sobre si las personas refugiadas que habrían de ser registradas en el sistema biométrico del Programa Mundial de Alimentos, contarían o no en la práctica con el derecho de no consentir y cancelar sus datos del sistema (2020).

Afirmó que el tratamiento de datos no es un proceso apolítico “especially when powerful Global North actors collect information on vulnerable populations with no regulated methods of oversight and accountability” (Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 2020, prr. 10). Preocupaciones que se magnifican cuando se considera, según la Relatora, E. Tendayi Achiume, el escenario desregulado “on which data are extracted from individuals and nations in the global South, by profit-seeking corporate actors in the global North who cannot be held accountable” (2020b).

Riesgos para el principio de seguridad y confidencialidad

Ligado a las políticas de compartición o acceso a los datos personales se encuentran las de seguridad y confidencialidad de la información. Según mencionamos en la sección de contexto general, se trata de medidas exigibles tanto al responsable de los datos como a los terceros con los que este suscribe acuerdos de acceso a estos.

Entre los riesgos en términos de seguridad de la información advertidos por la literatura, se encuentran la ausencia de medidas de seguridad o medidas deficientes, el acceso accidental por terceros a la información y la ausencia de notificación a la persona afectada de los eventos de brecha de seguridad (Jacobsen, 2016; Kaurin, 2019; Latonero *et al.*, 2019; Madianou, 2019; Rahman *et al.*, 2018; Raymond *et al.*, 2016; Willits *et al.*, 2019).

Una misma brecha en materia de seguridad que fue advertida por Rahman, Verhaert, Nyst (2018) y Madianou (2019), fue la del proyecto de conectividad de un campo de refugiados sirios en Grecia. La red de internet, desplegada sin medidas de seguridad, estuvo expuesta a más de 80.000 eventos de malware cada semana durante el año 2015. Eventos de ese tipo fueron reportados por Latonero y su equipo de investigación en Italia y Grecia, a los que se sumaron la ausencia de protocolos de cifrado de las comunicaciones, ya sea en relación con páginas web (protocolo HTTPS) o en otros mecanismos de comunicación (2019).

Rahman cuenta cómo las brechas de seguridad pueden ser producto del fallo no solo de la tecnología, sino del propio descuido humano. Así, cuenta un caso anecdótico sobre la pérdida de computadores o dispositivos de almacenamiento portátil como las USB de diversos actores humanitarios y que contenían información sensible de las personas beneficiarias de sus programas (2018). En la auditoría a ACNUR de 2016, se dio cuenta de cómo algunos de los equipos de registro biométrico de personas refugiadas en Tailandia, eran dejados sin vigilancia ni seguridad, lo que exponía la información a su manipulación y pérdida, y a los equipos a eventos de robo (Office of Internal Oversight Services, 2016).

La ausencia de capacidades humanas en materia seguridad es tal, que los eventos de acceso por terceros a los sistemas de información ni siquiera es previsto como uno posible en la mente de algunos integrantes de agencias humanitarias dedicadas a proveer ayuda a personas refugiadas: “[w]hen asked “Do you worry about other people getting Access to your interview notes [with migrants and refugees]?” one NGO worker responded, “Good question”. I’ve never thought about it” (Latonero *et al.*, 2019: 37).

Dragana Kaurin (2019) también cuenta cómo, en septiembre de 2018, los propios agentes de OCHA publicaron accidentalmente documentos sensibles de la organización tales como contraseñas, acceso a links de conferencias cerradas o de acceso restringido, y otro material asociado a sus operaciones, a través de una aplicación de administración de proyectos. Así, el factor humano en materia de seguridad está influido no solo por la malicia de terceros, sino por el descuido y la impericia propia.

Mirca Madianou (2019) relata en su artículo de investigación que, en diciembre de 2017, se tuvo noticia del *hackeo* de los sistemas de información de 11 agencias humanitarias, algunas de ellas dedicadas a la atención de personas refugiadas.

Adicionalmente, en noviembre de ese mismo año se conoció que la empresa de tecnologías *Mautinoa Technologies* había descubierto serias fallas de seguridad de los sistemas de un proveedor de software de al menos 9 agencias humanitarias, entre las que se encontraba Oxfam, la Organización Internacional para las Migraciones, el Consejo Noruego para los Refugiados, UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros. El fallo permitía acceder a los sistemas, los nombres de las personas beneficiarias de cada agencia, sus fotografías, detalles familiares, coordenadas geográficas, entre otros datos, permitiendo al intruso la capacidad de editarlos, descárgalos y subir información nueva (Parker, 2017).

En su nota periodística, B. Parker recogió el testimonio de un integrante de una de las organizaciones de ayuda humanitaria afectada, que puso de presente el rol que tienen las personas de una organización y la brecha de capacidad de las mismas en materia de seguridad de la información que recogen y manejan. En su nota se da cuenta de percepción de la persona entrevistada que cree que son las compañías propietarias de las soluciones tecnológica las únicas encargadas de proteger dicha información:

We don't understand the full implications of the data we hold and share, the same way we didn't when we were doing in-kind distributions via Excel,” an NGO manager said. “I think we are too trusting of companies that say they have data protection under control.” (2017).

Es más, esa confusión en los roles sobre quién tiene a su cargo el cuidado de la protección de la información, fue documentada recientemente en el informe de auditoría del Programa Mundial de Alimentos de 2020. El procedimiento de auditoría determinó que los procedimientos de control a las transferencias de datos a terceras partes podían ser fácilmente burlados, sin embargo, aclara el texto, la auditoría no pudo ser completada por falta de claridad sobre a quién pertenecen las plataformas y sistemas analizados, quién tiene responsabilidad sobre estos, entre otros (Office of the Inspector General, 2020).

Por otro lado, las brechas de seguridad no solo tienen el potencial de impactar la privacidad de las personas titulares de la información, también, de impactar en el aspecto reputacional de las organizaciones mismas. Al respecto, Rahman y otras investigadoras refirieron, para el caso de Oxfam, lo siguiente:

A data breach of one of the Oxfam confederation members could affect local partners and beneficiaries trust in Oxfam at large, ultimately jeopardizing Oxfam's ability to meet its mission, *not to mention international trust and perception of the way in which Oxfam do their work* (Rahman et al., 2018:13). (Subrayado propio).

Eventos en seguridad de la información han sido reportados frecuentemente, dando cuenta no solo de la debilidad técnica y organizacional de una extensa cadena de actores (organizaciones de ayuda humanitaria y sus agentes y representantes, proveedores de tecnología, entre otros), sino especialmente, de la ausencia de reacción por parte de entes reguladores en materia de protección de datos que, a la fecha, no han emitido pronunciamiento o comunicado sobre la eventual apertura de investigaciones en la materia.

En julio de 2019, por ejemplo, fue noticia el ciberataque sufrido por la Organización de las Naciones Unidas. En septiembre de ese año, un reporte filtrado al medio *The New Humanitarian* relaciona cómo dicho evento afectó al menos 42 sistemas de información de la ONU y a otros 25 que estaban bajo sospecha de haber sido *hackeados*. Dicho evento, por decisión de la Organización, no fue informado a las personas afectadas pues “[u]nder diplomatic immunity, the UN is not obliged to divulge what was obtained by the hackers or notify those affected” (Parker, 2020b). Ninguna agencia de protección de datos en el mundo reaccionó al respecto.

Otro evento de brecha de seguridad de los sistemas de información del personal de la ONU fue reportado poco después, en enero de 2020 (Montalbano, 2020). En ese mismo año, otro servidor de un proveedor privado de sistemas de información para organizaciones como Human Rights Watch, Save the Children y World Vision, sufrió un ataque de secuestro de la información sobre sus donantes. La reacción que documentaron medios como *The New Humanitarian* relacionó nada más la del proveedor tecnológico y algunas entidades afectadas (Parker, 2020a).

Se trata de eventos que afirman la importancia del despliegue de las medidas técnicas y de seguridad en los sistemas de información de los que hacen uso agencias del sector humanitario en general, y especialmente las que se dedican a la atención de personas refugiadas pues “data breaches increases the vulnerability of displaced people and the risks of their data being used for discriminatory, involuntary repatriation, resettlement or further persecution” (Madianou, 2019,: 17). Pero dan cuenta, al tiempo, de un factor ausente en la ecuación: la activación de mecanismos de investigación y sanción que no dependan de las entidades involucradas.

Las auditorías de seguridad digital que apuntan al análisis e identificación de los posibles riesgos juegan un papel indispensable, pues permite detectar las vulnerabilidades que pueden llegar a ser explotadas por terceros o que pueden

sucedir por la imprudencia humana. Medidas que, en todo caso, debieran ser más intensas cuanto más sensible sea la información almacenada.

En materia de seguridad, sin embargo, la provisión de la información sobre las afectaciones en torno a los datos personales expuestos de las personas beneficiarias, es tanto o más importante que las medidas técnicas de contingencia desplegadas una vez una brecha se reporta, pues impactan en la confianza relacional, clave tanto para la agencia de ayuda humanitaria como para las personas que se benefician de su misión. Notificar a la persona afectada no debería ser solo una opción.

Sin embargo, pese a que esto último es considerado una buena práctica reconocida por la política de privacidad de entidades como ACNUR, su redacción no provee suficientes garantías de que las personas afectadas serán avisadas en la realidad pues, tal y como lo hace notar Kaurin, la política afirma que la decisión de informar dependerá del controlador de los datos quien podrá hacerlo bajo la consideración de que la brecha, a su parecer, genere o no una afectación o daño físico al titular del dato (2019).

Otro aspecto relevante en los riesgos de seguridad de la información tiene que ver con los mecanismos internos de autorregulación y transparencia, así como la creación de autoridades internas encargadas de su cumplimiento que puedan obrar de manera autónoma. Al respecto, el informe de Simon Davies sobre ACNUR provee un ejemplo dicente.

Simon Davies, experto en privacidad y comisionado por ACNUR para realizar un análisis de impacto sobre el despliegue en 2008 de sistemas de biometría para la identificación de personas refugiadas en Kenia, Etiopía, Malasia y Djibouti; publicó en 2012 en el blog “Privacy Surgeon” los hallazgos del mismo, puesto que había sido enterrado en el olvido por la propia agencia de la ONU pese a los hallazgos y advertencias que hacía (2012).

La publicación, efectuada en violación del acuerdo de confidencialidad entre dichas partes, señala cómo no solo se había forzado a las personas refugiadas a su uso, cómo no era claro entonces el propósito de despliegue y uso de dicha tecnología digital, y expuso la ausencia de medidas de seguridad y protección de la información, incluso de las más básicas, que la exponían a usos indebidos, filtraciones, acceso no autorizados, pérdida y robo pese a la advertencia de que se trataba de eventos posibles (Davies, 2012).

Davies señala cómo dicho reporte, luego de haber adquirido forma en ocho versiones distintas, fue sepultado por cuatro años no viendo la luz ni siquiera en versiones resumidas. Una situación que el experto describe como inaceptable en caso de haber sucedido en países con regímenes de protección de datos capaces de echar mano a agencias cobijadas por regímenes de inmunidad (Davies, 2012).

Entonces, los problemas en materia de seguridad y confidencialidad de la información pueden, según hemos visto, agruparse por categorías. La primera de ellas, que reúne los problemas asociados al desconocimiento de buenas prácticas o inaplicación de protocolos existentes en materia de seguridad de los datos, y que reúne eventos como los de exposición de la seguridad de las

redes de conexión wifi, de *hackeo* y de protección de los equipos y dispositivos móviles que resguardan información. Aquí también se agrupan los problemas de capacitación y sensibilización, que se relaciona con el desconocimiento sobre la importancia de las medidas de seguridad para resguardar información de terceros. Y la segunda, que refiere a los problemas de opacidad y ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, que se relaciona con la ausencia de notificación a las personas afectadas por eventos que impactan en la seguridad de la información. También, se suma aquí la ausencia de mecanismos de transparencia que den cuenta sobre el tipo de afectación, su alcance y medidas de mitigación desplegadas, así como la ocultación de informes que visibilizan las debilidades de las estrategias de seguridad de la información de los grandes actores humanitarios.

Riesgos sobre el principio de exactitud de los datos

Fueron advertidos por autores como Latonero (2019), Madianou (2019) y Kaurin (2019) los riesgos de inconsistencias e inexactitud en los datos de las personas refugiadas registradas en los sistemas de información de las agencias humanitarias que les proveen de beneficio y asistencia. Eventos que pueden impactar en la utilidad de la información, pero especialmente, en el acceso a la ayuda humanitaria.

Kaurin menciona, por ejemplo, cómo las transliteraciones a los sistemas de escritura del inglés, italiano, griego o español desde el árabe u otros idiomas que utilizan su alfabeto con adaptaciones como el darí y el kurdo, resultan de manera frecuente en errores de deletreo y escritura de los nombres de las personas refugiadas lo que dificulta su localización en las bases de datos. En ocasiones, se registra la nacionalidad equivocada o el lugar de nacimiento de la persona en el campo en que debe ir su nombre. Se trata de errores con consecuencias que impactan en la búsqueda de una solución a largo plazo para la persona, y en el plazo inmediato, en su posibilidad de acceso a ayudas en especie o transferencias monetarias (2019).

En eventos de registro erróneo de la información, Latonero y su equipo de investigación detallan cómo esta información, cuando es accedida por autoridades del policía o migratorias, puede llevar a eventos en los que, por ejemplo, se sustraiga a menores de edad de su familia porque son datos tomados como un indicador de que el menor no pertenece a la que dice ser su familia biológica (2019). La tecnología contribuye en estos casos y a través de errores humanos, a ahondar los cuestionamientos a la credibilidad de los refugiados.

Madianou se enfoca, por su parte, en las inconsistencias en la información producto de la tecnología en donde personas de tez oscura son erróneamente “leídas” por el sistema que indica que estas no son quienes dicen ser, siendo que sí lo son. No se trata propiamente de un “problema en el dato”, es decir, la fotografía del rostro de la persona —o el rostro de la persona, si se quiere—, sino uno en su procesamiento por el sistema de reconocimiento biométrico. Sin embargo, por un error tecnológico, la persona refugiada es la que debe asumir la carga de probar su propia identidad dado que la máquina no se equivoca.

Este es un problema que, en todo caso, ya ha sido advertido en la práctica por organizaciones como ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos.

El informe de auditoría de ACNUR de 2016, advirtió como riesgo el registro incompleto e inexacto de la información en BIMS, el sistema de información biométrica de dicha organización (Office of Internal Oversight Services, 2016).

El informe de auditoría de 2017 de la agencia de alimentos de la ONU dio cuenta de la carga de información incompleta o inexacta en SCOPE, su sistema de biometría, lo que la hacía inutilizable. Es decir, lo que significaba, en la práctica, personas que no podían acceder a la transferencia monetaria que les permitiría comprar alimentos necesarios. También dio cuenta dicho informe que no solo se reportaron eventos de inexactitud en los datos, sino restricciones en los permisos de edición de la información errónea para actualizar los registros de las personas cuya información era incorrecta (Office of the Inspector General, 2017).

Riesgos sobre el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición

Kaurin (2019) y Madianou (2019) identifican como riesgo la imposibilidad del ejercicio de los derechos comúnmente conocidos como ARCO por parte del titular cuando este es una persona refugiada. Aspectos asociados a miedos de accionar contra la agencia humanitaria, y que esta pueda tomar represalias en contra de aquella o suspender la ayuda proveída; desconocimiento sobre qué derechos y cómo se ejercen; la ausencia de información disponible sobre su ejercicio en el idioma de la persona, entre otros, son algunas de las razones que obstaculizan las facultades de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Kaurin, por su parte, señala la importancia de que las agencias de ayuda humanitaria cuenten con mecanismos de queja anónima ante esta, dado que puede contribuir a la puesta en conocimiento de la agencia, de hechos que en materia de protección de datos merezcan investigación (2019).

Jacobsen relata cómo las protestas colectivas de oposición a la recolección de datos biométricos han derivado en ciertos casos en actos de violencia, tal y como sucedió en 2006 en Malasia, uno de los primeros países donde se desplegó el sistema de enrolamiento biométrico de ACNUR pues las personas descubrieron que, luego de haber registrado sus huellas digitales, a algunas de ellas les habían llegado avisos de “regrese a su país de origen” (2016).

La importancia de ofrecer mecanismos de este tipo ya ha sido puesta de presente respecto a las agencias de la ONU que hemos revisado de cerca hasta ahora. Así, el informe de 2016 de auditoría al sistema de biometría de ACNUR, señaló en el punto F sobre protección de datos que la agencia debía poder informar a las personas refugiadas sobre sus derechos de acceso y cancelación y a formular quejas o reclamos ante esta. Pese a ello, entonces evidenció la ausencia de provisión de información al respecto (Office of Internal Oversight Services, 2016).

El informe de 2017 de auditoría al sistema de biometría del Programa Mundial de Alimentos al tiempo que resaltó el compromiso que este tiene de rendir cuentas a las personas beneficiarias de sus programas, puso de presente la debilidad de los mecanismos de queja debido al manifiesto conflicto de interés en donde la agencia actúa como parte interesada y única instancia de resolución de las mismas (Office of the Inspector General, 2017).

Señaló así mismo, la ausencia de mecanismos de anonimato para el envío de quejas por parte de los beneficiarios, la redundancia y duplicidad de los mecanismos existentes y la disposición de múltiples canales que “may provide more opportunities for beneficiaries to submit information, [although] there is a potential dilution of the effectiveness of the process and compromising of its integrity if the information is not integrated” (Office of the Inspector General, 2017: 19).

Sin embargo, Jacobsen señala que el problema sobre la ausencia de mecanismos para exigir a agencias como ACNUR, que informen debidamente a las personas que se benefician de sus programas, sobre el ejercicio de sus derechos en materia de protección de datos es un problema mucho más general que supera a los procesos de recolección de datos por dicha agencia, y que se relaciona con la manera en que este, en general, (no) rinde cuentas “hacia abajo”.

Al respecto, la autora cita el estudio elaborado por la alianza *Humanitarian Accountability Partnership* sobre los mecanismos de rendición de cuentas de ACNUR en Daab, Kenia, donde se encontraba un complejo de campos para personas refugiadas, y que detectó la ausencia de vías para que las personas pudieran ejercer “the right to complain, without fear of harm or retaliation” (2016: 168).

Rahman, por su parte, en un artículo recientemente publicado titulado “Betrayal and denial from the UN on refugee data”, sobre el caso de los Rohingya documentado por Human Rights Watch, dice que el problema sobre el ejercicio de los derechos ARCO va mucho más allá de los mecanismos disponibles para su ejercicio (2021).

La asimetría de poder entre las partes, es decir, el titular del dato y la agencia humanitaria que los recoge, es tal que ni siquiera es posible hablar, en principio, del consentimiento como base legítima para justificar el tratamiento. Luego, pese a que el responsable del tratamiento insista en que el consentimiento es la que habilita la recolección de información personal y sensible, una vez esta se encuentra en manos de un tercero con intereses que impactan negativamente en contra de los del titular, no hay manera de hablar sobre el derecho a la autodeterminación en el que se sostienen las facultades ARCO de la protección de datos.

Si el punto de partida del tratamiento, dice, es la ausencia de procedimientos claros, transparentes y legítimos para recabar el consentimiento de la persona, de ahí en adelante lo que sigue es una larga cadena de eventos que restringen el ejercicio libre de derechos en un escenario en el que la persona refugiada se encuentra obligada a ceder, porque el caso contrario deriva en la desprotección de esta última (2021).

Incluso, pese a que de manera colectiva exista un rechazo expreso como lo hubo en el caso de los Rohingya quienes en noviembre de 2018 protestaron exigiendo detener la recolección de los datos biométricos porque sabían que serían compartidos con el Estado del que huían (una suerte de derecho colectivo de oposición), nadie atendió sus llamados ni detuvo la recolección o compartición de su información. En las demandas de la protesta se leía lo siguiente:

4. *Stop the collecting of our biodata, and do not share biodata already collected with the Myanmar government.*

[...] We are very worried about the bio-data that UNHCR wants to collect (finger prints, iris scans, property documents). We believe UNHCR can share this data for repatriation with Myanmar Government and the Myanmar Government can use it to label us as ARSA [30] or as 'Bengali foreigners' like in the past, or to make trouble for our families (John Quinley III, 2018). (Subrayado propio)

Rahman cuenta cómo se transforma en una suerte de derecho ilusorio el ejercicio de las facultades de cancelación de los datos o de oposición, por ejemplo, a que sean compartidos cuando quien los ejerce es la persona refugiada. Señala que, eventos como el de los Rohingya muestra que, una vez dichos datos han sido accedidos por terceras partes sin el consentimiento de la persona, se trata de información que ya pudo ser usada, copiada y distribuida a otros pese a que el titular ejerza su derecho a la cancelación de los mismos, con el agravante de que particularmente los biométricos no varían, permanecen siempre con la persona no importa a dónde vaya. Apunta que, además, no existen autoridades distintas a la agencia humanitaria que puedan obligar a ese tercero a cumplir con el derecho del titular de los datos (2021).

Riesgos para el principio de responsabilidad y rendición de cuentas

La ausencia de transparencia fue uno de los riesgos más comúnmente referidos en materia de responsabilidad y rendición de cuentas. Puede decirse que es un riesgo que impacta en diferentes niveles.

El primero de ellos es consecuencia directa de lo ya visto sobre la calidad y accesibilidad de la información entregada a los refugiados y que se materializa en la retención, opacidad, parcialidad o retención de la información que esta necesita para saber el qué, el para qué y cómo será llevado del tratamiento de sus datos, así como la información necesaria para ejercer sus derechos al acceso, la cancelación, la rectificación y la oposición (Kaurin, 2019; Latonero *et al.*, 2019; Madianou, 2019; Jacobsen, 2016; Rahman, 2018).

Así como el tipo y calidad de información proveída sobre posibles alternativas menos invasivas, sus consecuencias o impacto en el acceso a la ayuda humanitaria, etc. Por último, el tipo, calidad y apertura de la información sobre eventos de brechas en seguridad digital, sus causas, mecanismos de mitigación desplegados, auditorías efectuadas, sus resultados y acciones de seguimiento, entre otros. Un riesgo que, en definitiva, se relaciona al ciclo de vida del dato.

En un segundo nivel, es un riesgo que se asocia al principio de finalidad, y que se concreta en la ausencia de razones lo suficientemente claras y soportadas en la evidencia sobre por qué se requiere, para la asistencia humanitaria, el despliegue de tecnologías digitales y en concreto, tecnologías de captura de datos biométricos (Jacobsen, 2016; Madianou, 2019). Asunto que abordaremos con algo más de detalle en el capítulo tercero.

En un tercer nivel, se encuentran los riesgos de transparencia en el relacionamiento del responsable y el encargado del tratamiento a nivel interno, es decir,

30 ARSA por las siglas en inglés de *Arakan Rohingya Salvation Army*. Según Faisal Edroos en un reportaje para *Al Jazeera*, el gobierno de Myanmar suele acudir a la existencia del ARSA como una razón para perseguir a los miembros de la comunidad étnica Rohingya pese a que el grupo armado no sea más que un conglomerado de algunas personas que se defienden con medios precarios de los abusos del gobierno de Myanmar (Edroos, 2017).

cómo y qué tipo de procedimientos lleva a cabo para hacer cumplir su propia normativa y políticas de autorregulación, y quién tiene a su cargo dicho trabajo, relacionado igualmente con los problemas asociados a los derechos ARCO.

Y en un cuarto nivel, los riesgos de transparencia del responsable y encargados del tratamiento de los datos con otros actores: los Estados anfitriones, sus donantes, los Estados de los que huyen las personas refugiadas; pero también actores atípicos al escenario humanitario como las empresas y corporaciones privadas (Jacobsen, 2016, 2017; Sandvik, 2016; Sandvik y Jacobsen, 2016). Un riesgo que no solo tiene que ver con los términos y condiciones de dicha cercanía sino con lo que esta reporta en materia de impacto para los derechos de las personas refugiadas (Greenwood, 2017; Marino, 2021; Read *et al.*, 2016; Willits *et al.*, 2019).

La relación de estos riesgos, junto a los otros que hemos advertido sobre otros principios, sostienen una suerte de relación de causalidad circular donde la ausencia de transparencia y rendición de cuentas genera procesos débiles de gestión de la información personal de las personas refugiadas. Y la gestión débil y defectuosa del tratamiento de los datos, afirma la opacidad del actuar de los

Marcos legales de protección de datos ¿aplicables en el contexto humanitario?

Por último, diversos autores concurren en apuntar las dificultades asociadas a la aplicación de marcos legales en materia de protección de datos tratándose de agentes humanitarios.

Los problemas, según las posturas revisadas, pueden ser divididos así: (i) los de aplicación de marcos legales existentes, (ii) los de inexistencia de marcos legales adecuados, y (iii) los de debilidad de los mecanismos de autorregulación del propio sector en esa materia.

(i) *Los problemas de aplicación de los marcos legales existentes.* Al respecto la literatura se centró en la regulación comunitaria europea vigente desde 2018, el RGPD, por ser una de las regulaciones comunitarias más comprensivas de los últimos años. Según Latonero y su equipo de investigación, dicha regulación no tiene previsiones asociadas a su aplicación en contextos de migración o ayuda humanitaria, por lo que hay un vacío en las políticas o lineamientos que orienten el tratamiento de datos, así como el despliegue de tecnologías digitales para su procesamiento en dicho contexto (2019).

En el mismo sentido, Gazi afirma que, como reflejo de lo anterior, la literatura que analiza la aplicación del RGPD en la acción humanitaria es más bien limitada, pese a que el tratamiento tiene características que lo tornan en un reto que debería llamar la atención: el procesamiento a larga escala de cantidades masivas de datos, barreras culturales y de idioma entre el responsable y el titular del dato, la vulnerabilidad de los titulares y el impacto que esta tiene en aspectos como el consentimiento, entre otros (2020).

Al respecto, Gazi también menciona que la extraterritorialidad del RGPD no debería ser un problema pues no solo protege al ciudadano europeo sino al titular del dato cuando el responsable o encargado del tratamiento se domicilian o tienen base de operaciones en la Unión Europea, o que estando fuera de dicho espacio comunitario ofrecen servicios a beneficiarios localizados allí (2020).

Zara Rahman parece sugerir otra arista de naturaleza más bien política. A propósito del caso documentado por Human Rights Watch (2021) sobre el tratamiento de datos de los Rohingya por ACNUR, dice, el problema de las personas refugiadas es que no son europeas, de serlo, importarán en la cuestión de la protección de sus datos y para criterios legales como el de la extraterritorialidad pues “[t]here is no way that the personal data of nearly a million European people would be treated like this without a massive outcry, without resignations and policy overhauls, without fines, firings, and legal ramifications”.

Aun si el criterio de la aplicación extraterritorial del RGPD fuera tomado en serio, Kaurin (2019) expresa que, una vez las personas refugiadas cruzan una frontera y arriban al Estado anfitrión o de destino en Europa, aquellas no dejan de tener una condición jurídica precaria en su condición de no-ciudadanos lo que, una vez más, los deja vulnerables a los abusos.

También, según la autora, se trata de un asunto de confianza, pues las personas en búsqueda de refugio y en proceso de solicitud de protección internacional, de tener acceso a mecanismos de defensa de sus datos personales, se abstendrán de ejercerlos por el temor de acudir a las autoridades públicas por el riesgo de que estas las deporten o informen a otra autoridad facultada para ello para que lo haga en su lugar (Kaurin, 2019). A su afirmación no aporta experiencias concretas a diferencia de los otros problemas en materia de protección de datos que respalda con testimonios de personas refugiadas.

La Conferencia Internacional de Comisionados de Protección de Datos y Privacidad aludió, en su conferencia de 2015, a la existencia de un marco de lineamientos dirigidos a abordar el tratamiento de datos, en general, en la acción humanitaria. Mencionan:

[The] Opinion of the EDPS on the Proposal for a Regulation establishing the European Voluntary Aid Corps (on volunteer management, 2012), Professional Standards for Protection Work adopted through an ICRC-led consultation process (2013), Toward a Code of Conduct: Guidelines for the Use of SMS in Natural Disasters of the GSMA (2013), and the Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR of the UNHCR (2015) (37th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, 2015: 3).

Al respecto, concluyen que “[y]et the adoption of such frameworks by the overall humanitarian community is still scarce”, por lo que sugieren la necesidad de guías más claras, que no compliquen la acción humanitaria sino que la facilite, sin reflexionar previamente sobre por qué habiendo guías y lineamientos con vigencia de más de una década, los problemas siguen radicando en su adopción y aplicación, o qué es lo que resulta insuficiente de los lineamientos actuales para que sea preciso crear otros (37th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, 2015: 3).

Finalmente, aunque haya claridad sobre la aplicación de normativas acordes a los estándares mencionados, los regímenes de inmunidad de los que gozan los agentes humanitarios del sistema ONU dificultan la aplicación de un régimen específico de protección de datos, cualquiera que este sea (Gazi, 2020; Kuner *et al.*, 2017). Latonero afirma que “it is important to note that intergovernmental organizations, such as the UN, claim immunity from the GDPR and similar data regulations” (2019: 18).

(ii) *Los problemas de inexistencia de leyes de protección de datos adecuadas.* Duffield señala que contribuye a la desigualdad internacional la inexistencia de leyes de protección de datos adecuadas a nivel global. En ese sentido, dice que las tecnologías digitales y los procesos de recolección de datos biométricos en los países del Norte Global suelen estar sujetos a más altos estándares por las preocupaciones que generan en materia de privacidad de las personas, al tiempo que estas son desarrolladas o desplegadas sin escrutinio en los países del Sur donde las regulaciones son débiles o no existen (Duffield, 2016a).

Aunado a esto, Kaurin agrega que las agencias y organizaciones de ayuda humanitaria trabajan en contextos en donde el Estado de derecho es débil, o en donde el acceso a la justicia, si lo hay, es limitado, y que en materia de protección de datos los mecanismos de protección pueden ser embrionarios, inexistentes o no exigibles (2019). Esa misma razón la sostienen Bouffet y Marelli quienes, además, hacen notar la falta de acuerdo de algunos estándares sobre el tratamiento de ciertos datos sensibles, como los metadatos asociados a las comunicaciones de las personas, lo cual puede complejizar algunas discusiones sobre la necesidad de regulaciones o estándares de alcance global (2021).

Ante escenarios de este tipo, las brechas creadas por la ausencia de normativa que acoja los más altos estándares, o de haberla y no ser aplicable gracias a los regímenes de inmunidad de los que gozan algunos actores humanitarios, crea el caldo de cultivo ideal para la experimentación y los abusos a los derechos humanos de las personas refugiadas (Akhmatova y Akhmatova, 2020).

(iii) *Los problemas de la autorregulación.* Alexander Beck, oficial de protección de datos de ACNUR en el 2018, señaló en una entrevista para el blog de esa agencia que la política de protección de datos de la misma se inspiraba en los estándares del GDPR sobre privacidad por diseño y por defecto. Su aplicación, no obstante, no podía ser obstáculo para el imperativo humanitario “[i]n many situations where data protection rules appear to slow down processes, the reality is that they have not been considered and factored in at the beginning” (UNHCR, 2018d).

En materia de autorregulación Oxfam constituye quizá uno de los ejemplos más significativos en la materia. En 2015 decidió imponer una moratoria para detener el despliegue y uso de sistemas de identificación biométrica en sus operaciones. En 2017, encomendó a la organización The Engine Room que evaluará sus impactos para la población beneficiaria de sus programas. Producto de dicho trabajo se publicaron dos documentos, uno que evaluó las brechas de implementación de las políticas de protección de datos a nivel interno (Oxfam y Engine Room, 2017), y otro sobre identificación de riesgos y beneficios de los sistemas de identificación biométrica para la provisión de ayuda humanitaria (Rahman *et al.*, 2018).

Producto de dicho período de análisis y moratoria, el 18 de mayo de 2021 se publicó finalmente la política de privacidad sobre el uso y despliegue de sistemas de biometría por la organización. En su texto se adoptan siete principios: planificación, proporcionalidad y responsabilidad; rendición de cuentas; control compartido con las personas y las comunidades; abordaje de riesgos individuales y comunitarios; abordaje de los riesgos de seguridad; empleo de prácticas responsables en

los sistemas de biometría; y definición de la relación con terceras partes. Política que estará sujeta a revisiones periódicas y procesos de retroalimentación continuos (Eaton-Lee y Shaughnessy, 2021).

Sin embargo, al mirar este triple panorama de manera conjunta, autores como Raymond, Al Ackar y Berens, sostienen que esa fragmentación de las aproximaciones a los marcos reguladores de la protección de datos en la acción humanitaria, ha impedido un mejor entendimiento sobre los procesos de tratamiento de datos en dichos contextos; al tiempo que sostienen que la recolección y análisis de datos personales no debería tener lugar hasta tanto dichos estándares no se hayan acordado y cubran a todos los actores que participan en tal actividad (2016). Kaurin en todo caso recuerda que lo que se necesitan son, además, mecanismos de cumplimiento normativo y exigibilidad de las políticas internas pues de lo contrario, dichos actores no tendrán el incentivo necesario para seguir sus propias normas (2019).

En resumen. Al inicio de este capítulo nos propusimos explorar los riesgos en materia de privacidad, más concretamente, de protección de datos para las personas refugiadas que son expuestas al despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria.

Para ello, se proveyó un contexto general sobre el “deber ser” de la privacidad, un derecho humano de recepción universal que reconoce como titular a todas las personas, sin excepción orientada en su nacionalidad, origen étnico, o estatus migratorio. Y se desarrollaron los estándares de la protección de datos, derecho comprendido en el de la privacidad, orientado por un conjunto de principios de amplia recepción en otros sistemas jurídicos como el europeo, latinoamericano, asia-pacífico y africano.

Los principios recopilados fueron, en concreto, los legalidad y lealtad; finalidad y conservación limitada; transparencia; consentimiento libre e informado; el principio de minimización; el de exactitud; el de seguridad y confidencialidad; el de acceso, rectificación, cancelación y oposición; y el de responsabilidad y rendición de cuentas. Se los empleó como punto de referencia en tanto que no existe una suerte de marco jurídico de la privacidad específico para los espacios o ambientes en los que se despliega la acción humanitaria.

En breve, se mencionó que el principio de legalidad y lealtad del tratamiento implica que el tratamiento de datos debe suceder amparado en un propósito consagrado en un marco legal (como el cumplimiento de un contrato, o la provisión de un servicio o bien necesario, etc.) o atender al consentimiento expreso y libre de la persona.

El de finalidad y conservación limitada busca que el tratamiento se ajuste al objetivo que prometió realizar y que debe ser claramente advertido y expresado de manera transparente a la persona. La finalidad limitada implica describir qué datos se requieren, para qué serán tratados, con quiénes serán compartidos, para qué fin y por cuánto tiempo serán almacenados o conservados.

El de transparencia apunta a que la información proveída sea clara, accesible, comprensible, en términos que se correspondan con las políticas de tratamiento de datos vigentes, pero sobre todo con la práctica de la propia organización. La transparencia debe atravesar todo el ciclo del dato, desde su recolección hasta el momento de su eliminación de una base de datos determinada.

El de consentimiento libre e informado parte por reconocer a la persona como autónoma y autodeterminada, capaz de tomar sus propias decisiones que, en la protección de datos, se manifiesta en aceptar o no la política de tratamiento de datos de ese tercero que pretende acceder a su información personal para proveer al titular a cambio un bien o servicio. El consentimiento, para ser libre, se caracteriza por la previa entrega de información sobre el por qué, el para qué y el cómo del tratamiento de los datos. Su manifestación debe ser expresa, inequívoca, y debe irradiar todo el proceso del tratamiento cuando existan cambios o modificaciones a la política prometida y frente a la cual se consintió en primer lugar.

El de minimización requiere que la información recolectada lo sea en la menor cantidad posible, y que los datos recolectados se correspondan al fin propuesto, su recolección debe evitar la captura de datos sensibles si con otros, de naturaleza menos invasiva, se logra el mismo objetivo inicial que justifica la recolección. El de exactitud prevé que la recolección y tratamiento del dato sea veraz, precisa, esté actualizada y sea información completa. El de seguridad y confidencialidad, requiere el despliegue de medidas técnicas, organizacionales y administrativas para garantizar el almacenamiento seguro de los datos personales, prevenir accesos o usos no autorizados, así como filtraciones, pérdidas, modificaciones o eventos de divulgación de la información. Medidas que deben ser más intensas cuando más sensible sea la información recolectada y almacenada. El de acceso, rectificación, cancelación y oposición prevé como titular para su ejercicio a la persona quien debe poder acceder a mecanismos ágiles, sencillos, eficaces y gratuitos para extender al responsable del tratamiento sus solicitudes.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de principios aplicables al tratamiento de datos, incluyendo los sensibles. Estos últimos reciben, en los estándares internacionales revisados, una protección mucho más intensa, no solo por su capacidad para revelar información que alude a aspectos *sensibles* para la persona, sino por los efectos que puede producir su uso, acceso o recolección no autorizada y que puede derivar en eventos de discriminación contra su titular, entre otros.

Referimos también que la recolección de datos personales para facilitar el despliegue de la acción humanitaria es indispensable para la realización del mandato de organizaciones dedicadas a atender y beneficiar a la población refugiada, por ejemplo, llevar registro de la ayuda entregada y hacer trazabilidad desde la entrega, entre otros. Datos de diversa naturaleza que comprenden igualmente a los sensibles, específicamente los biométricos. Un tipo de dato que en las últimas décadas ha sido recabado especialmente por actores como ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos a través de tecnologías digitales para, en teoría, evitar los eventos de fraude y suplantación de la identidad, así como identificar a las personas refugiadas que han perdido sus documentos durante su jornada de huida y migración.

Ante dicho escenario, la literatura revisada apuntó riesgos frente a algunos de estos principios, concretamente, los de consentimiento informado; finalidad y conservación limitada; exactitud; acceso, rectificación, cancelación y oposición; seguridad y confidencialidad; y transparencia.

Los riesgos advertidos sobre el principio de consentimiento enfatizan en la ausencia de información proveída a la persona sobre el por qué, el para qué, y el cómo del tratamiento de sus datos. Adicionalmente a ello, fue advertida una brecha de la información profundizada por barreras de idioma, la rapidez con la que es conducida el proceso de recolección, y barreras de tipo cultural así como la experiencia traumática de la huida de su país y la fatiga de recolección de sus datos por otros actores que impactan, en su conjunto, en lo que significa para la persona refugiada la privacidad y la protección de datos cuando se encuentra en un ambiente en el que se relaciona con agentes humanitarios.

También fue señalado como un riesgo la ausencia de consentimiento libre y expreso, pues los autores apuntaron que, si el recibimiento de ayuda humanitaria era condicionado a la entrega previa de los datos personales del titular, incluyendo los biométricos, la libertad era a la final artificiosa pues en los casos revisados no se ofrecía a la persona alternativas que no derivaran en su exclusión.

Los riesgos sobre el principio de finalidad y conservación limitada se caracterizaron por las preocupaciones de los autores en aspectos como la ausencia de claridad sobre los objetivos por los cuales se lleva a cabo la recolección de datos personales, especialmente los biométricos, sobre los usos que se dará a dicha información y por cuánto tiempo, y los terceros que tendrán acceso a la misma y cómo dicho acceso se relaciona a la realización de los fines iniciales que justificaron la recolección.

Los riesgos para el principio de seguridad y confidencialidad se centraron en los temores hacia brechas de seguridad, el acceso accidental de terceros a la información sensible que conservan y tratan las agencias humanitarias, la ausencia de despliegue de medidas de seguridad por dichas organizaciones, y la ausencia de notificación a la persona afectada de los eventos de seguridad que comprometan su información y puedan impactar en su integridad física o el ejercicio de otros derechos.

En el principio de exactitud de los datos, los eventos de transliteración de otros idiomas al inglés, como al árabe, el darí y el kurdo impacta en la veracidad y precisión de los datos reportados. Aquello, sin embargo, va más allá de la introducción de datos imprecisos en campos equivocados en los formatos de registro de la persona refugiada, y se traduce especialmente en la imposibilidad de acceso a la ayuda humanitaria, así como en la imposibilidad técnica de los sistemas de registro para permitir efectuar su corrección o ajuste.

Los riesgos en materia de acceso, rectificación, cancelación y oposición recogen aquellos otros que se asocian a los defectos de entrega de información clara, accesible y completa, aunados a los miedos –fundados o no– de accionar y elevar solicitudes de queja o denuncia por el indebido tratamiento de datos ante la misma agencia humanitaria que provee de ayuda y asistencia a las personas refugiadas.

Y finalmente, los riesgos recogidos en la literatura sobre el principio de responsabilidad y rendición de cuentas fueron indicados sobre distintos niveles.

Un primer nivel, sobre todo el ciclo de vida del dato, en la ausencia de información que deja claros los términos desde su recolección hasta su eliminación o cancelación. Un segundo nivel, a la ausencia de razones y evidencia que propiamente soportan y justifican la existencia de los sistemas de registro biométrico de las personas refugiadas. Un tercer nivel, los riesgos de transparencia en el relacionamiento a nivel interno de los actores humanitarios, la difusión y correspondencia entre sus prácticas en materia de tratamiento de datos y lo que dicen sus políticas que debieran hacer. Y un cuarto nivel, asociado a la claridad sobre los términos y alcance del relacionamiento de los actores humanitarios con otros del mismo tipo, con Estados, así como con actores atípicos en la escena humanitaria como las empresas privadas del ámbito tecnológico y cómo impacta cada uno y sus intereses en la protección de la privacidad y los datos de la persona refugiada.

Un riesgo, ajeno a los principios de protección de datos pero relacionado a su vigencia, tuvo que ver con las dificultades asociadas por los autores a (i) la ausencia de marcos jurídicos de protección de datos aplicables a los actores humanitarios, (ii) la existencia de marcos jurídicos con estándares elevados de cuya aplicación escapan los actores humanitarios por la existencia de los regímenes de inmunidad que les favorece y los (iii) defectos de los sistemas de autorregulación en donde el diseño de la norma y su aplicación depende del mismo actor en su doble rol de juez y parte.

En este recorrido sobre los riesgos, sin embargo, los autores coincidieron en preocupaciones asociadas al despliegue de la tecnología de reconocimiento biométrico y su despliegue por dos actores humanitarios que más han impulsado su uso en la última veintena, sobre las personas refugiadas y sus datos más sensibles: ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos.

Lo que este conjunto de riesgos parece sugerir, en el fondo, es que el problema de la protección de datos va más allá del diseño de las políticas de privacidad y tiene que ver con otros, ajenos a dicho campo –sin demeritar en todo caso su gravedad e impacto–.

Así, pese a que existen mecanismos de autorregulación que parecen adaptarse y corresponderse con los estándares de protección de datos a los que referimos al inicio, y no obstante los hallazgos de las auditorías de sistemas biométricos de ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos que han visibilizado fallos importantes sobre la aplicación de dichas políticas en la práctica, el despliegue de la tecnología biométrica continúa, sin que en el fondo haya mediado hasta ahora un proceso autorreflexivo sobre si los riesgos valen la pena de cara a los beneficios esperados, la pregunta es ¿por qué?, ¿qué es lo que empuja con tanta fuerza a dicha tecnología en un contexto complejo como el de la atención humanitaria de personas que huyen por diversos motivos de sus países de origen, pese a que la literatura revisada llama la atención sobre una diversidad de riesgos latentes que en varios casos ya han acaecido?

Entender cuál es el problema subyacente al de la protección de datos obliga a reconocer, en todo caso, cuáles pueden ser los intereses en juego y los riesgos para

los actores, más allá de los que vimos en materia de privacidad para las personas refugiadas; así como examinar de cerca la promesa de las tecnologías digitales de mayor despliegue, las biométricas, para entender por qué, a pesar de los riesgos y fallos advertidos en nuestra revisión se sigue desplegando y masificando su uso. Situación que exploraremos en el capítulo siguiente.

EL PROBLEMA DETRÁS DEL PROBLEMA. LA PROMESA TECNO-ENTUSIASTA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Hasta ahora nuestra atención estuvo centrada en la revisión de la literatura dedicada a advertir riesgos en materia de protección de datos para las personas refugiadas, cuando se despliegan tecnologías digitales en la acción humanitaria por agentes cuya misión es proveer asistencia y ayuda.

Vimos cómo los riesgos advertidos se centran en ciertos principios de la protección de datos: consentimiento; finalidad y conservación limitada; seguridad y confidencialidad; exactitud de los datos; el principio de acceso, rectificación, corrección y cancelación; y el principio de responsabilidad y rendición de cuentas.

Las preguntas que surgen ahora tienen que ver con los problemas más allá del problema: (i) los riesgos y ventajas que reportan las tecnologías digitales en la acción humanitaria para el resto de actores, más allá de la privacidad de las personas refugiadas, y en definitiva (ii) cuál es la promesa que, pese a los riesgos advertidos, sigue empujando su despliegue masivo en la acción humanitaria.

1. ¿Quién obtiene qué del despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria?

Responder a la pregunta sobre quién obtiene qué del despliegue de las tecnologías digitales en la acción humanitaria para la atención de personas refugiadas puede permitir una mayor comprensión sobre por qué, pese a los riesgos advertidos en materia de protección de datos, sigue siendo una opción válida para algunos actores de dicho ecosistema.

En esta sección no habremos de desentrañar con profundidad las razones, “reales” sobre por qué la presencia de tecnologías, como la biometría, es cada vez mayor y más envolvente de la acción humanitaria que se procura a las personas refugiadas, pero las razones a las que apunta la literatura revisada y que obran como motivadores para ello, pueden ampliar el acercamiento al problema de esta tesis como uno que se enfoca en la protección de datos, pero que para explicarse debe ir más allá.

Para ello, al igual que en el capítulo anterior, se diseñó una tabla de recolección de información. En ella se relacionan los actores, intereses y beneficios que fueron apuntados por la literatura revisada. Veremos, en su orden, el listado de intereses y riesgos para los actores del sector privado, los actores humanitarios, y las personas refugiadas.

Tabla 2. Identificación de intereses y riesgos: sector privado

Actor / Criterios	Sector privado
Composición	Facebook, Amazon, Google, Palantir, Accenture, Proveedores de telefonía e internet móvil, Mastercard, Carrefour, Western Union, Iris Guard, Microsoft
Intereses y beneficios	Conferir a las personas refugiadas con identificación legítima y confiable Proveer servicios esenciales para la jornada de migración y para el manejo de las migraciones Ayudar a superar barreras de idiomas Conectar a refugiados con otras redes de personas refugiadas y con sus familias Proveer servicios financieros a personas refugiadas a través de apps móviles Asistir a refugiados en su integración en lugar de destino para acceder a empleo, seguros, servicios de salud A través de la biometría una mayor eficiencia en la provisión de un bien o servicio Oportunidades de branding Acceso a datos del sector humanitario Aumento de su visibilidad Oportunidades para pilotear nuevas tecnologías
Riesgos	No fueron advertidos riesgos para estos actores

Fuente: Elaboración propia.

Un amplio *set* de tecnologías digitales en el ambiente humanitario pueden ser provistas desde abajo, por comunidades de personas refugiadas o comunidades técnicas de voluntarios y que han recibido el nombre de “*digital humanitarians*”, que desarrollan alternativas para facilitar la jornada de huida y arribo al país de tránsito o destino de otras personas refugiadas y, que en ocasiones, se dirigen a aportar en las situaciones de emergencia una vez una crisis humanitaria nueva ha estallado (Benton y Glennie, 2016; Marino, 2021).

Así como también pueden ser provistas por grandes compañías tecnológicas que (i) ofrecen sus productos sin diferenciar en si la población que la usa es refugiada o no, o que (ii) desarrollan tecnologías específicas o proveen de usos específicos a tecnologías ya existentes para la atención de la población refugiada. Actores a los que refiere la tabla de más arriba.

Por ejemplo, compañías como Facebook, proveen acceso a su red social para interconectar a las personas refugiadas entre ellas, como lo haría con cualquier otro grupo usuario de su plataforma (Gelb y Krishnan, 2018; Latonero y Kift, 2018). Lo mismo sucede con las compañías proveedoras del servicio de telefonía móvil y con Google a través de su servicio de traducción, cuya beneficio según Latonero y su equipo de investigación, es el de proveer servicios esenciales para la jornada de

migración y huida de las personas refugiadas, sin que sus productos tecnológicos hayan sido diseñados en concreto para la población de este tipo (2019).

Compañías como MasterCard, Palantir, Microsoft, Accenture, IBM, IrisGuard entre otras, dotan de usos específicos a tecnologías digitales ya existentes para satisfacer acuerdos contractuales, suscritos con agentes humanitarios del sistema ONU dedicados a la atención de las personas refugiadas.

Varios ejemplos dan cuenta de esta tipología de desarrollos existentes trasladados a la arena humanitaria, más concretamente, a lo que constituye el escenario articulador del proceso de huida de las personas refugiadas y que se materializa en la existencia de los campos de refugiados –y en la existencia de centros urbanos de atención a las personas refugiadas– (Jacobsen, 2016). Destacan el caso del Programa Mundial de Alimentos, beneficiaria de la tecnología de pagos electrónicos de MasterCard el cual habilita las transferencias monetarias a tarjetas pre-pagadas. Dichas tarjetas son entregadas a las personas refugiadas para acceder a los alimentos al tiempo que están dirigidas a dinamizar con cada transacción a la economía local (Development Assistance Roadmap Portal in the Middle East, 2018).

Sucede también con Iris Guard, la compañía que ofrece los sistemas de reconocimiento biométrico y que se articula con las tecnologías digitales de pagos electrónicos de ACNUR y la agencia de alimentos de la ONU. Y con Microsoft, que provee de los servicios de almacenamiento en la nube en el que se hospeda el servicio de autenticación biométrica del Iris Guard (Access Now, 2021; Thomsen, 2019).

Estos ejemplos del despliegue de algunas tecnologías digitales en la acción humanitaria, operan de la misma manera que el “ensamblaje biométrico” al que refiere Mirca Madianou (2019) para denominar la articulación de las tecnologías y empresas que proveen servicios cuya promesa es lograr la automatización de procesos, aumentar su eficiencia, optimizar recursos o evadir eventos de fraude en los procesos de identificación y verificación de las personas refugiadas, entre otros. Ensamblaje que, según la literatura revisada, tiene un hilo común: la de la percepción de numerosos beneficios con ningún riesgo a la vista.

El hecho de que autores como Latonero (2019), Gelb y Krishnan (2018), y Madianou (2019) advierten ventajas y beneficios, pero ningún riesgo para compañías de este calado es sugerente. Incluso, los riesgos asociados a dichas compañías no se refieren al impacto que pueden sufrir sino al impacto que su presencia ocasiona en la acción humanitaria para otros actores, y que tienen que ver con preocupaciones en materia de privacidad, de rendición de cuentas y transparencia, de discriminación, de mercantilización y erosión de los principios de la acción humanitaria, entre otros.

Katja Jacobsen (2016) apunta a la ausencia, hasta hace poco, de una contranarrativa exploratoria de los debates, riesgos, desencuentros y problemas que representa la incursión de estos actores en el escenario humanitario; opuesta a esa otra narrativa dominante de la innovación y que Scott Smith denomina también como la “neofilia” del humanitarismo.

La narrativa de la innovación está acompañada del entusiasmo y la expectativa sobre el poder inherentemente positivo de las tecnologías digitales, acompañada de algunos lugares comunes como la noción de lo disruptivas que pueden ser para adaptarse a escenarios complejos y dinámicos, así como su potencial para revolucionar la acción humanitaria en múltiples aspectos (Rahman *et al.*, 2018; Scott-Smith, 2016).

Más recientemente, dicha narrativa ha sido encapsulada bajo nombres llamativos que dicen apoyarse en la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El eslogan del *Data for Good*, es la más reciente propuesta de las grandes compañías tecnológicas para contribuir con sus desarrollos innovadores al bien social en el marco de la acción humanitaria. Desde una mirada crítica, G. Hosein (2018) apunta:

Of course, Facebook and others want to sell the idea of Data for Good. It helps launder their business model. And it needs cleaning. Facebook was caught recently collecting vast amounts of telephone records from Facebook users without meaningful controls against this practice (particularly in older Android phones, which I bet most of the people who are seeking protection are using). Is that amongst the data that Facebook is offering to 'share' with the humanitarian sector under the aegis of Good?

Sara Marino (2021) en su libro *Mediating the Refugee Crisis: Digital Solidarity, Humanitarian Technologies and Border Regimes*, aclara que *Data for Good* o *Data for social Good* es el lenguaje de la innovación de un sector que tiene poco que ver con los principios de independencia, imparcialidad o neutralidad, pero que encuentra arraigo en la acción humanitaria por la promesa para asegurar un impacto positivo que garantice su sostenibilidad y financiación.

Sandvik, Jacobsen y McDonald son críticos de la narrativa de la innovación pues resulta fértil para promover tecnologías digitales experimentales y en desarrollo que, en el escenario humanitario, no han sido sometidas a un análisis crítico sobre su impacto en las personas ni en los peligros que dicha agenda pueda implicar a nivel organizacional y en la realización del mandato de agencias dedicadas a la atención de personas refugiadas (2017).

La narrativa de la innovación, según Madianou, se sobrepone incluso a evaluaciones iniciales que debieran poder determinar si una tecnología digital es o no la solución a un problema en dicho terreno (2019b). Scott-Smith, bajo la idea de la neofilia del humanitarismo, aclara:

However, this 'love of the new', with its triumphant narrative of progress, makes humanitarian innovators blind to the often mundane humanitarian practices that really change people's lives; it produces a disconnect between the enthusiasms of innovators and the lives of the people they are meant to assist (2016: 5). (Subrayado propio)

Autores como Duffield (2016) van un paso más allá, apuntando que la narrativa de la innovación termina produciendo una suerte de encerramiento de las personas afectadas en una frontera digital que, en vez de permitir el ejercicio de la libertad y su adaptación a contextos de incertidumbre, la enclaustran en "soluciones" de las que no tienen salida. Latonero y Kift, en un sentido similar, apuntan

cómo las tecnologías digitales en ambientes de migración –refiriendo también a la migración como un ejercicio de movilidad de las personas refugiadas–, pueden llegar a instrumentalizar una forma de frontera más allá de la pared, del muro, de la cerca (2018).

Uno de los riesgos aparejados a la narrativa de la innovación tiene que ver con el pase libre que adquieren las grandes empresas tecnológicas fruto de los acuerdos que suscriben, a su vez, con grandes agentes humanitarios de la ONU que atienden a población refugiada. Pase libre que se traduce no solo en la extensión, hacia estos actores, de los beneficios asociados a los regímenes de inmunidad legal de los que gozan los actores humanitarios, doblemente blindados por el escudo del “imperativo moral” que su rol en el ámbito humanitario satisface. Ventaja ampliada, pues abre de par en par la posibilidad de experimentar con tecnologías digitales en escenarios en los que los niveles de riesgo aceptable se ubican en otro umbral distinto del que regirá en contextos regulados y de normalidad (Sandvik *et al.*, 2017).

Una situación que, según Sandvik, Jacobsen y McDonald (2017), se explica en tanto que los contextos humanitarios han constituido tradicionalmente una especie de periferia o estados de excepción en donde se justifica el “hacer cualquier cosa mejor que no hacer nada”, que conlleva a la flexibilización de ciertos estándares por la urgencia que los rodea, y en el que la innovación sirve como amalgama para combinar los valores que mueven al sector privado de las tecnologías, enfocado en la eficiencia y la respuesta de un mercado determinado, con los valores del humanitarismo.

Amalgama que cada vez más limita la lectura de los problemas de la acción humanitaria presuntamente solucionables a partir de la intervención tecnológica y que, como resultado, modifica las relaciones entre los actores humanitarios y sus beneficiarios al convertirlos en sujetos de experimentación/clientes. Situación que diluye las oportunidades de supervisión y regulación de sus actividades y que tiene el potencial de sacrificar los principios de la acción humanitaria, entre otros (Sandvik *et al.*, 2017).

Que los contextos en que se desenvuelve la acción humanitaria puedan ser leídos como “theatres of proof” o escenarios de experimentación, según los mismos autores, no es producto de la suma reciente de las grandes compañías de *Silicon Valley* a la ecuación (Sandvik *et al.*, 2017: 326). Es una lectura con antecedentes que remontan al pasado colonial y postcolonial de la acción humanitaria (Jacobsen, 2015).

Sin embargo, la participación de grandes empresas tecnológicas que, a la fecha, siguen siendo cuestionadas por cómo sus modelos de negocio se distancian de los estándares en derechos humanos (Brown, 2020; Morozov, 2012; Pasquale, 2015), torna más sensible su participación en un contexto jurídicamente inestable (Jacobsen, 2015). Más recientemente, el Relator para la Pobreza Extrema de las Naciones Unidas reconoció, sin medias tintas, que la realidad de los derechos humanos de cara a las grandes compañías tecnológicas, no es una de distancia amplia sino de desregulación¹ deliberada promovida por los Estados (2019).

1 “The reality is that Governments have certainly not regulated the technology industry as if human rights

Además, dicho pase libre se ve complementado con el acceso a las grandes cantidades de datos de las personas beneficiarias de la acción humanitaria que permitan a los actores privados entrenar y probar nuevas tecnologías a cambio del despliegue de capacidades y recursos que urgen a la acción humanitaria. Recursos con los que no cuenta ante un escenario de desfinanciación progresiva y de retirada de los Estados como donantes.

Otros autores añaden a dicho pase libre elementos como la posibilidad de efectuar campañas de *branding* o promoción de sus marcas, y lograr el aumento de su visibilidad a partir del uso corporativo del lenguaje humanitario (Burns, 2019; Madianou, 2019). A cambio, los actores humanitarios –especialmente los que pertenecen al sistema ONU– externalizan en estas actividades de investigación y el impulso del desarrollo en los territorios en que se despliegan, evadiendo con ello la posibilidad de rendir cuentas a terceros (Sandvik *et al.*, 2017).

Pese a esto, autoras como Marino, invitan a la aproximación a este tipo de actores con distancia, pues la literatura que suele advertir el rol de la participación de las grandes compañías tecnológicas en la acción humanitaria, lo suele proyectar en uno de dos extremos: como increíblemente poderoso y positivo, o como inherentemente discriminatorio y problemático (2021).

Su visión, centrada especialmente en las tecnologías digitales para la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas y desarrolladas por actores más pequeños, comunitarios y comunidades técnicas; tiene lugar a partir de la revisión de literatura, observaciones en campo y entrevistas a personas cuyos testimonios advierten sobre los riesgos que tiene el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria, sin importar tanto el tamaño del actor como el interés que los motiva.

Riesgos que van desde la datificación de la persona refugiada –que dice la autora, no hay que rechazar porque no puede ser resistida–, la amplificación de brechas preexistentes, riesgos en materia de privacidad y rendición de cuentas, entre otros (Marino, 2021).

Jacobsen añade, por su cuenta, los riesgos de cómo una mirada presuntamente neutral de esta incursión, como la pretendida por Marino (2015), puede llegar a despolitizar el impacto de los actores del sector tecnológico y sus tecnologías digitales aplicadas a la acción humanitaria, desconociendo el ejercicio del poder –instrumental y narrativo– que su despliegue significa sobre la vida de personas en condiciones de vulnerabilidad e indefensión.

Entonces, en el balance de más arriba, el sector privado aprovecha los beneficios de su aterrizaje al escenario humanitario, reportando pocos o ningún riesgo para estos y sus modelos de negocio, según la literatura revisada. Pasemos ahora al balance de riesgos y beneficios para los actores humanitarios.

were at stake, and the technology sector remains a virtually human rights-free zone. The big technology companies (frequently referred to as “big tech”) and their governmental supporters have worked hard to keep it that way” (Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 2019, prr 35).

Tabla 3. Identificación de actores e intereses: actores humanitarios

Actores / Criterios	Actores humanitarios
Composición	Agencias ONU (ACNUR, Programa Mundial de Alimentos), los Estados hospedadores que actúan como tal, organizaciones no gubernamentales de tipo local y sociedad civil
Intereses y beneficios	<p>Para todos los actores humanitarios</p> <p>Identificación y trazabilidad de todas las personas refugiadas para facilitar acceso a derechos</p> <p>Conferir a las personas refugiadas con identificación legítima y confiable frente a la pérdida, extravío o hurto de sus documentos de identidad</p> <p>Obtener más y mejor información centralizada sobre las zonas de intervención humanitaria</p> <p>Para los Estados</p> <p>Facilitar, a través de la identificación de personas refugiadas, su contacto con las autoridades del país en que se encuentran</p> <p>Fortalecer la capacidad de los Estados para manejar la migración (migrantes y personas refugiadas) de manera ordenada, segura y eficiente</p> <p>Para los agentes humanitarios no estatales</p> <p>Identificar a las personas refugiadas para proveerles de comida, albergue, entre otras formas de ayuda humanitaria de manera más eficiente para evitar casos de fraude y duplicación de personas beneficiarias</p> <p>Aumentar a través de los procesos de identificación de personas refugiadas, la responsabilidad y rendición de cuentas hacia los Estados donantes</p> <p>Informar a las personas refugiadas sobre el proceso de migración y refugio</p> <p>Ayudar a encontrar la familia de personas refugiadas extraviadas y rastrear migrantes y refugiados menores de edad no acompañados</p> <p>Aumentar la satisfacción del cliente (persona refugiada)</p>
Riesgos	<p>Para los actores humanitarios no estatales</p> <p>Ausencia de conectividad en el lugar en el que se hacen los procesos de identificación biométrica</p> <p>Condiciones climáticas complejas que dificulten funcionamiento de la tecnología biométrica (calor, polvo, humedad)</p> <p>Ausencia de condiciones favorables a la interoperabilidad</p> <p>Poner en juego los principios de la acción humanitaria</p> <p>Riesgos reputacionales, de legitimidad y eventuales litigios</p> <p>Desvío de recursos</p> <p>Seguridad y fiabilidad de los sistemas tecnológicos (false matches)</p> <p>Una carga mayor en materia de recursos para sostener las tecnologías digitales desplegadas</p>

Fuente: Elaboración propia.

El panorama de intereses dista del que fue revisado sobre el sector privado. El despliegue de las tecnologías digitales para actores humanitarios de origen diverso –en el que se cuenta a los propios Estados–, denota una necesidad común de identificar a las personas refugiadas que huyen de sus países sin documentos o que los pierden en el camino.

La identificación, tal y como se la lista más arriba, obra como medio y fin en sí mismo para (i) proveer a las personas refugiadas de algún método para

permitirles probar que son quienes dicen ser, (ii) llevar a cabo los procesos de asignación de ayuda humanitaria evitando el fraude y (iii) asignar ayuda de manera que facilite la rendición de cuentas ante los donantes (Gelb y Krishnan, 2018; Jacobsen y Sandvik, 2018; Kaurin, 2019; Latonero *et al.*, 2019; Madianou, 2019; Rahman, 2021; Sandvik *et al.*, 2017).

También, se encuentran intereses que importan especialmente a los Estados. Entre esos, el mejoramiento de su capacidad para gestionar la crisis de movilidad humana, y facilitar a través de los procesos de identificación el contacto de la persona –referido esencialmente a aspectos sobre su búsqueda y detención– por las autoridades. No nos detendremos en estos actores –tal y como advertimos igualmente en el primer capítulo–, pues el despliegue de tecnologías digitales por los Estados tienen implicaciones y riesgos que merecen un análisis propio debido, entre otros, a su enfoque destinado al fortalecimiento de las capacidades de control fronterizo² y no tanto a la acción humanitaria (Duffield, 2016b; Kent, 2019; Latonero *et al.*, 2019).

Por su parte, los riesgos listados, que solo se refieren a los actores humanitarios, pueden agruparse en tres.

(i) Los riesgos que impactan a las tecnologías digitales que estos despliegan, y que se relacionan a los de tipo técnico (de conectividad y brecha digital que dificultan el funcionamiento especialmente de los sistemas de reconocimiento biométrico, su funcionamiento defectuoso por condiciones ambientales, y riesgos de tipo operativo que derivan en falsos positivos); así como los riesgos sociales de la tecnología o cómo su uso puede ampliar brechas, discriminar a las personas por razones de edad, sexo, raza, etc. (Crawford y Finn, 2015; Jacobsen, 2016; Madianou, 2019; Rahman *et al.*, 2018).

(ii) Los riesgos que impactan a la organización a nivel interno/externo, como los que podrían afectar su reputación, por ejemplo, por el indebido tratamiento de la información de la persona beneficiaria; y eventos de desviación de recursos y de aumento del gasto debido a la demanda de mayor inversión y capacidad que requiere el mantenimiento de las tecnologías desplegadas (Latonero *et al.*, 2019; Sandvik *et al.*, 2017; Slavin *et al.*, 2021).

Y (iii) los que impactan en la razón de ser de la acción humanitaria, que se materializan en la puesta en jaque de sus principios (Akhmatova y Akhmatova, 2020; Crawford y Finn, 2015; Dette, 2018; Gazi, 2020; Greenwood, 2017; Raymond y Al Achkar, 2016; Sandvik *et al.*, 2017).

Una revisión cercana de los riesgos sugeridos por la literatura permitiría incluso reducir este amplio listado solamente a los de tipo reputacional, pues es el único tipo de riesgo que impactan en la percepción de dicho actor, lo cual podría traducirse eventualmente en la reducción de la posibilidad que tenga de desplegarse en terreno o en la aceptación que tenga en la población que pretende impactar.

Como sea, y sin descartar los hallazgos relacionados más arriba, hay que advertir que ninguno de los autores revisados en el estado del arte refirió por qué,

² Al respecto, sugiero consultar el informe “Raza, Fronteras y Tecnologías Digitales” de 2020 elaborado por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas en formas contemporáneas de racismo, xenofobia e intolerancia que se dedica especialmente a este tipo de actor.

los riesgos que recaen sobre las tecnologías digitales desplegadas en la acción humanitaria se endosan, no a los actores del sector privado que las desarrollan y diseñan, sino a los actores humanitarios. Situación que puede deberse –cosa que habría que poder someter a una revisión más extensa de literatura–, a la percepción que se tiene sobre el primer responsable en una larga cadena de intervinientes, donde los que se relacionan de manera directa con las personas refugiadas son estos, y no las grandes compañías tecnológicas.

Tampoco se encontró ninguna indicación o advertencia sobre por qué, pese a que los Estados fueron referidos como actores en este grupo, no se les atribuyó ningún riesgo asociado, por ejemplo, al uso y despliegue de las tecnologías digitales. Lo que puede deberse a la diferencia que existe en las condiciones de despliegue y uso que, al contrario de lo que sucede con las agencias humanitarias, se caracterizan, por ejemplo, por ser ambientes fijos y acondicionados, menos expuestos al clima, y donde la brecha digital se encuentra si no resuelta reducida, para facilitar precisamente su funcionamiento en el punto de recepción de la persona refugiada. Hipótesis que, en todo caso, habría que poder someter a revisión más adelante.

Ahora bien, a los actores humanitarios no estatales fue posible atribuir, a su vez, un listado de los problemas que, dicen, serán resueltos por ciertas tecnologías digitales, así como los usos concretos que se dará a las mismas. Usos y problemas que deben poder ser leídos en clave de los intereses y beneficios listados más arriba.

Tabla 4. El qué, para qué y el cómo del despliegue de tecnologías digitales por actores humanitarios no estatales

Problemas que dicen resolver (qué)	Qué usos (para qué)	Qué tecnologías digitales (cómo)
El desconocimiento sobre quién es la persona refugiada y si es quien dice ser	Probar la identidad de una persona refugiada para determinar alcance y titularidad en el ejercicio de derechos Rastrear migrantes y refugiados menores de edad no acompañados	Sistemas de reconocimiento biométrico (huellas, iris, rostro); cámaras digitales; computadores, <i>laptops</i> , tabletas; redes de conexión a internet
La ausencia de métodos de identificación confiable es propicia para eventos de fraude, así como casos de duplicación de la identidad en el sistema de protección internacional a refugiados	Simplicidad y eficiencia en el proceso en el proceso de identificación de la persona refugiada Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas hacia los donantes Agilizar y hacer más efectivos y precisos los procesos de protección internacional a personas refugiadas Más justa distribución de recursos escasos Dotar de credibilidad a las operaciones humanitarias de cara a los donantes Facilitar la inclusión financiera de la persona y con ello aumentar sus chances de reintegración	Sistemas de reconocimiento biométrico (huellas, iris, rostro); tecnologías para la transferencia digital de dinero (tarjetas e-prepago, blockchain, machine learning, etc.)

Problemas que dicen resolver (qué)	Qué usos (para qué)	Qué tecnologías digitales (cómo)
Obtención lenta, descoordinada, incompleta o tardía de la información sobre zonas humanitarias	<p>Conducir a la toma de decisiones basadas en datos</p> <p>Identificar las zonas y flujos en los que se movilizan las personas refugiadas que requieren asistencia</p> <p>Aumentar las capacidades para la destinación y coordinación en la entrega de ayuda</p> <p>Proveer más y mejor información a otras organizaciones, Estados y personas refugiadas</p>	<p>Acceso a servicios de geolocalización e imágenes satelitales a través de la telefonía móvil; sistemas de analítica predictiva; desarrollo de aplicaciones móviles y <i>chatbots</i>; <i>webscrapping</i>, drones</p>

Fuente: Elaboración propia

Esta tabla pone de presente dos cosas. La primera, que los riesgos que advertimos en materia de protección de datos en el capítulo segundo se enfocan tan solo en una de las múltiples tecnologías digitales que están siendo desplegadas para la atención de las personas refugiadas por actores humanitarios, lo cual obliga en investigaciones posteriores a realizar un acercamiento mayor sobre cómo estas otras amplifican o profundizan algunas de las preocupaciones vistas.

La segunda, y que visibilizan las dos primeras filas de la tabla anterior, en las que se apunta nuevamente a la necesidad de identificar a la persona para prevenir eventos de fraude o duplicación que conduzcan a la destinación inefectiva de recursos que pueda impactar, finalmente, en la sostenibilidad y financiación de la acción humanitaria. Problema que se resuelve con la puesta en marcha de tecnologías biométricas.

La última fila de la tabla se refiere a un problema adicional, advertido por algunos autores a partir de una categoría de análisis distinta a la nuestra pero no por ello ajena a los problemas y riesgos que hemos advertido que aquejan a los actores humanitarios en el despliegue de tecnologías digitales intensivas en el tratamiento de datos. Según Greenwood, dicha categoría de análisis recibe el nombre de “humanitarian information activities”,³ es decir, las actividades que

3 Sobre esta expresión dicho autor sostiene: “Activities and programs which may include the collection, storage, processing, analysis, further use, transmission and public release of ta and other forms of information by humanitarian actors and/or affected communities” (Greenwood, 2017: 5). En su texto, Greenwood también apunta a la necesidad de que para dichas actividades y programas se adopte un enfoque orientado en los derechos humanos de las personas beneficiarias de la acción humanitaria, puesto allí también se visibiliza la presencia de los mismos problemas sobre participación de actores del sector privado sin que existan suficientes estándares éticos que orienten dichas prácticas, dice al respecto “humanitarians today lack sufficient ethical guidance adapted to the realities of humanitarianism in the information age to responsibly navigate the challenges and realities of the digital age” (24). También refiere a la importancia de que se implementen prácticas y políticas respetuosas de la privacidad de las personas antes, durante y después de que una “actividad de información humanitaria” se despliegue.

Scarnecchia, en el mismo sentido advierte sobre riesgos similares a los que trabajamos en el capítulo anterior al decir que “The urgent need for an accepted rights-based framework and approach to these activities is becoming painfully clear. The most acute gap in current humanitarian doctrine is a lack of clarity about what human rights people have relating to information in disaster, and what obligations humanitarian actors, governments, and the private sector have for realizing these rights.” (2017).

En su informe “Ebola: A Big Data disaster. Privacy, property and the law of disaster” analiza el despliegue de herramientas de *big data* para la atención de la crisis del ébola en África, su autor, Sean McDonald, da cuenta cómo el despliegue articulado de sistemas de procesamiento y análisis masivo de la información personal de miles de personas en medio de crisis humanitaria –sus Call Detail Records o registros de llamadas para ser exactos, datos sensibles que el autor refiere como “the world’s most sensitive data”

implican acceder, recoger, cruzar, transmitir y compartir fuentes de información públicas y privadas para tener una imagen precisa de lo que sucede en terreno y se precisa en la atención humanitaria (2017), y que no se orienta tanto en la tecnología empleada como en la naturaleza de la información obtenida.

Pero volvamos a lo advertido especialmente en las primeras dos filas de la última tabla. Autoras como Rahman, Madianou, Jacobsen y Sandvik (2018) levantan serias dudas sobre si los problemas que dicen justificar el despliegue de sistemas biométricos, se encuentran o no soportados en la evidencia y si dicha narrativa es temporalmente consistente con el uso de dichas tecnologías en terreno.

En su investigación sobre el sistema biométrico de Oxfam, y otros que estaban en funcionamiento en contextos humanitarios, Rahman (2018) entrevistó a diferentes tomadores de decisión que decían percibir el fraude en la distribución de recursos como un problema real. Sin embargo, dice la autora, se trataba más de anécdotas de casos específicos que de información soportada en la evidencia. Menciona cómo entre los respondientes se mantenía la percepción de que la biometría era capaz de evitar el fraude en la distribución de la ayuda humanitaria, pero no se la pensaba como tecnología para controlar el riesgo de fraude a nivel interno de la organización. Es decir, los promotores de estas tecnologías despliegan sistemas de reconocimiento biométrico bajo la idea de que el beneficiario es el único con la capacidad de engañar “el sistema”, y trasladan a este no solo el deber de probar, en sacrificio de su privacidad, que es quién en efecto dice ser, sino el deber de demostrar que es quien dice ser a pesar de que el sistema señala, por algún error técnico, otra cosa.

Según Rahman (2018), sin evidencia sobre cómo impacta el fraude a la destinación eficiente de la ayuda humanitaria a personas que lo necesitan, antes del aterrizaje de la biometría como después de su puesta en marcha en escenarios de este tipo, es difícil medir no solo la efectividad de la medida propuesta, sino la adecuación de la misma para resolver, el que se dice, es el problema que justifica su funcionamiento.

Slavin, Putz y Korkmaz (2021) elevan además la pregunta sobre el balance de costos asociados a este tipo de tecnologías. En su informe sobre el despliegue de tecnologías de identificación digital en la acción humanitaria recuerdan que, en el acceso limitado a medios de financiación de organizaciones humanitarias, la adopción de tecnologías de este tipo (su manutención, soporte y capacidades requeridas para su uso) puede requerir una inversión mucho mayor en comparación con los recursos desperdiciados por eventos de fraude. Situación por la cual recomiendan apoyarse en la filantropía y capacidad económica de los actores públicos para llevar a cabo su puesta en marcha de manera sostenible, sin acoger en todo caso una visión crítica como la de Rahman (Slavin *et al.*, 2021). En el mismo

(2016: 2)–, y que fueron explotados de manera intensiva por actores humanitarios y del sector privado supuestamente para llevar a cabo actividades de rastreo digital del contacto entre las personas a partir de su ubicación obtenida por la señal de sus teléfonos móviles. Explotación infructuosa pues no permitió conseguir el objetivo propuesto en sacrificio de aspectos como el consentimiento y privacidad de las personas, pues dice el autor, no se desplegaron medidas apropiadas ni se fijaron estándares que orientaran sobre el cuidado en la protección de los datos de estas pese a que dichos actores colaboraron de manera conjunta con los Estados.

sentido, Willits-King, Bryant y Holloway (2019) sostienen “there has been no publicly available effort to compare the cost to organisations of establishing and operating biometrics systems with the cost of fraud.”

Por otro lado, la inquietud sobre los costos es también una de las personas refugiadas, impactadas por dicho sistema. Madianou en su proceso de entrevistas cuenta que “[o]ne of my interviewees wondered if identifying a proportionately small number of ‘two-timers’, justified the enormous investment in biometric technologies” (2019: 21), de manera que la pregunta sobre la proporcionalidad y los costos no es una sola que gira en torno al aspecto financiero, mucho menos gira en torno a un solo actor.

Jacobsen y Sandvik, así como Madianou, van mucho más allá y sostienen que la narrativa de la prevención del fraude, así como la necesidad de identificar a las personas refugiadas que no cuentan con medios para probar que son quienes dicen ser, es mucho más reciente. Es más, que aterrizó al menos 10 años después de que los primeros sistemas de identificación biométrica de personas refugiadas estuvieran en marcha, en los casos particulares de actores como ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos.

Así, para 2002 ACNUR puso en funcionamiento su sistema de reconocimiento biométrico al repatriar personas desde Pakistán a Afganistán, en 2003 y en 2006 lo hizo en campos de refugiados en Tanzania y Malasia respectivamente, en 2007 desplegó la más extensa campaña de registro biométrico en Pakistán en colaboración con el gobierno de ese país. Entre 2005 y 2009 lo desplegó en los campos de refugiados de Dadaab y Kakuma en Kenia. Para 2007 su sistema de reconocimiento biométrico proGres (que luego se transformaría en BIMS y más recientemente en PRIMES), ya operaba en más de 51 países y tenía los datos sensibles y personales de más de 2.5 millones de personas (Duffield, 2016b; Gelb y Krishnan, 2018; Jacobsen, 2015; Jacobsen y Sandvik, 2018; Madianou, 2019).

Tanto Jacobsen y Sandvik (2018) como Madianou (2019) refieren que solo hasta 2010 ACNUR adoptó su política de biometría para los procesos de registro y verificación de las personas refugiadas que declara que la biometría provee mecanismos de identificación confiable previniendo el fraude, falsas solicitudes de ayuda y robo de la identidad. Antes de esa época, las autoras apuntan a otras razones que parecen haber justificado el despliegue de dicho sistema: la de aumentar la rendición de cuentas ante los donantes (Jacobsen y Sandvik) y la creciente securitización de los procesos de protección internacional de personas refugiadas (Madianou).

Sandvik (2016) en su texto *How accountability technologies shape international protection: results-based management and rights-based approaches revisited*, rastrea el cambio de visión de ACNUR en los procesos de protección internacional de las personas refugiadas que empieza a emplear el lenguaje de la eficiencia y la efectividad ante la amenaza de reducción de su presupuesto por los Estados donantes que en la década de los 90 venían insistiendo en problemas asociados a su capacidad de rendición de cuentas. Amenaza que hizo a dicha agencia tornar la mirada hacia mecanismos que permitieran medir la generación de sus resultados a través de estadísticas e indicadores. Las tecnologías digitales aparecen en escena con

la promesa de contar personas para facilitar la transparencia hacia los donantes, situación que significó desde entonces una distorsión de la rendición de cuentas donde la agencia se removió a sí misma de la ecuación de la responsabilidad bajo la lógica de que, si la que cuenta los resultados es la máquina, y la máquina no se equivoca, lo que esta dice es lo que es, y punto (Sandvik, 2016).

Katja Jacobsen (2016) continúa la misma línea de razonamiento trazada por Sandvik. Respalda el argumento sobre el nacimiento de las tecnologías digitales como respuesta para resolver problemas de responsabilidad ascendente, ante la presión creciente de los donantes que acusaban a la agencia de la ONU de estar inflando los números de personas beneficiarias de sus programas, y de su incapacidad de dar cuenta sobre en qué y en quiénes se estaban invirtiendo los recursos. Dicha autora señala que fueron los propios Estados donantes los que promovieron el vínculo entre biometría-rendición de cuentas. La autora al respecto cita un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos que urgía en 2004 a ACNUR a “hacer todo lo que pudiera” para implementar sistemas de biometría para identificar apropiadamente a las personas beneficiarias de sus programas, todo para que esta tuviera mejores números sobre cuánta ayuda se requería y a quiénes había que destinarla.

La biometría aparece en escena “[b]ecause biometric characteristics are unique to every individual, the same individual cannot be registered twice and, thus, inflated numbers as a result of double-registration can be minimized” (Jacobsen, 2016: 164). Una vez desplegada, la biometría no solo permite tener información sobre cuántas personas necesitan la ayuda que dicen precisar, sino que ayuda a disminuir la preocupación de los donantes en torno al supuesto gasto desmesurado:

concerns about inflated refugee population figures appear to have lessened; donors are presented with results so they can see how since the introduction of biometrics, ‘the numbers of people receiving assistance from the GFD [General Food Distribution] has dropped significantly (Jacobsen, 2016: 164-165).

Luego de que ACNUR presentara oficialmente su política en 2010, la ocurrencia del 11 de septiembre de 2001 obró como una suerte de gasolina a la narrativa de la identificación, pues dicho evento apuntó nuevamente las acusaciones a dicha agencia de estar beneficiando a terroristas en lugar de verdaderas personas en necesidad. Por tal motivo, era preciso saber en adelante cuántas personas recibían asistencia humanitaria pero, sobre todo, *quiénes eran* esas personas. La biometría fue desde entonces la tecnología digital ideal, capaz de responder a ambas preguntas (Jacobsen, 2016). Luego, como si se tratara de una bola de nieve, la influencia ejercida por los Estados donantes sobre ACNUR y, de este actor sobre otros del ecosistema de protección internacional a las personas refugiadas, se ha apoyado en la última década en la narrativa de la identificación, no como verdadera razón de despliegue, sino como una de masificación en su uso por lo que “it becomes apparent that ‘digital identity’ policies aren’t about refugees after all” (Madianou, 2019: 24).

Madianou apunta por su cuenta, a cinco razones estructurales que han justificado el despliegue de los sistemas de identificación biométrica en actores como

ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos. La lógica de la responsabilidad, de la auditoría, del capitalismo, del solucionismo y de la securitización. Las lógicas de la responsabilidad y la auditoría surgen como reacción a los cuestionamientos sobre responsabilidad ascendente y la efectividad de la intervención humanitaria, profundizadas por la reciente mercantilización que ha ido significando la participación del sector privado en la acción humanitaria destinada a la atención y ayuda de personas refugiadas. Es decir, retoma la propuesta de Sandvick (2016) y Jacobsen (2016). Sin embargo, advierte que hay ciertas lógicas que prevalecen por encima de otras: la del solucionismo y la securitización que, combinadas con la lógica del capitalismo, han convertido del despliegue de sistemas de biometría en una práctica de experimentación sobre las poblaciones más vulnerables (Madianou, 2019).

La lógica del solucionismo, en un sentido similar al que advertimos en el primer capítulo, se refiere al deseo de resolver problemas sociales complejos a partir del despliegue y uso de las tecnologías digitales. La complejidad de los escenarios humanitarios no torna menos intenso ese deseo, sobre todo de cara a los problemas de sostenibilidad de las acciones de ayuda y socorro a poblaciones de personas refugiadas que cada vez más va en aumento (Madianou, 2019).

Así, el deseo de hallar soluciones de múltiple tipo, para problemas de naturaleza diversa, se encierra bajo una mirada reduccionista de la realidad en el que los actores del sector privado promueven sus productos y servicios con la promesa de hallar una sola respuesta que dice ser infalible, inequívoca y efectiva (Madianou, 2019).

La lógica del capitalismo se refiere a la participación cada vez más abierta e intensa de compañías del sector privado que, como vimos en el cuadro de beneficios de este, encuentra en el sector humanitario un atractivo sin igual: el de la experimentación sin riesgo a ser responsables, y de acceso a grandes cantidades de datos personales sin guardián a la vista (Madianou, 2019). Y finalmente, la lógica de la securitización, que recuerda cómo la presión inicial por desplegar sistemas de identificación biométrica encontró su momento más intenso en la lucha contra el terrorismo global impulsado por Estados Unidos luego del 11 de septiembre. La autora advierte que la lógica de la securitización se asocia, en el fondo, a las finalidades de control, expulsión y rechazo en materia migratoria, así como a la vigilancia de las poblaciones en procesos de movilidad humana (Madianou, 2019).

Entonces, actores humanitarios—con un énfasis en los de naturaleza no estatal—, mantienen interés en el despliegue de tecnologías digitales para saber quién es la persona que se beneficia de sus programas, es decir, identificar de manera uniforme, sea que haya perdido o no sus papeles. Y al identificarla a partir de sus características biológicas únicas facilitar de manera verificable, auténtica y transparente, la asignación de la ayuda humanitaria requerida.

Sin embargo, las autoras vistas hasta ahora señalan que, pese a la narrativa de la identidad digital y el fin de la prevención y evitación del fraude, esta no se asocia a las razones reales que sostienen los orígenes fundacionales de estos sistemas. La narrativa de la responsabilidad ascendente y la rendición de cuentas ante los Estados donantes que exigen saber a quiénes se destina la ayuda, y quién es en

concreto la persona que se beneficia de esta, es la que ha motivado desde el inicio de siglo la existencia de los sistemas de identificación biométrica en la acción humanitaria.

Veamos ahora los riesgos e intereses que se asocian a las personas refugiadas para seguir llevando el balance de intereses en juego que, como dijimos al inicio de este capítulo, mantienen el despliegue de tecnologías de identificación biométrica pese a los riesgos en protección de datos que fueron advertidos en el segundo capítulo.

Tabla 5. Identificación de riesgos e intereses de las personas refugiadas

Actores / Criterios	Personas refugiadas
Composición	Personas que huyen de su Estado o lugar de origen y se trasladan a otro en busca de ser reconocidas bajo medidas de protección que les permitan rehacer sus vidas
Intereses y beneficios	Recibir la identificación que les condiciona conseguir bienes y servicios
Riesgos	<p>Afectación capacidad de conseguir bienes o servicios por indebida clasificación de los sistemas de ID digital</p> <p>Afectación al derecho a la protección de datos (vistos en detalle en el capítulo segundo)</p> <p>Ausencia de confianza en otros actores involucrados en ID digital</p> <p>Sesgos burocráticos que impiden despliegue de sistemas de ID justos y, al tiempo, tecnologías de ID digital pueden agravar sesgos burocráticos</p> <p>Vigilancia masiva de personas de lugar de origen, pero también de destino</p> <p>Evadir activamente sistemas de ID digital si sienten que están siendo rastreados, a veces incluso a expensas de no recibir un servicio</p> <p>Tecnologías en la jornada y el manejo de la migración pueden ocasionar efectos de la "paradoja de la distancia", afectando la humanización del proceso de huida</p> <p>Ansiedad en torno al decomiso de sus teléfonos móviles y vigilancia de sus actividades en línea, así como la entrega forzosa de las contraseñas de sus redes sociales para que su identidad y nacionalidad sea verificada</p> <p>Falsos positivos o falsos negativos en los procesos de identificación y autenticación soporados en biometría</p> <p>Discriminación o sesgos en la tecnología contra personas de tez oscura, personas con discapacidad, personas con huellas desgastadas por labores manuales, entre otros.</p> <p>Function creep de los sistemas de biometría</p> <p>Que no haya conectividad en el lugar en el que se hacen los procesos de identificación biométrica</p> <p>Condiciones climáticas complejas que dificulten funcionamiento de la tecnología biométrica (calor, polvo, humedad)</p> <p>En ambientes urbanos la tecnología biométrica puede limitar la movilidad de las personas refugiadas</p>

Fuente: Elaboración propia.

Así como lo hicimos de cara a los actores humanitarios, los riesgos para las personas refugiadas pueden agruparse así: en (i) los riesgos de la tecnología, como su avería o no funcionamiento por condiciones climáticas, ambientales, de brecha digital, los sesgos producto del diseño y funcionamiento de la tecnología, o su uso y despliegue hacia fines distintos de los originalmente advertidos o *function creep*;

y (ii) los riesgos directos e indirectos que causa la intermediación tecnológica en la acción humanitaria.

Los riesgos directos, como la negativa de acceso a la ayuda humanitaria por falsos positivos y negativos, los de vigilancia de las actividades de las personas refugiadas, los de discriminación, los de impacto en la protección de sus datos, etc.; y los riesgos indirectos, como los de tecnologización de la burocracia, y los de ocurrencia de la “paradoja de la distancia” en donde cada vez más tecnologías y menos personas se involucran en el proceso de atención a las personas refugiadas. Sobre algunos de estos riesgos la literatura ya ha advertido casos reales. Por ejemplo, en 2013, en Mauritania, se reportaron al menos 6,500 casos de personas refugiadas a las que les fue negado el acceso a la ayuda humanitaria de ACNUR, debido a un error que fue detectado en el sistema de registro biométrico (Kaurin, 2019). En el registro de personas afganas en 2002, ACNUR rechazó hasta 390.000 entre los meses de marzo y octubre, de un total de 1.8 millones de personas registradas. De aquellas a las que se negó el acceso a la ayuda se estima que al menos 11.800 personas pudieron haber sido incluidas como *two-timers* como producto de falsos positivos inadvertidos en el sistema (Madianou, 2019).

Los falsos positivos pueden, además, tener un impacto mucho más profundo cuando, por ejemplo, no se los considera como un problema tecnológico sino de la persona. Así, el informe de auditoría de 2017 del sistema biométrico del Programa Mundial de Alimentos, expresó que las estimaciones sobre el porcentaje de error del sistema habían sido omitidas, es más, que no se consideraba a la ocurrencia de falsos positivos como un problema del desempeño del sistema que afecta su eficiencia o efectividad (Office of the Inspector General, 2017).

Madianou recuerda que los sesgos, un riesgo en torno al funcionamiento de los sistemas de identificación biométrica, han sido hartamente documentados. No solo hay partes del cuerpo más difícilmente legibles, como las huellas digitales de personas de la tercera edad, las mujeres afrodescendientes, latinas y asiáticas. También hay segmentos poblacionales que directamente no son legibles por el sistema o su legibilidad lleva directamente a errores de identificación, entre los que se incluyen los trabajadores de labores manuales o los del sector del cuidado, la salud o la belleza que tienen crestas dactilares borradas por la labor manual que desempeñan o producto de la interacción con agentes químicos (2019).

La autora señala que los sistemas biométricos de reconocimiento facial no escapan a los cuestionamientos por sesgos basados en el género, sexo o raza de la persona. Al respecto señala que “[d]espite the assumption that biometrics are impartial and scientific, biometric data codify existing forms of discrimination while the discourse of science masks racist, sexist and classist practices” (Madianou, 2019: 16).

Incluso, hay eventos en que los riesgos de la tecnología pueden afectar a la totalidad de un grupo de personas, más allá de la persona afectada. Así sucedió en Kenia, donde la interrupción y demoras en el proceso de registro biométrico de personas llevó a la cancelación de la distribución de alimentos (Jacobsen, 2016). Los riesgos en materia de brecha digital son igualmente latentes. Así, por ejemplo, en el informe de auditoría al sistema de registro biométrico del Programa Mundial de Alimentos de 2017, se advirtió cómo había personas beneficiarias

que aun no habían sido registradas en el sistema debido a problemas de conectividad (Office of the Inspector General, 2017). En el informe de auditoría del sistema biométrico de ACNUR se describe cómo en la India los tiempos de registro biométrico de las personas era mayor por problemas asociados a la fluctuación del servicio de internet (Office of Internal Oversight Services, 2016).

En su texto *The humanitarian divide*, Willits-King, Bryant y Holloway (2019) apuntan que, pese a la expectativa de que las tecnologías digitales automáticamente son generadoras de inclusión, la brecha digital aunada a la de género, geográfica, económica y etaria en los contextos humanitarios, dificulta la realización de la promesa asociada a su despliegue. El riesgo de utilización de estos sistemas para fines distintos de los inicialmente advertidos, sea de manera intencionada o no, persiste no solo por las lógicas que subyacen al despliegue de estos y que se orientan, entre otros, en la securitización de la movilidad humana (Jacobsen, 2015; Madianou, 2019), sino por la ausencia de consenso sobre el listado cada vez más creciente de las actividades humanitarias que precisan del registro biométrico de la persona para condicionar la entrega de una ayuda o beneficio (Office of the Inspector General, 2017).

De hecho, eventos imprevistos que derivan en usos no advertidos de sistemas de este tipo, están teniendo lugar ahora mismo en Afganistán. Según *Reuters* y *The Intercept*, la toma del poder por los Talibán significó, entre otras cosas, la incautación por estos de los sistemas de registro biométrico que habían sido desplegados por el Ejército de los Estados Unidos y se teme que lo mismo suceda con los de las agencias de ayuda humanitaria presentes en ese país (Chandran, 2021; Klippenstein y Sirota, 2021).

No solo se trata de la retención de la tecnología sino del acceso a las bases de datos con las que estas se conectan. Los usos para los que serán destinados, según se advierte, apuntan a la verificación de la identidad de las personas para rastrear y perseguir a defensores de derechos humanos, agentes humanitarios, miembros del antiguo gobierno, entre otros (Chandran, 2021; Klippenstein y Sirota, 2021). Un riesgo adicional que la situación en Afganistán pone de presente, es la imposibilidad que tienen las personas ante eventos de este tipo, de llevar a cabo acciones de borrado de su huella digital cuando se trata de sus datos biométricos. Una vez se crea una base de datos con registros biométricos de las personas, la posibilidad de evadirlos se reduce en tanto que la existencia de dicha información implica la rastreabilidad prolongada de la persona, al menos hasta tanto conserve la característica biológica registrada –la huella, el iris, el rostro– (Chandran, 2021).

Jacobsen junto a Steinacker (2021) reflexionan, de hecho, sobre las lecciones que debe dejar para las agencias de la ONU para los refugiados, como ACNUR, el evento reciente de apropiación de los sistemas biométricos y bases de datos de agencias humanitarias y militares por parte de los Talibán. La respuesta, según los autores, debiera ser la de conducir a su eliminación y borrado de la información biométrica en manos de dicho actor, así como a la suspensión de los sistemas de registro biométrico a los que las personas refugiadas no solo no han consentido, sino cuyos usos para propósitos y tiempos más allá de lo prometido, significan hoy un riesgo para la vida de al menos 4 millones de personas registradas.

Sin embargo, formas más comunes en que el riesgo de *function creep* se materializa en la práctica tienen que ver con los accesos que tienen Estados y, en general, terceras partes no autorizadas para usar su información personal para fines distintos a los que justificaron su recolección (Willits *et al.*, 2019).

Sobre los riesgos directos, ya hemos aproximado a lo largo de este texto algunas ideas. Quizá valga la pena añadir, sobre el riesgo de vigilancia de las personas, el caso al que refiere Pierrick Devidal sobre cómo las transferencias monetarias que se apoyan en la autenticación biométrica como “forma de pago” facilitan su ocurrencia. Señala que, sin medidas de seguridad debidamente implementadas, las alianzas entre actores humanitarios y terceros, como compañías tecnológicas y grandes bancos, que operan bajo regímenes legales de alcance dispar, permite el flujo libre de los datos sensibles de las personas que se benefician de esta modalidad de ayuda y cuya información es empleada en contradicción a los estándares aceptados en materia de protección de datos, lo que pone en duda la independencia operacional de los agentes humanitarios y los principios de la acción humanitaria (Devidal, 2021).

La vigilancia se concreta cuando rastrear, monitorear o prevenir el fraude se convierte en una necesidad para los actores que despliegan este tipo de sistemas, sin garantías para que las personas puedan cuestionar su vigencia (Devidal, 2021). Sobre los riesgos indirectos, algunos autores ponen de presente el de tecnologización de la burocracia, es decir, el traslado de procesos e instancias administrativas soportadas en la tecnología y cuyo uso dota a estos últimos de una suerte de aire de eficiencia pese a que, en verdad, no lo tengan (Jacobsen, 2015, 2017; Jacobsen y Sandvik, 2018). Ello constituye un riesgo para la persona refugiada, en tanto que dicha relación se afirma en la narrativa de la presunta neutralidad e indemnidad que trae consigo el uso de las tecnologías digitales, lo que torna a la tecnología y al proceso burocrático en condiciones irrefutables o incuestionables.

Autores como Read, Taithe y Ginty (2016) añaden, en lo que denominamos riesgos, indirectos, el de la paradoja de la distancia. Según estos, el despliegue de tecnologías para hacer más eficiente la acción humanitaria, desplaza el contacto humano por la facilidad que ofrecen sistemas como los biométricos para llevar a cabo su administración o manejo de manera remota. Duffield, en el mismo sentido apunta que “[r]emoteness is inseparable from the increasing sophistication of the global North’s atmospheric ability to digitally rediscover, remap and importantly, govern a new and now distant South” (2016b: 149).

Entonces, la privacidad no es un riesgo aislado ni comparativamente superior a otros que concurren para las personas refugiadas. El balance de riesgos, hasta ahora, es mucho mayor para las personas refugiadas si se tiene en cuenta que ninguno fue advertido para los del sector privado y tan solo algunos para los actores humanitarios. Afirmar que las personas refugiadas se encuentran en el extremo más débil no es baladí.

Resulta llamativo cómo una vez más los errores o fallos de la tecnología, no alcanzan a los actores del sector privado que los diseñan y fabrican. Recaen de manera intensa en las personas refugiadas en sus efectos más crudos, como la negativa de acceder a la ayuda solicitada, por ejemplo, con el peso adicional que significa la supuesta infalibilidad de la tecnología que revierte la carga de probar

el error en hombros de la persona afectada, y no del actor que lo despliegue, impulsa o promueve.

Los actores humanitarios, en comparación con las personas refugiadas, apenas si pueden llegar a experimentar riesgos en “carne propia”, pues los riesgos más significativos o bien recaen sobre la tecnología (condiciones climáticas, técnicas, de brecha digital) o sobre entidades más abstractas como los principios de la acción humanitaria. Los riesgos organizacionales de tipo interno/externo apuntan a aspectos de reputación, de desviación del dinero, pero no orbitan en torno a la posibilidad de llegar a ser responsables frente a las personas beneficiarias de sus operaciones. Sin el riesgo de la responsabilidad hacia los beneficiarios –responsabilidad descendente– no hay incentivos que justifiquen el despliegue de medidas de cuidado hacia, por ejemplo, la privacidad de las personas refugiadas (Kaurin, 2019).

2. Cuál es la promesa que sigue empujando el despliegue de las tecnologías digitales a la acción humanitaria

Ahora, es llamativo el texto *From digital promise to frontline practice: new and emerging technologies in humanitarian action* publicado recientemente por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, porque apunta en dirección a la promesa más importante de las tecnologías digitales en los escenarios humanitarios.

Se trata de un informe que evalúa los beneficios y desventajas de diversas tecnologías, no solo la biométrica, y apunta a los requerimientos que deben ser puestos en marcha para sacar a cada una el mayor provecho. Y afirma la narrativa de la innovación así “[n]ew and emerging technologies can support this paradigm shift from reaction to anticipation by enabling earlier, faster and potentially more effective humanitarian action” (Arendt-Cassetta, 2021: 2). Se trata de una afirmación que pone de presente la última promesa que va más allá de la efectividad, la eficiencia, la prevención del fraude, incluso de la identificación: la predicción. Es decir, poder anticiparse a las crisis humanitarias para cuidar mejor el gasto, en tanto que las crisis cada vez son mayores y más extendidas, y el financiamiento cada vez más escaso. Sostiene dicho texto, en palabras del Subsecretario General de la Coordinación de Asuntos Humanitarios y Alivio de Emergencias, que

It would be nice to think we can fill the gap just by raising more money. But we can't. We also have to make the money we have go further. The best way to do that is to change our current system from one that reacts, to one that anticipates (Arendt-Cassetta, 2021: 01).

Predicción, que, según el informe, es posible a través del despliegue de tecnologías digitales de diverso tipo, desde la inteligencia artificial, la biometría, los vehículos aéreos autónomos (drones), así como la biometría, el internet de las cosas, el blockchain, las aplicaciones móviles y las redes sociales, entre otras (Arendt-Cassetta, 2021).

Para el logro de la promesa de la predicción, el informe propone apuntar, por ejemplo, al empoderamiento de las comunidades a través de su inclusión que implica, de manera prioritaria, el cierre de la brecha digital. Brecha que el informe enfoca

principalmente en la cuestión del acceso a internet, dejando de lado otras aristas que tienen que ver con la brecha en su uso, las habilidades para emplearlas, y la cuestión motivacional del acceso (J. A. G. M. van Dijk, 2005; J. van Dijk y Hacker, 2003).

También, a la necesidad de adoptar una mirada de diseño centrado en el usuario; a la mejora de las políticas y principios en materia de protección de datos, así como la capacidad y habilidades para analizarlos; al aumento de la colaboración y coordinación en las alianzas público privadas; a la aplicación de los derechos humanos en las actividades en línea y que se apoyan en el uso de las tecnologías digitales; y a la inversión y escalamiento de las soluciones tecnológicas que deben poder tener una vocación de largo plazo en que se analice su impacto, entre otros (Arendt-Cassetta, 2021).

Al dejar de lado las posibles críticas formuladas, como la amplitud con la que se revisa cada tecnología digital sugerida, la promesa de la predicción ¿qué es en términos concretos y para qué se quiere? , ¿para llegar más temprano al sitio de la emergencia?, ¿para prevenir su ocurrencia?, ¿para determinar quienes pueden llegar a “repetir” como refugiados para decidir sobre su inclusión/exclusión del sistema?, ¿para determinar qué lugares precisarán del despliegue de ayuda humanitaria y con ella, de sistemas de identificación y registro de personas refugiadas? Como sea, vale la pena mirar de cerca a la promesa de la predicción.

Sin intención de exhaustividad, hay que decir que la predicción es una promesa con tradición en distintas áreas, como la salud, el comercio, en materia de predicción del crimen, entre otros. Al respecto vale la pena rescatar algunas críticas que han sido formuladas por algunos autores entre la vasta literatura que ha estudiado de cerca ese tema, enfocándonos en la que apunta a lo que sucede en la predicción del crimen. Así, podríamos decir que, tanto en la predicción del crimen como en la predicción de las crisis humanitarias existe, en apariencia, una misma urgencia: la de saber el quién y el dónde. ¿Quién es propenso a delinquir nuevamente? ¿Quién es propenso a acudir a la ayuda humanitaria –por primera vez o como *recycler*–? ¿Dónde habrá de ocurrir un delito, una crisis o una emergencia? Nuevamente, podríamos decir que se trata superficialmente de objetivos compartidos, realizables a través de la capacidad predictiva de la tecnología.

La promesa de la predicción, según Sandra Mayson (2018), es aquella en donde, en ausencia de intervención de variables ajenas a una determinada historia, la misma habrá de repetirse. La predicción es producto de la identificación de patrones pasados para ofrecer proyecciones de eventos futuros. No importa, dice la autora, el nombre o tipo de algoritmo que se emplee, la disparidad de los datos significa también una disparidad en la predicción, por lo que su potencial es, a lo mucho, el de un espejo que proyecta el pasado como guía para el futuro, con todo lo que ello implica.

Los datos, en materia de predicción, son un insumo clave. Más allá de la discusión sobre su calidad, exactitud o actualización, los sistemas de predicción en materia del crimen, en su mayoría proveídos por el sector de las *Big Tech*, operan de manera opaca o poco transparente, no advierten, en ocasiones, qué tipo de datos están siendo procesados, cuál es su origen y si involucra el tratamiento de datos personales y sensibles o no (Richardson *et al.*, 2019).

A pesar de la supuesta objetividad con que se cree que funcionan los sistemas de predicción del crimen, las prácticas de obtención de los datos y su procesamiento por estos, se encuentran embebidos en sesgos de múltiple tipo: políticos, sociales, raciales, entre otros. En palabras de Egbert y Leese “predictive policing software perceives the world exclusively on the basis of the data it is presented with. Even a ‘perfect’ algorithm –if there was such a thing– would produce biased results based on biased data”. Sesgos que se encuentran ocultos, son agravados o pasan inadvertidos por la “racionalidad del sistema”(2021: 395).

Pero más importante aún, se trata de tecnologías digitales que, a pesar de su despliegue en el mercado por más de una década, siguen sin ser reguladas en países como Estados Unidos, donde tiene presencia en más de trece jurisdicciones. Desde entonces y hasta ahora, siguen siendo cajas negras ajenas al escrutinio, la rendición de cuentas o el alcance regulatorio de los Estados, salvo algunos casos concretos de litigio (Brayne, 2021; Mayson, 2018; Richardson *et al.*, 2019).

Las críticas también apuntan a las preocupaciones desatendidas en materia de privacidad y protección de datos. Brayne, en su texto sobre predicción aplicada a la prevención del crimen, entrevista a varios oficiales de policía y civiles que trabajan en estaciones de policía donde funcionan este tipo de tecnologías. En ellas se leen preocupaciones en torno a cuán invasivos son los datos que se recogen por estos para introducir en el sistema, entre estos muchos datos innecesarios o datos personales que fueron recabados con otros propósitos y que terminan alimentando. Uno de sus entrevistados habló de un supuesto “mantra” de los departamentos de policía que usan sistemas de predicción: “collect now; analyze later”. Según la autora, se trata de una práctica común en torno a este tipo de sistemas aplicados a tareas sensibles que involucran la detención de una persona, el despliegue de cuerpos de policía a ciertas zonas o barrios, etc (Brayne, 2021: 194).

De hecho, es interesante ver cómo Brayne da cuenta en su texto (2021), *Predict and Surveil*, de la intensificación de los problemas en torno a la privacidad cuando los mismos sistemas de predicción son trasladados a la medición de la productividad laboral de los agentes civiles y de la policía. Preocupaciones sobre el origen de los datos, el tiempo de su almacenamiento, pero especialmente, los de su asociación a razones de equidad. Los entrevistados apuntaron a cuestionar por qué la productividad debía estar basada en datos de desempeño viejos, a cómo estos sistemas reforzaban bajo la “neutralidad” de su funcionamiento, prácticas de vigilancia y sospecha sobre la persona que debía rendir cuentas sobre sus actividades y paradero, etc.

Esta situación ¿no sería igualmente extensible al contexto humanitario?, ¿dicha sospecha no pesaría sobre la persona humanitaria?, ¿preocupaciones similares sobre la privacidad no serían advertidas allí? Al menos así debe poder sugerir la aplicación del principio de precaución según el cual, ante la incertidumbre sobre el funcionamiento de sistemas con la misma racionalidad y vocación, habría (i) que poder presumir la ocurrencia de los mismos riesgos, hasta que indicadores y evidencia suficiente puedan probar que su efectividad no solo es posible sino que en el medio no se sacrifican los principios de la acción humanitaria y claro, los derechos de las personas; y (ii) delegar en alguien (¿quién?) la carga costosa tanto

de prevención de los riesgos inciertos que vienen aparejados al despliegue, como de generación de evidencia sobre su impacto.

Así, la promesa predictiva que habrá de extenderse a la acción humanitaria precisa un seguimiento de cerca, una mirada igualmente crítica no solo de cómo impactaría en la privacidad de las personas refugiadas, en sus costos y beneficios, pero especialmente en cómo su funcionamiento podría terminar de ensamblar estereotipos negativos en contra de las personas en contextos de movilidad humana, impactando en la manera en cómo estas ejercen sus derechos en situaciones de vulnerabilidad y desigualdad en la que son la parte más débil de las relaciones de poder.

Al inicio advertimos dos preguntas que habrían de orientar este capítulo. La primera sobre los riesgos y beneficios que reportan las tecnologías digitales en la acción humanitaria para el sector privado, los actores humanitarios —especialmente los no estatales—, y las personas refugiadas sobre los riesgos enfocados en la protección de sus datos. Y la segunda, sobre cuál es la promesa que, pese a los riesgos advertidos, sigue llevando adelante la puesta en marcha de las tecnologías digitales en dicho escenario.

En torno a la primera pregunta, abordamos los riesgos y ventajas, en su orden, del sector privado, actores humanitarios y personas refugiadas. Sobre el sector privado se expuso de entrada que el listado de beneficios era extenso mientras que la literatura no advertía para este ningún riesgo. Consideración que podía deberse, en todo caso, a que se trata de un sector representado por grandes compañías que al tiempo que acaparan la economía digital se encuentran lejos del alcance regulatorio de los Estados, incluyendo la aplicación de los derechos humanos. Vimos cómo el aterrizaje de dicho sector a la acción humanitaria se hizo posible a través de la narrativa de la innovación, aparejada a promesas sobre la efectividad y la eficiencia de los procesos, y atractiva a los actores humanitarios que se enfrentan a la disminución progresiva de sus recursos al tiempo que la demanda de la ayuda crece año a año.

La narrativa de la innovación, que ha sido vendida bajo el eslogan del *Data for Good* o *Data for Social Good*, según vimos, es favorable al despliegue de tecnologías de experimentación en contextos social y regulatoriamente frágiles. Es un discurso con una mirada triunfante de la tecnología que se enfoca en sus ventajas y que desconecta a sus promotores de las necesidades de las personas.

Vimos también que, la llegada de estos actores a la acción humanitaria, reporta al menos dos grandes beneficios para las *Big Tech*: la posibilidad de acceder a grandes cantidades de datos sin guardián a la vista y desplegar tecnologías bajo prueba sin la obligación de rendir cuentas; y al hacerlo, de beneficiarse de los regímenes de inmunidad legal que se extiende a estos por trabajar junto a los actores humanitarios. Luego hicimos un balance de riesgos y beneficios para los actores humanitarios según lo sugerido por la literatura revisada. Allí, el interés común de los actores no estatales de este tipo se orientó en la necesidad de identificación de las personas refugiadas que viajan sin papeles o que los han perdido

en el proceso, así como en la necesidad de llevar a cabo el uso de tecnologías digitales de identificación para la asignación de la ayuda, evitar casos de fraude y suplantación de la identidad para su recepción.

Sin embargo, revisamos literatura que cuestionó la validez de dicha promesa que no solo no se encuentra validada por la evidencia, sino que es temporalmente inconsistente con el período inicial de puesta en marcha de los sistemas de identificación biométrica –la tecnología a la que mayor referencia hizo la literatura en relación con la atención a personas refugiadas–.

La verdadera razón por la que se empezó a desplegar la biometría en el escenario humanitario, fue la de introducir mecanismos que permitieran rendir cuentas a los financiadores debido a los cuestionamientos sobre la incapacidad de algunas agencias dedicadas a la atención de personas refugiadas para transparentar cuánto y en quién se estaba destinando el gasto.

Al tiempo, la asociación entre biometría–rendición de cuentas fue promovida desde los mismos Estados, interesados en las tecnologías de identificación para facilitar sus actividades de control migratorio. Y así, a manera de bola de nieve, los grandes actores humanitarios para la atención de personas refugiadas, presionaron a otros en dicho ecosistema para adoptar tecnologías del mismo tipo. En 2002 se desplegó el primer sistema biométrico para la atención de personas refugiadas y solo hasta 2010 surgió la narrativa de la identificación que obró desde entonces y hasta ahora, no como motivo de despliegue, sino de masificación en su uso.

Así, las tecnologías digitales capaces de dar cuenta de cuánto y en quién –con nombre y apellido– se invierte la ayuda humanitaria, fortalecen, según los actores humanitarios, a los financiadores, es decir, favoreciendo la rendición ascendente de cuentas. La literatura, además, agrega que ello en apariencia es así, en desmedro en todo caso de la rendición de cuentas descendente, es decir, dirigida a las personas beneficiarias.

Luego nos detuvimos en el listado de riesgos y vimos que para este actor no se incluye el de ser responsable o *be held accountable* ante las personas beneficiarias, por lo que es esperable que, en ausencia de dicho riesgo, los mecanismos de autorregulación, de haberlos, no sean puestos en marcha. La responsabilidad como riesgo es, ante todo, un incentivo que debería motivar hacia el despliegue de mecanismos de protección. Este no es el caso para los actores humanitarios, mucho menos para los del sector privado.

Y finalmente, los riesgos y beneficios para la persona refugiada. Riesgos que son múltiples, y beneficios que, por el contrario, escasean. Es más, el único supuesto beneficio de recibir identificación para conseguir bienes y servicios en escenarios de ayuda humanitaria, no es sino producto de la necesidad que introdujo en ese contexto el despliegue de la biometría que condiciona el acceso a la entrega previa de los datos biométricos de la persona. El listado de riesgos es múltiple, comprenden los que se derivan de la tecnología, y los que causa la intermediación tecnológica en la atención humanitaria. No son de mejor calado en comparación con los advertidos en materia de privacidad. Sin embargo, son las personas refugiadas a diferencia de los otros dos actores los que cargan el peso del fallo de las tecnologías digitales, así como los que derivan de la intermediación tecnológica.

A diferencia de los casos del sector privado y los actores humanitarios, los eventos de falsos positivos (riesgos de la tecnología) en los que se identifica a una persona de manera errónea como *two timer* o suplantadora, no son riesgos para ninguno de estos dos actores más fuertes. Incluso, pueden no ser percibidos como un fallo endosable a la tecnología sino exclusivamente a la persona. Situación que revierte la carga de la prueba y la torna en una “diabólica” donde la persona refugiada, sin medios ni conocimiento para hacerlo, debe comprobar quien dice ser, y que es la máquina la que se equivoca, pese a la pretendida infalibilidad con que la narrativa de la innovación promueve su uso.

Por último, nos abocamos a la segunda pregunta que formulamos al inicio de la mano de la lectura del más reciente documento de OCHA sobre las ventajas y beneficios que trae el despliegue de las tecnologías digitales en la acción humanitaria. Allí, de manera sutil, fue posible entrever la promesa detrás de esas otras sobre efectividad, eficiencia, prevención del fraude e identificación de la persona refugiada. Se trata de la promesa de la predicción en la acción humanitaria. Predicción que dicho documento aborda sin dotar de mayor contenido sobre su alcance u objetivos, pero que puede presumirse que apunta a la identificación del quién y el dónde: quién necesitará por primera o segunda ocasión de la ayuda humanitaria, y en dónde habrá que desplegar dichos esfuerzos. Predicción dirigida, una vez más, al ahorro del gasto.

Sin ahondar en la extensa literatura sobre la capacidad, la funcionalidad ni las críticas variadas que han sido formuladas sobre las tecnologías digitales predictivas, retomamos solo algunos comentarios de manera general y que podrían extenderse a la acción humanitaria. Comentarios asociados a riesgos que vienen aparejados a la más intensa presencia de las *Big Tech* en dicho contexto, como al aumento de la opacidad en el funcionamiento de tecnologías que operan como cajas negras, ajenas al escrutinio social, o cuyo despliegue refuerza o amplifica sesgos de las realidades que se proyectan en los datos.

La promesa de la predicción –a lo que apunta el despliegue de tecnologías biométricas junto con otras con las que opera a manera de ensamblaje tecnológico en la acción humanitaria–, debe ser vista de cerca en otras investigaciones posteriores que ahonden en la intención de masificación de tecnologías cuya aplicación en otras áreas –como la predicción del crimen– ha generado cuestionamientos serios en materia de derechos humanos.

La tarea pendiente es una dedicada a la prevención de riesgos inciertos y de recabamiento de pruebas y evidencia sobre su impacto y logro de su finalidad, añadiendo a la ecuación los impactos que genera en derechos humanos. Una tarea que el documento de OCHA no delega en manos de nadie en concreto, y que enfrenta múltiples retos: de transparencia, de rendición de cuentas sobre las alianzas entre actores, de impactos en la privacidad de las personas, entre otros.

CONCLUSIONES

Iniciamos este escrito con el objetivo general de indagar en el estado del arte de la literatura que, desde 2015 y hasta la actualidad, se ha enfocado en referir a los beneficios y riesgos que tiene el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria. Tales tecnologías digitales intensivas están enfocadas en la recolección de datos personales y destinadas a la atención de las personas refugiadas. Para abordar tal objetivo, propusimos un plan que se dividió en tres capítulos.

El primer capítulo estuvo destinado a proveer un contexto de partida sobre la filosofía de la acción humanitaria que se enmarca, básicamente, en la delimitación conceptual e histórica de sus principios: humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia. Principios que sirven, a manera de brújula, para orientar el trabajo de los actores que se dedican a proveer socorro y ayuda en contextos de crisis, que demandan acción rápida para promover el bienestar de las personas en condición vulnerable.

Luego de ese marco más amplio, fuimos cerrando en ese mismo capítulo nuestra aproximación de contexto para enfocar en la acción humanitaria que se provee a las personas refugiadas. Al respecto, describimos muy rápidamente el marco regulatorio en esa materia. Luego, algunos retos producto de la crisis reciente de refugiados que ha dotado a la acción humanitaria en ese campo de una visión restrictiva, securitizada y excluyente de ese ideal que expresan por su parte los principios.

Entre los problemas que enfrenta la gestión de la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas, destacamos particularmente los de financiamiento y aumento creciente de la demanda global de ayuda. Situación que ha impactado no solo en la mayor participación de actores atípicos de la acción humanitaria, como el sector privado de las *Big Tech*, sino a la instalación también aquí de una narrativa que no es nueva, pero que refuerza la importancia sobre la efectividad y eficiencia del gasto que ha masificado recientemente el uso de tecnologías digitales destinadas a la prevención del fraude y la suplantación de la identidad de las personas beneficiarias. Eventos que, se dice, impactarían positivamente en cómo se invierten los recursos de actores globales que se desempeñan en ese campo, como ACNUR y la agencia de la ONU para los alimentos.

En este ejercicio planteamos acotar el contexto a una situación que denominamos como el aterrizaje de las tecnologías digitales en la acción humanitaria, y pusimos la atención en la narrativa tecnoentusiasta que acompaña el arribo de compañías de *Silicon Valley* a dicho terreno.

Los problemas más relevantes asociados a dicho fenómeno tienen que ver con la puesta en peligro de los principios fundantes de la acción humanitaria, que compiten ahora con los valores del mercado y los modelos de negocio de grandes compañías que ven, en esta, un escenario ideal para la experimentación de sus propios desarrollos. Pero más especialmente, con los riesgos que dichos actores y alianzas representan para la privacidad y protección de datos de las personas refugiadas.

Dijimos que la narrativa tecnoentusiasta se caracteriza, en principio, por depositar en las tecnologías digitales una fe incondicional sobre sus bondades, y por carecer de una visión crítica sobre sus riesgos o impactos. Una mirada que oscurece la rendición de cuentas, la responsabilidad de los intervinientes, que obvia los análisis sobre el impacto de las relaciones de poder, las desigualdades preexistentes, y que la tecnología puede legitimar por su supuesto papel neutral y objetivo. Esta mirada crítica de las tecnologías digitales, pretendió servir como anteojos con los que mirar el análisis y revisión que se efectuó en el segundo capítulo.

En el segundo capítulo se propuso una primera sección dedicada a recuperar los estándares en materia de protección de datos que permitieran entender cuál es el *deber ser* de dicho derecho para facilitar la comprensión sobre qué tanto se distancia o no del *ser* en esa materia advertido por la literatura revisada.

Así, organizamos la literatura según los riesgos que fueron advertidos para cada principio. En general, la literatura que se analizó y refirió a la protección de datos, el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria, y las personas refugiadas, se caracterizó en términos generales por abundar en los riesgos en materia de consentimiento y seguridad, que son los más destacables o en los que convergen una buena cantidad de autores, y en sugerir la manera cómo la ‘contaminación’ del consentimiento informado debilita el resto de principios de la protección de datos. También se apuntó el papel que han tenido dos agencias de la ONU en dicha materia: ACNUR y el Programa Mundial para los Alimentos. Ambas son, a su vez, los dos actores no gubernamentales que más tecnologías digitales en la acción humanitaria han desplegado, y que más han presionado a otros actores de dicho ecosistema para que efectúen su puesta en marcha. También se abordaron de cerca contextos de despliegue de tecnologías digitales en África, escaseando la literatura que refiere a otras experiencias como la latinoamericana. En este caso, se hace evidente, cuando el titular del derecho a la protección de datos es una persona refugiada, las garantías a sus derechos son más débiles: los escándalos sobre entregas deliberadas de sus datos sensibles a los países de los que huyen no reciben sanción o reproche más allá de los titulares de prensa, o la reacción de la academia y las organizaciones de sociedad civil. Distintos autores parecen coincidir en que, si la discusión versara sobre otros contextos, la aplicación de los estándares vigentes y la aplicación de sanciones estrictas no se harían esperar.

Igualmente, los textos leídos sugirieron que el problema de la protección de datos en la acción humanitaria es uno que trasciende a la política de privacidad que pudieran tener grandes actores, como las agencias de la ONU que atienden a la población refugiada. De hecho, fue posible observar cómo contaban en el papel con buenas políticas internas en ese sentido, pese a que en la práctica no se las pusieran en marcha.

El problema de la aplicación débil de políticas que, en el papel parecen satisfacer los estándares vigentes, se relaciona de manera cercana con una situación que expusimos en el primer capítulo sobre la debilidad de la rendición de cuentas, la responsabilidad, así como la ausencia de otros actores distintos a los humanitarios que se encargaran de la aplicación de las políticas vigentes. A partir de la idea según la cual los problemas de la protección de datos en dicho escenario se explican también a partir de otros factores, distintos a los de seguridad de la información o el consentimiento, por citar un par de casos, decidimos volcarnos al desarrollo del capítulo tercero.

En dicho capítulo hicimos una caracterización de riesgos y beneficios de tres tipos de actores a los que habíamos referido hasta ese momento: el sector privado, los actores humanitarios —no estatales— y las personas refugiadas.

La intención de dicha caracterización fue la de ir más allá de los riesgos en protección de datos para las personas refugiadas, para permitir entender qué había en juego para los otros dos actores, pero, sobre todo, indagar en cuáles eran las razones que, pese a los riesgos de protección de datos referidos en el capítulo segundo, apuntaban a la intención de los actores humanitarios por seguir masificando el uso de tecnologías digitales como la biometría.

Entendimos que los actores del sector privado tienen mucho por ganar y nada por perder. Que les resulta favorable la crisis de la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas, pues cuentan con la capacidad y recursos de la que cada vez más estos carecen por la retirada de sus financiadores más importantes: los Estados. Dichos actores humanitarios parecen estar dispuestos a llevar a cabo un intercambio entre algunos de los principios que orientan la razón de ser de su trabajo, con tal de contar con una capacidad en terreno ampliada, fortalecida por la presencia de tecnologías digitales cuya presencia está destinada a tratar de convencer a los Estados de que los recursos no se invierten en quien no lo merece o necesita.

Al tiempo, confirmamos que quienes menos se benefician de esta dinámica de relacionamiento de poder e intereses sin supervisión o vigilancia, son las personas refugiadas. Su privacidad y protección de datos se encuentran en riesgo, pero también sucede con otros derechos igualmente importantes, como el de ser tratados en condición de igualdad a otros o el de no ser discriminados. Fruto de todo lo anterior, proponemos las siguientes ideas a modo de conclusión.

En primer lugar, que los *problemas estructurales de la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas pueden ser amplificados por el uso y despliegue de tecnologías digitales, como la biometría.*

El sesgo de confirmación lleva a creer que, cuando las tecnologías digitales son desplegadas en un contexto específico, dotan de objetividad a procesos

mediados por el ser humano pues este se encuentra cargado de sesgos cognitivos y puede llegar a discriminar a los otros. Situación que, en la práctica, termina petrificando eventos de desigualdad y relaciones de poder análogas que, tecnologías como la biometría, tornan luego en incuestionables, irrefutables pues “la máquina no se equivoca”.

En materia de responsabilidad, el problema no-tecnológico que explotan las tecnologías digitales es probablemente el de la continuación de la ausencia de mecanismos de reclamo. La presencia de tecnologías digitales sugiere que, en tanto que objetivas y neutrales, pueda no haber necesidad de reclamar por el error, lo que acarrea dos efectos: desincentivar la creación de mecanismos para exponer eventuales fallos o mecanismos para hacerlos visibles pues de ocurrir, en todo caso, serían endosables a la persona; y el de imposibilitar a la persona la prueba del error.

Ambos efectos no son propios de las tecnologías digitales desplegadas en la acción humanitaria, sino en general, de las que se despliegan con ánimo de hacer eficiente un proceso que bien puede ser el de determinación de la asignación de un beneficio social, de predicción de reincidencia en materia criminal, entre otros. Se trata en sí mismo de un riesgo de las tecnologías digitales que se diseñan y ponen en marcha de manera poco transparente, accesible, auditable o revisable por la razón que sea: cajas negras, la protección de la propiedad intelectual, la vigencia de acuerdos de inmunidad o confidencialidad, entre otros.

En relación con lo anterior, el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria ha consolidado una práctica de evasión activa de la responsabilidad atribuible a agentes como ACNUR. Según vimos, la razón fundacional al despliegue de las tecnologías digitales de identificación biométrica tiene que ver, en verdad, con el aumento de la responsabilidad ascendente que debe dicha agencia con sus financiadores, en sacrificio de procesos de responsabilidad descendente dirigidos a la persona refugiada. La evasión activa de la responsabilidad pudo ser constatada recientemente en el caso que Human Rights Watch documentó sobre la comunidad Rohingya, respecto de la cual ACNUR no solo negó que hubiese indebidas prácticas de tratamiento de la información, sino que evitó referirse al impacto que tenían las tecnologías de identificación biométrica para condicionar el acceso a la ayuda humanitaria. Evasión que, en todo caso, no recibió ninguna sanción más allá de un par de titulares de prensa e informes de organizaciones de la sociedad civil.

Las tecnologías digitales como la biometría refuerzan, bajo la narrativa de la eficiencia, una racionalidad de sospecha de la persona vulnerable. Su objetivo no es apuntar al empoderamiento de las personas, sino someterlas a la vigilancia prolongada de sus cuerpos bajo la presunción inversa de que toda persona no es quien afirma ser hasta que se disponga a probarlo. No hacerlo la excluye, en principio, de la órbita de alcance de los actores humanitarios, situación que de paso disloca la razón de ser de la acción humanitaria apoyada en principios que afirman todo lo contrario.

Otro problema no tecnológico que se ve amplificado es el de la cesión de ciertos derechos, a cambio del acceso a ciertos bienes y servicios. Ese tipo de relaciones es común en la relación entre la ciudadanía y sus Estados. En dicha cesión,

sin embargo, le son exigibles a estos últimos la satisfacción de ciertos estándares cuyo incumplimiento habilitan a la persona, titular de derechos, a reclamar a través de los recursos disponibles para ello.

La pregunta que esta situación genera es ¿qué deberes puede exigir una persona en un extremo grado de vulnerabilidad a ese tercero que le provee de ayuda, no en la condición de derecho sino de “beneficio facultativo”? ¿Qué hay cuando la negativa a dicho “beneficio facultativo” se sustenta en el despliegue de tecnologías digitales cuyos desarrolladores y responsables no parecen ser alcanzados plenamente por estándares vigentes en derechos humanos?

El segundo problema tiene que ver con el *doble estándar con el que se juzga la protección de datos y el despliegue de tecnologías digitales en la acción humanitaria en relación con los escenarios ordinarios de tratamiento de datos a cargo de los Estados*. El tratamiento de datos personales, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito de la acción humanitaria cuenta con figuras responsables, ambas han llegado a adoptar estándares y buenas prácticas en la materia a través de políticas de protección de datos en el ámbito legal, para el caso de los Estados, y a nivel organizacional, para el caso de los actores humanitarios.

Ambos actores procesan información personal y sensible con la promesa de realizar unos fines determinados asociados a la entrega de ciertos bienes o la provisión de determinados servicios. Dicho tratamiento, en términos generales, no introduce excepciones para su aplicación en tiempos de normalidad o crisis y emergencia, por lo que sigue rigiendo la aplicación de los estándares y buenas prácticas adoptados.

En principio, visto así no habría razón para juzgar con una vara distinta el tratamiento de datos que ocurre en el ámbito humanitario cuando se trata de una persona que, pese a su condición vulnerable, sigue siendo titular de derechos en condición de igualdad con el resto de personas.

Aun cuando esto es así, se ha consolidado en la práctica, según lo demuestran los informes de auditoría y casos documentados en los capítulos segundo y tercero, una suerte de doble estándar que juzga como inocuo el despliegue de cierto tipo de tecnologías digitales y prácticas en materia de datos en la acción humanitaria. Así, por ejemplo, los sistemas de identificación biométrica han sido sometidos a intensos escrutinios en diversas jurisdicciones en donde el Estado de Derecho está vigente y en donde legislaciones de protección de datos se encuentran en firme. Dicho escrutinio ha llevado, en más de una ocasión, a la prohibición o moratoria de sistemas de identificación biométrica, como la facial, por los impactos que esta tiene en la protección de los datos de las personas, así como en su privacidad para el ejercicio de otros derechos. ¿Por qué dichas preocupaciones no llaman la atención de los actores humanitarios que impulsan su despliegue y masificación?, ¿no se podría esperar que los problemas de una tecnología, cuando se aplica con un mismo fin en otro escenario, pueden llegar a producir los mismos impactos negativos para el ejercicio de derechos de la persona?

Los hallazgos de las auditorías a los sistemas biométricos de actores humanitarios de las Naciones Unidas, así como los comentarios de la literatura que duda sobre la narrativa que empuja a su masificación, parecen sugerir que, el propósito

humanista de estos actores cobija a las tecnologías que estos despliegan, dotándolas por su uso y contexto de un aparente potencial benéfico. Presunción que, en últimas, podría inhibir la adopción de miradas críticas.

También llama la atención la ausencia de reproche simbólico y jurídico de los Estados frente a los eventos de indebido tratamiento de la información que se han documentado en la acción humanitaria en beneficio de las personas refugiadas. La poca atención que prestan autoridades estatales especializadas en la materia se comprueba, por ejemplo, en la lectura de la resolución de la Asamblea Global de Privacidad de octubre de 2020, la cual es patrocinada por más de una docena de autoridades de protección de datos en el mundo entre los que se incluye el Comisionado de Protección de Datos del Consejo de Europa, entre otros.

Dicha resolución afirma que la Asamblea ayudará a coordinar esfuerzos con las múltiples partes interesadas para crear un ambiente regulatorio global, consistente en la materia y aplicable a la acción humanitaria. Pese a ello, no provee contextos sobre el estado actual de cosas que permitan comprender que, de hecho, algunos actores humanitarios ya adoptan estándares reconocidos en la materia, pese a que subsiste una brecha operativa en la práctica. La propuesta que sugiere, no obstante, es la de creación de más estándares (Global Privacy Assembly, 2020).

Y, por último, el *derecho a la protección de datos no puede ser visto de manera aislada a las relaciones de influencia y de poder que subyacen a su ejercicio*.

La protección de datos como derecho debe poder superar la mirada que posa su atención exclusivamente en las formalidades del consentimiento informado, es decir, en lo que se marca o no en una casilla de “sí” o “no” de un formulario. Una mirada crítica sobre su ejercicio debe trascender hacia las relaciones entre los actores, calculando lo que estos ponen en riesgo y lo que obtienen del despliegue de tecnologías digitales que de manera intensiva recogen o capturan los datos personales de terceros.

Dicha mirada debe poder reconocer y sopesar los problemas estructurales del ecosistema en el que se lleva a cabo el tratamiento masivo de la información de poblaciones en condición de vulnerabilidad o desventaja. La recolección y tratamiento de datos no sucede en ambientes asépticos. Por tanto, las prácticas en materia de responsabilidad, de rendición de cuentas y transparencia tienen la potencialidad de extenderse al tratamiento de datos tanto como existan previo a este.

El análisis de las relaciones de poder debiera poder sopesar el listado de riesgos y beneficios en juego según cada actor, así como la posición en que estos se encuentran. Las empresas tecnológicas, los Estados y los actores humanitarios sin importar su capacidad, rol o contexto, se ubican de manera indistinta en el extremo más favorecido en comparación con ese otro extremo débil, la persona refugiada. Esta, a su turno, se ve obligada a ceder su información personal más sensible, producto de la presión en que se traduce su posición frente a diversos actores con los que no tiene capacidad para negociar los términos y alcance de su consentimiento, mucho menos para hacerles rendir cuentas.

Este relacionamiento desigual, que torna al consentimiento en un ejercicio de adhesión a cláusulas o condiciones que no terminan siendo del todo conocidas por la persona, desde luego no orbita exclusivamente alrededor de la acción

humanitaria o la protección de datos. Las lecciones recogidas al respecto en otros ámbitos igualmente sensibles y de desigualdad informativa, como el sanitario, debe poder llevar a reflexiones que permitan afirmar la centralidad del consentimiento como manifestación de la autonomía de la voluntad de la persona bajo prácticas que la condición de emergencia y excepcionalidad del contexto humanitario no puedan tornar en imposibles.

Igualmente, este tipo de análisis precisan ser vistos a través de los lentes de la humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. La lógica principialista de la acción humanitaria, según vimos en el primer capítulo, apunta a la afirmación de ciertas reglas de acción que se basan en el juicio y experiencia de los actores humanitarios. Reglas que deben poder ser aplicadas tanto como sea posible en las condiciones de crisis y riesgo en que estos se desenvuelven. Es imperativo imaginar vías que permitan hacer compatible su vigencia con el tratamiento ético de los datos personales de personas vulnerables.

Por último, entendemos que este trabajo no hace sino confirmar la importancia de la materia y la necesidad de seguir investigando. Por ello, proponemos las siguientes líneas para continuar.

Primero: evaluar otras tecnologías digitales, distintas a la biométrica, para reconocer cuáles son los riesgos y beneficios ante sus aplicaciones concretas, que permitan entender el panorama completo sobre lo que significa el despliegue de las tecnologías digitales en la acción humanitaria.

Segundo: vale la pena poder, a futuro, ampliar la perspectiva geográfica y temporal en el abordaje del problema que estudiamos en este escrito, para mejorar la comprensión de un fenómeno que va más allá de la existencia de escáneres de huellas digitales y rostros en contextos de crisis. Esto es preciso, en tanto que permitirá ahondar en las causas y la relación de las variables que influyen la existencia y continuidad de la masificación de tecnologías en la acción humanitaria, lo cual puede facilitar más adelante el diseño de soluciones acorde con la vigencia plena de los derechos humanos.

Tercero: adquiere importancia poder analizar más adelante la necesidad de aumentar los estándares en materia de protección de datos para ser aplicados en la acción humanitaria, o la conveniencia de diseñar regímenes específicos y con estándares menos rigurosos para ser aplicados por estos, así como la revisión de los estándares actuales que ya han sido adoptados y las razones por las que subsiste una brecha entre su acogida y aplicación en la práctica.

Cuarto: plantear un proceso de revisión sobre la posible compatibilidad entre los regímenes de inmunidad legal de los que gozan los actores humanitarios, con la puesta en marcha de mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas en materia de protección de datos. Revisión que implica, de paso, el estudio cercano de las bases estructurales del humanitarismo, así como de sus dinámicas más asentadas.

Finalmente, el abordaje a futuro del problema al que dedicamos esta investigación, exige mirar los problemas sociales más allá de lo tecnológico y así mismo las soluciones que apunten a generar cambios. La amenaza que representa para el ejercicio de los derechos humanos el uso y despliegue de las tecnologías digitales

debe poder aumentar nuestro sentido de la urgencia para estudiarlas, así como nuestra responsabilidad para hallar nuevas y mejores vías de protección de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, y que tienen que poder ser pensadas con todas las múltiples partes interesadas a bordo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Access Now (2021). “Iris scanning of refugees is disproportionate and dangerous—What’s happening behind IrisGuard’s closed doors?”. *Access Now*. Recuperado de <https://www.accessnow.org/irisguard-refugees-jordan/>
- ACNUR (2010). *La Protección de los Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción*. s. d.
- ACNUR (2018). *Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes*. Recuperado de <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>.
- African Union (2020). *Convention on Cyber Security and Personal Data Protection*. Recuperado de <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-cyber-security-and-personal-data-protection>.
- Akhmatova, D.-M., y Akhmatova, M.-S. (2020). “Promoting digital humanitarian action in protecting human rights: Hope or hype”. *Journal of International Humanitarian Action*, 5(1), p. 6. <https://doi.org/10.1186/s41018-020-00076-2>.
- Amnistía Internacional (2016). *Atajar la crisis global de refugiados. De eludir a repartir la responsabilidad*. s. d. Amnesty International.
- APEC (2015). *APEC Privacy Framework (APEC#217-CT-01.9)*. [https://www.apec.org/Publications/2017/08/APEC-Privacy-Framework-\(2015\)](https://www.apec.org/Publications/2017/08/APEC-Privacy-Framework-(2015)).
- Arendt-Cassetta, L. (2021). *From digital promise to frontline practice: New and emerging technologies in humanitarian action*. Office for the Coordination for Humanitarian Affairs.
- Benton, M., y Glennie, A. (2016). “Digital Humanitarianism: How Tech Entrepreneurs Are Supporting Refugee Integration”. *Migration Policy Institute*, 35.
- Betts, A. (2014, June 1). *International Relations and Forced Migration*. The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0004>.
- Binder, A., y Koddenbrock, K. (2013). *Reflections on the Inequities of Humanitarian Assistance*. Global Public Policy Institute. <https://www.gppi.net/2013/06/01/reflections-on-the-inequities-of-humanitarian-assistance-possible-courses-of-action-for-germany>.

- Binder, M. (2017). *The United Nations and the Politics of Selective Humanitarian Intervention*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42354-8>.
- Bohmer, C., y Shuman, A. (2008). *Rejecting Refugees: Political Asylum in the 21st Century*. Routledge. <https://www.routledge.com/Rejecting-Refugees-Political-Asylum-in-the-21st-Century/Bohmer-Shuman/p/book/9780415773768>.
- Bouffet, T., y Marelli, M. (2021). “The price of virtual proximity: How humanitarian organizations’ digital trails can put people at risk”. *Humanitarian Law & Policy Blog*. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/12/07/price-virtual-proximity-how-humanitarian-organizations-digital-trails-put-people-risk/>
- Brayne, S. (2021). *Predict and Surveil. Data, discretion, and the future of policing*. Oxford University Press.
- Brown, D. (2020). “Big Tech’s Heavy Hand Around the Globe”. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2020/09/08/big-techs-heavy-hand-around-globe>.
- Burns, R. (2019). New Frontiers of Philanthro-capitalism: Digital Technologies and Humanitarianism. *Antipode*, 51(4), 1101–1122. <https://doi.org/10.1111/anti.12534>.
- Chandran, R. (2021, August 17). *Afghans scramble to delete digital history, evade biometrics*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/afghanistan-tech-conflict-idUSL8N2PO1FH>.
- Charles Raul, A., & Porath, S. (2020). *The Privacy, Data Protection and Cybersecurity Law Review: APEC Overview*. <https://thelawreviews.co.uk/title/the-privacy-data-protection-and-cybersecurity-law-review/apec-overview>.
- Churruca-Muguruza, C. (2018). “The Changing Context of Humanitarian Action: Key Challenges and Issues”. En H.-J. Heintze y P. Thielbörger (Eds.), *International Humanitarian Action: NOHA Textbook* (pp. 3-18). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-14454-2_1.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria* (p. 159). Organización de Estados Americanos.
- Comité asesor del Consejo de Derechos Humanos (2021). *Impactos, oportunidades y retos que pueden entrañar las tecnologías digitales nuevas y emergentes en relación con la promoción y la protección de los derechos humanos (A/HRC/47/52)*. <https://undocs.org/es/A/HRC/47/52>.
- Council of Europe (2018). *Convention for the Protection of Individuals with regard to the processing of personal data*. <https://www.coe.int/es/web/data-protection/convention108-and-protocol>.
- Council on Foreign Relations (s. f.). *The World’s Swelling Refugee Population Has Shrinking Options*. Council on Foreign Relations. Recuperado el 23 de junio de 2021 de <https://www.cfr.org/refugee-crisis/>
- Coyne, C.J. (2013). *Doing bad by doing good: Why humanitarian action fails*. Stanford Economics and Finance, an imprint of Stanford University Press.
- Crawford, K., y Finn, M. (2015). “The limits of crisis data: Analytical and ethical challenges of using social and mobile data to understand disasters”. *GeoJournal*, 80(4), pp. 491–502. <https://doi.org/10.1007/s10708-014-9597-z>.
- Davies, S. (2012). *How a United Nations agency buried a security report that warned*

- of potential genocide. The Privacy Surgeon*. Recuperado de <http://www.privacy-surgeon.org/blog/incision/how-a-united-nations-agency-buried-a-security-report-that-warned-of-potential-genocide/>
- Davison, R., Vogel, D., Harris, R., y Jones, N. (2000). "Technology Leapfrogging in Developing Countries—An Inevitable Luxury?". *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 1(1), pp. 1-10. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2000.tb00005.x>.
- Dembour, M.-B., y Kelly, T. (2011). *Are Human Rights for Migrants?: Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. Routledge.
- Detle, R. (2018). "Do No Digital Harm: Mitigating Technology Risks in Humanitarian Contexts". En S. Hostettler, S. Najih Besson y J.-C. Bolay (Eds.), *Technologies for Development* (pp. 13-29). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91068-0_2.
- Development Assistance Roadmap Portal in the Middle East (2018). *Mastercard and The World Food Program 100 Million Meals Commitment*. Recuperado de <https://darpe.me/mastercard-and-the-world-food-programme-announce-100-million-meals-commitment/>
- Devidal, P. (2021, March 2). "Cashless cash: Financial inclusion or surveillance humanitarianism?". *Humanitarian Law & Policy Blog*. Recuperado de <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2021/03/02/cashless-cash/>
- D'Ignazio, C., y Klein, L.F. (2020). *Data feminism*. Recuperado de <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2378911>.
- DLA PIPER (2021). *Data protection laws of the world. Full handbook*. DLA PIPER. <https://www.dlapiperdataprotection.com/index.html?t=about&c=BD>.
- DuBois, M. (2018). *The new humanitarian basics*. Humanitarian Policy Group. www.odi.org.uk/hpg.
- Duffield, M. (2016). "The resilience of the ruins: Towards a critique of digital humanitarianism". *Resilience*, 4(3), 147-165. <https://doi.org/10.1080/21693293.2016.1153772>.
- Eaton-Lee, J., y Shaughnessy, E. (2021). "Oxfam's new policy on biometrics explores safe and responsible data practice—World". *ReliefWeb*. <https://reliefweb.int/report/world/oxfam-s-new-policy-biometrics-explores-safe-and-responsible-data-practice>.
- Edroos, F. (2017). *Suu Kyi is lying, there is no al-Qaeda in Rakhine*. <https://www.aljazeera.com/news/2017/9/13/arsa-who-are-the-arakan-rohingya-salvation-army>.
- Edwards, S. (2018). *Accountability in the aid sector: Humanitarians can no longer be above the law*. Devex. <https://www.devex.com/news/sponsored/accountability-in-the-aid-sector-humanitarians-can-no-longer-be-above-the-law-92133>.
- European Data Protection Supervisor (2015). "Resolution on Privacy and International Humanitarian Action". En *37th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners*. Documento electrónico recuperado de: https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/15-10-27_resolution_privacy_humanitarian_action_en.pdf.
- Egbert, S., y Leese, M. (2021). *Criminal Futures: Predictive Policing and Everyday Police Work*. Routledge.

- Europe Union (2013). *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0604-20130629>.
- Fairhust, M. (2018). *Biometrics. A very short introduction*. Oxford University Press.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2016). *Principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ética y herramientas para la acción humanitaria*. Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Feldman, I. (2015). “What is a camp? Legitimate refugee lives in spaces of long-term displacement”. *Geoforum*, 66, pp. 244–252. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.11.014>.
- Ferris, E.G. (2011). *The politics of protection: The limits of humanitarian action*. Brookings Institution Press.
- Fiori, J. (2013). “The discourse of Western Humanitarianism”. *Observatoire Des Questions Humanitaires*, s. d.
- Flaeming, T., Sandstrom, S., Caccavale, O.M., Bauer, J.M., Halma, A., y Poldermans, J. (2017). *Using big data to analyse WFP’s digital cash programme in Lebanon*. Humanitarian Practice Network. Recuperado de <https://odihpn.org/blog/using-big-data-to-analyse-wfps-digital-cash-programme-in-lebanon/>
- Gazi, T. (2020). “Data to the rescue: How humanitarian aid NGOs should collect information based on the GDPR”. *Journal of International Humanitarian Action*, 5(1), p. 9. <https://doi.org/10.1186/s41018-020-00078-0>.
- Gelb, S., y Krishnan, A. (2018). “Technology, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development”. *Overseas Development Institute*, 20.
- Ginty, M., y Peterson, J. (Eds.). (2015). *The Routledge Companion to Humanitarian Action*. Routledge.
- Global Privacy Assembly (2020). *Adopted Resolution on the Role of Personal Data Protection in International Development aid, International Humanitarian Aid in Crisis Management* (42nd Closed Session). https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/final_gpa_resolution_international_aid_en.pdf.
- Greenwood, F. (2017). “The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis”. *Harvard Humanitarian Initiative*, 74.
- Guevara Patiño, R. (2016). “El estado del arte en la investigación: ¿análisis de los conocimientos acumulados o indagación por nuevos sentidos?”. *Folios*, 44, pp. 165-179.
- Hammerstadt, A. (2014, June 1). *The Securitization of Forced Migration*. The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0033>.
- Hathaway, J. (2005). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge University Press.
- Hosein, G. (2018). “Protecting the digital beneficiary”. *Humanitarian Law & Policy Blog*. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/12/protecting-digital-beneficiary/>

- Human Rights Watch (2021). *UN Shared Rohingya Data Without Informed Consent*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2021/06/15/un-shared-rohingya-data-without-informed-consent>.
- Islam, M.R., y Bhuiyan, J.H. (Eds.). (2013). *An introduction to international refugee law*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Jacobsen, K.L. (2015). *The Politics of Humanitarian Technology: Good intentions, unintended consequences and insecurity*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315777276>.
- Jacobsen, K.L. (2016). "UNHCR, accountability and refugee biometrics". En *UNHCR and the Struggle for Accountability*. Routledge.
- Jacobsen, K.L. (2017). "On Humanitarian Refugee Biometrics and New Forms of Intervention". *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11(4), 529-551. <https://doi.org/10.1080/17502977.2017.1347856>.
- Jacobsen, K.L., y Sandvik, K.B. (2016). "Introduction: Quest for an accountability cure". En *UNHCR and the Struggle for Accountability* (pp. 125). Routledge.
- Jacobsen, K.L., y Sandvik, K.B. (2018). "UNHCR and the pursuit of international protection: Accountability through technology?". *Third World Quarterly*, 39(8), 1508-1524. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1432346>.
- Jacobsen, K.L., y Steinacker, K. (2021). *Contingency Planning in the Digital Age: Biometric Data of Afghans Must Be Reconsidered*. <https://blogs.prio.org/2021/08/contingency-planning-in-the-digital-age-biometric-data-of-afghans-must-be-reconsidered/>
- Jain, A.K., Ross, A.A., y Nandakumar, K. (2011). *Introduction to Biometrics*. Springer US. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-77326-1>.
- John Quinley III (2018, November 25). *Full press release about the #Rohingya refugee strike in the camps*. Recuperado de <https://t.co/wqXmF1fNnV> [Tweet]. @john_hq3. https://twitter.com/john_hq3/status/1066914392384532480.
- Kaurin, D. (2019). "Data Protection and Digital Agency for Refugees". *World Refugee Council Research Paper*, 12, 30.
- Kent, J. (2019). *The role of technology in addressing the Global Migration Crisis*. Centre for International Governance Innovation.
- Klippenstein, K., y Sirota, S. (2021, August 17). "The Taliban Have Seized U.S. Military Biometrics Devices". *The Intercept*. <https://theintercept.com/2021/08/17/afghanistan-taliban-military-biometrics/>
- Kuner, C., Svantesson, D.J.B., Cate, F.H., Lynskey, O., y Millard, C. (2017). "Data protection and humanitarian emergencies". *International Data Privacy Law*, 7(3), 147-148. <https://doi.org/10.1093/idpl/ix012>.
- Latonero, M., Hiatt, K., Napolitano, A., Clericetti, G., y Penagos, M. (2019). *Digital identity in the Migration & Refugee Context: Italy case study*. Data & Society.
- Latonero, M., y Kift, P. (2018). "On Digital Passages and Borders: Refugees and the New Infrastructure for Movement and Control". *Social Media + Society*, 4(1), 2056305118764432. <https://doi.org/10.1177/2056305118764432>.
- Lodinová, A. (2016). "Application of biometrics as a means of refugee registration". *Focusing on UNHCR's strategy*, 2(2), 10.
- Loescher, G. (2014, June 1). *UNHCR and Forced Migration*. The Oxford

- Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0003>.
- Madianou, M. (2019). "The Biometric Assemblage: Surveillance, Experimentation, Profit, and the Measuring of Refugee Bodies". *Television & New Media*, 20(6), 581-599. <https://doi.org/10.1177/1527476419857682>.
- Marino, S. (2021). *Mediating the Refugee Crisis: Digital Solidarity, Humanitarian Technologies and Border Regimes*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53563-6>.
- Mayson, S.G. (2018). "Bias in, Bias out". *Yale Law Journal*, 128, 2218.
- McDonald, S.M. (2016). *Ebola: A Big Data Disaster. Privacy, property and the law of disaster experimentation*. The Centre for Internet and Society. <https://cis-india.org/papers/ebola-a-big-data-disaster>.
- Montalbano, B. (2020). *Ethical Hackers Breach U.N., Access 100,000 Private Records*. <https://threatpost.com/hackers-breach-un-access-records/162944/>
- Morozov, E. (2012). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. PublicAffairs.
- Morozov, E. (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Katz.
- Obarrio, J. (2013). "Pensar al Sur| Intersticios de la política y la cultura. Intervenciones latinoamericanas". *Cuerpo, Subjetividad y Espacio de lo Político*, 2(3). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/intersticios/article/view/5362>.
- OCHA (2018). *Strategic Plan 2018–2021*. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OCHA%202018-21%20Strategic%20Plan.pdf>.
- OEA (2021). *Principios actualizados sobre la privacidad y la protección de datos personales* (CJI/RES 266, XCVIII/21).
- OECD (1980). *Directrices de la OCDE que regulan la protección de la privacidad y el flujo transfronterizo de datos personales*.
- OECD (2020). *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?* OECD. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>
- Office of Internal Oversight Services (2016). *Audit of the Biometric Identity Management System at the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Report 2016/181*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwizyMzplIjyAhX_RDABHXjMD0QQFjAGegQIGhAD&url=https%3A%2F%2Ffoios.un.org%2Ffile%2F6506%2Fdownload%3Ftoken%3Dh8ejKFap&usq=AOvVaw08izhcYd9eQkQvNm4R8An4.
- Office of the Inspector General (2017). *Internal Audit of Beneficiary Management. Internal Audit Report AR/17/17*. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000040084/download/?_ga=2.18686585.1326768420.1516256388-1682848339.1511261484.
- Office of the Inspector General (2020). *Internal Audit of Third-Party Access to WFP's Data and Systems. Internal Audit Report No. AR/20/02*. World Food Program. <https://www.wfp.org/audit-reports/internal-audit-third-party-access-wfps-data-and-systems-january-2020>.
- Oxfam, & Engine Room (2017). *Responsible Data at Oxfam: Translating Oxfam's Responsible Data Policy into practice, two years on*. Oxfam; The Engine Room. <https://doi.org/10.21201/2017.9569>.

- Papagianni, G. (2015). *Asylum in the twenty-first century*. Routledge Handbooks Online. <https://doi.org/10.4324/9781315759302.ch36>.
- Parker, B. (2017). *Security lapses at aid agency leave beneficiary data at risk*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2017/11/27/security-lapses-aid-agency-leave-beneficiary-data-risk>.
- Parker, B. (2018). *Exclusive: Audit exposes UN food agency's poor data-handling*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2018/01/18/exclusive-audit-exposes-un-food-agency-s-poor-data-handling>.
- Parker, B. (2019). *New UN deal with data mining firm Palantir raises protection concerns*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/02/05/un-palantir-deal-data-mining-protection-concerns-wfp>.
- Parker, B. (2020a). *Donor details hacked in NGO data breach*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/08/04/NGO-fundraising-database-hack>.
- Parker, B. (2020b). *Exclusive: The cyber attack the UN tried to keep under wraps*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/investigation/2020/01/29/united-nations-cyber-attack>.
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- Pictet, J. (1979a). "The Fundamental Principles of the Red Cross". *International Review of the Red Cross (1961-1997)*, 19(210), 130-149. <https://doi.org/10.1017/S0020860400019872>.
- Pictet, J. (1979b). "The Fundamental Principles of the Red Cross (II)". *International Review of the Red Cross*, 19(211), 184-197. <https://doi.org/10.1017/S0020860400066523>.
- Pictet, J. (1979c). "The Fundamental Principles of the Red Cross (III)". *International Review of the Red Cross*, 19(212), 255-258. <https://doi.org/10.1017/S0020860400066675>.
- Pictet, J. (1979d). "The Fundamental Principles of the Red Cross (IV)". *International Review of the Red Cross*, 19(213), 301-312. <https://doi.org/10.1017/S0020860400066808>.
- Pictet, J. (1980a). "The Fundamental Principles of the Red Cross (V)". *International Review of the Red Cross*, 20(214), 29-34. <https://doi.org/10.1017/S002086040006695X>.
- Pictet, J. (1980b). "The Fundamental Principles of the Red Cross (VI)". *International Review of the Red Cross*, 20(215), 70-78. <https://doi.org/10.1017/S0020860400067061>.
- Privacy International (2019). *One of the UN's largest aid programmes just signed a deal with the CIA-backed data monolith Palantir*. Privacy International. <http://privacyinternational.org/es/node/2712>.
- Rahman, Z. (2021, June 21). *Betrayal and denial from the UN on refugee data*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2021/6/21/rohingya-data-protection-and-UN-betrayal>.
- Rahman, Z., Verhaert, P., y Nyst, C. (2018). "Biometrics in the Humanitarian Sector". *The Engine Room, Oxfam*, 22.

- Raymond, N., y Al Achkar, Z. (2016). *Data preparedness: Connecting data, decision-making and humanitarian response*. Harvard Humanitarian Initiative.
- Raymond, N., Al Achkar, Z., y Berens, J. (2016). *Building data responsibility into humanitarian action* (Think Brief). OCHA.
- Read, R., Taithe, B., y Ginty, R.M. (2016). “Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology”. *Third World Quarterly*, 37(8), 1314-1331. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1136208>.
- Reidy, E. (2017). *How a fingerprint can change an asylum seeker's life*. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2017/11/21/how-fingerprint-can-change-asylum-seeker-s-life>.
- Richardson, R., Schultz, J.M., y Crawford, K. (2019). “Dirty Data, Bad Predictions: How Civil Rights Violations Impact Police Data Predictive Policing Systems, and Justice”. *New York University Law Review*, 94, 42.
- Sandvik, K.B. (2016). “How accountability technologies shape international protection: Results-based management and rights-based approaches revisited”. En *UNHCR and the Struggle for Accountability*. Routledge.
- Sandvik, K.B., y Jacobsen, K.L. (2016). *UNHCR and the Struggle for Accountability. Technology, law and results-based management*. Routledge.
- Sandvik, K.B., Jacobsen, K.L., y McDonald, S.M. (2017). “Do no harm: A taxonomy of the challenges of humanitarian experimentation”. *International Review of the Red Cross*, 99(904), 319-344. <https://doi.org/10.1017/S181638311700042X>.
- Scarnecchia, D.P., Raymond, N.A., Greenwood, F., Howarth, C., y Poole, D.N. (2017). “A Rights-based Approach to Information in Humanitarian Assistance”. *PLOS Currents Disasters*. <https://doi.org/10.1371/currents.dis.dd709e442c659e97e2583e0a9986b668>.
- Scott-Smith, T. (2016). “Humanitarian neophilia: The ‘innovation turn’ and its implications”. *Third World Quarterly*, 37(12), 2229-2251. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1176856>.
- Slavin, A., Putz, F., y Korkmaz, E.E. (2021). *Digital Identity. An analysis for the humanitarian sector* [Data set]. Oxford Centre for Development & Technology, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9813-2015012.
- Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (2020a). *Racial and xenophobic discrimination, emerging digital technologies in border and immigration enforcement*. (A/75/590). <https://undocs.org/A/75/590>.
- Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (2020b). *Racial discrimination and emerging digital technologies: A human rights analysis*. (A/HRC/44/57). <https://undocs.org/en/A/HRC/44/57>.
- Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2019). *Extreme poverty and human rights* (A/74/493). <https://undocs.org/A/74/493>.
- Stevens, G.P., y Eberечи, O.E. (2019). “A critical analysis of article 16 of the UN refugee convention in relation to victims of sexual violence in refugee camps in

- Africa". *De Jure*, 52(1). <https://doi.org/10.17159/2225-7160/2019/v52a10>.
- Tan, Y.S.A., y Schreeb, J. von (2015). "Humanitarian Assistance and Accountability: What Are We Really Talking About?". *Prehospital and Disaster Medicine*, 30(3), 264-270. <https://doi.org/10.1017/S1049023X15000254>.
- Thompson, A. (2015). "Humanitarian principles put to the test: Challenges to humanitarian action during decolonization". *International Review of the Red Cross*, 97(897-898), 45-76. <https://doi.org/10.1017/S1816383115000636>.
- Thomsen, M. (2019). *UNICC Assists UNHCR with Migration of IrisGuard to Microsoft Azure*. UNICC. <https://www.unicc.org/news/2019/11/14/unicc-assists-unhcr-with-migration-of-irisguard-to-microsoft-azure/>
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000). *General comment no. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. UN. <https://digitallibrary.un.org/record/425041>.
- UN General Assembly (1995). *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files*. (Res.45/95). <https://digitallibrary.un.org/record/162033>.
- UN General Assembly (2019). *The right to privacy in the digital age (A/RES/73/179)*. UN. <https://digitallibrary.un.org/record/1661346>.
- UN High Commissioner for Human Rights (2014). *The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/27/37)*. UN. <https://digitallibrary.un.org/record/777869>.
- UN High Commissioner for Human Rights (2015). *Progress report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on legal options and practical measures to improve access to remedy for victims of business-related human rights abuses (A/HRC/29/39)*. UN. <https://digitallibrary.un.org/record/798713>.
- UN Human Rights Committee (1988). *CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*. <https://www.refworld.org/docid/453883f922.html>.
- UN Human Rights Committee (2000). *CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women)*. <https://www.refworld.org/docid/45139c9b4.html>.
- UN Human Rights Council (2017a). *Resolution adopted by the Human Rights Council on 23 March 2017 "The right to privacy in the digital age"*. <https://digitallibrary.un.org/record/1307661>.
- UN Human Rights Council (2017b). *The right to privacy in the digital age (A/HRC/34/L.7/Rev.1)*. UN. <https://digitallibrary.un.org/record/1307661>.
- UN Human Rights Council, y Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of opinion and expression (2011). *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Frank La Rue (A/HRC/17/27/Add.1)*. UN. <https://digitallibrary.un.org/record/706200>.
- UN Human Rights Council, y Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of opinion and expression (2013). *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom*

- of Opinion and Expression* (A/HRC/23/40/Add.1). UN. <https://digitallibrary.un.org/record/756268>.
- UN Human Rights Council Special, y Rapporteur on the Right to Privacy (2019). *Right to privacy: Report of the Special Rapporteur on the Right to Privacy* (A/HRC/40/63). UN. <https://digitallibrary.un.org/record/3853352>.
- UNCTAD (2020). *Data Protection and Privacy Legislation Worldwide*. <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>.
- UNHCR (2015). *Policy on the protection of personal data of persons of concern to UNHCR*. <https://www.refworld.org/pdfid/55643c1d4.pdf>.
- UNHCR (2018a). “Chapter 5, UNHCR”. En *Guidance on Registration and Identity Management*. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/>
- UNHCR (2018b). *Guidance on the protection of personal data of persons of concern to UNHCR*. <https://www.refworld.org/docid/5b360f4d4.html>.
- UNHCR (2018c). “Registration as an Identity Management Process”. En *UNHCR. Guidance on Registration and Identity Management*. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/registration/>
- UNHCR (2018d, May 23). “Data protection is part and parcel of refugee protection”. *UNHCR Blog*. <https://www.unhcr.org/blogs/data-protection-part-parcel-refugee-protection/>
- UNHCR (2020a). *Consequences of underfunding in 2020*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/underfunding-2020/>
- UNHCR (2020b). *Global trends. Forced displacement in 2020*. UNHCR.
- UNHCR (2020c). *Procedural standards for Refugee Status and Determination under UNHCR’s mandate. Unite: Reception and registration for mandate RSD*. <https://www.refworld.org/docid/5e87075b2.html>.
- UNHCR (2020d). *UNHCR’s 2020–2021 financial requirements*.
- UNHCR (2020e). *Biennial programme budget 2020–2021 (revised) of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (A/AC/96/1202). UN. <https://digitallibrary.un.org/record/3908002>.
- Unión Europea (2013). “Relativo a la creación del sistema ‘Eurodac’ para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no. 604/2013”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>.
- Reglamento General de Protección de Datos, Pub. L. No. 32016R0679, 119 OJ L (2016). <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/spa>.
- United Nations (Ed.). (2014). *The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation*. United Nations.
- Unwin, T. (2017). *Reclaiming Information and Communication Technologies for Development* (Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198795292.001.0001>.
- van Dijk, J.A.G.M. (2005). *The Deepening Divide*. Sage Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/the-deepening-divide/book226556>.
- van Dijk, J., y Hacker, K. (2003). “The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon”. *The Information Society*, 19(4), 315–326. <https://doi.org/10.1080/01972240309487>.

- Wacks, R. (2015). *Privacy: A Very Short Introduction* (2.^{da} ed.). Oxford University Press.
- Willits, B., Bryant, J., y Holloway, K. (2019). *The humanitarian “digital divide”*. Humanitarian Policy Group.
- World Food Program (2019a). *A statement on the WFP-Palantir partnership | by World Food Programme | World Food Programme Insight | Medium*. <https://medium.com/world-food-programme-insight/a-statement-on-the-wfp-palantir-partnership-2bfab806340c>.
- World Food Program (2019b). *Palantir and WFP partner to help transform global humanitarian delivery | World Food Programme*. <https://www.wfp.org/news/palantir-and-wfp-partner-help-transform-global-humanitarian-delivery>.

**MUJERES
AFRODESCENDIENTES
DE LA COSTA CARIBE
NICARAGÜENSE**

**Raza, género y su impacto
en el acceso y permanencia al empleo**

Beverly Yvonne Moise Morais

Directora: Leticia Vita

To my female ancestors and to all the black women who raised me, inspired me, and fought for my space in this world, know that you are seen, heard, and loved!

A mis ancestras y todas las mujeres afrodescendientes que me criaron, inspiraron y han luchado por mi espacio en este mundo, ¡sepan que son vistas, escuchadas y amadas!

AGRADECIMIENTOS

Quisiera iniciar por agradecer a mi directora de tesis Dr. Leticia Vita por tu paciencia y entrega en la elaboración de esta tesis, no lo hubiese logrado sin tu apoyo y guía.

A mi madre Q.P.D por ser mi mayor ejemplo de lucha. A mi May, familia y amistades por su amor y apoyo incondicional.

Y por último, quiero darle las gracias al Centro Internacional de Estudios Políticos por brindarme la oportunidad de cumplir mis sueños y metas profesionales, y por el apoyo que nos brindaron a través de nuestro tutor, Ángel durante este año tan retador.

I'm eternally grateful!

INTRODUCCIÓN

Si eres pobre y negra debes esperar
Si tienes hambre y eres negra debes aguantar
Si eres negra y quieres más tus aspiraciones no importan
Si exiges cambios y eres negra tus motivaciones se cuestionan
Si eres negra y violentada tu defensa es la resiliencia y casi nunca la justicia
Porque tal parece que tus derechos más básicos se ponen en pausa cuando convergen con el hecho de ser mujer, pobre y negra.

Autoría propia

1. La equidad no da espera y las mujeres Afro tampoco

La cuestión racial es socialmente incómoda por su naturaleza disruptiva. Es difícil de plantear porque quien la plantea, inevitablemente también critica el estatus de invisibilidad, de paz con lo que es, e invita a cambiar las formas patriarcales y jerárquicas de percibir el mundo que perpetúan sistemas de exclusión. Incomoda hablar de desigualdades cuando las estructuras encargadas de erradicarlas pretenden poner un parche diminuto a problemas tan grandes y multidimensionales, como lo son el racismo y la misoginia hacia mujeres afrodescendientes.

Ahora bien, la combinación de estas discriminaciones produce un sistema cíclico de exclusiones, como afirman Lélia Gonzalez y Carlos Hasenbalg en su libro *Lugar do Negro* Producen zonas destinadas a la población negra, marcadas por una condición de sub-ciudadanía, como es el caso de las regiones autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. Desde esta perspectiva, se crea un orden jerárquico no solo de hombre sobre mujer, sino también de blanca sobre negra. Estas desigualdades tienen sus cimientos en pautas histórico-clasistas que junto a los patrones políticos, económicos y sociales, las fortalecen y alimentan. La combinación de estas diversas variables genera exclusiones profundas que se materializan en barreras como las de acceso y permanencia en el mercado laboral.

En Latinoamérica 1 de cada 4 personas se identifica como afrodescendiente. Esto representa 134 millones de personas, de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL, 2021). A pesar de esta enorme presencia de la población afrodescendiente en la región, persiste la invisibilización, convirtiéndolas en uno de los grupos más vulnerados de América Latina. Es hasta hace recientemente, que algunos países empezaron a incluir a personas afrodescendientes en sus censos y se evidenció que están sobre representadas en los grupos de pobreza, ya que conforman alrededor de la mitad de las personas que viven en pobreza extrema, de acuerdo con datos del Banco Mundial.

Abonado a esto, los grupos afrodescendientes tienen menos años de educación y son víctimas de violencia con mayor frecuencia. Si se acerca el lente a las

vivencias de las mujeres afrodescendientes el panorama es aún más sombrío. De acuerdo con informes de la CEPAL, a nivel regional se estima que las mujeres han perdido casi una década de avances en igualdad de derechos y que 23 millones de mujeres en América Latina han caído en la pobreza. Esto sin tener presente los datos más recientes vinculados a la Pandemia de COVID-19, que ha presentado un impactado negativo aún más fuerte en ellas.

En el caso de Nicaragua, la región autónoma de la Costa Caribe concentra la mayor población en extrema pobreza de Nicaragua, particularmente las poblaciones minoritarias e indígena del Caribe norte, la cual constituye el 60% de la región. El Informe sobre Desarrollo Humano (INDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011a), indica que el 79,9% de la población nicaragüense sobrevive con menos de US \$2.00 al día. De dicho porcentaje, el 45,1% sobrevive con menos de US \$1.00 al día. Además, las mujeres son las más afectadas por la pobreza multidimensional en el país, y para agravar el asunto, no existen datos desagregados sobre las poblaciones afrodescendientes que habitan esta región lo que hace que sus problemáticas sean invisibilizadas en las políticas y proyectos de impulso al empleo.

La complejidad de los retos que enfrentan las mujeres afrodescendientes en la era del Black Lives Matter, y recientemente, con la crisis mundial provocada por la pandemia del COVID-19, ha abonado la crisis sociopolítica que vive Nicaragua desde el 2018. Allí entran en juego diferentes fenómenos que han revelado las múltiples discriminaciones y las graves violaciones a los Derechos Humanos de las cuales son víctimas, especialmente, las mujeres afrodescendientes en Nicaragua.

Al analizar los diversos indicadores de pobreza, educación e inserción laboral en la Nicaragua actual, se puede discernir que las mujeres negras sufren la discriminación de manera particularmente aguda y que su situación ya no da espera, por lo que es imperativo traer esta problemática a la luz de los Derechos Humanos. Esta tesis se propone identificar las principales problemáticas que enfrentan las mujeres afrodescendientes del Caribe nicaragüense en materia de acceso y permanencia al mercado laboral, al analizar desde un enfoque interseccional la implicancia de los elementos de género y raza en el acceso a oportunidades laborales y otras garantías de Derechos Humanos vinculadas a estas. Por eso es fundamental analizar sus vivencias y experiencias desde múltiples intersecciones, para empezar a dimensionar soluciones sostenibles y efectivas. Pues como dijo María Caterina La Barbera: “las mujeres nunca son solo mujeres” (La Barbera, 2010: 251) y sería un verdadero despropósito analizar este fenómeno desde un solo ángulo para empezar a entender las vivencias y problemáticas de estas minorías.

2. La investigación como una invitación a incomodarse

El interés por este tema de investigación nació de mi experiencia diferenciada como mujer afrodescendiente de la Costa Caribe nicaragüense y se acrecentó cuando empecé a estudiar los movimientos sociales y políticos de América Latina

y el mundo, mientras cursaba mi carrera de Diplomacia y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua. Al leer discursos como el de Sojourner Truth: *Ain't I A Woman?* (¿No soy yo una mujer?) y explorar la necesidad de un feminismo negro basado en las experiencias particulares de las mujeres afro, germinó en mi la conciencia sobre la condición femenina y la pluralidad de implicancias de lo que significa ser mujer Afrodescendiente en un país como Nicaragua.

Poniendo de lado mis experiencias personales con el tema, mi problema académico surge a partir de observar desde un lente político y social cómo el Estado de Nicaragua históricamente ha pretendido resolver problemas particulares de las mujeres Afro con soluciones generales, y con una perspectiva desconectada de la realidad de estas mujeres, aun conociendo la situación diferenciada de estos grupos. Asumir que las innovadoras leyes de equidad de género promulgadas a lo largo de los años en el país son una solución automática a esas asimetrías históricas que se fundamentan en el racismo, como lo explican autoras como Angela Davis y Bell Hook, es igual a decir que todas las mujeres estamos en el mismo barco cuando, en la realidad, no estamos si quiera en el mismo mar. Especialmente cuando de oportunidades de desarrollo y acceso al empleo se trata.

Esas personas que están en posiciones de poder y que asumen que todo está bien, no están pensando en mujeres como Karelia, una joven afrodescendiente que tuvo que migrar a la capital en búsqueda de mejores oportunidades y que destaca que "...por ser una mujer de descendencia creole, muchas veces somos vistas como mujeres irresponsables, poco preparadas e incapaces de ocupar una posición importante cumpliendo roles específicos dentro de una organización", y agrega, "muchas veces somos descartadas mucho antes de llegar a tener una oportunidad de demostrar nuestras capacidades".

Lo que expresa Karelia es la historia de miles de otras mujeres y, sin embargo, no es un problema especialmente trabajado por el área de los Derechos Humanos. No solo en Nicaragua, sino a todo lo largo de la región latinoamericana. Se ha producido mucho sobre los derechos de las personas afrodescendientes e incluso de las mujeres, pero casi no se encuentran antecedentes de trabajos que se enfoquen en la cuestión de la empleabilidad, utilizando una perspectiva que interseccione raza y género. Por esta razón considero pertinente y necesario proponer este caso de estudio como un aporte substancial a los Derechos Humanos en la región. Como una manera de invitarles, no solo a incomodarnos, sino también a ocuparnos de este problema como humanistas.

3. Antecedentes de esta investigación: Sujetas invisibilizadas

Las pocas investigaciones que atañen a ciertos aspectos de la empleabilidad de las mujeres afrodescendientes que residen en la Costa Caribe de Nicaragua datan de hace más de cinco años. De ese universo, esta investigación se ha basado principalmente en el reporte Examen Periódico Universal (EPU) desde las voces de mujeres afrodescendientes, realizado por la asociación internacional Red de Mujeres Afro latinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora Nicaragua,

(2017). El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo de derechos humanos que estableció la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) mediante la resolución 60/25. A través de él, se revisa periódicamente el cumplimiento de cada uno de los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas sobre las obligaciones y compromisos en el ámbito de los derechos humanos.

La consulta realizada en 2017 por la organización tuvo como objetivo visibilizar las voces de mujeres afrodescendientes e indígenas de la Costa Caribe Nicaragüense basándose en las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos. Se recopiló la información a través de entrevistas, consultas y una matriz de análisis dirigida a mujeres de diferentes edades y comunidades en un periodo de dos meses. El informe destaca que las mujeres afrodescendientes en Nicaragua forman parte “de los grupos de poblaciones pobres con poco o ningún acceso a los servicios básicos, de salud y educación, el acceso a los recursos productivos, la tierra, el crédito, vivienda, lo que genera mayor discriminación y las coloca en condiciones de vulnerabilidad” (Asociación Red de Mujeres afro latinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, 2017).

El documento también presenta información detallada sobre la situación de empleabilidad de mujeres afrodescendientes, la violencia y las brechas salariales por razón de género en la región, que señala, son las más altas del país, llegando hasta el 68% en algunos sectores de la economía. Las regiones Autónomas del caribe sur y caribe Norte RACN y RACS encabezan los reportes de violencia basada en género en donde 3 de cada 10 mujeres ha sufrido algún tipo de violencia. En cuanto a recomendaciones del Examen Periódico Universal EPU¹ en materia de empleabilidad, el documento concluye que la inserción al mercado laboral varía según el sexo, la identidad étnica y el territorio. Según las mujeres consultadas en el reporte, existe un sesgo etno-racial en la región costeña a favor de los mestizos, ya que al trasladarse o migrar a la costa del pacífico, principalmente la capital, Managua, ellas se ven en posición de desventaja. Este sesgo también se evidencia al interior de la región de la Costa Caribe, en las dinámicas del mercado laboral, la obtención de préstamos y de algunos cargos públicos en la región.

Este documento es de suma relevancia para la presente investigación, pues detalla de manera efectiva la conexión entre las oportunidades laborales, la raza y el género de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe y sobre todo, tiene en cuenta el enfoque étnico y sociocultural en la investigación. Como veremos en esta tesis, este cruce es clave, ya que las experiencias de las mujeres afrodescendientes tienen el componente no solo de género sino también de raza y sus vivencias no son reflejadas en la mayoría de las investigaciones referentes al tema de empleabilidad y desarrollo. Finalmente, también aporta la perspectiva de los colectivos afrodescendientes y su trabajo de visibilización de las problemáticas afro y su labor de incidencia a nivel de gobierno en materia de garantía de derechos.

El segundo antecedente que tenemos especialmente en cuenta es el proyecto de investigación elaborado por Álvarez (2015) titulado “Avances y desafíos del empoderamiento de las mujeres en Nicaragua” en el marco del proyecto de la

¹ Es un único mecanismo del Consejo de Derechos Humanos (el Consejo) con el objeto de mejorar la situación de Derechos Humanos en el terreno de cada uno de los 193 Países miembros de la ONU.

cooperación y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. “Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas”. En esta investigación, se detallan algunas de las principales barreras que enfrentan las mujeres en el acceso y permanencia en el mercado laboral, analizando los procesos de empoderamiento económico de las mujeres nicaragüenses.

El estudio, de carácter cualitativo, indaga en los elementos socioculturales directamente ligados al patriarcado que afectan el proceso de inserción de la mujer en la esfera laboral. La violencia basada en género, distribución inadecuada del trabajo de acuerdo con el género, nivel educativo, problemas de autoestima, barreras espaciales de cercanía al hogar, elecciones sobre la maternidad, entre otros elementos, son algunos de los factores de mayor relevancia. También se detalla el papel del Estado en cuanto a la falta de impulso a programas de transformación de paradigmas sociales que amparan estas inequidades. El informe concluye que el nivel educativo es una de las mayores barreras en el acceso al empleo formal y que las mujeres en Nicaragua tienden a elegir y valorar trabajos de acuerdo con la flexibilidad que este les permita de realizar las labores del hogar y el ejercicio de la maternidad más que en el nivel de salario. Esta investigación, aunque no discrimina el origen étnico de la población muestra de la investigación, logra identificar algunas de los principales retos que enfrentan las mujeres en Nicaragua en el acceso a la vida laboral y propone múltiples acercamientos al problema desde el punto de vista, familiar social, económico, estatal y educativo.

A nivel internacional, uno de los principales documentos de referencia es el de Mujeres Afrodescendientes en Latinoamérica y el Caribe, Deudas de Igualdad, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2018). El objetivo del estudio es visibilizar las diversas desigualdades que viven las mujeres afrodescendientes y aportar propuestas políticas que busquen erradicar toda forma de discriminación hacia la mujer Afro. Este adopta una perspectiva de género e interseccional. El estudio explica que, aunque se han ratificado una serie de instrumentos internacionales reconociendo la existencia e importancia de proteger a las comunidades afrodescendientes para la promoción de la igualdad de género y la no discriminación, estos problemas aún siguen muy presentes en la Región Latinoamericana y caribeña.

Entre los compromisos internacionales más recientes están el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo en 2013 y La proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015- 2024). En ambas se establecen los compromisos y obligaciones que tienen los Estados y la sociedad civil en erradicar la discriminación y los problemas estructurales que afectan a estos grupos. Por su parte, en el informe de la Conferencia de Durban, los Estados afirman estar “convencidos de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida,

a la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos humanos” y, por ende, reconocen “la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación” (Convención de Durban, 2001).

El estudio presenta un análisis importante en cuanto a la relación que existe entre las múltiples discriminaciones, su efecto en las mujeres afrodescendientes de la región y la necesidad de incorporar una perspectiva interseccional para la investigación y establece que “es preciso partir desde una perspectiva interseccional, que incluya la multiplicidad de categorías que conforman su identidad y las consecuencias derivadas de la intersección del género con otras identidades construidas históricamente como inferiores, como la identidad negra o afrodescendiente” (CEPAL, 2018: 16). Este precepto es importante, al tener en cuenta las condiciones de explotación a la que son sometidas las mujeres afrodescendientes desde un nivel microsociológico y microsociológico y cómo la falta de acceso a condiciones de vida digna también perpetúa estos sistemas de supremacía del poder de unos grupos sobre otros.

La explotación de los grupos considerados inferiores por el poder hegemónico, como es el caso de las mujeres afrodescendientes, se advierte en la precarización de sus condiciones objetivas de vida, como las de salud, educación, trabajo y vivienda, entre otras. La intersección de los sistemas combinados de opresión (Crenshaw, 2002) también muestra que la explotación no es solo en el ámbito de la producción o el trabajo remunerado, sino que está referida igualmente a la explotación sexual y a la violencia material y simbólica dirigida al cuerpo de las mujeres, en particular el de las afrodescendientes (Carneiro, 2003), interfiriendo en su autonomía física, económica y en la toma de decisiones (CEPAL, 2018: 18).

El documento destaca un aspecto crucial que atraviesa la presente investigación y que apunta a los efectos de la falta de información estadística de calidad sobre el colectivo de mujeres afrodescendientes. En efecto, señala esta impide el efectivo diseño e implementación de políticas de igualdad y específicamente, de políticas de género, y advierte que la invisibilización de la problemática perpetúa el racismo. En cuanto al tema de autonomía económica y acceso a oportunidades laborales, el documento hace aportes importantes en el debate sobre la autonomía económica y la interconexión étnico-racial y de género.

Por último, una investigación que ha servido de referencia a esta tesis es el estudio elaborado por la organización internacional de desarrollo sin fines de lucro CUSO internacional, en 2017, titulado “Barranquilla, análisis de las barreras de acceso y permanencia de mujeres, jóvenes y víctimas a un empleo formal”. Este documento tiene como objetivo dar a conocer las principales barreras que enfrentan las mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto armado en el acceso y permanencia en el empleo formal. La investigación es de mucha utilidad por su modelo de agrupación de las distintas barreras lo cual facilita el entendimiento y la propuesta de posibles soluciones enfocados en cada barrera.

4. Objetivo general, objetivos específicos y metodología

El objetivo general de esta tesis es el de identificar las barreras que enfrentan las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense en el acceso y permanencia al mercado laboral y su interconexión con la raza y el género en el acceso a oportunidades laborales y garantía de Derechos Humanos para esta población.

Los objetivos específicos propuestos son: a) examinar las relaciones entre la raza y el género y el acceso a oportunidades laborales que tienen las mujeres afrodescendientes de la costa Caribe Nicaragüense y b) presentar un estudio de caso en donde se reflejan las vivencias de un grupo de mujeres afrodescendientes de diversas edades, como base analítica del fenómeno empleabilidad.

Esta investigación pretende responder a los siguientes interrogantes:

- ▶ ¿Cuál es la situación general de las mujeres afrodescendientes de la Costa caribe nicaragüense en materia de trabajo?,
- ▶ ¿Cómo impactan los determinantes socioeconómicos en el acceso y permanencia en el mercado laboral?
- ▶ ¿Qué mecanismos legales existen para promover y fortalecer el acceso justo e igualitario al mercado laboral de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe Nicaragüense?
- ▶ ¿Qué elementos identificados entre las barreras de acceso al mercado laboral están ligados a exclusión por raza y género desde la perspectiva de Derechos Humanos y por qué?

La presente investigación es de dos tipos: descriptiva, ya que se identifican las barreras existentes en relación con el acceso y permanencia de las mujeres afrodescendientes en el mercado laboral, y explicativa, ya que se intenta determinar la relación causa y efecto de las barreras que enfrentan las mujeres afrodescendientes en el ámbito, social, económico, espacial e institucional. El diseño de la investigación será de tipo no experimental, porque las variables en estudio no serán manipuladas, se basará esencialmente en la observación del fenómeno tal y como se da en su contexto natural para luego analizarlo. La investigación será de corte transversal sin un marco de tiempo establecido, esto debido a que la información será recolectada en un momento único de tiempo. Como técnicas investigativas se utilizaron las siguientes: la entrevista a profundidad, grupos focales, cuestionarios y el análisis documental.

Entre marzo y agosto de 2021, se realizaron ocho entrevistas a mujeres afrodescendientes de diferentes edades. También se consultó a un abogado especialista en normativas de promoción de la autonomía. Se contó con un grupo diverso de mujeres afro para la elaboración de las entrevistas, 2 de las mujeres actualmente están en condición de desempleo. 5 de ellas migraron a la capital en búsqueda de empleo, 2 de ellas siguen viviendo en las regiones autónomas y una de ellas migró al extranjero de manera permanente. 3 de ellas no lograron culminar sus estudios universitarios y solo 2 de ellas actualmente ejercen la carrera que estudió.

Para las entrevistas se crearon dos tipos de cuestionarios, uno enfocado en identificar las barreras que enfrenta este grupo para acceder al mercado laboral y el otro enfocado en el panorama legal y estatal, conocimiento de legislación de protección ante racismo y discriminación a mujeres afro.

5. Marco teórico

En lo que sigue definiremos brevemente los principales conceptos utilizados en esta investigación.

Raza: No existe una definición unificada de raza ya que existen múltiples determinantes que son utilizados como referentes para su uso. Diversos autores entre ellos Banton y Bonham, que ubican el desarrollo del concepto en el siglo XVIII. Otros autores como Aníbal Quijano consideran que surgió a partir de la formación de las Américas y como parte del proceso de conquista, colonización y dominación colonial europea, como el sociólogo peruano Aníbal Quijano (2005).

Para esta tesis se utilizará los enfoques planteados por (Hasenbalg, 1979; Guimaraes, 1999; Wade, 2011) en donde se reconoce el poder diferenciador y excluyente de la raza: las “razas” son construcciones sociales eficaces para mantener y reproducir diferencias, jerarquías, subordinaciones, exclusiones y privilegios, es decir que se basan en relaciones sociales que establecen los comportamientos y las acciones humanas. Se refiere a una historia específica, a la historia del colonialismo y a unas diferencias específicas que se formaron a lo largo de esa historia, las distinciones que hicieron los europeos entre ellos y con otros.

En este sentido, para esta investigación adopté la incorporación de raza y género como categorías sociales de poder.

Género: El género se conceptualizó como el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre mujeres y hombres, para simbolizar y construir socialmente lo que es “propio” de los hombres (lo masculino) y “propio” de las mujeres (lo femenino) (Lamas, 2000). La definición utilizada por la Organización Mundial de la Salud OMS define el género como los roles, las características y oportunidades definidos por la sociedad que se consideran apropiados para los hombres, las mujeres, los niños, las niñas y las personas con identidades no binarias (OMS, 2021).

Interseccionalidad: el término que utilizamos es el definido por Kimberlé Crenshaw como un mecanismo para entender cómo diversas opresiones entran en juego y actúan en la vida de las mujeres afroamericanas, cosa que no era perceptible al analizar la raza y el género por separado. La interseccionalidad se refiere a la interacción entre el género, la raza y otras categorías de diferenciación en la vida de las personas en las prácticas sociales, en las instituciones e ideologías culturales (Crenshaw, 1998).

Afrodescendiente: Siguiendo a la conferencia de Durban, se define como afrodescendiente a aquella persona de origen africano que vive en las Américas y en todas zonas de la diáspora africana por consecuencia de la esclavitud, habiéndoseles denegado históricamente el ejercicio de sus derechos fundamentales (Conferencia de Durban, 2001).

6. Repercusión social de la tesis

Para la elaboración de este trabajo investigativo se ha tenido especialmente en cuenta la falta de información oficial e información desagregada sobre las

comunidades afrodescendientes de Nicaragua, la escasez en la producción de documentos científicos enfocados en las mujeres afrodescendientes, además de la censura gubernamental y la apatía social y cultural por las regiones autónomas. La concentración del trabajo del Estado en la capital, de espaldas a la Costa Caribe, la falta de datos estadísticos, demográficos, culturales e interseccionales en el ámbito laboral.

Con base a lo antes mencionado, este trabajo intenta realizar un aporte en relación con la necesidad de documentar y evidenciar las experiencias de estas comunidades que históricamente han enfrentado barreras estructurales que exacerban la disparidad en acceso a la salud, educación, servicios básicos, empleo entre otros, y de la cual no existen datos actuales, por lo que deben ser una prioridad para la agenda de desarrollo e investigación. A diferencia de los antecedentes arriba reseñados, esta investigación se enfoca exclusivamente en las barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense. Este tema puntual, no ha sido aun explorado en el campo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. Por último, esta tesis también se propone aportar insumos a la temática del ámbito laboral desde la teoría feminista, teoría interseccional y teoría decolonial en los elementos de raza y género y los derechos humanos.

7. Estructura del texto

En el primer capítulo nos ocuparemos del contexto histórico, geográfico y económico de las comunidades afrodescendientes en la Costa Caribe nicaragüense. Este capítulo aborda la historia de las comunidades afrodescendientes desde su llegada a Centroamérica hasta el presente, con el fin de contextualizar a las y los lectores sobre la región, la geografía, demografía e implicación de los elementos de raza desde los tiempos de la esclavitud. En él se abordan las crisis sociales y étnicas por el proceso de autonomía de la costa caribe y el rol de las mujeres en estos procesos, hasta llegar a la crisis sociopolítica que se vive en el país actualmente, analizando cómo estos sucesos han impactado en el acceso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres afrodescendientes en Nicaragua.

En el segundo capítulo, nos centramos en el marco normativo tanto nacional como internacional encargado de regular, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, estatutos sobre la discriminación por razones de raza y género y al mismo tiempo, contrastaremos estos documentos con el nivel de cumplimiento de estas pautas en el caso de mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense en materia laboral. En este capítulo, nos interesa poner de manifiesto cómo los estereotipos también influyen en la legislación y de manera puntual, explicaremos como algunas leyes de promoción de equidad de género siguen invisibilizando a las mujeres afrodescendientes en Nicaragua.

En el capítulo tercero nos centraremos en el caso de estudio a partir de introducir algunas ideas del enfoque de interseccionalidad, las teorías decoloniales y el feminismo negro a fin de poder abordar las experiencias de las mujeres afrodescendientes. Analizaremos el impacto de los estereotipos raciales y culturales en el

acceso y permanencia en el mercado laboral y el machismo presentes en los sistemas laborales, a partir del testimonio de mujeres afrodescendientes de diferentes edades, y un especialista la normativa de la región.

Finalmente, en el capítulo cuarto se presentan algunas conclusiones y hallazgos identificados a lo largo de la investigación a fin de dar cuenta del problema en toda su extensión, así como de posibles soluciones y prospectivas a la problemática planteada en este estudio.

APROXIMACIONES AL CARIBE NICARAGÜENSE: UNA HISTORIA DE OLVIDOS, VIOLENCIAS Y MARGINACIONES

Este capítulo describe los rasgos más importantes de la región del Caribe Nicaragüense en lo que hace a tres aspectos: su territorio y la importancia de este para las comunidades afrodescendientes, la historia de estas comunidades y su constante invisibilización, los datos macroeconómicos e indicadores de pobreza que les afectan y finalmente, un breve recorrido histórico hasta la actualidad, que registra la historia de las comunidades afrodescendientes desde su llegada a Centroamérica hasta el presente. Su objetivo es contextualizar a las y los lectores sobre la región, la geografía, la demografía y la implicación de los elementos de raza desde los tiempos de la esclavitud hasta nuestros días. Se hace un resumen de la historia de Nicaragua detallando elementos que serán relevantes al análisis de esta tesis, hasta llegar a la crisis sociopolítica que se vive actualmente en el país analizando cómo han impactado en el acceso y permanencia en el mercado laboral de nuestro público objeto de estudio.

1. La Costa Caribe nicaragüense: disputas por el territorio y el rol de las matriarcas

De acuerdo con las proyecciones estadísticas del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (en adelante INIDE), se estima que Nicaragua cuenta con una población total de 6.518.478 habitantes para el año 2020. El 51 por ciento de la población corresponde al género femenino (3.302.000) y un 49 por ciento al masculino (3.216.478). La población de Nicaragua tiene la particularidad de ser joven. El 74 por ciento de la población es menor a los 40 años. Es importante destacar que el último censo poblacional se dio en el año 2005. Es decir, desde hace 16 años que no se cuenta con datos exactos.

Administrativamente el país está dividido en 15 departamentos y 2 regiones autónomas, que a su vez conforman 153 municipios. Esta investigación se enfocará en las 2 regiones autónomas que se encuentran en la Costa Caribe nicaragüense: La Región Autónoma del Caribe Norte (en adelante RACN), con

su cabecera departamental la ciudad de Puerto Cabezas y la Región Autónoma del Caribe Sur (en adelante RACS), siendo su cabecera departamental la ciudad de Bluefields. Allí se concentra mayormente la población de afro-nicaragüenses o creoles¹, así como misquitos, sumos, ramas, garífunas y mestizos. El territorio tiene una extensión de 59.566 km², equivalentes a un 43 por ciento de la superficie territorial del país. Es decir, es casi la mitad de su territorio total. El clima es tropical húmedo, las temperaturas son muy altas, por el nivel de boscosidad y torrenciales lluvias. Es una zona de difícil acceso, además de ser más propensa a sufrir los embates de huracanes por su ubicación en el Caribe.

Bosawas, una de las reservas forestales más importantes del país se encuentra en la RACN, considerado el pulmón de Centroamérica por ser la reserva protegida más grande de la región con una extensión de 21.000 kilómetros cuadrados. Al sur se encuentra la reserva Indio Maíz y aunque no está cartográficamente dentro del departamento de la RACS, alrededor de un 80% de la reserva forma parte del territorio ancestral del pueblo indígena Rama y del pueblo afrodescendiente creole. Estos dos grupos trabajan en alianza para preservar la reserva de las amenazas al ecosistema con la invasión de colonos, el avance de la frontera agrícola, la minería, la ganadería y el monocultivo en la zona. Allí también se encuentra una de las más importantes fuentes hídricas: el río Coco. Es el río más largo del país y sirve como frontera con Honduras.

La cosmovisión y el modo de vida de las personas afrodescendientes de esta región están estrechamente ligados a la tierra. La relación conocimiento-identidad-territorio sigue siendo central para sus vidas y procesos organizativos (Walsh, 2004). El territorio, a propósito, es la categoría clave que permite a estas poblaciones y comunidades pensar su organización social, política, económica y cultural, dado que es una categoría espesa que presupone un espacio geográfico que es apropiado y esta apropiación (territorialización) enseña identidades y territorialidades que están inscritas en los procesos, siendo, por tanto, dinámicas y mutables (Porto-Gonçalves, 2009). En un estudio del año 2016 titulado "Pueblos originarios y afrodescendientes de Nicaragua" se explica que las comunidades indígenas y afrodescendientes locales, cuando hablan de sus tierras y territorios, los describen como el principal legado de sus ancestros, el principio y fin, el lugar donde se encuentra todo lo que se necesita para vivir. El territorio es agua, árboles, fauna, flores, medicina, el lugar de los sitios sagrados, donde esperan permanecer por siempre.

La lucha de estas comunidades por el reconocimiento de sus tierras ancestrales y asentamientos ha sido una demanda histórica para los pueblos indígenas y afro, y se ha convertido en un conflicto heredado de años, ya que su desarrollo avanza con lentitud y muchos contratiempos. El proceso de demarcación ha sido liderado e impulsado por mujeres de la Costa Caribe, quienes ante el olvido y la

1 Las lenguas creoles forman una familia de lenguas, llamadas "lenguas de contacto". Es una familia lingüística que consiste en 86 lenguas, clasificadas según la base lexicológica "lengua lexificadora". Las lenguas creoles de base inglesa son en total 31. El kriol nicaragüense pertenece a la rama del Atlántico Occidental junto con los krioles de Belice, Jamaica y Colombia - San Andrés - (Gordon, 2005). Por respeto a la idiosincrasia de los pueblos originarios, el nombre de este pueblo se escribe con K en la Costa Caribe Norte y con C, en la Costa Caribe Sur, pero para efectos de esta investigación se escribirá con C de aquí en adelante.

complicidad estatal se vieron en la obligación de escalar el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en el marco de su 172 periodo de sesiones. El conflicto por las tierras ha impactado desproporcionadamente a las comunidades en sus derechos a la integridad, salud, alimentación, educación, acceso al agua, a un medio ambiente sano, a su identidad cultural y a una vida digna. Además, esta situación ha obligado al desplazamiento forzado de las comunidades indígenas y afro, afectando seriamente sus modos tradicionales de vida, según recuentos de la CIDH. En el comunicado de prensa del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL por sus siglas en inglés) la representante del Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN), Lottie Cunningham, aseguró que la violencia ha generado una crisis alimentaria para las comunidades que no pueden tener acceso a sus parcelas ni realizar otro tipo de actividades como la caza o pesca. La misma “ha afectado a la salud materna, el acceso a educación y obstaculizado el acceso a medios básicos para sostener una vida digna”. La organización también ha documentado casos de secuestros, asesinatos y desapariciones en la zona norte de la región.

Aunque la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades y ordenó al Estado nicaragüense adoptar medidas para garantizar la vida, integridad, territorio e identidad cultural de estos grupos, no se ha evidenciado respuesta estatal para atender estas demandas, por lo contrario, persisten las olas de violencia en la región a manos de ex-militares que operan bajo la tolerancia del Estado nicaragüense, extrayendo bienes naturales de las comunidades con fines de comercialización.

La Alianza de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (APIAN) una alianza creada en 2015 para demandar y dar seguimiento a las violaciones de derechos humanos contra pueblos indígenas y afrodescendientes, hizo presencia ante la CIDH a través de la voz de su representante Nora Newball quien denunció que el Estado de Nicaragua ha neutralizado el liderazgo cívico y político de su pueblo, ha instalado gobiernos comunales paralelos y ha destacado la disminución en la participación política de las comunidades afrodescendientes e indígenas a causa de la invasión de colonos en la región.

De acuerdo con datos del CEJIL la defensora y líder política Newball también destacó que la invasión de personas foráneas en el territorio caribeño de Nicaragua ha sido una amenaza para la protección de la tierra. El Estado ha perjudicado seriamente los bosques y recursos naturales, con la deforestación causada por la empresa Alba-Forestal y la imposición del Gran Canal Interoceánico. También lo ha hecho el sector privado a través de la expansión de la palma africana, el avance de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, el incremento de la actividad minera y la pesca.

Estos procesos son de larga data. Ya desde los años ochenta este territorio ha experimentado “una colonización rápida y extensa por campesinos/as mestizos/zas, lo que ha impulsado la urgencia por la demarcación y legalización de las tierras ramas y criollas” (Goett, 2010). Al mismo tiempo, los intereses económicos

estatales y extranjeros de explotar las tierras con megaproyectos, como el puerto de aguas profundas de Monkey Point, han alertado sobre la necesidad de regular otros procesos de protección de las tierras y garantía de derechos humanos. Estos proyectos implican la reubicación forzosa de comunidades afrodescendientes y se prevé un impacto de proporciones catastróficas, no solo en la tierra sino en la cultura, cosmovisión y modo de vida de las y los habitantes lo que inevitablemente impacta la migración en búsqueda de empleos fuera de la región.

Activistas como Cunningham y Newball, al igual que muchas otras, han sido invaluable para la tracción de denuncias ante la CIDH y otros procesos de seguimiento ante la violación de derechos humanos en la región.² Estas mujeres han jugado también un rol fundamental como promotoras de la palabra hablada y en la conservación de la historia indígena y afro. Todo esto ha tenido un impacto jurídico relevante, como se evidencia en procesos como el de demarcación de tierras y la solicitud de medidas provisionales para la protección de las comunidades indígenas ante la CIDH.³ Las diversas historias de asentamientos, el uso de la tierra y los conflictos territoriales de las personas indígenas y afrodescendientes se han vuelto cruciales en las negociaciones de la población costeña, no solo con el Estado nicaragüense (Goett, 2010), sino también en los fallos de conflictos internacionales como el de Colombia con Nicaragua por las tierras y el mar de la costa caribe.

Este protagonismo de las mujeres afrodescendientes en la denuncia por la apropiación ilegal e ilegítima de su territorio es propio de la cultura afrodescendiente y contrasta con la invisibilización de este grupo por parte del Estado nicaragüense. Su mirada sobre el territorio y las futuras generaciones es explicada por Socorro Woods, experta en temas de género e interseccionalidad y docente de la Universidad de la Región Autónomas del Caribe Nicaragüense (URACAN): “Desde la cosmovisión de las mujeres afrodescendientes lo más valioso que pueden heredarle a sus a sus hijos e hijas es la tierra donde nacieron, ya que a esta está atada su historia, por ellos y para ellos es que luchan”.

Cabe recalcar que la participación de las mujeres en el ámbito social y político en la región sigue siendo altamente informal y reducido en comparación con la participación masculina, aún con la existencia de leyes como la N° 331 o “Ley electoral” aprobada el 15 de mayo del 2012, que garantiza la representación paritaria de mujeres en cargos legislativos, judiciales y ejecutivos. Aunque innovadora y pionera en la región, esta ley no garantiza la participación efectiva de las mujeres en otros espacios públicos, ya que el manejo estatal sigue ejecutándose de manera androcéntrica y patriarcal por la persistente cultura machista en la esfera política del país y desigual que subyace en Latinoamérica y el Caribe. Muchas organizaciones feministas y de sociedad civil han advertido sobre la

2 En este aspecto resuenan las palabras de Angela Davis cuando afirma que “cuando las mujeres negras avanzan el mundo avanza con ellas. Las mujeres negras siempre han luchado por todas las personas. Si crees que una mujer negra se representa a sí misma, lee la historia, y verás que la mujer negra siempre ha luchado por todas las causas” (Davis, 2017).

3 Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua. Solicitud de medidas provisionales. Resolución de la Corte IDH de 1 de septiembre de 2016.

inexistencia de mecanismos de desarrollo integral y políticas de género que promuevan el empoderamiento de las mujeres, sobre todo de las afrodescendientes, y han señalado que “aunque existen unas cuantas mujeres en cargos de poder no hemos ganado nada con eso” (Molina en Corraza, 2012). Esta misma perspectiva es compartida por activistas afrodescendientes de la región que constantemente denuncian la centralización del poder machista y la explotación ilegal de sus tierras, aun con representación femenina en el gobierno regional, el cual es netamente tokenístico.

En síntesis, al igual que sucede con otras comunidades afrodescendientes de América Latina, el territorio tiene una importancia vital en el modo de vida de las y los caribeños nicaragüenses. La Costa Caribe nicaragüense es un territorio de invaluable valor ecológico, económico y cultural que viene sufriendo décadas de extractivismo ilegal y abandono estatal en especial menosprecio de los pueblos y de la cultura afrodescendiente. En la denuncia de estos procesos han tenido un rol central las mujeres afrodescendientes, las matriarcas, que han impulsado y registrado la historia del territorio. Todo este contexto, veremos más adelante, es relevante en la identificación de ciertas barreras espaciales para el acceso al empleo de la población en estudio.

2. La historia negra no comienza con la esclavitud y las violencias no terminan con ella

La historia negra no comienza con la esclavitud, aunque así se han empeñado en relatarla durante siglos. Desde la cosmovisión caribeña la historia afro se nutre de la “*mother land*” o tierra madre africana, donde se origina la cultura, la conexión a la tierra, y el sentido de comunidad que hasta hoy persiste. Se reconoce la esclavitud como una tragedia de proporciones incalculables y un proceso de ruptura que trajo como consecuencia la diáspora africana en las Américas, pero jamás como un punto de inicio en la historia negra.

En las Américas, el término “afrodescendiente” vino a reemplazar el de “descendiente de esclavo”. Esto aconteció luego de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia organizada por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) en Durban en el 2001. Allí el comercio de personas esclavizadas y la esclavitud fueron considerados como “tragedias horribles de la historia de la humanidad” y como un verdadero “crimen contra la humanidad” (Cunin, 2006). De esta manera, recién en las últimas décadas se ha empezado a deslindar, al menos desde el lenguaje jurídico, la relación entre africanidad y esclavitud, tan ajenas a la propia cosmovisión de los y las afrodescendientes.

Estos grupos, en efecto, fueron traídos desde África contra su voluntad. En su mayoría por españoles, portugueses e ingleses. En el caso de Nicaragua, la población negra es introducida por dos vertientes. La primera, la rebelión de personas esclavizadas que huyeron por mar desde las islas de Jamaica y Saint Vincent hacia las costas centroamericanas entre 1655 y 1796. La población descendiente de

estos grupos es conocida como creoles. El ministerio de educación destaca que los creoles caribeños son la comunidad étnica de Nicaragua más estrechamente asociada con la identidad socio cultural africana. Más del 50% de este grupo reside en la ciudad de Bluefields. En las cabeceras municipales de Corn Island y Laguna de Perlas también existen núcleos importantes de población. Como resultado de ese pasado turbulento, la lengua creole es un híbrido entre inglés, español y algunos trazos de dialecto africano.

La segunda vertiente que nutre la población afrodescendiente en Nicaragua se conforma por un grupo de origen amerindio con fuertes trazos afrodescendientes que llegaron por las migraciones. Sus orígenes datan del siglo XIX en las costas centroamericanas. Este grupo es conocido como Garífunas y conservan su dialecto del mismo nombre. Las comunidades Garífunas o “Caribes Negros” son de origen y lengua Arawak, provienen de la mezcla de los Igneri (Arawakos) que habitaban las Islas de San Vicente (Yuruméina) y Dominica y de los Kallinagu (o Caribe) de la Guyana Caribe o Galibi, cuya lengua era de la familia Kallina. Los Garífuna nicaragüenses viven en la Cuenca de Laguna de Perlas, Orinoco y otras comunidades aledañas en el Caribe Sur (Ministerio de Educación, 2019: 16).

Como se señaló más arriba, la región que ocupa esta población representa una parte importante del territorio nacional, pero al mismo tiempo es la zona menos poblada del país, ya que solo alberga al 5,9% de la población total (PAOH, 2006). Según el último censo poblacional presentado en 2005 y las proyecciones de 2015, la población creole suma 19.890 personas, lo que equivale a un 4,5 por ciento de la población nacional y los garífunas son 3.271 personas que representan el 0,7% del total nacional.

Actualmente la forma de vida afrodescendiente refleja en gran medida la de las naciones antillanas, como la cercana Jamaica y la región caribe que fue pseudo-colonizada por otras naciones más poderosas, como Gran Bretaña y Estados Unidos. Estos Estados introdujeron nuevas formas de comercio parecidos a los que se conocen en la actualidad, e incorporaron la religión cristiana protestante, con las iglesias morava y anglicana, que son las más importantes hasta el día de hoy entre la comunidad afrodescendiente de la zona.

Estas comunidades están articuladas en sus reivindicaciones históricas como pueblo. Este modelo de institucionalidad se basa en la familia y, en un concepto más amplio, en la comunidad. De acuerdo con información del Plan de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes las relaciones y vínculos sociales incluyen los establecidos como miembros de la comunidad y las relaciones de familias extensas en menor escala. Estos elementos resultan de gran relevancia ya que serán claves en el análisis de las barreras internas de acceso al mercado laboral, cuando abordemos aspectos ligados a la separación de la familia y pérdida de la identidad comunitaria que ha permeado la dinámica laboral de las mujeres objeto de este estudio.

La población afrodescendiente de Nicaragua no es apreciada por el resto del país, se la desconoce, invisibiliza y la perpetuación de la narrativa de que lo negro es malo es persistente y se evidencia de múltiples maneras. Cuando se le pregunta a una persona de afuera de la región sobre las mujeres afrodescendientes “siempre dirá las mismas cinco cosas: son negras, bailan muy bien, tienen un carnaval llamado palo de mayo, comen rondón y la infaltable hipersexualización de sus cuerpos bajo la frase: son calientes y de buen cuerpo, no saben nada más” (Socorro Woods, en entrevista).

El elemento de raza, que se diferencia de la etnicidad, referida a las prácticas culturales que representan fuentes de ingreso y proyección de diversidad cultural, muy pocas veces se menciona en el abordaje estatal nicaragüense. Hablar de raza implica tocar fibras en la geografía del dolor de las mujeres afrodescendientes y sus vivencias. La raza trae a la superficie la discriminación y el rechazo que experimentan estas mujeres por sus rasgos físicos y el color de su piel. Al mismo tiempo, visibiliza el olvido estatal que viven, no solo en el plano laboral sino en el amplio espectro de determinantes socioeconómicos que garantizan calidad de vida.

La falsa dicotomía de “blanca buena vs negra mala” ha marcado negativamente las interacciones de la región con el resto del país al punto del aislamiento. En la publicación titulada “Memoria social de las mujeres criollas, Política y derechos sobre la tierra de afrodescendientes en Nicaragua” del 2010, se plantea que la diferencia racial de los criollos (creoles) y su rechazo a asimilarse dentro del nacionalismo cultural mestizo, condujo a estos últimos a cuestionar el derecho de los criollos a la ciudadanía nicaragüense, llevando a algunos incluso a proclamar que eran estadounidenses, o bien a sugerir que viajar entre el Pacífico de Nicaragua y la Costa Atlántica representaba el cruce de una frontera nacional y requería por lo tanto de un pasaporte. Es por esto que se ha destacado que la percepción general de la población está permeada por profundos trazos de racismo al considerar a la costa Caribe como una región extranjera y antinacional, como bien lo plantea al calificarse como “otros”, en el plano racial, radicalmente alimenta la exclusión de las y los afrodescendientes de la nación mestiza (Goett, 2010).

No es casualidad, por lo tanto, que recién en 1984 se construyó en la región el primer hospital de referencia regional y en el año 2013 su primera sala de oncología, lo que hasta hoy no cubre en su totalidad las necesidades de estos grupos, que deben viajar a la capital para recibir tratamientos médicos. Como consecuencia, la región se ha convertido en una de las zonas con más casos de muerte por cáncer del país, entre otros indicadores que hablan del relego de los derechos de sus habitantes por parte del Estado central.

En materia de educación, recién en 1991 se fundó la Bluefields Indian and Caribbean University (BICU), la primera universidad en la región. En contraste, en el otro extremo del país, universidades como la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua cumplían 182 años de existencia. Como afirma Woods en entrevista: “no había una prioridad del gobierno central de educar a estas poblaciones, ya que la falta de formación educativa representaba sumisión”.

De acuerdo con Woods, la educación se reservaba para las elites de la sociedad caribeña en su momento, no como un derecho sino como un privilegio mirado para las pocas personas que podían costear sus estudios fuera de la región, en el siglo XXI esto sigue siendo una realidad al optar a muchas carreras que no se imparten en las dos universidades del Caribe nicaragüense.

En adición a esto, el olvido estatal también se ve evidenciado en la desprotección cultural. Se ha señalado en ese sentido que es importante “motivar a la niñez, en la valoración de su idioma materno y su cultura, al mismo tiempo fomentar en ellos el conocimiento y aprecio de las demás culturas del país” (Roncal, 2007: 67). En efecto, al inculcarle a los/as niños/as el aprecio por su lengua y cultura vamos

a tener en el futuro docentes, padres de familias y autoridades políticas y educativas orgullosos de su identidad cultural y conocedores y respetuosos de sus propias culturas (Quinn y Sandino, 2013). En esta región existe muy poco impulso al conocimiento sustancial de la herencia cultural. La historia negra no se enseña en las escuelas, aun cuando se ha evidenciado que la preservación de la lengua es invaluable para la continuidad de la cultura en el Caribe. De lo que se trata es de la negación de las lenguas habladas por aproximadamente 50.000 personas.

El olvido de la cultura y de la historia de estas comunidades se evidencia, también, en los programas educativos. El desarrollo de la historiografía nicaragüense en materia de historia de los y las afrodescendientes es muy incipiente. Alta Hooker directora de la Universidad URACCAN advierte en múltiples artículos que la discriminación racial y sus manifestaciones en las políticas públicas, en los medios de comunicación, en el distorsionamiento de la historia, en el blanqueamiento y la privación de derechos tiene un impacto de distorsión sobre el capital social y violenta los derechos de los pueblos de las regiones autónomas. Los textos escolares, en efecto, no registran documentación específica que reconstruya la historia de estas poblaciones, por el contrario, la mutilación de nuestra historia para quitar de por medio el componente africano resulta asombrosa (Euraque y García, 2013).

De esta manera, el patrimonio cultural de las comunidades afrodescendientes en Nicaragua se encuentra invisibilizado. La Costa Caribe de Nicaragua cuenta con un patrimonio cultural rico y exuberante, la variedad cultural se debe en gran medida a la multietnicidad y pluriculturalidad de los pueblos que se concentran en la región. Esto brinda un legado cultural nutrido, de allí la importancia de crear espacios que promuevan el rescate de sus tradiciones. Existen algunas iniciativas de revitalización de la cultura ancestral, pero no provienen del Estado sino que son fruto de la cooperación internacional.

3. La paradoja de la pobreza en un país sin datos

La pobreza y el deliberado subdesarrollo de la región Caribe de Nicaragua llama poderosamente la atención cuando atendemos a sus riquezas naturales. En efecto, en esta región se aplica lo que Walter Rodney (1972) ha explicado respecto de otras partes del mundo: la existencia de espacios naturalmente ricos que son económicamente muy pobres y territorios que no disfrutaban de la riqueza de la tierra y el sol, pero que disfrutaban de los más altos niveles de vida. El sistema capitalista de los países del norte global generalmente explica esta paradoja como algo dado por Dios o por alguna fuerza sobrenatural. En ningún momento lo presenta como una realidad que es resultado de acciones sistémicas y deliberadas. Teniendo este supuesto como punto de partida, presentaremos a continuación algunos indicadores fundamentales para comprender los presupuestos de la situación de acceso al mercado laboral de las mujeres afrodescendientes.

En Nicaragua existen tres sectores productivos que conforman la economía del país y que son importantes para comprender el mercado laboral vigente: i. el sector primario, integrado por las actividades agropecuarias, caza y pesca; ii.

el sector secundario, compuesto por actividades vinculadas a la explotación de minas y canteras, industria manufacturera y construcción; y iii. el sector terciario, compuesto por actividades de servicios, finanzas, transporte y otros.

Al mismo tiempo, el mercado laboral se compone de dos tipos de empleo: a) formal, el cual se caracteriza por la estabilidad en los ingresos (generalmente basado en un salario), el acceso a seguridad social, así como prestaciones sociales establecidas en la ley e b) informal, el cual se realiza en condiciones precarias, ausencia de seguridad social, de garantías de salario mínimo, sin decimotercer mes, vacaciones, descanso semanal, y, si son mujeres, no tienen la protección legal de descanso pre y post natal (Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, 2014: 14).

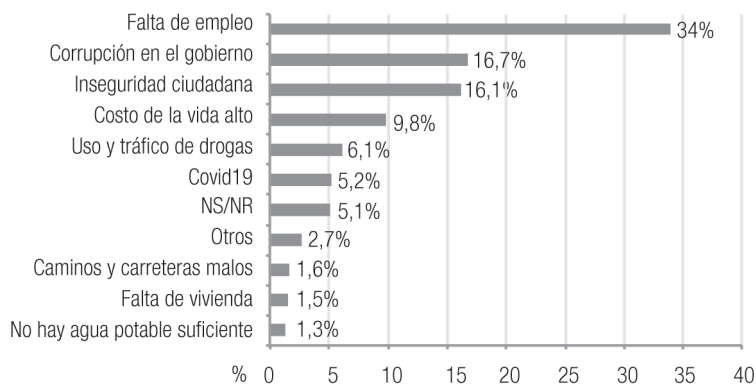
De acuerdo con información del fondo Objetivos de Desarrollo Sostenible, la pesca, la extracción maderera y la minería dan sustento a la economía de las regiones autónomas. Un número significativo de personas se dedica al trabajo calificado en las instituciones del Estado, y la empresa privada, y gracias a la riqueza ecológica y cultural en la zona en los últimos años se ha desarrollado una incipiente industria turística. Este es un abordaje de la población en general, porque para las mujeres del caribe nicaragüense, el panorama ocupacional es muy distinto.

De acuerdo con información recopilada por la asociación Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, aunque las mujeres [caribeñas] han incrementado su participación en las actividades económicas de mercado, la información disponible que data del año 2006 indica que la economía de las ciudades de Bilwi y Bluefields se sustenta en actividades comerciales y de servicios. Los datos indican que de cada 100 mujeres que trabajan fuera de su casa, 93 de ellas lo hacen en el sector terciario (VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005). Teniendo en cuenta que no se registran informes recientes sobre las actividades y rubros de empleo en la costa caribe nicaragüense, podemos afirmar que existe un grave vacío de información que no permite analizar a profundidad la situación laboral actual de las mujeres afrodescendientes lo que abona otra de las barreras de acceso al mercado laboral que analizaremos más adelante.

La organización FUNIDES (2020) realizó una encuesta de panorama y proyecciones socioeconómicas y para esto elaboraron una serie de encuestas. Como se evidencia en el gráfico número 1, entre los hallazgos que resaltan esta la pregunta sobre el principal problema que tiene el país, una vasta mayoría de las personas respondió que la falta de empleo es la problemática más importante a nivel nacional, lo que indica también que el panorama es aún más difícil para las mujeres afro una barrera adicional por la escasez general de ofertas laborales.

Por otro lado, otro elemento importante que se debe abordar para entender la economía de subsistencia en la región es el de la migración y las remesas. Las remesas enviadas por las personas migrantes se han convertido en una de las principales fuentes de ingreso. Las causas de la migración en la costa caribe nicaragüense son múltiples, pero al igual que el resto del país, la razón primordial del movimiento migratorio ocurre fundamentalmente por falta de empleo, salarios bajos y las condiciones laborales deprimidas. La mayor parte de las personas migrantes se desplazan en búsqueda de un mejor nivel de vida y de la posibilidad

Gráfico 1. Principal problema que tiene el país, 2020
(en porcentajes, septiembre de 2020)



Fuente: FUNIDES, Proyecciones socioeconómicas (2020: 6).

de salir de la pobreza. Las altas tasas de migración hacia la capital y al extranjero representan no solo un impacto socioeconómico fuerte para la región, sino una pérdida familiar, social cultural de proporciones incalculables.

De acuerdo con estimaciones de la Agencia de Las Naciones Unidas Para Los Refugiados en adelante ACNUR, más de 108.000 personas de Nicaragua se han visto obligadas a abandonar el país desde 2018; tres cuartos de ellas han buscado protección en Costa Rica.

Nicaragua recibió 1.851,4 millones de dólares en remesas familiares el año pasado, un 10 por ciento más que en 2019, de los cuales 1.111, 2 millones de dólares provinieron desde los Estados Unidos, el principal origen. Le siguen las de España (14,7 por ciento), que desplazó del segundo lugar a Costa Rica (14,6 por ciento), que ahora es tercero (Banco central de Nicaragua, 2021). Existen indicios para creer que la mayoría de esas remesas proviene de mujeres.

La migración de mujeres es mayor a la de los hombres en Nicaragua. Las mujeres representan el 48 por ciento de las migraciones internacionales a nivel mundial y cada vez son más las que migran solas, incluso como jefas del hogar. Son cada vez mayores las cifras de mujeres que migran de manera independiente, lo que se conoce como “la feminización de la migración” (ACNUR, 2018). Este fenómeno es particularmente cercano a la realidad de las mujeres afrodescendientes, ya que como se comprobó en las entrevistas realizadas, la migración por trabajo en barcos de cruceros o para trabajar en la industria de los centros de llamadas (por la facilidad del idioma, ya que el dialecto creole se asemeja al inglés). La “feminización de la migración”, veremos, está fuertemente entrelazada con las barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral. La separación de las familias y la asignación de labores de cuidado y trabajo no remunerado a las familias extensas femeninas, que se vuelven cuidadoras de sus nietas/os, la crianza lejana, la responsabilidad reproductiva que recae sobre las mujeres, entre otros muchos elementos, hacen a las ocupaciones de las mujeres afrodescendientes de todas las edades en la región.

Retomando lo antes mencionado, no existen datos desagregados por regiones que posibiliten el análisis de los rubros de empleo de la Costa Caribe nicaragüense, de acuerdo con la información brindada por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo. Esto implica que los acercamientos, presentes y futuros, para dar respuesta a problemáticas como la migración, la inequidad de género en el mercado laboral, la discriminación estructural de estos grupos carece de evidencias que permitan dimensionar cuáles son las causas para poder generar soluciones sostenibles. Por otro lado, también implica que se están brindando soluciones generales a problemas particulares de estos grupos poblacionales, asumiendo que las problemáticas de las mujeres afrodescendientes son las mismas que enfrentan las mujeres del resto del país, sin tener en cuenta elementos diferenciadores que maximizan el estado de vulnerabilidad de estas minorías. En esa línea, se ha señalado que el desarrollo de información estadística en cantidad y calidad sobre personas afrodescendientes en la región es una deuda de los Estados de América Latina y el Caribe, que impide el avance de políticas públicas de igualdad, en particular las políticas de igualdad de género (CEPAL, 2018: 20).

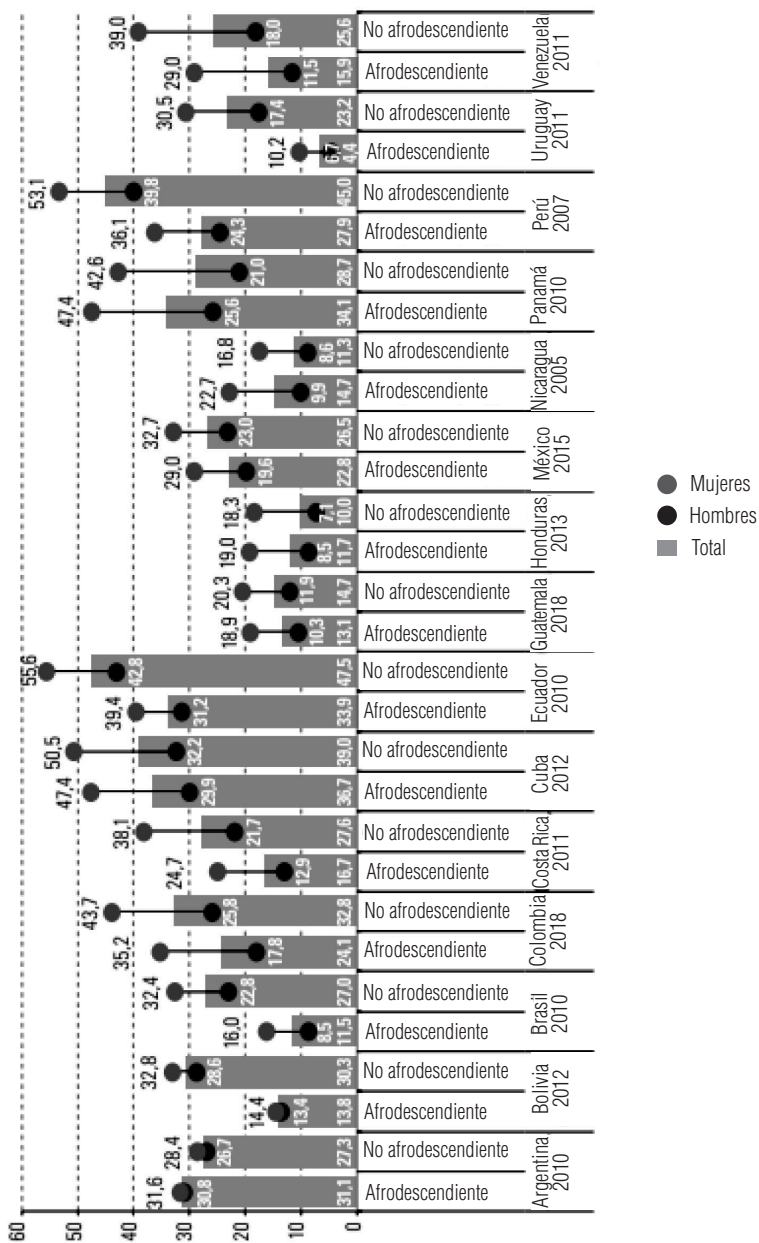
En efecto, de acuerdo con informes de la CEPAL, Nicaragua es de los países que menos actualiza sus datos con respecto a las poblaciones afrodescendientes. Sus últimas actualizaciones en cuanto a población datan del 2005, lo cual advierte que las problemáticas específicas que viven las poblaciones en Nicaragua podrían pasar desapercibidas por la falta de producción de datos.

Como se muestra en la gráfica número 2, los datos proyectados por la CEPAL advierten que Nicaragua es el país de la región con la información más desactualizada sobre las poblaciones afrodescendientes y su participación en el mercado laboral. Esto es verdaderamente preocupante y desalentador pues advierte que si no se tiene conteo de estas personas, posiblemente sus políticas e iniciativas estatales sean insuficientes para suplir las necesidades de estas poblaciones.

En otro orden de ideas, Nicaragua es un Estado unitario e indivisible, lo que significa que el poder está centralizado y se extiende a todo el país. Las comunidades de la Costa Caribe forman parte indisoluble del Estado unitario de acuerdo con el estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Caribe de Nicaragua en su Artículo 2 que trata sobre pertenencia y ciudadanía de los habitantes de las comunidades. Aclarado esto, cabe resaltar que el nivel de abandono y el olvido estatal viola el estatuto de Estado unitario, puesto que dentro de las demandas de infraestructura vial y servicios básicos, históricamente han tenido un lugar secundario en la agenda estatal, lo que se evidencia en las condiciones precarias en las que viven sus habitantes. Abonado a esto, está la falta de la inversión pública de acuerdo con lo planteado en el estudio de caso extraído del programa “Revitalización cultural y desarrollo productivo creativo en la Costa Caribe Nicaragüense” (Torres, 2012).

Asimismo, otra manera de medir el desarrollo del país que ha sido dejado de lado estratégicamente es a través del análisis de la empleabilidad. El gobierno de Nicaragua no publica encuestas de empleo, por lo que solo ha podido calcular el índice de desempleo por la cantidad de personas que dejaron de estar afiliadas al Instituto Nicaragüense de Seguro Social (de ahora en adelante INNS).

Gráfico 2. Proporción de población ocupada según condición étnico racial 2018 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2018, Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe Deudas de igualdad (CEPAL, 2018: 33).

De acuerdo con la Organización Mundial del Trabajo (OITb, 2018), más del 60 por ciento de la población activa a nivel mundial, unos dos mil millones de personas, tiene un empleo informal. En Honduras, Guatemala y Nicaragua esta cifra es de alrededor de un 80 por ciento y aún es superior a ese registro en Bolivia. Según datos de FUNIDES, al desagregar la tasa por género, se observa que en 2018 se revirtió la tendencia de crecimiento en la Tasa Global de Participación laboral (TGP) para las mujeres. Las actividades que registraron la mayor contracción en el número de mujeres aseguradas fueron comercio, hoteles, restaurantes y servicios. Los hombres continúan representando la mayor cantidad y proporción de personas inscritas en el INSS (FUNIDES, 2019).

Así, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en febrero de 2019, el número total de afiliados en Nicaragua se redujo en 16,6 por ciento. Lo cual advierte que la crisis de empleabilidad en el país se desarrolló antes de la pandemia y solo se ha agudizado con esta. La experiencia particular vivida por las mujeres afrodescendientes e indígenas, marcada por la intersección de las opresiones de género, clase y étnico-racial, se oculta en el contexto actual, tanto en las estadísticas oficiales de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños como en gran parte de los estudios sobre mujeres producidos por institutos de investigación de la región (CEPAL, 2018). Esto se evidencia especialmente en el caso de Nicaragua, donde ninguno de los datos presentados muestra el impacto desagregado en las comunidades afrodescendientes, indígenas y de ninguna minoría poblacional del país.

4. La historia de Nicaragua se escribe de espaldas al Caribe

Existe un proverbio africano que reza: “hasta que los leones tengan sus propios historiadores, las historias de cacería seguirán glorificando al cazador”. Al igual que la narrativa del cazador, la historia de Nicaragua se ha venido documentando desde una perspectiva euro-centrista, glorificando el proceso del mestizaje y la conquista española dejando de lado, no solo la historia, sino también los logros y acontecimientos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

La escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie, en su conocida charla TED “El peligro de una historia única”, describe cómo los relatos sesgados pueden impactar negativamente a algunos grupos y regiones enteras. Al igual que la narrativa única sobre África⁴, que reduce todo un continente a muchos animales exóticos, guerra, pobreza y personas muriendo de VIH e inanición. Al igual que el continente africano, el Caribe nicaragüense también carga con ese estigma de ser una única cosa cuando en la realidad es un conjunto de muchas culturas, contextos, retos e historia.

4 Adichie (2009) afirma que es imposible hablar sobre la historia única sin hablar del poder y hace referencia a una palabra del idioma Igbo, que recuerda cada vez que piensa en las estructuras de poder en el mundo y es “nkali”, es un sustantivo cuya traducción es “ser más grande que el otro” y plantea que al igual que nuestros mundos económicos, políticos, social y cultural, las historias también se definen por el principio de nkali: Cómo se cuentan, quién las cuenta cuándo se cuentan, cuántas historias son contadas, en verdad, depende del poder. El poder es la capacidad no solo de contar la historia del otro, sino de hacer que esa sea la historia definitiva.

No existen muchos registros que cuenten la historia de Nicaragua desde la mirada Afro, pero como afirma Gudmundson (2010), durante la colonización, donde hubo españoles hubo también poblaciones africanas o afrodescendientes. Sin embargo, a los fines de nuestra investigación, nos interesa reponer algunos datos puntuales de la colonización española en Nicaragua, su independencia y, especialmente, su historia durante el siglo XX que es antesala de la realidad actual que abordamos en nuestro caso de estudio.

Desde los inicios de la historia documentada por los actores del poder hegemónico, hubo disputas por el territorio marcadas por mucha crueldad y un gran proceso de exterminio en la región centroamericana, lo que podría solo calificarse hoy como un holocausto indígena perpetrado por españoles. La historia escrita no detalla la llegada de las primeras poblaciones Afro al pacífico nicaragüense de la mano de Gil González Dávila. Convenientemente, no se habla de la llegada de poblaciones esclavizadas a América junto con la colonización (Cunningham, en entrevista).

En este periodo, la Costa Caribe nicaragüense era tierra de las comunidades que la habitaban, aunque según la historia escrita era "tierra de nadie". Inglaterra tomó un especial interés en la región por sus posibilidades de tráfico marítimo y comercio. Debido a esto y la riqueza que poseía la región, decidieron establecer una colonia británica en la zona de la mosquitia nombrando a un rey. La mosquitia pasó a reconocer al rey de Gran Bretaña como su soberano y absorbieron muchas costumbres inglesas que perduran hasta hoy. El protectorado era en realidad una práctica que había sido adoptada por la Gran Bretaña entre 1742 y 1786, en el marco de las disputas coloniales y las innumerables guerras libradas entre España y la Gran Bretaña por establecer un control definitivo en el Caribe (Ghotme, 2012).

Por su parte, los primeros indicios de independencia en el resto del país se iniciaron en León y Granada, después de un largo proceso de guerras. Nicaragua logró independizarse de España el 15 de septiembre de 1821, tras lo cual se registraron dos periodos de anexión. Primero a México y seguidamente, a la Federación de las Provincias Unidas del Centro de América. La lucha entre conservadores de Granada y liberales de León fue parte fundamental del recorrido político nicaragüense del siglo XIX.

Ahora bien, durante la segunda mitad de este siglo, el territorio de la Mosquitia o Costa de los Mosquitos, pasó a ser considerada colonia inglesa hasta 1860 (Academia de Geografía e Historia de Nicaragua, sf). En 1893 toma el mando del país José Santos Zelaya y durante su gobierno se anexó la mosquitia al resto del país por la fuerza, al ordenar el derrocamiento del rey mosquitio. Para esto decretó la ocupación militar de Bluefields en febrero de 1894 y la proclamación de la soberanía de Nicaragua sobre los pueblos y el territorio de la reserva de la Mosquitia. Esto fue llamado por los mestizos la "Reincorporación" (Hale, 1987). Es así como se logra incorporar la mosquitia al resto de Nicaragua rebautizándola como Zelaya, en honor al presidente. Cabe recordar que en esta región la cultura británica sigue viva en la actualidad, la religión morava y anglicana ambas protestantes, siguen siendo las más importantes en la región.

En el pacífico, por las próximas décadas, los partidos conservadores y liberales tendrían el mando del país. William Walker, de origen estadounidense llegó a ser presidente de la nación por un periodo corto entre 1855 y 1858. Esto no duró mucho porque la sed de conquista de Walker hizo que los Estados Unidos le retirara su apoyo y lo obligase a retirarse de estas tierras. Los liberales retomaron al poder a partir de 1912. Nicaragua cayó entonces bajo la dependencia de Estados Unidos, que instaló sus tropas en el territorio. Es en este periodo que entra a jugar un papel importante Augusto Nicolás Calderón Sandino, quien logra posicionarse en la historia de Nicaragua por organizar ejércitos de civiles para combatir la invasión americana, aunque el recuerdo colectivo de la Costa Caribe lo recuerda como un bandolero que saqueaba las tierras indígenas del Caribe.

En 1933 se retiran las tropas estadounidenses dejando el país a merced del general Anastasio Somoza García, jefe de la guardia nacional desde el año 1932. En 1934, Augusto César Sandino, jefe de los guerrilleros fue asesinado mientras participaba de negociaciones por la paz con Somoza, quien se autoproclamó presidente en 1936 e impuso al país su dictadura hasta su asesinato en 1956. Su hijo Luis Somoza tomó el poder por un periodo breve y terminó muriendo de un ataque al corazón. En el año 1967 Anastasio (Tachito) Somoza Debayle, el hijo más joven del antiguo dictador, fue elegido presidente y estableció un régimen autoritario y cruel. Con la ayuda de la Guardia Nacional reprimió de manera déspota cualquier oposición política a su gobierno. Este periodo también marcó la historia nicaragüense ya que dió inicio a la oposición del Frente Sandinista de Liberación Nacional (en adelante FSLN), grupo guerrillero formado en 1962 y llamado así en memoria de Augusto C. Sandino, héroe de la resistencia nicaragüense contra la ocupación norteamericana.

La revolución popular sandinista se propagó a casi todos los rincones del país, en respuesta a la dictadura de Somoza. Sus tácticas guerrilleras, inspiradas en las que practicó Fidel Castro en Cuba, desencadenaron brutales y sangrientas represalias por parte de la Guardia Nacional de Somoza. Durante la dictadura somocista, serían responsables de actos de tortura, represión y fallecimientos de figuras ilustres como el periodista nicaragüense Pedro Joaquín Chamorro. Los enfrentamientos entre los sandinistas y el ejército continuaron hasta 1979. Cabe mencionar que en este periodo se dieron múltiples visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las atrocidades perpetradas por el gobierno de Somoza durante este periodo de guerra.

La lucha se intensificó aún más después del asesinato de Pedro Joaquín Chamorro y en julio de 1979 la revolución popular sandinista logró derrocar por las armas a Anastasio Somoza Debayle, el cual terminaría siendo asesinado en Paraguay el siguiente año. El nuevo liderazgo de la junta revolucionaria sandinista formó un Gobierno de Reconstrucción Nacional mediante una junta. Ya que no se tenía claro quién sería la cabeza.

En el periodo de gobierno del FSLN en los ochenta se lograron algunos avances en materia de derechos educativos. Uno de los más importantes fue el proceso de alfabetización que permitió reducir el índice de analfabetismo que era superior al 50 por ciento del país y se redujo a 13 por ciento. La Costa Caribe

nicaragüense se benefició tardíamente de este proceso. De acuerdo con datos del Ministerio de Educación, el 30 de septiembre de 1980, mismo año que la alfabetización culminó en el resto del país, comenzó la alfabetización en Inglés, Misquito y Sumo. Aun siendo una de las regiones con mayor índice de analfabetismo, esta fue de las últimas en recibir el programa, lo cual evidenció las prioridades estatales desde ese entonces. El trabajo de alfabetización fue continuado hasta 1990. Esta labor obtuvo el reconocimiento de la UNESCO en 1981 por sus avances en el reconocimiento de derecho humano a la educación.

Por otro lado, con la intención de establecer una sociedad más democrática y conseguir apoyo internacional, el gobierno sandinista y los principales partidos políticos llegaron a un consenso sobre la urgencia de redactar una nueva constitución que garantizara el pluralismo y los derechos civiles. Es así como se forma la Comisión Especial Constitucional integrada por 22 miembros que representaban a todas las facciones políticas para redactar una nueva carta fundamental en el país.

El 9 de enero de 1987, la Asamblea Nacional de Nicaragua, culminó su labor constituyente, con la aprobación de la nueva “constitución política”, que fue promulgada por el presidente de la República ese mismo día, frente al pueblo reunido multitudinariamente para celebrar el magno acontecimiento. Esta constitución sigue vigente con sus reformas de 1995, 2000 y 2014. En ella se reconocen las distintas formas de propiedad, la participación de las organizaciones sociales del país y la identidad y formas de organización de los y las indígenas y afrodescendientes.

Luego del triunfo sandinista, surgió un movimiento contra revolucionario financiado por Estados Unidos bajo la administración de Ronald Regan. Esta guerra civil duró toda la década de los ochenta al mismo tiempo que el país sufría un bloqueo económico para forzar la caída de la revolución sandinista. En el año 1990 se llamó a elecciones y ganó la primera presidenta mujer de América, Violeta Barrios De Chamorro, con el partido Unión Nacional Opositora. Con la presidencia de Barrios empiezan 15 años de gobiernos de corte liberal y de centro derecha, con los presidentes Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, ambos del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Por su parte Daniel Ortega, líder del partido FSLN logra volver al poder a través de comicios en 2006.

Ya durante este gobierno del FSLN se desata una nueva crisis institucional que representa una ruptura sin precedentes entre la ciudadanía y el orden político existente. Esta crisis socio política se inició en 2018, con la aprobación de una impopular reforma en el seguro social. Pedro Joaquín Chamorro, periodista exiliado, describe el estallido de abril de 2018 como el inicio de una rebelión cívica espontánea y explica su salida como una consecuencia del hostigamiento al que han sido sometidos todos los críticos del gobierno, incluidas organizaciones de derechos humanos y prensa independiente.

Muchos fueron los factores que atizaron el descontento. Uno de ellos fue la aprobación de la reelección indefinida mediante reforma constitucional en 2014, ante un amplio descontento de la población nicaragüense. La oposición y sectores de la sociedad civil, como el Episcopado, expresaron su rechazo por considerar que la reforma tenía un carácter autoritario. La censura de los canales de

televisión y de radio más importantes del país por parte de la familia presidencial, como la negación de personería jurídica y expulsión de organizaciones no gubernamentales y organismos de derechos humanos, se sumaron a este descontento. “Lo que está pasando en Nicaragua es una explosión social. Son protestas con mucha violencia y mucha censura”, dijo a la Voz de América, el presidente ejecutivo de 100% Noticias, Miguel Mora.

Otro hecho que alimentó el estallido social de abril de 2018 fue la quema de la reserva Indio Maíz. Dos semanas antes de los sucesos se inició el incendio de la segunda reserva natural más importante de Nicaragua. Si bien desde que se tomó conocimiento del incendio diferentes instituciones y el Gobierno Territorial Rama y Kriol (GTR-K) pidieron al gobierno que se declarara en emergencia ambiental la reserva, este tardó cuatro días en responder declarando alerta amarilla cuando el incendio había arrasado ya con más de 3.000 hectáreas.

Estos son solo algunos de las múltiples causales que incitaron a la población a protestar de manera masiva y sin precedentes, con más de medio millón de personas en las calles exigiendo la renuncia del presidente, la destitución de funcionarios públicos y la reforma a la policía nacional. Las manifestaciones comenzaron en abril de 2018 y se extendieron rápidamente a todo el país, en respuesta el gobierno optó por la violencia, mediante represión por parte de la policía y grupos paramilitares contra civiles desarmados. Esto dejó un saldo de 325 muertes, en su mayoría jóvenes, más de 700 detenciones arbitrarias, de las cuales aun después de negociaciones y firma de acuerdos de liberación con el gobierno de Ortega-Murillo más de 3 años después, 130 personas siguen encarceladas como presas/os políticos según informes de la CIDH.

Las cifras, tanto oficiales como independientes, revelan la magnitud del impacto de esta crisis en el país con mayor pobreza de América Central: más de 453.000 empleos perdidos, sobre 1.500 millones de dólares de depósitos bancarios retirados y al menos dos de los 6,3 millones de habitantes retornando a la pobreza desde abril de 2018 (Silva, 2019). El sociólogo y economista Cirilo Otero, del Centro de Iniciativas de Políticas Ambientales (CIPA), en entrevista a medios advirtió que el gobierno ha respondido aumentando los impuestos y gravando las importaciones y las producciones de la industria local. ¿Qué ocurre? Las empresas reaccionan frenando las inversiones, despidiendo personal para enfrentar la demanda de impuestos y encareciendo los productos, con lo cual la gente tiene dos opciones: “o compra menos o gasta más” (Silva, 2019). Otra consecuencia ha sido la migración masiva y la fuga de cerebros, ya que más de 100.000 personas fueron forzadas a huir de Nicaragua tras tres años de crisis política y social según cifras del ACNUR del 2021.

Aun con la condena de la comunidad internacional que ha instado al gobierno de Nicaragua a retomar las vías democráticas y cesar la represión y violación a los derechos humanos. Amnistía Internacional denunció que la desaparición forzada de personas se suma a una serie de tácticas que las autoridades han implementado para silenciar cualquier crítica o voz opositora. El gobierno ha seguido en estas violaciones mediante la manipulación de las vías legales. Entre otros mecanismos se destaca la sanción de la ley especial de ciberdelitos, conocida

popularmente como “ley mordaza”. Según el gremio periodístico independiente, esta norma amenaza la libertad de prensa, criminaliza al periodismo de investigación y da luz verde para espiar comunicaciones privadas, que hasta el momento han sido el único medio de protesta que tienen las personas nicaragüenses después que la Policía Nacional declarara que las manifestaciones públicas ahora son ilegales en Nicaragua, violando el derecho humano y constitucional a la protesta. También se considera desobediencia civil portar la bandera azul y blanco del país en las vías públicas, lo cual es penado con cárcel. La organización Internacional Raza e Igualdad (2021) reportó sobre el caso del maratonista José Alejandro Vanegas Potoy, conocido como Alex Vanegas, encarcelado de forma reiterada por el gobierno por correr en las calles portando la bandera nacional.

La nueva fase represiva por parte del gobierno de Daniel Ortega se está enfocando en los aspirantes a la presidencia nicaragüense. En junio del 2021, la policía nacional con apoyo del gobierno presentó cargos fiscales contra Cristiana Chamorro, una de las pre candidatas presidenciales, por presunto lavado de dinero debido a supuestas inconsistencias en los reportes financieros de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, una organización promotora de la libertad de expresión que dirigió entre 2015 y 2019 antes que la ONG tuviera que cerrar sus puertas por falta de personería jurídica negada por el Estado.

Múltiples organismos, personas expertas, e incluso la propia Chamorro, expresaron que estas acusaciones son una muestra de que el gobierno no aceptaba competencia ante los comicios programados para noviembre de 2021, ya que el fiscal que lleva el caso hizo un llamado a que Chamorro sea inelegible para ocupar ningún puesto público. En días siguientes fue encarcelada por orden de una jueza y sin seguimiento del debido proceso, y en la siguiente semana fueron apresados los/as demás precandidatos/as, además de líderes y lideresas sociales y políticos, banqueros y empresarios del bloque opositor no parlamentario Unidad Nacional (UNAB). Todo estos por presuntamente realizar actos contra la soberanía, terrorismo, aplaudir sanciones y actos que menoscaban la independencia, incitar a la injerencia extranjera en los asuntos internos y pedir intervenciones militares.

Es evidente que esta crisis como toda crisis sociopolítica golpea más fuerte a las personas más vulnerables, la situación sociopolítica Nicaragua solo ha expandido las brechas de desigualdad y pobreza para las mujeres afrodescendientes. Un país que no cuenta con sistema libre y democrático, apegado a la ley y que garantice justicias y libertad de expresión a su ciudadanía no puede proveer garantía de derechos para nadie y mucho menos para los grupos históricamente vulnerados ya que sin democracia no hay derechos humanos, así de simple.

A modo de conclusión de este capítulo, como se logra evidenciar, la historia reciente del país ha estado marcada por crisis sociales, políticas e institucionales que no han dado espacio para el logro de desarrollo y la promoción de Derechos Humanos en Nicaragua. Este recuento del panorama regional y nacional de la situación de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe, mediante un acercamiento breve a la historia del país, evidencia la enorme necesidad de una mirada más cercana e interseccional a grupos vulnerables como lo son las mujeres

afro, desde el análisis no solo de las problemáticas sino también de las leyes y el cumplimiento de estas. Ante la situación que enfrenta el país, los grupos invisibilizados en las estadísticas nacionales tienden a ser los más impactados por la pobreza y el desamparo estatal.

NADA PARA NOSOTRAS SIN NOSOTRAS: UN ACERCAMIENTO AL MARCO NORMATIVO AFRODESCENDIENTE EN NICARAGUA

El racismo es tan universal en este país, tan extendido y arraigado, que es invisible porque es tan normal.
Shirley Chisholm

Las herramientas normativas que protegen a las mujeres afrodescendientes de la discriminación y luchan contra las demás barreras que obstruyen su derecho a participar plenamente del mercado de trabajo son numerosas y robustas. En este capítulo se presentan de manera resumida las principales normativas que establecen los derechos políticos de las mujeres afrodescendientes en esta triple convergencia de género, raza y acceso equitativo al mercado laboral. Es necesario comprender las obligaciones de los Estados y en especial el cumplimiento dichas normativas por de este, a fin de garantizar y exigir el debido cumplimiento de las normas. Así mismo abordaremos brevemente el impacto negativo que tienen los estereotipos en la legislación, y la necesidad de abordarlos en materia de derechos ya que perpetúan sistemas racistas y misóginos. Por último, se presenta un abordaje de algunas leyes creadas para promover la equidad de género y se analiza si se ajustan o no a la condición diferenciada de las mujeres afro del país.

1. La protección de las mujeres afrodescendientes en el sistema universal y regional

El principio de igualdad y no discriminación forma parte de la mayoría de los tratados e instrumentos internacionales. El primer instrumento de referencia obligatoria es La carta de Las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco y suscrita por Nicaragua en ese mismo acto y ratificada el 6 de septiembre de 1945. En su artículo 1 insta a la “cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”, recogiendo la misma fórmula de no discriminación por estos motivos en el artículo 13, 55 y 76.

En el mismo sentido se erige la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París y ratificada por Nicaragua en el año 1970. Este documento

marca un hito en los derechos humanos a nivel mundial, ya que reconoce la dignidad e igualdad de derechos de todos los seres de la familia humana. Por su intermedio se establecen los principios básicos de igualdad entre hombres y mujeres, al igual que los principios de trato igualitario y derecho a una vida digna, que implica entre otras cosas el acceso libre e igualitario al trabajo. En el artículo 1 se establece el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Y en su artículo 2 se proclama el principio de igualdad sin distinción de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Por su parte, en el artículo 7 se describe el principio de no discriminación: “todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” y en el 23 se establecen ciertos principios relativos al acceso al trabajo, incluyendo que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Asimismo, el derecho a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure al trabajador/a, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Por último, se prevé que toda persona pueda fundar sindicatos y sindicarse para la defensa de sus intereses.

Por su parte, La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), adoptada en 1979 y ratificada por Nicaragua en 1981, establece los principios de no discriminación y protección de las mujeres, y propone un plan de acción a nivel nacional para alcanzar la equidad de género al proveer los insumos necesarios para lograr la plena participación en la vida tanto pública como política, además de garantizar el derecho y acceso a la, salud, la educación, el empleo, entre otros derechos. Cabe destacar que es el único tratado de derechos humanos que reconoce de manera directa los derechos reproductivos de las mujeres, lo cual es importante en lo relativo a las barreras que enfrentan las mujeres en su labor reproductiva y de cuidado que impactan en la participación equitativa en el mercado laboral nicaragüense.

Así, en el artículo 11 se plasman las medidas de base para eliminar la discriminación de la mujer en el empleo, planteando que los Estados Parte deben tomar las medidas apropiadas para “eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, y enumera en particular a) el derecho al trabajo; b) a las mismas oportunidades de empleo, “inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo; c) a elegir libremente profesión y empleo, al ascenso, estabilidad y a todas las prestaciones, así como el derecho a la formación profesional y al readiestramiento; d) a igual remuneración, prestaciones, y trato con por trabajo de igual valor; e) a la seguridad social y vacaciones

pagadas; y f) a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, “incluso la salvaguardia de la función de reproducción”.

Es importante también mencionar las recomendaciones generales N° 16,17 y 20 del Comité Para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ya que son relevantes para analizar los niveles de cumplimiento del Estado de Nicaragua. En efecto, la comisión hizo observaciones generales sobre la situación de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares, rurales y urbanas, la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto. La comisión advirtió de un alto porcentaje de mujeres que trabajan sin remuneración ni seguridad ni prestaciones sociales en empresas que suelen ser de propiedad de un varón de la familia. También reconoció que la necesidad de medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer contribuye al desarrollo de cada país y que ayuda a poner de manifiesto la función económica que desempeña de hecho la mujer.

Las recomendaciones del Comité instan a que los Estados parte tomen las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar. También enfatizan la necesidad de apoyar las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, por ejemplo, realizando encuestas sobre el empleo del tiempo como parte de sus programas de encuestas nacionales sobre los hogares y reuniendo datos estadísticos desglosados por sexo, relativos al tiempo empleado en actividades en el hogar y en el mercado de trabajo. Todo esto, como mencionamos en el primer capítulo, es incumplido por el Estado de Nicaragua. Por último, El Comité solicita que los Estados informen sobre los riesgos particulares de violencia para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia, y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios, la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.

Sobre este particular la CEPAL (2021) ha advertido muy recientemente de la situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres afrodescendientes por la alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados asumida por ellas (especialmente en el marco de la pandemia por COVID-19), que se ha convertido en una mayor dificultad en su inserción laboral y, por ende, en su autonomía económica. Al mismo tiempo ha señalado que esto limita la calidad de los empleos y ocupaciones en que se concentran, y que son vistos como una proyección en el mercado de las tradicionales tareas de cuidado, como también su exposición a la violencia.

Otro instrumento de suma relevancia para esta investigación es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y ratificada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965 y ratificada por Nicaragua el 15 de febrero de 1978. Esta tiene como propósito instar a los países a adoptar todas las medidas de eliminación del racismo y la discriminación con el fin de promover el

entendimiento entre las razas y construir una sociedad internacional libre de segregación. En su artículo primero brinda una definición de discriminación racial valiosa para nuestro estudio:

En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

De la misma manera que resaltamos la importancia de las Recomendaciones Generales del Comité para la Discriminación contra la Mujer, es imperativo detenernos en las recomendaciones del comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Cabe resaltar dos en particular, la Recomendación General N° 25, relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género y la N.º 34 aprobada por el Comité de Discriminación racial contra afrodescendientes. En la primera se hace énfasis en su inciso II en las formas de discriminación racial incluidas, pero no limitadas, al abuso de trabajadoras en el sector no estructurado o de empleadas domésticas. También hace referencia a prejuicios raciales de género, tanto en el trato como en el ordenamiento jurídico, y cómo esto representa una barrera para acceder a la justicia. Además la comisión advierte de la falta de remedios y mecanismos de denuncia de la discriminación por razones de sexo.

En el inciso V recomienda "concebir y aplicar medidas destinadas a poner fin a la discriminación racial", y "tener en cuenta, en todos los programas y proyectos previstos y llevados a cabo y en todas las medidas adoptadas, la situación de las mujeres afrodescendientes, que a menudo son víctimas de múltiples discriminaciones", así también como recomienda "incluir en todos los informes al Comité datos sobre las medidas adoptadas para aplicar la Convención, que aborden específicamente la discriminación racial contra las mujeres afrodescendientes".

La Recomendación General N° 34, aprobada por el Comité de Discriminación racial contra afrodescendientes, reconoce en su inciso 4 que el racismo y la discriminación racial contra los afrodescendientes se expresa en muchas formas, entre otras estructurales y culturales, y que dichas comunidades tienen derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas. También enfatiza la necesidad de "eliminar todos los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los afrodescendientes, especialmente en las esferas de la educación, la vivienda, el empleo y la salud, erradicar la pobreza y combatir la exclusión". Asimismo, recomienda "adoptar planes y programas de desarrollo económico y social en condiciones de no discriminación, proyectos de desarrollo o de asistencia que apoyan se tenga en cuenta la situación económica y social de los afrodescendientes", como también "asegurar el acceso a la salud y a la seguridad social y crear oportunidades de empoderamiento afrodescendiente".

En cuanto al empleo de estas poblaciones, recomienda adoptar leyes que prohíban la discriminación en el empleo y todas las prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo que afectan a los afrodescendientes, o dar mayor efectividad a estas leyes, y proteger a estas personas contra todas esas prácticas. También recomienda tomar medidas especiales para fomentar el empleo de afrodescendientes en la administración pública, así como en la empresa privada. De la misma manera, destaca la importancia de concebir y aplicar políticas y proyectos destinados a evitar la segregación de los afrodescendientes en la vivienda, y hacer que las comunidades de afrodescendientes participen en proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de viviendas.

Otro documento de central importancia en esta investigación es la Declaración y Programa de Acción de Durban Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas, aprobada

en Durban, Sudáfrica en el año 2001. Esta es una de las más importantes para las comunidades afrodescendientes y de la diáspora a nivel mundial, ya que se elaboró con el objetivo de proponer normas e instrumentos internacionales para erradicar el racismo y la lucha contra la intolerancia. En su inciso 31, se enuncia la profunda preocupación por los indicadores en esferas como la educación, el empleo, la salud, la vivienda, la mortalidad infantil y la esperanza de vida de muchos pueblos, porque revelan una situación de desventaja que se profundiza por la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

En materia de derechos de las mujeres afrodescendientes en el ámbito social y laboral identificamos el reconocimiento de necesidades específicas a las formas de ejercicio de estos derechos que nos interesan en particular: i) el reconocimiento de que los y las afrodescendientes “han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos”, y la afirmación de que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo; ii) el reconocimiento de la necesidad de integrar “una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación”; iii) el reconocimiento de “la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación y finalmente iv) el reconocimiento de la “necesidad de elaborar un enfoque más coherente y sistemático para evaluar y vigilar la discriminación racial contra las mujeres, así como las desventajas, obstáculos y dificultades a que hacen frente las mujeres para el pleno ejercicio y disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.

Por otra parte, cabe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por Nicaragua el 8 de enero de 1980. Este instrumento prevé algunos elementos importantes para contextualizar las barreras en el acceso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres afrodescendientes en Nicaragua. En el artículo 7, por ejemplo, se reconoce el derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas en donde se garantice un salario equitativo y justo sin distinción alguna, desarrollo digno de la persona y de su familia, condiciones higiénicas en su trabajo y horas de trabajo así como beneficios apegados a la ley, entre otras disposiciones.

En el mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada en San José de Costa Rica en 1969 y ratificada por Nicaragua en 1979, establece numerosas disposiciones que conciernen a los derechos y al colectivo involucrados en esta investigación. Entre otras, su artículo 1, que obliga a los Estados miembros a respetar los derechos y libertades reconocidos “sin discriminación alguna por motivos de raza; color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Declama en su artículo 26 el principio de desarrollo progresivo de las “normas económicas, sociales y sobre

educación, ciencia y cultura”, además de regular las atribuciones y competencia de la Comisión y la Corte IDH. Es importante destacar La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluye el Protocolo de San Salvador ratificado por Nicaragua en el año 2009. En su artículo 6 se establece el compromiso de los Estados en la creación de programas orientados a las familias con el fin de que las mujeres tengan la oportunidad de ejercer su derecho al trabajo de manera digna y equitativa.

La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, no fue ratificada por el Estado de Nicaragua. Sin embargo, es relevante que en este documento se retoman los compromisos de la Convención Universal adaptados a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos en el reiterado trabajo de erradicación del racismo, la discriminación y de toda forma de intolerancia en la región, bajo la convicción de que tales actitudes discriminatorias representan la negación de valores universales y derechos fundamentales. En su artículo I se reconoce una premisa integral para la comprensión de las barreras de acceso al mercado laboral de las mujeres afrodescendientes, como ser la discriminación indirecta y se la define como: “la discriminación que se produce en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico...”. También establece que el racismo consiste en “cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial”.

Por otro lado, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belém Do Pará”, sancionada en Brasil en el año 1994 y ratificada por Nicaragua en el año 1995, marca otro hito en el reconocimiento y protección de los derechos de la mujer, pues sus artículos hacen directa referencia a mecanismos de protección en todos los ámbitos de la sociedad, incluidos el ámbito laboral. Es relevante destacar que en su artículo 1 se define como violencia contra la mujer “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, lo que incluye, por tanto, la violencia en el ámbito laboral. Por su parte, en el artículo 9 se destaca que “los Estados Parte tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada” y que se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad”.

La Declaración y la Plataforma de Beijing de 1995 también hace aportes importantes en materia de derechos humanos, aunque no hagan referencia directa a las mujeres afrodescendientes, ya que logran establecer acuerdos para promover los objetivos “de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad, tomando en cuenta la diversidad de mujeres, sus

intersecciones y circunstancias”. Este documento representa una guía política internacional para la promoción de la equidad de género.

Por último, cabe destacar algunas normativas emitidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que atañen a nuestro objeto de estudio. En primer lugar, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, que entró en vigor en 1991 y fue ratificado por Nicaragua el 25 agosto de 2010. Este instrumento tiene como objetivo proteger los derechos de los pueblos y garantizar el respeto de su integridad. Este es un tratado importante en la reivindicación de derechos de poblaciones tribales afrodescendientes, ya que es el único instrumento internacional legal y vinculante y, por ende, de obligatorio cumplimiento para todos los países miembros de las Naciones Unidas, que aborda los derechos propios de estos pueblos (Ramírez, 2018: 238). En sus artículos 1 y 31 establece que el convenio y sus estatutos de protección son aplicables a los pueblos tribales cuyas costumbres tengan legislación especial, como efectivamente, es el caso de las regiones autónomas de la Costa Caribe nicaragüense. También se establece que estos pueblos tribales deberán gozar de sus derechos y libertades fundamentales sin distinción entre hombres y mujeres.

Otro Convenio relevante para nuestro tema es el N° 111, sobre la discriminación en el empleo y el lugar de trabajo, de 1958, ratificado por Nicaragua en 1967. En él se define a la discriminación, como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”; y hace un aporte innovador en el inciso 3 del artículo primero, al establecer que los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional, la admisión en el empleo y las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo. Es de mencionarse que este convenio es de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados por el simple hecho de formar parte de la OIT, sin importar que los Estados hayan ratificado los convenios o no y para esto existen mecanismos de control de cumplimiento.

Por su parte, el Convenio 190 sobre la violencia y el laboral del año 2019, también es de interés para nuestro caso de estudio. Hasta el momento de la elaboración de esta tesis este Convenio no ha sido ratificado por Nicaragua. En el artículo 6 establece que todo Estado miembro deberá adoptar una legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, incluyendo “a las trabajadoras, así como a los trabajadores y otras personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables, o a grupos en situación de vulnerabilidad que están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”. Entre estos grupos vulnerables reconocidos, están las mujeres afrodescendientes.

También es relevante el Convenio N° 122, del año 1964, sobre la política del empleo, ratificado por Nicaragua en 1981. En su artículo primero se destaca el rol del Estado en la estimulación y el desarrollo del nivel de vida al resolver el problema de desempleo y subempleo. Se postula el deber estatal de garantizar que cada persona sea libre para escoger el empleo y la formación necesaria para

desempeñarlo, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

Cabe recordar que cuando un país ratifica un Convenio de la OIT, tiene la obligación de presentar cada tres años memorias regulares sobre las medidas que ha adoptado para aplicarlo. La OIT establece exámenes de aplicación de las normas y a través de la Comisión de Expertos, se establecen recomendaciones. Nicaragua esta entre los países que ha presentado memorias.

Por último, es de interés la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 109 reunión de 2020. En su documento titulado “Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante” hace expresa referencia a la discriminación por una combinación de motivos, y subraya el impacto de la “discriminación interseccional” o de los “múltiples motivos de discriminación” de las mujeres con discapacidad. Allí utilizan el caso en que una mujer con una discapacidad pertenece asimismo a uno o más grupos desfavorecidos o marginados, las barreras discriminatorias a las que se enfrenta al acceder al empleo, permanecer en él o progresar profesionalmente se ven agravadas. Esto es fácilmente aplicable al contexto de las mujeres afrodescendientes en Nicaragua, aunque en este documento no se aborda desde esta perspectiva.

Este último y actualizado enfoque utilizado por la OIT es de especial importancia, ya que los exámenes de la OIT están considerando la existencia de múltiples factores que pueden representar en barreras en el acceso y permanencia en el mercado laboral, enfoque que proponemos aplicar en esta investigación. En el mismo sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones CEACR en sus comentarios para celebrar el 50.º aniversario de la adopción del Convenio N° 111, también hizo énfasis en el fenómeno de la discriminación interseccional, observando que “en muchos casos la discriminación en el empleo y la ocupación no se limita a la discriminación basada en un solo motivo”. Se planteó como ejemplo que la discriminación basada en el sexo a menudo interactúa con otras formas de discriminación o desigualdad por motivos de raza, ascendencia nacional, religión o incluso edad, condición de migrante, discapacidad o estado de salud.

En síntesis, en este primer apartado hemos reseñado la principal normativa de los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos que se aplican al caso de estudio. Nos concentramos en aquellas disposiciones que hablan tanto de la discriminación en general como de aquella fundada en motivos de género y raza. También prestamos especial atención a la normativa relativa al empleo y, finalmente, presentamos los acercamientos que desde la OIT se han venido realizando en la materia. A continuación nos enfocaremos en la normativa local que refiere a estos mismos puntos.

2. La normativa nicaragüense: del papel a la realidad hay un largo trecho por cumplir

La Constitución de la República de Nicaragua fue aprobada por la Asamblea Nacional con funciones constituyentes el 19 de noviembre de 1986. Su última

reforma data del año 2014. La Constitución política nicaragüense hace referencia a las mujeres, y sus deberes y derechos políticos en el artículo 48, en donde se establece el principio de igualdad absoluta entre hombres y mujeres. Por su parte, en el artículo 73 establece lineamientos sobre las responsabilidades familiares y decreta que las relaciones familiares descansan en la igualdad absoluta entre hombres y mujeres.

En el artículo 27 se introduce el principio de igualdad ante la ley se establece que todas las personas tienen derecho a igual protección, y que no habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social. La Constitución de Nicaragua también hace referencia a la protección especial del proceso de reproducción humana en el artículo 74,¹ y se marcan lineamientos de protección a mujeres embarazadas en donde no se le podrá negar empleo ni despedirlas por razones de embarazo.

Con respecto a las personas afrodescendientes, la Constitución, en su artículo 5 titulado “Principios del Estado nicaragüense”, reconoce el respeto a la dignidad humana y el reconocimiento de los pueblos afrodescendientes con su propia identidad dentro del Estado unitario e indivisible. También se hace énfasis en la solidaridad entre las y los nicaragüenses como un accionar común que conlleve a abolir prácticas excluyentes, que favorezca a los más empobrecidos, desfavorecidos y marginados. La Constitución reconoce explícitamente en este artículo “la existencia de los pueblos originarios y afrodescendientes, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial, los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales”. También habla de “mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute”.

Por último, en este mismo artículo se destaca el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos y el respeto a las culturas y la identidad nicaragüense. Cabe recalcar que en el mismo articulado se mencionan los valores cristianos y socialistas, aunque en la misma en constitución se habla de pluralismo político y en el artículo 14 se establece que no existe una religión oficial.

En la constitución también se hace referencia al Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua, Ley 28, Aprobada el 2 de septiembre de 1987. Esta ley establece el Régimen de Autonomía de las Regiones en donde habitan las Comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua y reconoce los derechos y deberes propios que corresponden a sus habitantes, de conformidad con la Constitución Política. Esta ley es el aval de autonomía que se tiene en la región de la costa y es en donde se describen los derechos aplicables a las regiones objeto de nuestro estudio.

En relación específicamente al empleo, como parte de los derechos sociales la Constitución establece en su artículo 57 que los nicaragüenses tienen el derecho al trabajo acorde con su naturaleza humana. También se establece que las

¹ Es válido aclarar que el aborto, bajo cualquier casual incluso el aborto terapéutico, es penado por la ley en Nicaragua bajo la Ley N°. 641 artículo 143 que establece de uno a dos años de prisión para la mujer que intencionalmente cause su propio aborto.

personas que trabajan tienen derecho a igualdad de condiciones, sin discriminación alguna, y que se garantiza la protección social y la igualdad de condiciones cuando se presenten oportunidades de ser promovido/a. Por su parte, el artículo 86 establece que todo nicaragüense tiene derecho a “elegir y ejercer libremente su profesión u oficio y a escoger un lugar de trabajo, sin más requisitos que el título académico y que cumpla una función social”. Entre otros, se incluyen también el derecho a la protección contra el hambre (artículo 63), el derecho a la vivienda digna (artículo 64), el derecho a la información verás (artículo 66) y el derecho a construir una familia (artículo 71).

Ahora bien, Nicaragua al igual que muchos otros países de la región latinoamericana, cuenta con leyes muy completas y ha cumplido con ratificar la mayoría de los convenios y tratados Internacionales y regionales. Sin embargo, la realidad es bien distinta. Para evidenciarlo, incluimos las principales normativas nacionales en materia de equidad de género.

En primer lugar, se destaca la Ley 648 de Igualdad de Derechos y Oportunidades, aprobada el 14 de febrero del año 2008. Esta tiene como objetivo promover la igualdad y equidad en el goce de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales entre mujeres y hombres. En ella solo se menciona directamente a las poblaciones afro una vez, en el artículo 25, donde se plantean planes y la necesidad de presupuesto para la creación de políticas del Ministerio de Salud en las regiones autónomas. Conociendo la situación de desprotección y desigualdad estructural de las mujeres afro, el no designar un acápite para garantizar oportunidades diferenciadas para estas mujeres, evidencia que las problemáticas que las impactan no son prioridad para el Estado.

Ley 717, creadora del fondo para compra de tierras con equidad de género para Mujeres Rurales, fue aprobada el 5 de mayo de 2010. Tiene como fin principal el de crear un fondo para la compra de tierra con equidad de género para mujeres rurales. También pretende promover el empoderamiento de la mujer en el sector rural al ser propietarias de un medio de producción. La ley, en teoría, representa una apuesta para la reivindicación de derechos de las mujeres en Nicaragua, incluidas las mujeres afrodescendientes, pero la realidad es que múltiples organizaciones feministas además de personas entrevistadas para esta tesis, afirman que la ley es desconocida por la mayoría de la población.

“A años de su publicación, gran parte de la población ignora su existencia, al igual que las luchas de agrupaciones de mujeres rurales, quienes exigen su cumplimiento a cabalidad” (Villavicencio, 2016). Otra vez, si recordamos la fuerte conexión de las mujeres afrodescendientes con su tierra, esta ley no hace ninguna mención diferenciada para incluirlas, a sabiendas que sus realidades distan muchísimo de las vivencias de las mujeres rurales del resto del país. Abonado al hecho de que las regiones autónomas tienen leyes diferenciadas en cuanto al acceso a tierras, en esta ley no se dan luces sobre esta situación particular, proporcionando otra vez soluciones generales a los problemas particulares de estas mujeres.²

² Cabe destacar que no se han podido localizar reportes sobre el impacto de esta ley por parte del Estado. Sin embargo, en el informe: “Mujeres Rurales en Nicaragua: entre heterogeneidad, continuidad y cambios”, se advierte que no existen avances en la materia. El tiempo ha transcurrido y solo se ha logrado

Por otro lado, se ha denunciado que la ley asume que todas las mujeres rurales son amas de casa, dedicadas a la vida agrícola. El plan no contempla a las mujeres que se dedican a otras labores.

Por su parte, es de relevancia la Ley 718, de protección a las familias en las que hay embarazos y partos múltiples, publicada el 14 de junio de 2010. Su objetivo es brindar protección especial a las familias en las que haya embarazos y partos múltiples, de escasos recursos económicos, sean estas monoparentales o biparentales. En su artículo 5 se establece que el Estado procurará brindar una vivienda digna o parcela de terreno a la madre de parto múltiple y los hijos producto de este. También se ordena que el Estado fomentará el desarrollo laboral de la madre que permita garantizar su independencia económica y la sostenibilidad de la familia parto. Sobre esto, algunos informantes clave que fueron entrevistados afirman que la ley 718 es otra de las tantas leyes del país que quedaron en papel, ya que estos programas no se han ejecutado en la Costa Caribe nicaragüense ni el resto del país.

La Ley 757, de trato digno y equitativo a pueblos indígenas y afrodescendientes: fue publicada el 26 de mayo 2011. Esta tiene como propósito regular y garantizar el trato justo e igualitario en el acceso al trabajo de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe y Alto Wangki de Nicaragua. Esta ley es de particular interés para esta tesis ya que establece lineamientos enfocados en la producción de empleos para personas afrodescendientes. En el artículo 4 se establecen los siguientes objetivos: a) promover, facilitar y garantizar la integración de la población indígena y afrodescendiente de las Regiones Autónomas y Alto Wangki y los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, a cargos públicos y administrativos de todos los niveles, en las diversas Instituciones de los Poderes del Estado; b) gozar de “una remuneración digna conforme al cargo, con todos los beneficios de seguridad social y demás beneficios que ofrece el Estado a los servidores públicos del resto del país”; c) “garantizar la integración de las personas originarias o miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes de la Costa Caribe”, asegurando una contratación representativa proporcional y equitativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes en cargos públicos y privados en sus regiones y municipios; d) promover y garantizar “una presencia significativa y visible” de esta población en cargos públicos en el resto del territorio nacional, a todos los niveles de los distintos Poderes del Estado y de la representación diplomática nicaragüense; e) adoptar medidas eficaces, en consulta con los pueblos indígenas y afrodescendientes, para combatir los prejuicios, eliminar la discriminación, promover la tolerancia y la efectividad de sus derechos económicos, sociales, culturales y lingüísticos en el país. Además, en su artículo 5 hace referencia a una especie de ley de cuotas establecidas para empresas y organizaciones establecidas en la Costa Caribe nicaragüense. Se establece la contratación de al menos 50 por ciento de recursos humanos nativos.

En sus artículos, la Ley 757 hace referencia a la necesidad de combatir prejuicios a fin de eliminar la discriminación. Sin embargo, el Estado no ha

reglamentar la ley, el Gobierno aún no asigna fondos para que las mujeres rurales hagan uso del crédito para comprar tierra (Flores, 2017).

implementado acciones afirmativas sobre este particular. De acuerdo con especialistas en la ley aplicable a las regiones autónomas, esta ley no se implementa. Concuerdan que las pocas empresas establecidas en la Costa Caribe nicaragüense no cumplen con la ley de contratación del 50 por ciento de personas nativas, ya que no existe presión estatal para su cumplimiento. Por otro lado, destacan que la ley es poco conocida por las personas, lo que supone dos cosas: por un lado, que las personas afrodescendientes desconocen sus derechos en esta materia y por otro lado, que aunque la ley es coherente con los tiempos y las necesidades existen graves fallas gravemente en su implementación.

Por su parte, la incorporación de personas afrodescendientes a espacios de decisión todavía es una gran materia pendiente. Cabe destacar que ha aumentado la presencia de mujeres afrodescendientes en espacios públicos, como consecuencia de la aplicación de dos leyes ampliamente celebradas a nivel mundial por ser referentes de equidad de género la Ley N°. 790, Ley de Reforma a la Ley 331, Ley Electoral aprobada el 8 de marzo de 2012, que tiene como objetivo lograr la paridad 50/50 en las personas candidatas en la política del país. Con esta ley se logró aún más presencia de mujeres. Asimismo, la Ley 786, Ley de Reforma y Adición a la Ley 40, Ley de Municipios aprobada 15 de mayo 2012, orienta la incorporación de las prácticas de género en las políticas públicas y la paridad en contiendas para alcaldes y vicealcaldes. Esto quiere decir que por ejemplo, si el candidato al puesto de alcalde es del género masculino, la persona candidata a la vice alcaldía tiene que ser del género femenino.

Ambas leyes han aumentado la presencia física de mujeres en las alcaldías, la Asamblea Nacional e incluso en la vicepresidencia del país, aunque se cuestiona la participación efectiva, libre e irrestricta de estas mujeres en estos espacios de poder. Desde que se promulgaron las leyes ha pasado casi una década y no se muestran avances sustanciosos en los temas que impactan a las mujeres y mucho menos a las mujeres afrodescendientes, como el aborto, por poner un ejemplo. Incluso se han notado retrocesos en los sistemas, como el cierre en 2016 de la Comisaria de la Mujer y la Niñez a nivel nacional por razones presupuestarias.

Por su parte, en la Asamblea Nacional, el máximo espacio de decisión legislativa solo registra la presencia de una mujer afrodescendiente, Florence Levy Wilson, lo que advierte que no se han implementado estrategias efectivas para que más mujeres se incorporen a estos puestos, como sería el caso de escaños reservados. Si tenemos en cuenta que la noción de igualdad implica, en menor o mayor medida, una comparación entre personas o grupos de personas (Clérico, 2011), es evidente que la desigualdad persiste en este espacio de toma de decisión política para las mujeres afrodescendientes.

Por último, cabe hacer algunas menciones a los reportes que presentado Nicaragua ante los organismos de Derechos Humanos pertinentes, que hablan de las numerosas violaciones a los derechos de las mujeres que las leyes arriba reseñadas vendrían a proteger. Recordemos que los reportes son mecanismos efectivos para la identificación de las problemáticas en el país. El reporte periódico que hace la CEDAW a los países es una herramienta importante para identificar los estereotipos de género y para el avance en la reivindicación de derechos de

las mujeres a nivel nacional e internacional. Nicaragua en este particular se ha quedado atrás, tanto en atender a las recomendaciones generales de la CEDAW como en los reportes de progreso, lo cual evidencia que el Estado no considera el tema como una prioridad establecida y así lo confirman múltiples organizaciones feministas en el país.

En efecto, una de las recomendaciones del Comité se ha enmarcado en la eliminación de actitudes y prácticas culturales y estereotipos que discriminan a la mujer. El Comité ha instado a Nicaragua a que aplique sin demora una estrategia amplia, que incluya objetivos y plazos claros para modificar y eliminar las actitudes y prácticas culturales negativas y los estereotipos profundamente arraigados que discriminen a la mujer, de conformidad con el apartado f), del artículo 2 y el apartado a) del artículo 5 de la Convención. También ha llamado a realizar esos esfuerzos en coordinación con una amplia gama de asociados, y que incluya a todos los sectores de la sociedad para facilitar el cambio social y cultural y la creación de un entorno que favorezca y apoye la igualdad entre los géneros. Por último, también ha requerido que Nicaragua supervise esos esfuerzos y evalúe periódicamente los progresos alcanzados en el logro de los objetivos establecidos, y que incluya una evaluación de los resultados alcanzados en su próximo informe periódico. El Comité, si bien señala que el Instituto Nacional de Estadística y Censos ha creado en coordinación con el Instituto Nicaragüense de la Mujer INIM un sistema de información para controlar la situación de la mujer y el hombre en Nicaragua, manifiesta su inquietud ante la escasa disponibilidad de datos desglosados por sexo en una serie de esferas de la Convención. Al Comité le preocupa que la limitada disponibilidad de este tipo de datos sea también un impedimento para que el propio Estado Parte formule y aplique políticas y programas concretos, y vigile su eficacia en cuanto a la aplicación de la Convención (Comité CEDAW, 2007).

El llamado a proveer información en censos desagregados por sexo y raza, así como atender a la Recomendación General N° 25 del año 2000 sobre género y discriminación racial, en donde se recomienda que proporcione una atención especial a la protección de los derechos de las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, es supremamente importante en el combate de estereotipos y garantía de derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Los vacíos en cuanto a la cantidad de personas impiden no solo el reconocimiento de los derechos sino también la adjudicación de fondos para el trabajo directamente enfocado en combatir la discriminación hacia estos grupos.

Cook y Cusack (2009) afirman que evidentemente el proceso de reporte es una oportunidad de evaluar la conformidad de las garantías nacionales sobre la igualdad de derechos de las mujeres con el marco internacional, para desarrollar datos de referencia sobre la situación de la mujer e identificar los obstáculos para la implementación de la CEDAW. Más concretamente, el proceso de reporte ha demostrado ser un mecanismo importante para la identificación y denominación de los estereotipos de género en las leyes, políticas y prácticas de los Estados parte. Preparar las respuestas, hace que los Estados apliquen estos lentes y filtros de equidad de manera forzada y logran con mayor facilidad identificar los

estereotipos de género que rigen en las sociedades y que se perpetúan a través de las leyes, políticas y prácticas o en su defecto en la falta de ellas. En este punto es necesario mencionar la implicancia de los estereotipos basados en género, que gracias al desarrollo normativo y a las Recomendaciones Generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, son cada vez más objeto de atención por parte de la academia y los tribunales.

Por su parte, el racismo y la discriminación hacia pueblos afrodescendientes existe en el país aun cuando la legislación nacional afirma proteger a esta población y prohíbe dichas prácticas. Un primer patrón de discriminación es el prejuicio basado en estereotipos, que el nicaragüense en general tiene sobre la población afrodescendiente. Hay tratos desiguales por su identidad cultural, hay discriminación por su color de piel, porque no puede hablar correctamente el castellano, porque se habla en inglés creole y existe prejuicio en el imaginario de que la población de la Costa Caribe de Nicaragua principalmente indígenas y afrodescendientes, están asociados con actividades ilícitas, tráfico y consumo de drogas y práctica de brujería, además no se sabe cuántas personas conforman la población afrodescendiente ni su aporte a la economía del país (Organización de Mujeres Afrodescendientes de Bluefields, 2020: 4).

Otra muestra de los vacíos que existen en el sistema estatal es la inacción de la Procuraduría para los defensas de los Derechos Humanos en Nicaragua. Aunque cuentan con un protocolo de atención a afrodescendientes, a través de entrevistas hemos podido constatar que la mayoría de la población desconoce estos mecanismos de denuncia además, que la página web al igual que otras entidades del Estado no cuentan con documentación desagregada enfocada en poblaciones afro y lo que representa un acto de discriminación y racismo. A través de esta investigación no pudimos verificar la existencia de publicaciones anuales sobre denuncias de discriminación racial por parte de la procuraduría. Las actividades de denuncia han sido lideradas por organizaciones y grupos de mujeres afrodescendientes como la Organización de Mujeres Afrodescendientes de Bluefields, (OMAN), la Alianza de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua (APIAN) y el Gobierno Comunal Creole de Bluefields (GCCB), ellas advierten que los casos no han trascendido debido a la falta de interés de los entes estatales y por el desinterés generalizado por los procesos que involucran a las personas de la costa caribe.

Esta compleja situación de olvido estatal no solo se evidencia en el acceso a la justicia sino también en los niveles de pobreza en la región, lo que nos marca la necesidad de incorporar los derechos económicos sociales y culturales en este análisis. El Estado de Nicaragua presentó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 23 de mayo del 2019, el quinto informe periódico que debía haberse presentado en el año 2013, como lo establecen de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por su parte el Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Caribe de Nicaragua (en adelante CEJUDHCAN) presentó un informe alternativo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en donde plantean que el Estado nicaragüense indicó que durante el período que

abarca su informe, ha garantizado el goce efectivo de los derechos humanos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, mediante la aplicación de normas y acciones afirmativas en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.³ Sin embargo, la realidad de los pueblos indígenas, es distinta. El Estado no ha adoptado mecanismos efectivos para atender los numerosos problemas que afectan a los pueblos indígenas, incluyendo la situación altamente deficiente por cuanto hace al goce de los derechos económicos, sociales y culturales (CEJUDHCAN, 2019).

Para concluir, cabe destacar que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (en adelante IIDH), publicó en el 2010 una recopilación de avances y la situación general de las mujeres rurales e indígenas en condición de pobreza en Centroamérica. Sobre Nicaragua se presentaron temas y ejemplos particulares de preocupación para Comité de la CEDAW en materia de género y trabajo que en la actualidad siguen vigentes. El Comité observa condiciones de trabajo extraordinariamente deficientes en las maquilas y zonas de libre comercio, horarios muy prolongados, temperaturas y niveles de ruido demasiado altos, falta de material de protección, altos niveles de estrés y bajos salarios (poco menos de un dólar diario). La población femenina empleada allí, según la OIT, es del 75% al 90.

Como se pueden observar a través del análisis de estas normativas, no es suficiente con promulgar leyes que dicen promover la equidad de género si el enfoque de dichas leyes sigue dejando a muchas mujeres atrás. Es necesario formular estrategias y planes normativos que tengan un enfoque multisectorial así como un enfoque diverso, para su creación y aplicación en donde mujeres de todas las etnias/razas, sectores y condiciones participen de estos espacios para que las normativas estén alineadas a la realidad y sobre todo a la necesidad de cada mujer. Por otro lado, también se pudo evidenciar claros trazos de estereotipos nocivos en el enfoque de algunas de estas leyes, otro factor que apela a la necesidad de un enfoque interseccional en la legislación estatal.

3 Informe del Estado, párrafos 52-55.

SOMOS MUCHO MÁS QUE EL COLOR DE NUESTRA PIEL

La utopía que hoy perseguimos consiste en buscar un atajo entre una negritud reductora de la dimensión humana y la universalidad occidental hegemónica que anula a la diversidad. Ser negro sin ser solamente negro, ser mujer sin ser solamente mujer, ser mujer negra sin ser solamente mujer negra. Lograr la igualdad de derechos es convertirse en un ser humano pleno y lleno de posibilidades y oportunidades más allá de su condición de raza y de género. Ese es el sentido final de esta lucha.

Carneiro, 2001.

En este capítulo analizaremos las experiencias de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense desde un enfoque de interseccionalidad, incorporando algunos aportes de teorías decoloniales y feminismo negro para entender el impacto de la discriminación en su acceso al mercado laboral. Revisaremos cómo los estereotipos raciales y de género perpetúan sistemas de discriminación a través de la recopilación de datos censales sobre la región de estudio. En este capítulo también abordaremos los trazos de machismo en los sistemas laborales y que efecto tienen al interactuar con otros determinantes socioculturales como la educación, la salud, los índices de pobreza, la geografía entre otros elementos que dificultan y/o impiden el acceso libre, digno y equitativo al trabajo. Todo esto, con el aporte de entrevistas a 8 mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense que nos comparten sus experiencias al intentar acceder al mercado laboral. Cabe mencionar que algunas optaron por el anonimato por temor a represalias por parte del Gobierno.

1. *If you black stay in the back* (si sos Negra quedaté atrás)

Estas palabras agrestes e incómodas que abren este acápite hacen referencia a una frase popular en la Costa Caribe nicaragüense, que toda mujer afro han tenido que interactuar en su vida ya sea de manera forzada o deliberada. Tiene una connotación dolorosa, ya que, aunque no muchas personas saben, hace referencia a una canción de Big Billy Broonzy sobre el sistema de segregación Jim Crow¹ en Estados Unidos. No es de sorprenderse que se popularizara en el caribe nicaragüense por la influencia que aún hoy, sigue viva de la costumbre socialmente establecida de relegar a las personas afrodescendientes a ser siempre lo último

1 Las leyes Jim Crow, promulgadas en los Estados Unidos entre finales del siglo XIX y la mitad del siglo XX establecieron la segregación racial de iure hacia los afros estadounidenses en los edificios y lugares públicos, al amparo del eufemismo "separados pero iguales" recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-miguel-de-la-calle-510741/jim-crow-2593381>.

en todos los ámbitos. Hoy, más de 60 años después, al igual que personas negras de esa época de Rosa Park las mujeres negras seguimos sentadas en los últimos asientos del bus de las oportunidades.

Las mujeres afrodescendientes en América Latina históricamente han sido objeto de discriminación sistemática, producto de las dinámicas instauradas por el colonialismo que aun en el siglo XXI siguen permeando las estructuras sociales y políticas en la región. Cabe aclarar que el proceso de descolonización global,² que se sigue desarrollando hoy en día, no implicó una automática revelación de una sociedad justa y equitativa. Por el contrario, como veremos en el análisis que sigue, muchos sistemas de opresión violatorios de los derechos humanos se han formado bajo esta misma premisa, como formas de colonización moderna. Solo se cambiaron las formas.

El racismo tiene su base en una estructura económica que construye ideológicamente las justificaciones culturales y sociales para colocar a la raza blanca como prototipo de lo humano y por lo tanto, superior a todos los grupos etno raciales diferentes, particularmente las personas de procedencia africana (Cicco, 2015). Esta dinámica de poder de ricos sobre pobres, blancas sobre negras, y el arrollador efecto del sistema patriarcal y eurocentrista, han perpetuado la noción de que todo lo que no cabe dentro de ese orden es considera arcaico, poco inteligente y carente de valor. Es así como se sigue perpetuando roles y estereotipos sociales y de género que violentan, deslegitiman y empobrecen, bajo ese sistema de precarización, a las mujeres afrodescendientes convirtiéndolas en la minoría más invisibilizada de América Latina.

De acuerdo con datos del Banco Mundial una de cada cuatro personas en América Latina se identifica como Afrodescendiente y según datos de la CEPAL (2021) la población afrodescendiente en América Latina asciende en la actualidad a 134 millones de personas, lo que representa un 21% de la población total de la región.

La situación de las mujeres afrodescendientes a nivel latinoamericano es compleja, ya que la posición de subordinación a la cual son relegadas por el racismo y la misoginia ha hecho que estas mujeres representen la población más empobrecida de la región y que estas no tengan acceso a tierras, servicios básicos, viviendas y crédito. Las brechas de género y la falta de acceso a derechos de este grupo son alarmante. Estos y muchos otros factores han convertido a América Latina en la región más desigual del mundo y es aquí donde surge la pregunta: ¿por qué se siguen sosteniendo estos sistemas de desigualdad?

De acuerdo con el sociólogo Aníbal Quijano (2005),³ la idea de raza ha demostrado ser el más eficaz y perdurable instrumento de dominación social universal, convirtiéndose en el primer criterio fundamental para la distribución

2 La idea de que la descolonización territorial y política no implicó decolonialidad. Más bien, la colonialidad global considera que las estructuras de poder generadas en el proceso de creación del capitalismo global de la mano del colonialismo no solo no han desaparecido por la descolonización, sino que siguen siendo elementos fundamentales para el neoliberalismo y la matriz de poder inherente a la colonialidad global (Mignolo, 2010).

3 Quijano, Aníbal (2005), "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina", A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciencias sociais. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires, CLACSO.

de la población mundial en los rangos, lugares y roles en la estructura de poder de la nueva sociedad. Esta “nueva” sociedad formada en las Américas estableció patrones de producción basados en el trabajo y explotación de ciertos grupos históricamente vulnerados. En la era de la globalización, el capitalismo se ha beneficiado directamente de este sistema de desigualdad. Es por esto que pensadores como Boaventura de Sousa Santos, entre otros, trazan una conexión directa entre la discriminación en Latinoamérica y el capitalismo. Se observa, sin asombro, que las izquierdas del Norte global sean eurocéntricas, pero al mismo tiempo, nos encontramos con que las izquierdas del sur son racistas con los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo cual es producto de la exclusión que produjeron en esta región en conjunto el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado (Llorente, 2020). Ese fenómeno violento de cuerpos y subjetividades es el principio ordenador del capitalismo, que adopta y profundiza el paradigma del sometimiento, un modelo de explotación y depredación que se oculta, como decía Borges, “bajo los lienzos del tiempo” y que se beneficia de la existencia del racismo. El sistema de personas como mercancía sigue vigente bajo la estructura de mano de obra barata. En palabras de Silvia Federici:

...el capitalismo, en tanto sistema económico-social, está necesariamente vinculado con el racismo y el sexismo. El capitalismo debe justificar y mistificar las contradicciones incoastadas en sus relaciones sociales –la promesa de libertad frente a la realidad de la coacción generalizada y la promesa de prosperidad frente a la realidad de la penuria generalizada– denigrando la «naturaleza» de aquéllos a quienes explota: mujeres, súbditos coloniales, descendientes africanas traídas contra su voluntad en contexto de esclavitud, inmigrantes desplazados por la globalización (Federici, 2004: 32).

Es este mismo capitalismo el que pone valores mínimos al trabajo de las mujeres, perpetuando el sistema patriarcal de subvaloración del trabajo femenino bajo el sesgo de desempeño. Por eso no es casualidad que Banco Mundial advierta que las mujeres negras tienen más probabilidades de enfrentar desempleo que los hombres y que otras mujeres, y que estén sobre representadas en el trabajo doméstico (Morrison, 2020). Para ocho países de la región, de los 7 millones de personas que trabajan como empleadas domésticas en América Latina, alrededor de 4,5 millones son mujeres afrodescendientes (Cepal, 2018). Esta división racial y sexual del trabajo ha encasillado a las mujeres en roles rígidos y en las labores de cuidado y en consecuencia, la presencia de mujeres afro en el mercado laboral formal es casi nula.

Para modo de ejemplo, según un estudio publicado por el Banco Mundial (Instituto Ethos, 2015) en Brasil, país con casi la mitad de población afrodescendiente, las mujeres negras solo representan el 10,6% de la fuerza laboral total de las 500 empresas más importantes, y además, están concentradas en los niveles más bajos de la escala corporativa. Tan solo el 8,2% de las afrobrasileñas ocupa el rango de supervisora, 1,6% el de gerente y 0,4% el de ejecutiva y solo dos mujeres afrobrasileñas fueron identificadas entre los 548 directores ejecutivos en el momento del estudio.

Esta división racial del trabajo en Brasil no dista mucho de la realidad laboral en el resto de la región Latinoamericana, donde abundan vacíos de información en cuanto a estas poblaciones. Algunos Estados, en colaboración con el sector

privado, han sido más diligentes con el proceso de documentación y censo de las poblaciones afrodescendientes en materia laboral. Otros países como Nicaragua no han producido ningún tipo de información factual sobre estas poblaciones.

Los estudios de la CEPAL sobre comunidades afrodescendientes también advierten sobre la aparición de otras problemáticas como consecuencia de estas dinámicas de desigualdad en el mercado de trabajo: altas tasas de informalidad, brecha salarial, inestabilidad laboral y el acceso desigual en uso y control de recursos y la evidente desprotección social, disparidades en las afiliaciones a sistemas de pensiones y a la protección social, y proyecciones de pobreza más altas que la de los hombres en la vejez (CEPAL, 2016).

2. Mujeres, pobres y negras: la necesidad de un enfoque interseccional

En este proceso de búsqueda de reivindicación de los derechos de las mujeres afrodescendientes en América Latina, el feminismo, junto a otras propuestas de pensamiento crítico, ha jugado y juega un rol fundamental en la construcción de una nueva cosmovisión de igualdad y emancipación de las mujeres. Cuando el debate sobre la participación femenina en el mercado laboral comenzaba a darse con mayor expresividad en el escenario público, a partir de la segunda mitad del siglo XX, las mujeres afrodescendientes llevaban siglos incorporadas a la fuerza de trabajo en los países latinoamericanos y caribeños, aunque en situación de extrema precariedad (CEPAL, 2018).

Muchas mujeres negras en todo el mundo empiezan a ver los movimientos feministas y obreros como un mecanismo de exigibilidad de derechos y una plataforma de demandas y descontento con el *statu quo*. El malestar de las mujeres está presente en la queja, la denuncia, la protesta y las acciones que, de manera individual casi silenciosa, o multitudinaria, discursiva y política que millones de mujeres realizan en todo el mundo (Lagarde, 1996). Este despertar ante la opresión de género representó el accionar de múltiples movimientos en búsqueda de la igualdad para todas desde distintas vertientes. Cabe destacar que las mujeres afrodescendientes han representado una fuerza pujante de movilización política y social incluso antes de su llegada a las Américas en condición de esclavitud forzada. Han sido parte de todas las luchas de reivindicación de derechos sociales desde sus trincheras. Las mujeres, como sostiene Angela Davis (2021) siempre han sido la columna vertebral del movimiento de la justicia social.

El movimiento feminista surge ante la necesidad de actuar sobre un arraigado conflicto, que atraviesa a la sociedad, determinado por el hecho de nacer mujer o varón (Montero, 2006). Sin embargo, como todo movimiento, no es homogéneo ni ha logrado representar a todas las mujeres. Bell Hook advierte que este feminismo hegemónico no representaba a todas las mujeres desde sus opresiones y experiencias y plantea cuestionamientos sobre la apertura del feminismo a las personas racializadas como un mecanismo condicionado y ciego ante las vivencias de las mujeres afrodescendientes cuyas luchas iban más allá de participación política y social, sino de supervivencia y respeto a su dignidad humana. A partir de cuestionamientos como estos surge el feminismo negro y se presenta como

una alternativa de emancipación que cuestiona al feminismo blanco descrito por Lozano (2010) como la corriente inicial de feminismo nacido en Europa y Norteamérica que definió lo que era ser mujer y feminista, y en donde las categorías de género y patriarcado establecieron lo que era subordinación y las posibilidades de su emancipación. Asumiendo así la experiencia de todas las mujeres con el patriarcado como una sola. Aquí es donde la interseccionalidad se vuelve esencial (Heuchan, 2019).

El término interseccionalidad fue creado por Kimberlé Crenshaw (1989), quien sugiere que, si se quiere hacer algún esfuerzo real para liberar a las personas negras de restricciones y condiciones que caracterizan la subordinación racial, entonces, las teorías y estrategias que pretenden reflejar las necesidades de la comunidad negra deben incluir un análisis del sexismo y el patriarcado. De manera similar, el feminismo debe incluir un análisis de la raza si espera expresar las aspiraciones de las mujeres no blancas. La autora es enfática en expresar que la teoría feminista bajo ningún motivo puede ignorar las experiencias intersectoriales de aquellos a quienes los movimientos reclaman como sus integrantes.

El término considera las identidades superpuestas de las personas y permite comprender mejor el papel que desempeñan las dinámicas de poder en la forma en que las personas experimentan la discriminación. Según el diccionario de Oxford, es la naturaleza interconectada de las categorizaciones sociales como raza, clase y género, que se considera que crean sistemas superpuestos e interdependientes de discriminación o desventaja. El pensamiento interseccional rechaza la suposición binaria de que una persona debe pertenecer a un grupo u otro, por ejemplo, mujer o persona negra (Heuchan, 2019), ya que como lo afirma Lorde “no puede haber jerarquías de opresión” estas pueden converger en barreras múltiples como lo exploraremos a lo largo de esta investigación.

Habiendo establecido qué es el enfoque interseccional y cómo se ha convertido en un mecanismo para identificar los diferentes sistemas de opresión que enfrentan las mujeres afrodescendientes y cómo se entrecruzan, utilizaremos este enfoque a lo largo de esta tesis para dar luces sobre cuáles son las diferentes barreras de acceso y permanencia que enfrentan estos grupos, entendiendo que son distintos factores que convergen y dificultan estos procesos. También mediante el enfoque interseccional se pueden identificar cuáles son los sistemas de opresión ya que incluso desde el enfoque de derechos humanos se tiende a cometer errores de identificación de barreras: ser mujer no es la barrera, el patriarcado es la barrera, ser afrodescendiente no es barrera, la supremacía blanca y los sistemas que promueven la discriminación son las barreras. Es importante reconocer de donde se originan y la diferencia entre ellas y desde este enfoque esperamos poder dilucidarlo.

3. Lo personal es político

Existe una estructura desigual en cuanto al acceso al mercado laboral de mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense en comparación con mujeres mestizas del resto del país, y esta situación está directamente relacionada con las

estructuras de discriminación que se han perpetuado a lo largo de los años y en donde el Estado nicaragüense ha sido apático en sus respuestas de acción afirmativa ante esta problemática.

Tal como se ha venido evidenciando, el problema de la discriminación en el mercado laboral para las mujeres afrodescendientes no solo está ligado al género sino también a la raza lo cual presupone barreras alternas en el acceso y permanencia en el mercado laboral y presuponen la necesidad de un análisis puntual para entender la dinámica social, económica, espacial e institucional de la Costa Caribe nicaragüense.

Antes, cabe aclarar que para fines de esta tesis se entiende como barreras aquellos obstáculos, retos o limitaciones adicionales que enfrentan las mujeres afrodescendientes en su ejercicio pleno del derecho a acceder a un trabajo formal como parte de sus derechos fundamentales. En esta investigación se entiende la discriminación en dos direcciones, según lo plantean Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa (2009) existe un premercado, en el cual hay desigualdad de hombres y mujeres negras para la adquisición de capacidades de inserción en el mercado de trabajo; y otra, la discriminación de mercado, que incluye un trato diferencial de personas con los mismos desarrollos productivos para ocupar posiciones en la fuerza laboral por sus características étnicas, fenotípicas y de género.

Estas limitaciones pueden o no estar ligadas a sus condiciones familiares, contexto social, económico, institucional e incluso espacial. Procedemos a describir cada una a continuación ya que estas evidencian un tipo de discriminación directa o indirecta hacia las mujeres afrodescendientes que dificulta, y en algunos casos imposibilita, el acceso al mercado laboral en el país. Para esto se analizan las desigualdades raciales que afectan la inserción en el trabajo a través de informaciones censales, de las encuestas de hogares y de algunas encuestas de uso del tiempo creados por organismos internacionales.

Las barreras familiares son esas limitantes ligadas a la familia o a asuntos de su persona con las cuales se enfrentan las mujeres afrodescendientes en el acceso y permanencia en el mercado laboral. Por su parte las barreras socioeconómicas son obstáculos a los que se enfrentan las mujeres afrodescendientes ligadas a los determinantes socioeconómicos que hacen más difícil el camino hacia la inserción laboral. Un ejemplo de esto es que una mujer joven no cuenta con agua potable por lo que tiene que caminar varios kilómetros en el día en busca de agua, esta dificultad bloquea el acceso a un empleo digno ya que probablemente tiene que aportar al abastecimiento de agua en su casa.

Las barreras ligadas a la violencia son aquellas dificultades que son producto de actos de violencia hacia la mujer que impiden su pleno desempeño en el mercado laboral. Por ejemplo, los celos de pareja pueden implicar la deserción laboral si se dan amenazas. Las barreras espaciales por su lado son aquellas dificultades ligadas al territorio o el espacio donde se habita que dificulta el acceso equitativo al mercado laboral, por ejemplo las largas distancias para asistir al trabajo y por último, están las barreras institucionales y del mercado laboral, referida a esos obstáculos o trabas establecidas por la entidad empleadora o por el Estado según sea el caso y como esto afecta la inserción laboral plena y equitativa de la mujer afro.

3.1. Barreras familiares

Nicaragua es el país de la región con la tasa más alta de maternidad adolescente. De acuerdo con datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en este país, casi una de cada cinco mujeres jóvenes de 15 a 19 años ha tenido al menos un hijo vivo (CEPAL, 2021). Es importante hacer énfasis en estos números ya que se conoce que, en la actualidad a nivel mundial, la mayoría de las contribuciones al cuidado son realizadas desde el ámbito doméstico, de manera no remunerada y por las mujeres (Bango, 2020). De acuerdo con FUNIDES (2016) se observa una mayor concentración de embarazos adolescentes en los departamentos de Nueva Segovia, Jinotega, RACN y RACS, con niveles de fecundidad equivalentes a un tercio o más de la población de mujeres adolescentes en dichos territorios.

El promedio de hijos e hijas indica el nivel de capacidad y autonomía de decisión de las mujeres en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Teniendo en cuenta que en Nicaragua el aborto es ilegal bajo cualquier causal y no existe mecanismos de amplia cobertura de salud sexual y reproductiva para las escuelas, abonado al hecho de que la estructura machista del país sigue creando tabús alrededor de la educación sexual integral y podríamos decir que el mismo sistema romantiza la maternidad y paternidad temprana, mermando la participación equitativa en el mercado laboral creando obstáculos aún mayores. Persona trabajadora del Estado en entrevista nos advierte que muchas veces los propios padres y madres de familia son los que motivan a las hijas a no estudiar y hacerles conformistas, aquí pelagra el desempeño de las jóvenes y muchas salen embarazadas a muy temprana edad por lo que no continúan los estudios, lo que las deja sin los conocimientos académicos para competir en el mercado laboral. La maternidad temprana está comúnmente asociada con niveles bajos de escolaridad, pobreza y participación reducida y precaria en el mercado laboral (FUNIDES, 2016).

Ahora retomemos la Ley 718 de protección a las familias de escasos recursos con múltiples embarazos, el Estado más que proveer viviendas de presupuesto estatal (cosa que no está cumpliendo) debería orientar el doble de esfuerzos y recursos a la creación de más programas de salud sexual y reproductivas para mantener a las niñas en las escuelas y fuera de las labores de cuidado. Estrategias como estas en otros países han mostrado efectos positivos ya que son medidas preventivas y no reactivas como lo que propone dicha ley.

Basado en estos datos se puede discernir que el trabajo no remunerado y las labores de cuidado representan una barrera muy importante en el acceso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres afrodescendientes.

La pobreza de tiempo de las mujeres impide su participación plena no solo en el mercado laboral sino también en el ámbito público y social. La economía del cuidado es esencial para el desarrollo y mantenimiento de la salud y las capacidades de la fuerza de trabajo, pero también en el desarrollo y mantenimiento del tejido social (Asociación Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, 2014). Las labores de cuidado de hijos, hijas y personas que requieren atención especial, como personas enfermas, con discapacidad y personas adultas mayores, determinan las decisiones laborales de las mujeres que asumen esta doble labor. Según datos

de la encuesta “Mujer tu voz tiene peso” de FUNIDES⁴ realizada en 2018, en Nicaragua el 88.2 por ciento de las encuestadas está a cargo de las tareas en su hogar. La ausencia de prácticas de corresponsabilidad mantiene la brecha de género en los hogares. A esto se le suma que en el país no se hacen estudios de medición del uso del tiempo desde el año 1998 y sobre esto solo se cuenta con proyecciones de CEPAL para dimensionar la situación del país. De acuerdo con ellas, las mujeres de América Latina y el Caribe dedican 22.9 por ciento del día a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados versus un 12.1 por ciento del día para los hombres.

Otro elemento que se identifica en el estudio es la prevalencia del subempleo entre las personas ocupadas (59,6%), lo cual afectaba más a las mujeres. Además, encuentran que la informalidad es un factor que predomina en el mercado laboral, siendo mayor entre las mujeres, lo cual puede ser una alternativa para combinar el trabajo productivo y reproductivo. (FUNIDES, 2019: 18). Otras investigaciones han señalado que las mujeres se insertaban más en el subempleo porque son ocupaciones más flexibles, aunque muchas veces informales, a fin de combinar el trabajo remunerado con tareas del hogar y el cuidado de menores y adultos mayores. Por su parte, la OIT (2019) ha advertido que las mujeres suelen acceder a flexibilidad sacrificando mejores condiciones laborales y poder de negociación.

En Nicaragua, como se dijo más arriba, uno de los mayores problemas radica en la falta de registro del uso del tiempo. El Estado no ha realizado una encuesta del uso de tiempo y el último registro de la Encuesta Continua de Hogares (en adelante ECH) publicada en 2021, no cuenta con datos desagregados por región o raza/etnia, lo cual impide un análisis claro de la situación de las mujeres afrodescendientes en esta materia y representa otra manifestación de olvido estatal.

Las labores de cuidado representan una causa de desigualdad entre hombres y mujeres en el país. A partir de las entrevistas a profundidad con mujeres afrodescendientes se logró documentar algunos hallazgos que permiten validar la situación diferenciada de este grupo.

En el caso de la Costa Caribe nicaragüense se ha desarrollado un fenómeno ampliamente conocido por la población en la región, la separación física de las familias. Y es que debido a la necesidad de migrar en búsqueda de empleo ya sea en la capital, Managua o en el extranjero, la responsabilidad de cuidado recae en familiares, en este caso, abuelas, tías y hermanas. Esta práctica implica una separación de la estructura familiar, en donde se ve como resultado a niños y niñas que crecen respondiendo a otras personas como su figura de autoridad por ser sus cuidadoras, relegando a un segundo plano a sus progenitoras como simples proveedoras, lo que también impacta en la cultura (Socorro Woods, en entrevista).

Esta práctica reiterada de separación de las familias fue un hallazgo que se evidenció en la entrevista con mujeres Afrodescendientes. Dorothy, una joven mujer afrodescendiente, detalla lo siguiente: “Cuando me mudé a Managua para trabajar en el *call center* tuve que dejar a mi hijo en la costa al cuidado de

4 Donde se recolectaron 781 respuestas, todas ellas de mujeres. Encuesta detallada se puede encontrar en: <https://www.delepesoasuspesos.com/wp-content/uploads/2020/02/Resultados-encuesta-Mujer-tu-voz-tiene-peso.pdf>.

mi mamá y mi hermana menor que tenía 16 años porque era muy pequeño y yo trabajaba muchas horas, cabe mencionar que mi mamá tenía 38 años y todavía estaba en edad de trabajar” (entrevista realizada a Dorothy, 2021).

Por otro lado, se registra otro tipo de trabajo no remunerado que dificulta la permanencia en el mercado laboral y de las que poco se habla en Nicaragua, el cuidado de personas adultas mayores, en entrevista con Karelia, mujer de 31 años detalla:

Hace 3 años presenté una dificultad, mi mamá se enfermó gravemente al sufrir una embolia pulmonar que le impedía laboral y poder realizar sus cosas personales por sí misma requiriendo cuidado y compañía constante. Tuve que tomar la decisión de dejar mi empleo y cuidar de ella por un periodo de 9 meses hasta que logró recuperar independencia y volver a trabajar. Luego de este periodo me reincorpore al mundo laboral (Karelia Rigby, entrevista).

Estas y otras experiencias laborales pasan desapercibidas en el radar estatal cuando se aborda el tema laboral y derechos humanos en Nicaragua. Existen leyes que protegen a la familiar y detallan la responsabilidad estatal para su preservación. En el artículo 2 del Código de la Familia, Ley N°. 870 del año 2014, se establece que la protección, desarrollo y fortalecimiento de la familia es obligación del Estado, la sociedad y los miembros que la integran a través de los vínculos de amor, solidaridad, ayuda y respeto mutuo para lograr una mejor calidad de vida. Sin embargo, las autoridades territoriales y comunales que son las figuras encargadas de crear regulaciones particulares en las regiones autónomas no están tomando en consideración la intersección de factores como el impacto de las migraciones por la falta de empleo y cómo estas repercuten en las familias afrodescendientes.

3.2. Barreras ligadas a la violencia

Los países de la región latinoamericana viven en constante efervescencia social, la violencia es parte de la cotidianidad y el panorama nicaragüense no es la excepción. En promedio, cada 30 años tenemos una explosión social violenta. La última, vivida hace tres años con la revolución de abril de 2018. Por otro lado, hace menos de 40 años el país enfrentó una guerra civil cuyo recuerdo sigue vivo en la memoria colectiva de generaciones jóvenes. Por su parte, actualmente el país tiene instaurada una dictadura por la fuerza con el gobierno de Daniel Ortega. Con lo antes descrito, no resulta sorprendente que una nación con este nivel de tensión social recurra a la violencia como un medio legítimo de resolución de conflictos. Es aquí donde esa misma violencia combinada con los efectos de la misoginia y la discriminación racial convierten a las mujeres afrodescendientes en grupos aún más vulnerables a sufrir sus efectos.

La violencia de género encuentra un espacio privilegiado frente a los estereotipos que menosprecian y deshumanizan a las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2020) y que se refuerzan en el diario actuar de la ciudadanía. Estas se materializan en expresiones denigrantes y violentas como, por ejemplo: “en la costa solo hay esclavos” y “donde están los negros esta la droga”, expresiones popularizadas en Nicaragua que resultan en el robo de su dignidad como personas y

en consecuencia justifican comportamientos policiales violentos y excesivos como requisas innecesarias basadas en fenotipos de raza o *racial profiling*⁵ a personas afrodescendientes, que incluso han terminado en muertes.

La violencia machista también representa un obstáculo en el acceso y permanencia en el mercado laboral y es de interés particular para las poblaciones afrodescendientes, ya que de acuerdo con datos de la Organización Católica por el Derecho a Decidir, se han registrado 51 feminicidios en Nicaragua entre enero y agosto de 2021, 42 en Territorio nacional y 9 en el exterior. De los feminicidios ocurridos a nivel nacional 14 fueron en la Costa Caribe nicaragüense, 11 en la RACN y 4 en la RACS. Estos datos son alarmantes ya que están por encima de los números registrados en la capital nicaragüense, en donde se concentra la mayor población del país. Las organizaciones feministas del país consideran que los hombres siguen matando mujeres en Nicaragua por tres razones: la prioridad de la policía para seguir a opositores antes que a los delincuentes, el privilegio de las autoridades por los procesos de mediación y la liberación de miles de reos comunes cada año (EFE, 2021).

La violencia hacia la mujer representada en inseguridad dentro y fuera del ambiente laboral impide que las mujeres se desarrollen plenamente. En el estudio *Avances y desafíos del empoderamiento de las mujeres en Nicaragua*⁶ (Álvarez 2015: 28) destaca que, a través de la encuesta realizada a nivel nacional, las mujeres insertas en las categorías de no asalariadas y asalariadas informales identifican como sus principales razones para escoger un trabajo el poder “evitar preferencias y prácticas laborales sexistas, de violencia y discriminadoras por parte de los/as empleadores/as”. Esto indica que las decisiones laborales están siendo influenciadas también por flujos de violencia.

No basta con solo contar con leyes antidiscriminación que tienen una función reaccionaria. En la medida en que las expresiones de violencia que se dan en el contexto de sociedades racistas y patriarcales sean ellas de índole psicológica, física, sexual, institucional u otra, no estén incluidas en políticas de prevención, atención y reparación, la autonomía física de las mujeres, particularmente de las afrodescendientes, no tiene ninguna garantía de ser ejercida en plenitud, como lo establecen sus derechos humanos fundamentales, advierte la CEPAL.

3.3. Barreras socioeconómicas

De la misma forma que en otros ámbitos sociales convergen, las desigualdades en el mercado de trabajo se caracterizan por diversos ejes estructurantes que se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo de las trayectorias laborales de las personas: las desigualdades socioeconómicas, de género, étnico-raciales, territoriales y de edad, son algunas de ellas (CEPAL, 2021: 178). En el país 25,9% de los hogares nicaragüenses se encuentran en situación de pobreza

5 La práctica del “racial profiling”, es decir, la asunción de “perfiles étnicos” determinados como bases de sospechas para la prevención de delitos. “Esa regulación hace posible que los policías federales lleven a cabo controles personales selectivos y, en consecuencia, racistas, echando mano a sospechas vagas. Basado en artículo de DW Qué es el “racial profiling”, extraído de <https://p.dw.com/p/2VRFH>

6 El propósito de esta investigación es analizar algunos de los factores que limitan o facilitan los procesos de empoderamiento económico de las mujeres nicaragüenses.

multidimensional, de los cuales el 24,6% están establecidos en la zona urbana y el 75,4% en la zona rural del país. Por región del país, la región Caribe es la que presenta una mayor proporción de hogares pobres, con el 49,6% del total de hogares (FUNIDES, 2016).

La situación de pobreza en la región Caribe nicaragüense también se caracteriza por profundas desigualdades étnico-raciales y de género, que resultan en una mayor dificultad de acceso de las mujeres y de las personas afrodescendientes, y en especial de las mujeres afrodescendientes, al empleo, así como por una mayor concentración en ocupaciones de baja calificación, informales y con mayor precariedad e inestabilidad laboral.

La limitación de acceso a una vivienda digna y a servicios de infraestructura básica, como el agua potable, los servicios sanitarios, la electricidad e Internet, son, por un lado, expresiones más estructurales de la situación de pobreza y se convierten en factores que inciden en su reproducción. Según información del Banco Mundial, en Nicaragua solo nueve por ciento de la población afrodescendiente y 26 por ciento de la población no afrodescendiente tiene acceso a alcantarillado (Banco Mundial, 2021: 57). Solamente se cuenta con un/a médico/a por cada tres mil habitantes en la Costa Caribe, en comparación con países que destacan como Cuba donde hay un/a médico/a por cada 124 personas (Calderón, 2020). Esto evidentemente impacta negativamente a las personas que viven en las regiones autónomas de la Costa Caribe, si no se tiene garantías mínimas para el acceso a la salud no se puede esperar un desempeño pleno y equitativo en el mercado laboral ya que este es un determinante social indispensable para la vida de todas las personas.

Haciendo énfasis en lo que se mencionaba en el capítulo primero sobre los índices tan altos de cáncer de mama en la región, una enfermedad que afecta directamente a las mujeres y que depende de la detección temprana, tener médicos e instalaciones equipadas está directamente relacionado con mecanismos de prevención de estas, ya que no sirve de nada llenar las instalaciones de lazos rosados en el mes de la prevención del cáncer de mama si una mujer afrodescendiente no puede acceder a una mamografía de calidad dentro de la región en el siglo XXI. Sobre esto, la Corporación Británica de Radiodifusión BBC (por sus siglas en inglés) (2020) publicó un artículo sobre el desproporcional impacto del Covid-19 en personas afrodescendientes, los expertos advierten sobre el impacto de enfermedades como la diabetes, la hipertensión, la obesidad y el asma y como afectan de manera desproporcionada a las poblaciones minoritarias, particularmente los afroamericanos. Estas enfermedades producen un mal desenlace al momento de contraer Covid-19 y se debe según las personas expertas a que la población afro históricamente ha tenido menos acceso a los servicios de salud, lo que evidencia que esto no es genético, es social.

Cabe destacar que el gobierno de Nicaragua ha sido extremadamente hermético con el reporte de las cifras de contagios y no ha permitido el acceso a pruebas de Covid-19 a hospitales y clínicas privadas (Amnistía internacional, 2020), entre otras organizaciones han reportado en múltiples medios, la renuencia por parte del régimen a declarar cuarentena, y destaca que, por el contrario, ha tomado

acciones que podrían poner en peligro a miles de personas con la convocatoria de aglomeraciones masivas.

Por otro lado, no se conoce con exactitud cuál es el nivel de acceso a internet de las personas afrodescendientes porque no existen estudios oficiales o privados sobre el tema. Sin embargo, uno de los hallazgos destacados en las entrevistas realizadas que fue la falta de conocimientos sobre el uso de la computadora y como esto es percibido como una barrera para acceder al mercado laboral. Pinky, mujer afrodescendiente de 29 años, en entrevista destacó que “para obtener el trabajo fue difícil, ya que al ser de una comunidad como Laguna de Perlas en 2008 cuando migré a la capital no teníamos conocimientos ni acceso a cursos sobre computación”.

Por su parte, si bien las niñas y mujeres Afro han aumentado su participación en la educación durante la última década, con un mayor número de mujeres estudiando en las universidades de las Regiones Autónomas, enfrentan múltiples barreras en el acceso a educación. La barrera espacial, que veremos en detalle en el próximo punto, converge en una barrera socioeconómica para la educación, por los altos costos del transporte para movilizarse en la región para acceder a los centros de estudio. Muchas veces la pobreza frena a las jóvenes en una etapa de su preparación académica por carecer su familia de recursos económicos para enfrentar algunas necesidades básicas (Persona trabajadora del Estado, entrevista). Aunque existen becas universitarias para personas de escasos recursos si se logra acceder a las universidades públicas del país, estas no están diseñadas para cubrir los gastos de las personas de la Costa Caribe, ya que proveen de montos estandarizados que no toman en cuenta que el costo de movilización por estudios se triplica para estos grupos por las condiciones espaciales de la región.

Por otro lado, persisten numerosos estereotipos de género en lo que respecta a la educación en general de las mujeres afrodescendientes. En primer lugar, en el tipo de carreras que eligen y en las que son aceptadas. A nivel nacional, 73% de hombres y solo el 27% de mujeres estudian carreras de ingeniería (Gutierrez, 2018). Si bien este número no distingue entre mujeres afrodescendientes y quienes no lo son, es posible proyectarlo con más intensidad para este grupo. Este indicador advierte que la participación de las mujeres en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas STEM (por sus siglas en inglés) es minoritario en el país, esto dificulta la participación igualitaria en carreras que se orientan al desarrollo de nuevas tecnologías. No existen programas oficiales ni privados que fomenten la capacitación de mujeres afrodescendientes en el área de tecnología.

Asimismo, persisten estereotipos sobre la calidad de la educación y la percepción de falta de inteligencia de las mujeres afro que afectan su inserción en el mercado laboral. Lottie Cunningham Wren, abogada y ambientalista nicaragüense de padre creole y madre indígena miskita, galardonada con el Nobel Alternativo por su destacada labor como activista y protectora de la tierra indígena y afrodescendiente, advierte sobre el peligro de este estereotipo. Para ella la educación intercultural bilingüe no es de menor calidad, por el contrario, es una necesidad para las comunidades indígenas y afrodescendientes:

Yo en 1er grado me aplacé dos veces porque yo no entendía lo que decía la maestra, (las clases se impartían en español) yo vivía en una comunidad indígena y en casa solo

hablábamos creole y miskito, mi abuela nunca aprendió español, no sabía cómo revisarnos la tarea, por eso es importante que recibamos la educación en lengua materna y el hecho de no ser en español no la hace de menor calidad (Lottie Cunningham, entrevista).

Otro ejemplo de cómo la barrera lingüística impacta negativamente a las personas afrodescendientes es en su acceso a la justicia. Como hemos visto en el capítulo anterior, el acceso a la justicia debe ser entendido como la llave que garantiza muchos otros derechos para las mujeres. Y como destaca la Recomendación General N° 33, los Estados deben trabajar para eliminar las barreras idiomáticas. Socorro Woods se refiere específicamente al caso de los juzgados en Nicaragua: El Estado dice que promueve la diversidad de idiomas y lenguas, pero si tienes que hacer un trámite en los juzgados todo se tiene que hacer en el idioma español, no hay personas designadas a ayudarte en tu idioma materno, ignorando la ley que establece que en la Costa Caribe todas lenguas también tienen carácter oficial (en entrevista). Retomando las normativas descritas en el capítulo 2, la mayoría de las leyes que hacen mención a las comunidades afrodescendientes también ahondan en el estatuto de autodeterminación de los pueblos. Parte de esta autodeterminación implica el acceso a sus derechos en su idioma materno, incluso la Constitución Política del país lo establece. Ninguna niña debería perder un año escolar ni ninguna mujer debería ser bloqueada de acceder a un empleo por no tener hablar español como primer idioma.

Por otro lado, existen factores ligados a la educación y la autoestima que son reforzados en los colegios y que inciden en la perpetuación de estereotipos dañinos hacia las personas afro. Las jerarquías raciales existentes en el ambiente escolar se manifiestan en una variedad de formas, incluyendo la probabilidad diferenciada de recibir elogios o críticas verbales y prácticas no verbales de mostrar o negar afecto. Estas son prácticas pedagógicas que conscientemente o no, refuerzan estereotipos raciales o la invisibilidad de los afrodescendientes (Banco Mundial, 2021). Es aquí donde resulta relevante situar los testimonios de mujeres afrodescendientes para comprender el impacto de estas manifestaciones clasistas, sexistas y racistas en el mercado laboral: “Ahora, en el ámbito laboral nos encontramos con que ‘las negras no somos inteligentes’ según comentarios, no nos creen capaces de ser líderes porque piensan que los que vivimos en la costa somos analfabetas o que no recibimos la misma calidad de educación” (Dorothy Hodgson, entrevista, 2021).

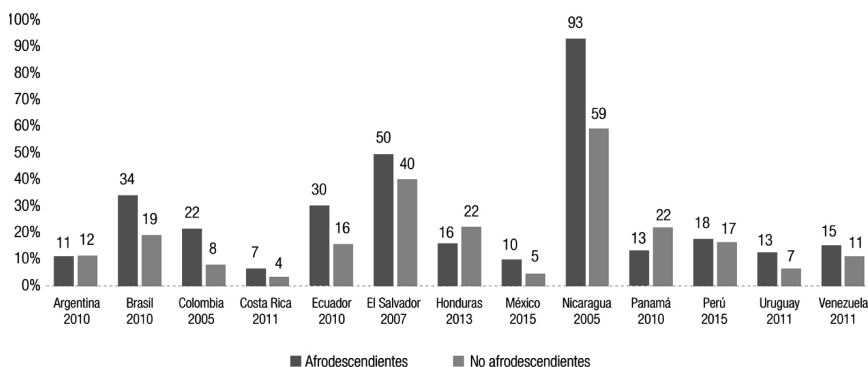
3.4. Barreras espaciales

Las barreras espaciales, como anticipamos, son restricciones impuestas por el espacio en donde se desenvuelven las mujeres, que dificultan el acceso a oportunidades de empleo y su permanencia en caso de consecución. Dentro de estas barreras se consideran problemas relacionados con la movilidad, ausencia de infraestructura y estigmatización por lugares de procedencia y habitación (Cuso, 2017).

La segregación geográfica responde a procesos históricos de aislamiento y abandono, pero contribuye a perpetuar formas contemporáneas de exclusión social (Banco mundial, 2021: 18). En la mayoría de las ciudades de la región

latinoamericana, las personas afrodescendientes suelen estar relegadas a los barrios pobres. De acuerdo con los datos del Banco Mundial que se observan en la gráfica número 3, en 10 países de América Latina hay más personas afrodescendientes que no afrodescendientes en los barrios pobres o favelas, incluyendo Nicaragua. En el caso de las regiones autónomas, la realidad no dista mucho de este precepto. Como lo mencionamos en el primer capítulo, la zona ha sido históricamente relegada a una posición secundaria en la agenda pública del país y aunque Nicaragua es un país pequeño en comparación con otros países de la región como Colombia, Brasil o México, existen regiones enteras que se encuentran prácticamente incomunicadas y su población relegada a las periferias.

Gráfico 3. Porcentaje de la población urbana que vive en barrios pobres o favelas, por raza⁷



Fuente: Banco Mundial (2018: 64).

Teniendo en cuenta que el Estado de Nicaragua no realiza un censo desde el año 2005, esta situación pudo haber mejorado o empeorado en los últimos 16 años. Sin embargo, por los relatos que se han recabado en esta investigación, todo indica que las barreras espaciales siguen siendo absolutamente determinantes en el acceso al mercado laboral:

En el caso de la costa caribe sur, fue hasta el 2019 que se logró culminar la carretera Bluefields-Nueva Guinea que conecta a la región caribe con el pacífico, esto no es casualidad, son mecanismos indirectos de segregación ya que no existe una prioridad por las cuestiones que afectan a las comunidades negras y la incomunicación es uno de los tantos mecanismos de dominación y control (Socorro Woods, entrevista).

Cada vez más mujeres están migrando a la capital y al extranjero para acceder a empleo, contar con carreteras pavimentadas y seguras, sistemas aéreos de transporte seguros, confiables y accesibles al bolsillo que faciliten el tránsito desde y

⁷ La definición de barrios pobres o favelas es una versión simplificada de la definición de ONU-Hábitat, determinada por la ausencia de al menos un servicio público (agua, electricidad o saneamiento) y/o la presencia de pisos de tierra, como un indicador de materiales de construcción precarios. "No afrodescendiente" no incluye personas indígenas (Banco Mundial, 2018).

hacia la región es de suma importancia para la conexión con sus familias y con la tierra. Como lo describimos en el primer capítulo, la tierra y la familia tiene suma importancia para la conservación de la identidad afrodescendiente por lo que las barreras espaciales no solo representan un bloqueo en el desarrollo laboral sino también cultural.

3.5. Barreras institucionales

Las estructuras que sostienen el racismo en Latinoamérica persisten incansables en la idea de considerar a las mujeres negras como carentes, incapaces y sin aspiraciones. No desafían el imaginario limitado que instauró la esclavitud y que se perpetua con el capitalismo. Es por esta razón que se dificulta su inserción en posiciones de alto liderazgo y responsabilidad, ya que las percepciones sociales están basadas en los sesgos inconscientes y estereotipos de género y raza. Es por este mismo tipo de sesgos que una persona con rasgos racializados tendrá que enviar 28,4% más solicitudes de empleo que una persona con tono de piel blanca, según un estudio del Colegio de México COLMEX y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2015). Como ejemplo de esto, tomo el caso de Paula Moreno, primera ministra de cultura Afrodescendiente en Colombia entre los años entre 2007 y 2010 reveló en una entrevista con la revista Forbes de 2020 lo siguiente: “Yo llegaba a reuniones y preguntaban quién es la ministra, no pensaban que fuera yo, por ser negra, tenían que entrar los escoltas y decir, sí, es ella”.

Cunningham destaca que muchos estudios han evidenciado que el racismo tiene que ver con la jerarquía etno lingüística, que es la preferencia del Estado por quienes dominan el lenguaje de quien está en el poder. También el color de piel es un determinante para que accedan al mercado laboral, ya que las mismas empresas crean estos estándares basados en esa jerarquización etnolingüística y rechazan culturas, lenguas y formas de vestir que no encajan en sus estándares:

Si cinco mujeres de las etnias predominantes de la región llegan a buscar el mismo trabajo a x empresa la primera que tiene oportunidad de acceso es la mestiza que habla español como idioma materno, tiene piel blanca o no negra y eso lo ha venido estructurando el sistema del Estado de Nicaragua, esa estratificación social de selección es un sistema de colonización externa que ha perdurado en el Estado con el dominio colonial de la economía (Lottie Cunningham, entrevista).

El testimonio de Lottie da cuenta de la inacción estatal ante las prácticas discriminatorias de las instituciones empleadoras y ha mostrado ser negativo para la participación plena de las mujeres afros en el espacio laboral. No se tiene claro el abanico de modalidades de discriminación en las instituciones y los mecanismos de denuncia tampoco son claros. Abonado a esto, está la falta de acceso a los servicios de formación, la ausencia de esquemas de orientación socio-ocupacional integrales y diversos, la existencia de procesos de selección excluyentes, y las barreras sociales y latitudinales, que se basan en representaciones sociales equivocadas acerca de las capacidades laborales de la población vulnerable, y que dificultan el camino laboral para estos grupos.

Este racismo esta tan naturalizado, que incluso se ha interiorizado en las mujeres de la Costa Caribe Nicaragüense, volviéndose parte del paisaje societal. La discriminación sexual y racial a menudo operan juntas y de forma casi imperceptible. Woods advierte que debido a que la gente de la Costa no habla de raza por su nombre, la discriminación racial opera silenciando y enmascarando. Por ejemplo, es posible que se escuche a la gente decir: “tiene un cabello lacio bonito y encantador”. Aunque no mencionen las palabras raza o sexo, la discriminación está ahí (Woods, 2002: 3, traducción propia). Esto evidencia que tanto el racismo y la misoginia son armas poderosas de dominación y que se pueden instaurar sin siquiera mencionarlas de manera explícita. El componente de sutileza hace que pueda, muchas veces, pasar desapercibido y es lo que lo vuelve aún más difícil de erradicar.

Una barrera propia del mercado laboral es la renuencia en la contratación de mujeres afrodescendientes en puestos de liderazgo y la preferencia en la contratación de hombres. Como detallamos más arriba, los hombres en Nicaragua tienen mayor acceso a empleo formal que las mujeres, lo que nos dice que tienen mayor receptividad en el mercado laboral nicaragüense. Esto puede deberse a múltiples factores, pero, en definitiva, el sistema patriarcal que marca nuestras sociedades tiene un grado de influencia en estos índices.

Esta práctica sexista de exclusión de la mujer queda evidenciada en los testimonios de varias de las mujeres afrodescendientes que expresaron que existen preferencias hacia el género masculino al aplicar a una vacante. “Muchas veces los choques culturales en muchos centros de trabajo influyen para que algunas personas tomen la decisión de dejar el trabajo, porque alegan sentirse relegadas y discriminadas por el sexo opuesto” (Persona trabajadora del Estado, entrevista).

A parte del sexismo, la edad es otro factor que influye en las decisiones empresariales y por eso, destacamos la importancia de la interseccionalidad al analizar el mercado laboral nicaragüense:

Llegué a la Capital de mi país y logré conseguir trabajo en un hotel por “conecte” y por el dominio del idioma de inglés. Trabajé como Recepcionista en ese mismo hotel por un año y medio, pero observé que, para tener un puesto alto, no contaba con mucha suerte, ya que conseguían gente de edades avanzadas que son solo hombres (40 años en adelante) para ocupar los puestos altos. Yo siendo una mujer caribeña tenía ganas de superarme más por que sentí que mi título valía más que ser una simple recepcionista. Fui la mejor vendedora de habitaciones y membrecías, pero nunca había oportunidades para ninguna de las recepcionistas (mujeres) que trabajaban allí, decidí cambiarme de ambiente e ir a un *call center* en busca de nuevas oportunidades y luego terminé migrando a las Islas caimanas (Jasnell, mujer afrodescendiente, en entrevista).

El testimonio de Jasnell da cuenta de la triple convergencia de factores de discriminación: la edad, el género y la raza, como determinantes de ascenso en los espacios laborales de mujeres afro. Estos se convierten en mecanismos del techo de cristal, un conjunto de normas no escritas al interior de las organizaciones que dificulta a las mujeres tener acceso a los puestos de alta dirección (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2019).

Solicitar documentación y experiencia innecesaria para los cargos a desempeñar, es otra práctica institucional ligada a la edad que bloquea el acceso a trabajo de

mujeres jóvenes. Una persona recién graduada no siempre cuenta con estudios alternos o experiencia profesional en el rubro, y esto puede ser una gran limitante en el mercado. Este hallazgo se detalló en una entrevista con una persona trabajadora del Estado, que señaló esto como una práctica común en el mercado laboral nicaragüense. Según la entrevista, es común que se requieran muchos años de experiencia para ingresar a la fuerza laboral, incluso cuando esa experiencia no es determinante para las tareas a desarrollar: “¿cómo vas a tener experiencias si no te dan la oportunidad para adquirirlas brindándote la oportunidad?”. Este tipo de prácticas perjudican especialmente a las mujeres afrodescendientes jóvenes, ya que se ven aún más mermaidas en sus oportunidades por no contar con la experiencia solicitada.

A diferencia de otros países, en Nicaragua existe poco incentivo del sector laboral mediante beneficios tributarios y alianzas estratégicas en materia de empleo incluyente. Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo (Torrez y Santander, 2013). No se pretende con este precepto ahondar en materia de políticas públicas, esto es material para una continuación de esta investigación, sin embargo, al hablar de barreras institucionales es inevitable no mencionar el papel del Estado ante estos vacíos estructurales que existen en ámbito laboral.

Es notoria la pasividad estatal en este particular, lo que nos indica que sus ideales de una sociedad donde las mujeres afrodescendientes tengan igualdad de participación en el desarrollo de su vida profesional, social y personal no forman parte de sus prioridades y anhelos. Cabe reconocer que, si existen programas de impulso a la creación de empresas familiares y cooperativas por parte del Ministerio de Economía Familiar Comunitaria Cooperativa y Asociativa MEFFCA, estas no subsanan otros vacíos de la inserción de las mujeres al mercado laboral formal como beneficios laborales, pensión y seguro social. Ante esto, las mujeres afrodescendientes siguen optando por trabajos en empresas fuera de la región o incluso fuera del país.

Finalmente, cabe destacar que la participación de las mujeres en espacios políticos y de toma de decisión es de suma importancia para la incorporación de las voces afrodescendientes en la regulación y promoción del mercado laboral. Sin embargo, su poder de toma de decisiones es muy pobre. Solo se ha podido identificar a una mujer afrodescendiente como diputada de la asamblea nacional, lo que implica que sus ideas y opiniones difícilmente tomen impulso al ser una representación mínima frente a mujeres del resto del país.

En una entrevista con una persona trabajadora del Estado, se detalla el panorama de la participación política de las mujeres afro:

Hoy tenemos una amplia participación de mujeres afro en diferentes puestos del acontecer nacional, ejemplo de eso tenemos a una negra de Old Bank como ministra de turismo, otra de Old Bank como magistrada de la corte suprema de justicia, dos mujeres embajadoras afros en Jamaica y Corea del Sur. En cuanto a la región tenemos la participación de mujeres negras como decanas en la Universidad BICU, rectora afro en la URACCAN, Corn Island y Bluefields con vicealcaldesas de la etnia Creole. La presidenta del consejo regional es una mujer y en el caso del sur tenemos más mujeres concejales que hombres... hemos avanzado, pero falta mucho por hacer para lograr una participación justa e igualitaria. (Persona trabajadora del Estado, entrevista).

Este listado de mujeres solo muestra el cumplimiento de la ley 50/50 por parte del Estado, más no garantiza la participación plena e irrestricta de estas mujeres en los espacios de poder. Mucho menos en sectores clave de toma de decisiones económicas como podrían ser ministerios vinculados a la producción. Una participación tokenística⁸ es igual o peor que no tener participación del todo, porque va sumado al robo de agencia⁹ y la capacidad de elegir y actuar en favor de tus conciudadanas. Sobre esto Woods se cuestiona: "...cuando dicen que Nicaragua tiene el Estado con más mujeres participando en la vida política, ¿realmente estas mujeres están tomando decisiones o solo están ejecutando órdenes? y hace reflexión en que la participación no es solo estar presente físicamente, la participación es tener poder de decisión y tener el poder de elegir, en este país y en este momento crítico en el que se encuentra Nicaragua a nivel político solo cinco o seis personas deciden el resto acata órdenes" (Woods, en entrevista).

En este respecto no todo es negativo, como lo mencionamos a lo largo de este estudio, las mujeres negras están al frente y centro de las acciones afirmativas que se están dando en la Costa Caribe, en el proceso de demarcación, los movimientos sociales en favor de la preservación de la cultura, esto también tiene un rostro femenino a la cabeza y es meritorio mencionarse.

Lo que queda claro es que existe una necesidad de darle respuesta a las problemáticas que enfrentan las mujeres desde todos los ejes sectoriales ya que se evidencia que sus problemáticas se entrecruzan con casi todos los determinantes sociales por lo que las soluciones también deben estar planteadas desde múltiples focos de análisis. Es importante reconocer que las barreras que enfrentan estas mujeres se deben a la instauración de paradigmas de explotación que se siguen reproduciendo a nivel estatal. La necesidad de un enfoque interseccional en el planteamiento de soluciones es imperativa para el desarrollo de las mujeres afro, desde políticas y acciones afirmativas que las coloquen al frente y centro de las prioridades estatales. Por otro lado, hay que reconocer que la legislación del país sigue perpetuando la invisibilización y se nota la ausencia de poblaciones diversas en los espacios de toma de decisión por la incapacidad estatal de notar estos vacíos en la norma, todavía hay un largo camino que recorrer, pero es importante dejar claro que nada será para ellas sin ellas.

8 Tokenismo podría definirse como la práctica de hacer algo (como contratar o colocar en un sitio visible a una persona no blanca) solo para evitar críticas y dar la impresión de que todas las personas están siendo tratadas de manera justa. Recuperado de: <https://afrofeminas.com/2020/07/26/cual-es-la-diferencia-entre-tokenismo-y-diversidad/>

9 (Sustantivo) La capacidad de un individuo para elegir activa e independientemente y para realizar cambios; libre albedrío o autodeterminación.

CONCLUSIONES

El Estado de derecho se deteriora a pasos agigantados en Nicaragua, como consecuencia de la amplia violación a Derechos Humanos por parte de la dictadura de Ortega Murillo. Esto dificulta la garantía de derechos de todos los grupos vulnerables, incluidas las mujeres afrodescendientes de Nicaragua. Teniendo en cuenta que la realidad de las mujeres Afrodescendientes es verdaderamente precaria, como lo hemos evidenciado a lo largo del estudio, sin un sistema democrático apegado a la ley y que garantice elecciones libres y transparentes, la realidad de estas mujeres solo está destinada a empeorar en los próximos años. Es muy difícil que se puedan enfocar recursos y la atención estatal necesaria para empezar a idear estrategias de inclusión que beneficien a estas mujeres.

Existe una necesidad inminente de reestructuración estatal desde sus cimientos, donde se incluya una participación importante y activa de mujeres afrodescendientes en puestos de toma de decisión. Es necesario que se empodere a estas mujeres para darle respuesta a sus propias problemáticas, sin la intervención del gobierno central, ya que ellas son las que conocen mejor que nadie la realidad de la región y, por ende, son las que podrían proponer las soluciones que mejor se adapten a su realidad. Para esto, se necesitan reformas legales desde las regiones autónomas para las regiones autónomas.

Por otro lado, se debe poner en práctica lo establecido en la ley de autonomía y procurar moderar la intervención del gobierno central en los asuntos de la Costa Caribe, como un mecanismo para garantizar que las voces afrodescendientes no sean opacadas por las personas que han llegado a invadir el territorio afro e indígena. La tierra tiene una importancia invaluable para las comunidades afrodescendientes y su identidad está ligada a los bosques y al mar, por esta razón se deben garantizar los mecanismos necesarios para que las personas puedan vivir y desarrollarse de manera digna y plena en su territorio, mediante estrategias para dinamizar la industria y atraer trabajo sostenible a la Costa Caribe.

En el capítulo segundo hemos sistematizado la existencia de leyes que protegen a las mujeres afrodescendientes en Nicaragua y el mundo. Desde la ratificación de la Declaración y Programa de Acción de Contra el Racismo, la

Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas, del 2001, hasta la ley nacional Ley 757 sobre el trato digno y equitativo a pueblos indígenas y afrodescendientes de 2011.

Aunque el Estado de Nicaragua ha hecho una labor meritoria con la aprobación de los tratados y convenios internacionales en materia de protección a la mujer y de personas afrodescendientes, la realidad es que el racismo y la misoginia fundamentados en estereotipos siguen muy presentes en las estructuras sociales y estatales del país. Actualmente no existen mecanismos de acción afirmativa que posibiliten estos cambios a corto y mediano plazo. Incluso dentro de las leyes se ha identificado que no se cuentan con estatutos claros para la incorporación y participación plena de las mujeres afrodescendientes, reduciéndolas a ser normadas bajo estatutos que no las representan ni mejoran su situación particular. Para hacer una comparación simple: es como darle un zapato de una talla muy pequeña a una persona y forzarla a que corra una maratón con ellas y esperando resultados positivos. Solo será doloroso e infructuoso. Lo mismo pasa con las leyes sin enfoque diferencial sobre estos grupos. Esta situación, dificulta su participación plena y el disfrute de sus derechos como ciudadanas nicaragüenses.

En esta tesis hemos visto que las mujeres afrodescendientes siguen siendo excluidas, violentadas y discriminadas de manera sistemática. Se ha evidenciado, especialmente a partir del relato recogido en entrevistas, que el sistema sigue reproduciendo patrones coloniales de discriminación materializados en sesgos y estereotipos de género y raza que se han instalado en el ADN del Estado nicaragüense e incluso se manifiestan en la normatividad del país y que resultan en la exclusión de las mujeres afrodescendientes del mercado laboral. Este tema en particular debe empezar a abordarse desde un enfoque de políticas públicas orientadas a combatir el racismo y el sexismo en el país.

La famosa “unidad en la diversidad” sigue siendo una utopía cada día menos lograble ya que la autodeterminación de estos pueblos sigue siendo ultrajada con cada censo en donde no se contabilizan a poblaciones afrodescendientes, en cada mesa donde no se incluya a mujeres negras y en cada familia que se separa cuando la mujer que tiene que migrar fuera de su comunidad en búsqueda de mejores oportunidades. Como hemos señalado en toda la investigación, no alcanza con que el Estado incluya leyes que aparentemente recogen estas problemáticas si luego no las aplica o no lo hace de manera diferenciada para estas poblaciones.

Por su parte, hemos visto también que los determinantes socioeconómicos juegan un papel fundamental para que estas mujeres accedan en igualdad de condiciones al mercado laboral, por lo que esta meta será inalcanzable hasta que se salden esas deudas de igualdad que tiene el Estado con las personas afrodescendientes de la Costa Caribe nicaragüense en todos los ámbitos: educación, vivienda, salud, infraestructura, dinamización del empleo en la región entre muchos otros determinantes que representan barreras estructurales sin subsanar. Para esto debe hacerse un estudio de las políticas públicas existentes en el país y plantear una reestructuración de los mecanismos de respuesta para atender las necesidades puntuales de las comunidades donde habitan estas mujeres, a fin de crear un plan de acción con enfoque interseccional que aborde cada determinante desde un

lente de raza y género, asegurando mayor efectividad en la implementación. Esto presupone una continuación de esta investigación, a fin de poder aportar desde el campo académico a proveer información factual, documentada y sistematizada sobre estas poblaciones y las políticas públicas que les impactan.

A través de esta tesis también se pudo evidenciar que existe mucho hermetismo alrededor del acceso a información en Nicaragua por parte del Estado. Fue evidente que la falta de acceso a la información va más allá de la falta de recursos de inversión en el levantamiento de datos. La falta de información pareciera ser deliberada, ya que como bien lo dijo el novelista Tom Clancy “si puedes controlar la información, puede controlar a la gente.” Las personas tienen temor de cuestionar el actuar estatal por miedo a represalias, y esto limita aún más el acceso a información en general y especialmente, sobre la situación de mujeres afrodescendientes.

En el transcurso de esta investigación no se ha logrado encontrar cifras publicadas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, que es la entidad encargada de recopilar casos de denuncia por racismo. Esto advierte de dos situaciones: no existen los mecanismos de denuncia apropiados y de público conocimiento, o el segundo y más grave escenario, es que las mujeres víctimas simplemente no saben reconocer cuándo están siendo víctimas de discriminación racial y misoginia. Porque una tercera opción, que no existan casos de violación de derechos humanos ligados a la intersección de raza y género en el mercado laboral, hemos constatado en esta tesis que simplemente no es válida.

Asimismo, también hemos visto que no existe un panorama claro sobre la actuación de las empresas y entidades frente a la participación de mujeres afrodescendientes. No se está documentando ni monitoreando el actuar de las instituciones contratantes para garantizar una inclusión plena, en este particular no existe claridad sobre el rol del Ministerio del Trabajo como promotor de este proceso. Tampoco ha sido posible recabar información de la mayoría de los ministerios respecto del colectivo estudiado, ya que no se han publicado informes desagregados por género y raza/etnia, y lo que si se han publicado en materia laboral, no cuenta con información concreta o un lenguaje y estructura de fácil interpretación, lo que dificulta aún más el trabajo social y humanitario reforzando el desconocimiento.

El cierre de las organizaciones no gubernamentales y la persecución de líderes y activistas humanitarios también fue un hallazgo evidenciado a lo largo de esta investigación, lo que advierte que la situación de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe podría empeorar ya que para algunas comunidades su único apoyo externo eran estas instituciones que el gobierno actual se empeña en silenciar.

Todo esto claramente dificulta la creación de acciones afirmativas, además de ser muy peligroso, ya que representa otra manera en que el Estado muestra su despreocupación por dar respuesta a este y muchos otros problemas de Derechos Humanos que afectan a todas las personas nicaragüenses. Es importante contar con información actual, veraz y objetiva, además es deber del Estado el de asegurar el acceso a información pública. Esta ausencia de datos se puede superar

al darle cumplimiento a las recomendaciones por parte de la CEDAW y otros organismos de Derechos Humanos, ya que lo que no se nombra no existe y esta ha sido la premisa fundamental bajo el cual se siguen violentando los derechos de las mujeres afrodescendientes en Nicaragua.

Por último, lo que hemos constatado a lo largo de esta investigación es que, la situación de las mujeres afrodescendientes no da espera, como lo evidenciamos a lo largo de la investigación las mujeres afrodescendientes están en desventaja ligadas a los determinantes socioeconómicos que dificultan su participación igualitaria en el mercado de trabajo, y en otros ámbitos de su vida como bien lo evidencian los datos. Otro hallazgo que queda constatado es que los mecanismos legales carecen de filtros interseccionales y de participación de minorías en su diseño ya que las mujeres afro siguen siendo invisibilizadas a través de las mismas leyes que deberían empoderarlas.

Queda mucho trabajo por hacer, en definitiva, existe una gran labor de relevamiento de datos que me gustaría hacer para seguir sustentando este tema, ya que veo con desconcierto los reportes de la CEPAL, entre otros organismos que trabajan sobre estos temas, y noto el vacío investigativo que rige en Nicaragua, lo cual me alienta a seguir indagando sobre el tema. Por otro lado, como se ha podido constatar a lo largo de la investigación, el aporte de datos por parte de empresas privadas ha sido nulo, otra vez, por esta dificultad de acceso a la información de las empresas. Con el alto índice de informalidad laboral que existe en Nicaragua, donde más del 80% de las personas trabajan de manera informal, es imperativo explorar cuáles son las situaciones de estas mujeres en las empresas, ya que la informalidad muchas veces va de la mano de la violencia y la discriminación.

El acercamiento académico a este tema no ha sido fácil para mí, ya que, al ahondar en los testimonios de injusticias y atropellos a la dignidad de estas mujeres, de las que formo también parte, se erige un fuerte reto. Como humanistas, lo que nos convoca es hacer de lo injusto, lo justo. Es por esto que sin duda seguiré trabajando para brindar aportes que permitan dar agencia a estas mujeres desde las trincheras de la investigación.

ANEXOS

Formato: Preguntas de investigación para entrevistas a mujeres y grupo focal

1. Cuéntenos de manera resumida su experiencia en el mercado laboral nicaragüense y si ha tenido que migrar de manera interna (a la capital u otro departamento) o externa (al extranjero) por trabajo.
2. ¿Ha tenido algún tipo de dificultad personal, económica o espacial (refiriéndose a distancias o ubicación geográfica) que han impedido su acceso y/o permanencia en un empleo? Si su respuesta es sí, por favor desarrolle su respuesta.
3. Podrías enumerar según su criterio y experiencia cuales son las 5 principales barreras que enfrenta una mujer afrodescendiente de la costa caribe nicaragüense para acceder y permanecer en el mercado laboral, enumere por grado de importancia.
4. ¿Qué papel ha tenido la vida familiar y de pareja el acceso y permanencia en el empleo?
5. ¿De qué manera ha influido el aspecto racial en tu contratación y permanencia en empleos?
6. ¿Qué papel ha tenido tus creencias, cultura y/o religión para el acceso y permanencia en empleos?
7. ¿Cómo se promueven y aplican las leyes que promuevan la inclusión y el desarrollo de las mujeres creole en el mercado laboral? Puedes detallar con ejemplos
8. Basado en sus experiencias, ¿Qué relación tiene su raza y el hecho de ser mujer en el acceso y/o permanencia en algún trabajo?

Formato de entrevista 2: Líderes, activistas y especialistas

¿Cuál es la situación de las mujeres afrodescendientes de la Costa caribe nicaragüense en materia de trabajo? ¿Creé que existen desigualdades estructurales ligados específicamente a la raza y al género en materia laboral?

1. ¿Cómo impactan algunos determinantes socioeconómicos como educación, salud, ciclos de pobreza estructural, diferencia racial y cultural, inequidad de género, entre otros en el acceso y permanencia en el mercado laboral?
2. ¿Cuáles son las principales barreras internas y externas de acceso al mercado laboral que enfrentan las mujeres afrodescendientes de la Costa caribe nicaragüense? (Siendo las barreras internas: las barreras familiares y las barreras externas: las barreras sociales, económicas y del mercado laboral, institucionales, espaciales ¿De las barreras que identificas crees que algunas estén ligadas a la raza y al género? Sí o no y ¿Por qué?

3. ¿Crees que la migración en búsqueda de empleo está teniendo algún efecto en la cultura y modo de vida de las mujeres afrodescendiente? Si o no y ¿Por qué?
4. ¿Qué mecanismos legales e institucionales conoce usted que existan para promover y fortalecer la inserción al mercado laboral de las mujeres afrodescendientes de la Costa Caribe Nicaragüense?
5. ¿Cómo se ha incorporado el principio de la no discriminación por raza y género en las políticas y leyes en la costa caribe nicaragüense garantizando la participación de la mujer en los procesos de desarrollo de la región? Por ejemplo, en el proceso de demarcación, el cual tiene un impacto significativo en el desarrollo de la mujer en la región y por ende un dinamizador de empleabilidad, ¿Qué mecanismos se han implementado para la participación equitativa de la mujer afrodescendiente en estos procesos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia de geografía e historia de Nicaragua (2020, 23 de agosto). *Index*. Recurso digital disponible en <https://www.aghn.edu.ni/>
- ACNUR (2021). *ACNUR pide más apoyo para las personas nicaragüenses forzadas a huir*. 16 de abril, disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/4/607a289b4/acnur-pide-mas-apoyo-para-las-personas-nicaraguenses-forzadas-a-huir.html>.
- (2020). *Más de 100.000 personas forzadas a huir de Nicaragua tras dos años de crisis política y social*. 10 de marzo, disponible en <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2020/3/5e67b6564/mas-de-100000-personas-forzadas-a-huir-de-nicaragua-tras-dos-anos-de-crisis.html>.
- Álvarez, A.L (2015). *Avances y desafíos del empoderamiento de las mujeres en Nicaragua*. Managua, s. d.
- Amnistía Internacional (2021). *Nicaragua: La desaparición forzada es la nueva táctica para reprimir*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/08/nicaragua-enforced-disappearance-is-the-new-tactic-for-repression/>
- Ayerdis, W. (2018). “Mercado laboral y género”. *REICE Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas Abriendo Camino al Conocimiento*, 6(12). <https://doi.org/10.5377/reice.v6i12.7508>.
- Bango, J. (2020). “Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”. ONU, *Mujeres con datos*. Disponibles en: <https://www.cepal.org/es/documentos/cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19>.
- BCN (2021). *Remesas mensuales*. Disponible aquí: <https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/estadisticas/siec/datos/1a.2.1.04.htm>.
- Bello, Á. y Rangel, M. (2000). *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe (LC/R.1967)*. Santiago, Comisión.
- Butler, K. (2001). “Defining diaspora, refining a discourse”. *Diaspora*, 10(2), 189-219.
- Carneiro, S. (2009). “Ennegrecer el feminismo”. *Movimiento, Agencia Cubana de Rap*, 7, 47-50.
- Crenshaw, K. (1993). *Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black*

- feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. Routledge.
- CEJIL (2016). “Nicaragua: CIDH amplía protección a comunidades miskitas por riesgo inminente de ataques”. Recurso electrónico disponible en <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/nicaragua-cidh-amplia-proteccion-a-comunidades-miskitas-por-riesgo-inminente-de-ataques/>
- Chevalier, A. y Viitanen, T. (2003). “The long-run labour market consequences of teenage motherhood in Britain”. *Journal of Population Economics*, s. d.
- Cumes, A. (2004). “Aquí no hay racismo, aquí hay interculturalidad...”. En *Racismo en Guatemala*. Guatemala, Siglo XXI.
- Cuso International (2017). *Barranquilla, análisis de las barreras de acceso y permanencia de mujeres, jóvenes y víctimas a un empleo formal*. Empleo Para Construir Futuro, ISBN978-958-59527-1-3. Recuperado de <https://empleosparaconstruirfuturo.org/producto/barranquilla-analisis-de-las-barreras-de-acceso-y-permanencia-de-mujeres-jovenes-y-victimas-a-un-empleo-formal/>
- Davis, A. (2017). “Cuando la mujer negra se mueve, toda la estructura de la sociedad se mueve con ella”. *El País* [en línea]. Disponible e en https://elpais.com/internacional/2017/07/27/actualidad/1501114503_610956.html.
- Euraque, D.A., y Martínez García, Y. (2013). “África y la diáspora africana en los programas curriculares en centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 39 [fecha de Consulta 11 de julio de 2021]. ISSN: 0377-7316. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15233381003>.
- Fábia Prates. Entrevista recuperada de <https://www.goethe.de/ins/uy/es/kul/fok/hum/21249390.html> entrevista a roges.
- Federici, S. (2004). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Goett, J.A. (2010). “Memoria social de las mujeres criollas. Política y derechos sobre la tierra de afrodescendientes en Nicaragua”. En Hoffmann, O. (Ed.), *Política e identidad : Afrodescendientes en México y América Central*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. DOI :10.4000/books.cemca.242.
- Gordon, E. (1998). *Disparate Diásporas. Identity and Politics in an African- Nicaraguan Community*. Institute of Latin American Studies. Austin: University of Texas Press.
- Gordon, R. Jr. (2005). *Ethnologue: Languages of the World* (15.ª ed.). Dallas: SIL Internacional Versión. Disponible en: <https://www.lamjol.info/index.php/RCI/article/view/290/7342>.
- Gudmundson, L. (2009). “Africanos y afrodescendientes en Centroamérica: fuentes y estrategias recientes para su estudio”. En *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* [En línea], 18 de diciembre 2009, consultado el 22 de agosto 2021, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/57996> ; DOI: 10.4000/nuevomundo.57996.
- Guimarães, A.S. (1999). *Raça e os estudos de relações raciais no Brasil*. San Pablo: Novos estudos CEBRAP.
- Hasenbalg, C.A. (1979). *Discriminação e desigualdades Raciais no Brasil*. Río de Janeiro: Graal.
- Hooks, Bell (2003). “Feminist: A movement to end sexist oppression”. En McCann y Seung-Kyung (Eds.), *Feminist Theory Reader*. Nueva York: Routledge.

- INIDE(2020). *Perfil demográfico de Nicaragua*. Disponible en https://pronicaragua.gob.ni/media/publications/Perfil_Demografico_2020_PWsyOuB.pdf.
- Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos de Nicaragua (2021). *Una crisis de derechos humanos sin resolver. Análisis de las detenciones arbitrarias, procesos judiciales sin garantía y persecución política*. s. d.
- Lamas, M. (2000). “Diferencias de sexo, género y diferencia sexual”. *Cuicuilco*, 7(18). Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35101807>.
- Lupica, C. (2015). “Instituciones laborales y políticas de empleo. Avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres”. Publicación de las Naciones Unidas (ISSN 1564-4170 LC/L.3977). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37819/S1500198_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Martínez, F. (2009). “La cuestión racial de Cuba y este número de Caminos”. *Caminos. Revista cubana de pensamiento sociotológico*, s. d., La Habana.
- Medina, R. (2018). “Feminismos periféricos, otros feminismos. Una genealogía feminista decolonial por reivindicar”. *Revista Internacional De Pensamiento Político*, 8, 53-79. Recuperado a partir de <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3658>.
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Cuestiones de antagonismo*. Madrid: Akal.
- (2007). “El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto” (pp. 25-46). En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (Comps.), *El Giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bootá: Siglo del Hombre (Serie Encuentros)
- (2010). *Desobediencia Epistémica. Retórica de la Modernidad. Lógica de la Colonialidad y Gramática de la Descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del Signo (Razón Política).
- Ministerio de Educación de Nicaragua (2019). “Plan de pueblos indígenas y afrodescendientes PPIA”. *Managua*. Disponible en: https://www.mined.gob.ni/biblioteca/wp-content/uploads/2019/04/PPIA-ACE_AME-COVID-actualizado-30-nov-2020.pdf.
- Moise, B. (2014). *Análisis de la incidencia político-social de las Organizaciones No Gubernamentales en Nicaragua*. (Tesis de pregrado). Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Morrison, J. (2020). “Trabajando como negra: mujeres afrodescendientes en el mercado laboral”. s. d. Recurso electrónico recuperado de <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/mujeres-afrodescendientes-en-el-mercado-laboral/>
- Naciones Unidas (2004). “Colonialidad, conocimiento y diáspora afro-andina: Construyendo etnoeducación e interculturalidad en la universidad”. En *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia, Popayán*, Editorial Universidad del Cauca.
- OIT(2018). “La economía informal emplea más de 60 por ciento de la población activa en el mundo”, 30 de abril 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang--es/index.htm.
- (2019). “Panorama Laboral Temático 5: Mujeres en el mundo del trabajo. Retos

- pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe”. Lima: OIT. PAOH (2006). “Un Informe de la Evaluación de los Sistemas de Salud Mental en Nicaragua, El Salvador y Guatemala utilizando el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental de la OMS (IESM-OMS) OPS”. Disponible en: Nicaragua_ElSalvador_Guatemala_WHO-AIMS_Report2.pdf.
- Piscopo, J. (2015). “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 27-49.
- (2016). “Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos: Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política”. *Política y Gobierno*, xxxiii(2), 471-492.
- Porto-Gonçalves, C. (2009). *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Geografía de los movimientos sociales en América Latina*. Caracas: IVIC.
- Quijano, A. (2005). “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quinn, H. y Sandino, S. (2013). s. d. [*Ciencia e Interculturalidad*, 13(2), año 6, . Consultado el 3 de julio de 2021. Disponible en: <http://repositorio.uraccan.edu.ni/198/1/RESUMEN4.pdf>.
- Red de Mujeres Afro latinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora Nicaragua (2014). *Informe, Estudio sobre la economía de subsistencia de las mujeres ciudades de Bilwi y Bluefields. Regiones Autónomas de la Costa Caribe Norte y Costa Caribe Sur (RACCN – RACCS)*. s. d.
- Red de Mujeres Afro latinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora Nicaragua (2017). *Reporte Examen periódico universal (EPU) desde las voces de mujeres afrodescendientes*. Recuperado de <http://www.mujeresafro.org/publicaciones/investigaciones/>.
- Rodney, W. (1972). *De cómo Europa subdesarrolló a África*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodriguez, E. (2016). “Nuevas escritoras nigerianas: Chimamanda Ngozi Adichie”, *Asparkia. Investigación feminista*, 28, 33-49.
- Roncal, F., Mérida, V. y Grajeda de Paz, M. (2007). *Educación Bilingüe Intercultural*. Guatemala: s. e.
- Silva, J. (2019). “Crisis institucional hunde más en la pobreza a Nicaragua”. *Havana Times en español*, 24 febrero. Disponible en: <https://havanatimesenespanol.org/reportajes/crisis-institucional-hunde-mas-en-la-pobreza-a-nicaragua/>
- Vergara, A. y Arboleda, K. (2014). “Feminismo afrodiaspórico. Una agenda emergente del feminismo negro en Colombia”. *Universitas Humanística*, 78, 109-134. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.UH78.fafn>.
- VIII Censo de Población y IV de Vivienda (2005). 24 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.inide.gob.ni/docu/censos2005/CifrasCompleto.pdf>.
- Walsh, C. (2007). “Lo afro en América andina: reflexiones en torno a luchas actuales de (in)visibilidad, (re)existencia y pensamiento”, *Journal of Latin American Anthropology*, 12(1).
- Weisberg, D. (Ed.) (s.f.). *Feminist Legal Theory: Foundations*. Philadelphia: Temple University Press.
- Whitehead, A. (1979). “Some Preliminary Notes on the Subordination of Women”. *IDS. Bulletin*, 10(3), 10-13.

Williams, M. (1916). *Anglo-American Isthmian Diplomacy, 1815-1915*. Washington: American Historical Association.

Woods, S. (2002). *A Major Research Paper submitted to the faculty of Interdisciplinary Studies in fulfillment of the requirements for the degree of Master of Interdisciplinary Studies*. Bluefields: Graduate Program in Interdisciplinary Studies.

Convenciones y tratados

Carta de Las Naciones Unidas, San Francisco, el 26 de junio de 1945 disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>.

Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer , 8 de diciembre de 1979, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y ratificada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belém Do Pará”, sancionada en Brasil en el año 1994, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

Conferencia Internacional del Trabajo, en su 109 reunión de 2020.

Declaración Universal De Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París y ratificada por Nicaragua en el año 1970. NU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> [Accesado el 1 Octubre 2021]

Jurisprudencia

Asamblea Nacional. Ley 648. ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, Aprobada el 14 de febrero del 2008 pp.1-6.

Asamblea Nacional. Ley 717, creadora del fondo para compra de tierras con equidad de género para Mujeres Rurales, Diario Oficial N°. 111, 5 de mayo de 2010.

Asamblea Nacional. Ley 718, No. 111, de protección a las familias en las que hay embarazos y partos múltiples, 14 de junio de 2010.

Asamblea Nacional La Ley 757, de trato digno y equitativo a pueblos indígenas y afrodescendientes, 26 de mayo 2011.

Asamblea Nacional. Ley N°28, No. 186, Estatuto de autonomía de las regiones de la costa atlántica de Nicaragua, 2 de octubre de 2003.

Constitución de la República de Nicaragua, (CPN). P157 19 de noviembre de 1986, Nicaragua [Const]. art. 27.74.

Estudios publicados por agencias internacionales

CEPAL. (2017). Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2018).

Mujeres Afrodescendientes en Latinoamérica y el Caribe deudas de igualdad
Publicación de las Naciones Unidas LC/TS.2018/33. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43746/4/S1800190_es.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2017). Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. LC/TS.2017/121. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42654-situacion-personas-afrodescendientes-america-latina-desafios-politicas-la>.

OITa (2018) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_587544.pdf.

INICIATIVAS DE PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ARGENTINA

La trama detrás
de la experiencia local

Carmen Ryan

Directora: Pilar Arcidiácono

AGRADECIMIENTOS

Termino esta tesis y el proceso que cierra llena de agradecimiento. Se trató de un ciclo de formación muy deseado y que pude llevar adelante gracias al apoyo de mi familia y amigos. Quiero agradecer muy especialmente a Luis y Anita que son mi familia. A Luis por acompañarme amorosamente, impulsarme, leerme y escucharme pensar en voz alta. También por gestionar los cambios de horarios y logística que me permitieron cursar, escribir y poder llevar adelante este proyecto, que era mío, pero acompañó hasta hacerlo parecer una meta familiar. A Anita por tenerme paciencia y aceptar los días en que quedaron poquitos ratitos para jugar juntas.

A mi directora Pilar Arcidiácono le estoy profundamente agradecida. En este proceso me enseñó muchísimo y acompañó con tanta energía, que no me permitió acordarme que pensé que no podía. Las tutorías son un privilegio enorme y su acompañamiento hizo que la tarea de escribir no fuera nada solitaria. En cada devolución sentí que había un arte muy especial en su capacidad de hacer todas las críticas necesarias, pero asegurando que estén llenas de entusiasmo e impulso para seguir adelante.

A las autoridades, el equipo administrativo y las y los docentes de LATMA. Cursar la Maestría en Democratización y Derechos Humanos del CIEP-UNSAM fue una experiencia llena de aprendizajes y una oportunidad por la que estoy profundamente agradecida. Además, en un año muy particular por los desafíos que nos trajo la pandemia, acompañaron y motivaron con mucha calidez aun cuando no nos hemos visto nunca personalmente. A las compañeras y compañeros de la cohorte que fueron un sostén y muy especialmente a las que cuento ahora como nuevas amigas. La sororidad en la cursada, en la lectura cruzada, y el apoyo para seguir adelante fue una constante de la que me llevo mucho aprendizaje, y la claridad de que es la única forma de construir feminista. En ese sentido, quiero agradecer a Constanza Lopez por la lectura atenta y los comentarios.

También estoy agradecida con Silvi Zimerman, ya que cuando empecé a estudiar en el grado me abrió la puerta al trabajo y a los debates sobre los derechos humanos haciendo que todo sea posible y volvió a impulsarme en esta instancia,

aconsejándome en la elección del programa y la postulación. En mi desarrollo profesional tuve la fortuna de encontrarme con gente capaz y súper generosa, sin quienes nunca hubiera llegado a esta tesis. El equipo del CELS, donde encontré por primera vez de la mano de las DESCquis las discusiones sobre política fiscal, presupuesto y derechos. En el CELS me recibieron y enseñaron muchísimo y aun cuando ya está lejos en el tiempo, siempre les estoy agradecida porque sé que mi desarrollo profesional hubiera sido otro sin los aprendizajes que obtuve allí. Aun cuando hace una década que me fui del CELS, me llevé de allí gente que ahora es mi familia. Entre ellas a Andrea Pochak, que me sigue enseñando con paciencia y acompañando en todo lo que intento emprender.

De todas mis experiencias profesionales aprendí mucho, pero en la DNDH aprendí de feminismo, sororo e inclusivo y por los derechos de la diversidad, de gestión pública y mucho de amistad. Siguen siendo el grupo diario de apoyo, sin importar el tiempo que haya pasado.

También estoy agradecida con el equipo y las colegas de ACIJ que me abrieron la puerta a trabajar en esta agenda con tanta generosidad. Me permitieron conocer referentes de diferentes latitudes y sectores de los que aprendí mucho. De todas las organizaciones socias en la agenda de presupuesto y derechos, muy especialmente estoy agradecida con el equipo de IBP y el CESR, que en tantas jornadas me enseñaron de transparencia fiscal y de derechos humanos.

Más cerquita en el tiempo, las colegas de los equipos de ONU Mujeres y de la Dirección Nacional de Planificación, Seguimiento y Gestión de la Información del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, por el trabajo compartido que me permitió investigar los presupuestos con perspectiva de género y diversidad, y encontrar en ellos una herramienta práctica.

Y también, a les colegas de Fundación Huésped que me abrieron un nuevo desafío profesional y, desde allí, acompañaron esta última parte del proceso, permitiendo con mucha paciencia ajustar las condiciones de mi trabajo para que fuera posible.

INTRODUCCIÓN

Entre 2015 y 2021, el Presupuesto con Perspectiva de Género pasó de ser una herramienta utilizada por un municipio pionero en políticas de género, a ser agenda del Estado Nacional y una política en desarrollo para catorce provincias. La iniciativa nacional, y las experiencias subnacionales desarrolladas antes y después de ella, se suman a un concierto de voces internacionales que nos hablan sobre la potencialidad de incorporar la perspectiva de género a las cuentas públicas.

Se trata de experiencias que, con orígenes muy diversos, tanto en sus fuentes teóricas como en sus dinámicas institucionales, se nutren de la economía feminista, el enfoque de derechos y los desarrollos en la agenda de transparencia presupuestaria para sujetar la política fiscal a las políticas para la igualdad y no a la inversa.

A pesar de la diversidad de iniciativas que agrupan las nociones de presupuestos con perspectiva de género —o presupuestos sensibles al género, o para mujeres, como se han llamado a lo largo del tiempo— todas ellas coinciden en el cruce de dos elementos: el análisis desde la perspectiva de género de una parte o de toda la política fiscal.

Aún cuando la política fiscal determina el acceso efectivo a la gran mayoría de los derechos, sus procesos, normas e instituciones se desarrollan en su mayoría fuera del control constitucional y de convencionalidad¹ que corresponde a las políticas públicas cuyo resultado se asocia a la garantía o restricción de libertades y derechos fundamentales. Se han enarbolado argumentos como el carácter técnico, la necesidad de las autoridades de poder definir con autonomía las políticas económicas, la falta de relación directa con los derechos, entre otros, para justificar el mantenimiento de este sector de la política pública fuera de las instancias de control, debate y participación propios de otras políticas.

¹ Llamamos control de convencionalidad o de constitucionalidad al ejercicio de analizar si las acciones del Estado dan cumplimiento a las normas convencionales o constitucionales. Argentina incorporó en la reforma constitucional de 1994 el art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que establece una serie de compromisos internacionales en materia de derechos humanos a los que asignó jerarquía constitucional. Esto quiere decir, tal como lo ha establecido nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, que las políticas públicas o acciones de los diferentes poderes del Estado, deben respetar dichos compromisos para encontrarse en el marco jurídico constitucional.

Si bien la relación entre los derechos y el presupuesto es relativamente sencilla de vislumbrar, como veremos a continuación, este vínculo se vuelve mucho más difícil de ver si invertimos los términos. El presupuesto muchas veces no parece responder a los derechos y, menos aún, encontrarse determinado por las normas que rigen el sistema de derechos humanos y que se encuentran en la cúspide de nuestro sistema normativo.² A pesar de este virtual desacople, el feminismo, de la mano de la economía feminista y referentes de diferentes sectores, logró trascender las conceptualizaciones eminentemente técnicas del sistema presupuestario y sus ciclos para acceder a debatir en su interior desde categorías de política y de acceso a derechos. El ingreso del feminismo en el ciclo del presupuesto ha traído cambios sustanciales en diferentes lugares y ofrece un nuevo marco para una conversación que se encontraba estancada.

Desde los derechos humanos y la economía feminista, diversos actores promovieron intervenciones sobre el campo presupuestario que lo constituyeron en un terreno en disputa. Alrededor del mundo, las iniciativas de presupuesto con perspectiva de derechos o de género han logrado ganar legitimidad y permitieron visibilizar el impacto de las decisiones de las autoridades en los congresos y los poderes ejecutivos sobre la garantía de los derechos de las mujeres y, en contadas iniciativas, de las femeneidades y diversidad sexual. Estas experiencias han logrado impulsar el avance de una agenda progresiva por los derechos de las mujeres, facilitar la identificación de tendencias regresivas y proteger políticas necesarias para garantizar sus derechos.

Los compromisos en materia de derechos humanos han abierto una serie de puertas y oportunidades para promover este tipo de iniciativas que, tanto como formas de análisis o como herramientas para favorecer el diseño de políticas equitativas, buscan avanzar hacia la igualdad de género. El desarrollo de buenas prácticas desde las políticas públicas también contribuye a su incorporación en el abanico de herramientas que los Estados utilizan.

La propuesta de esta línea de investigación surge de integrar mis experiencias académicas y profesionales. La pregunta sobre el financiamiento de las políticas que garantizan derechos me acompaña desde mis primeras experiencias profesionales en organismos de derechos humanos, y esto me llevó a formarme como abogada orientada en derecho tributario. Mis estudios de posgrado, enfocados en el diseño y la evaluación de políticas públicas, surgieron como una necesidad de sintetizar y comprender los procesos que lleva adelante el Estado para diseñar e implementar medidas concretas intentando comprender las relaciones entre el ciclo del presupuesto y el ciclo de las políticas públicas de más largo aliento. En los últimos cuatro años, desde el rol de referente en temas de justicia fiscal en una organización de la sociedad civil, pude ver cómo el avance de las agendas de transparencia presupuestaria y revisión de la política fiscal para dar cumplimiento a los estándares internacionales y asegurar el cumplimiento de derechos,

2 Desde la reforma constitucional de 1994, Argentina incorporó a la cima de su sistema normativo una serie de compromisos internacionales en materia de derechos humanos previstos en el Art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y otros que el Congreso, con una mayoría agravada prevista en la misma norma, incorpore.

encontraron en los presupuestos con perspectiva de género una herramienta que permitía avanzar en cambios profundos que no se estaban logrando en otras agendas. Finalmente, en mi labor como consultora para organismos internacionales dedicados a promover los derechos de las mujeres tuve la oportunidad de profundizar este tema de interés. Esta oportunidad de formación me permitió profundizar en los conceptos y reflexionar sobre ellos de manera crítica incorporando otras herramientas de análisis.

1. Ajustando el foco en la relación entre los presupuestos y los derechos

Las decisiones que toman los gobiernos en el diseño y la implementación de la política fiscal son determinantes para el cumplimiento o no de los derechos humanos. Tanto los derechos económicos, sociales y culturales, como la garantía de las libertades individuales dependen del sistema presupuestario (Holmes y Sunstein, 2011). Esto se debe a que estas decisiones incluyen definiciones sobre la inversión o no para financiar políticas públicas, e incluso para contar o no con recursos para hacerlo. Y, como bien a puesto en evidencia el conocido ensayo³ de Holmes y Sunstein (2011), ninguna política pública puede llevarse adelante sin recursos que la financien.

Profundizar en esta afirmación, permite conocer la relación de los impuestos –como una de las formas en que los Estados obtienen recursos– y la política fiscal con los derechos. Nos brinda herramientas para identificar que las decisiones que toman los gobiernos en la implementación de políticas relacionadas con la recaudación de fondos y aquellas que definen los mecanismos para su inversión o gasto público son, en gran medida, determinantes del cumplimiento o no de los derechos humanos y de la construcción de una sociedad igualitaria.

Existe un vínculo doble entre el presupuesto y los derechos, una relación normativa y una relación instrumental (Chaparro Hernández, 2014). La primera, la relación normativa, refiere a las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos que los Estados deberían cumplir al diseñar, implementar y controlar su política fiscal. La literatura identifica una serie de compromisos que deberían ser especialmente considerados al definir las políticas fiscales, dos de ellos, poseen un vínculo intrínseco. La regla del uso del máximo de los recursos disponibles y el principio de progresividad se encuentran íntimamente relacionadas a la política fiscal, al punto que es difícil pensar en su cumplimiento sin entrar a analizar las políticas de gastos y recaudación.

La segunda relación refiere a que los presupuestos públicos ofrecen una ventana muy efectiva para acceder a las prioridades de política pública de un gobierno

3 Sobre este tema, Holmes y Sunstein (2011), elaboraron un elocuente ensayo, en el que muestran la falta de evidencia de una serie de prejuicios comúnmente naturalizados. Entre ellos, colaboran para desacreditar la fuertemente arraigada idea que considera que los derechos civiles y políticos no tienen costos –ni requieren del Estado más esfuerzos que no violarlos– mientras, los derechos económicos, sociales y culturales son onerosos. Tal como señalan los autores, el Estudio del gasto público, muestra que las elecciones que sostienen el sistema democrático son actividades muy costosas, al igual que lo es en muchos países financiar el sistema educativo. La diferencia entre los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y aquellos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, responde a una serie de cuestiones políticas, pero no reside en su costo que, en ambos casos, los determina.

determinado. Identificar en qué invierte y dónde recauda un Estado permite conocer en detalle los sectores de la sociedad que se intentan potenciar; si se busca redistribuir riqueza y de donde proviene; las prácticas y conductas que se promueven y aquellas que no, en términos prácticos y concretos. El análisis de los presupuestos públicos y de las políticas de recaudación desde una perspectiva de derechos ofrece evidencia valiosa sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, y permite identificar una serie de oportunidades de incidencia y exigibilidad.

Las dos aristas de esta relación, la normativa y la instrumental, marcan su importancia y carácter determinante para la garantía de los derechos. A pesar de ello, las instituciones que definen la política fiscal y la implementan, y las normas que sujetan esos procesos, no han incorporado de forma efectiva entre sus fundamentos a los derechos humanos. Su conexión solo queda en evidencia cuando se denuncian las violaciones a los derechos humanos que surgen de una política de gasto o de recaudación ciega a sus consecuencias en términos de justicia.

El presupuesto, en tanto oportunidad en que las autoridades definen el marco de prioridades del Estado y con ellas su política fiscal, constituye una herramienta clave en la gestión del Estado, que determina su funcionamiento en una serie de instancias y oportunidades.⁴ Es la ocasión en que se definen los recursos y sus fuentes. Cuando hablamos de presupuesto, hablamos de una acción que autoriza el gasto que permite o no llevar adelante políticas concretas, pero también de aquellas que las financian.

El ciclo del presupuesto refleja una serie de medidas encadenadas que, en conjunto, nos permiten hablar del presupuesto. Cuando hablamos del ciclo del presupuesto nos referimos a las acciones de formulación, debate y definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El ciclo del presupuesto en tanto instancia principal de definición de la política fiscal es una oportunidad polifacética. Es en sí misma un acto de planificación y definición de las acciones del Estado, de deliberación y de participación de los diferentes sectores políticos, de gestión y evaluación de las políticas públicas y de producción de información sobre ellas.

El presupuesto, en Argentina y en muchos países, es la oportunidad en que el Poder Legislativo interviene para definir las prioridades de gobierno junto con el Poder Ejecutivo, asegurando la deliberación y participación de diferentes sectores políticos. Siendo así, determina la democracia por el acceso a derechos, pero también por la participación de los diferentes sectores, el debate sobre el accionar del Estado y la transparencia. La información que debe producirse y publicarse a lo largo del ciclo del presupuesto es clave para conocer y asegurar la implementación de políticas públicas. Se trata de una instancia en que las disputas políticas se materializan en líneas y partidas que aseguran recursos y poder a sectores determinados. Tendencias a la opacidad, incumplimientos de los estándares internacionales, información falsa, errónea o presentada en términos poco claros por su tecnificación o por la falta de desagregación, pueden conducir a debilitar el proceso democrático y excluir a la ciudadanía de un debate en el cual resulta valioso que esté presente.

4 En esta línea, Horacio Corti (2017: 43) señala "Esta visión jurídico-constitucional de la hacienda pública no implica desconocer las dimensiones políticas y económicas del fenómeno financiero".

Estas ausencias no son casuales; el presupuesto dirime una distribución de recursos que puede favorecer a sectores desaventajados o contribuir a la concentración de riqueza en sectores privilegiados.⁵ Su debate importa tomas de posiciones teóricas sobre los caminos del desarrollo, y una gran cantidad de decisiones concretas que determinan beneficios o no a los diferentes sectores, grupos y colectivos. Sean estos colectivos vulnerabilizados o no.

Además de contar con intervenciones de diferentes sectores políticos, el ciclo del presupuesto es la única instancia reglada y obligatoria de planificación del Estado. No se trata de una mera asignación de prioridades políticas, es la oportunidad en que las diferentes agencias del Estado establecen proyecciones de actividades, metas concretas, instancias de evaluación y los baremos para dicha evaluación.

Es poco probable lograr la identificación de una actividad tan rica, al menos en potencialidad, en términos de producción de información pública y tan generalizada que alcance a todas las dependencias del Estado. Ya sea que estemos hablando de un Estado federal como el argentino, de Estados locales o municipales, el ciclo del presupuesto alcanza o debería alcanzar sus diversas acciones.

Esta instancia tan abarcativa es determinante del acceso a derechos humanos en general y de la igualdad de género en particular. Puede decirse que las definiciones sobre implementar o no políticas públicas para garantizar el acceso a determinados bienes y servicios, o la decisión de no hacerlo, tienen impactos concretos en las posibilidades de que numerosas personas puedan acceder a los derechos que les reconocen las convenciones internacionales de derechos humanos. Con esto quiero decir, aquellas definiciones sobre qué hacer con los recursos efectivamente obtenidos, son también determinantes para los derechos humanos de la ciudadanía. Más aún, todas las acciones tendrán impactos en términos de género. Como veremos más adelante, todas las acciones públicas podrán estar dirigidas a intentar revertir o no los estereotipos de género. Y, con ello, su impacto puede conducir a la igualdad o contribuir a fortalecer nociones discriminatorias respecto de las mujeres y diversidades.

Otra cara de la misma moneda permite afirmar que la decisión de cobrar impuestos o no hacerlo determina si el Estado podrá o no garantizar derechos. Hilando un poco más fino, vale analizar a quién cobrarlos e incluso aquellas decisiones asociadas a la toma de deudas y a la aceptación del apoyo internacional, determinan la cantidad de recursos con los que los Estados cuentan para implementar políticas y con ellas garantizar o no derechos. También la recaudación impacta de forma diferente en la ciudadanía según su género, y no reflexionar

5 Al analizar el impacto en los derechos humanos de la cuenta capital, Héctor Mazzei (2020: 186-187) reflexiona: 'Un factor clave se encuentra en un aspecto poco estudiado: el diseño de políticas públicas financieras que tengan como prioridad la ampliación progresiva de los derechos y el aseguramiento del acceso a estos al conjunto de la población, propendiendo a la igualdad y la equidad, y no solo centradas en aspectos macroeconómicos. Por otra parte, la estructura institucional es básicamente jurídica y no debe subordinarse a criterios economicistas, sino a la búsqueda de la consagración de los mandatos constitucionales, que no son otros que el cumplimiento de los derechos humanos. Las instituciones crean un marco de reglas de juego para el conjunto de la población, en general, y para los actores estratégicos y económicos, en particular. De esa forma, se establecen incentivos a los comportamientos de los sectores que no siempre contribuyen al objetivo constitucional'.

sobre ello puede conducir a establecer pautas de obtención de recursos que vulneren derechos.

Al reflexionar sobre el rol del Estado en la garantía de los derechos, la cuestión de las políticas públicas surge rápidamente. Hace tiempo ya que sabemos que los Estados no cumplen con sus compromisos en materia de derechos humanos solo omitiendo violar derechos y con normas que aseguren su respeto por parte de terceros, sino que necesita desarrollar políticas públicas que los hagan efectivos. Y estas políticas públicas surgen cuando se observa el cumplimiento de un derecho. Muchas veces no se trata de solo una de ellas. Garantizar el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la alimentación requiere de una serie de políticas públicas para hacerlo efectivo. Pero no termina allí, los Estados son estructuras de tal magnitud y con tantas áreas de intervención, que aquello en lo que un área avanza, otra podría retroceder. El enfoque de derechos humanos sobre las políticas públicas propone que todas ellas reflexionen sobre su impacto en derechos (Abramovich y Pautassi, 2009).

Podríamos pensar esta reflexión como una sucesión de enfoques. Desde el más preciso que observa cada política pública con detalle, hasta una imagen panorámica que permite ver el Estado y su accionar como un todo. Si ampliamos al máximo el foco de análisis y queremos pensar en el rol del Estado para garantizar ya no un solo derecho, sino los derechos de un grupo que enfrenta situaciones estructurales de discriminación y violencia, no es suficiente analizar el accionar estatal en un sector determinado (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Es necesario revisar todas las prácticas del Estado, en tanto esta cuestión que alcanza, cómo dije al inicio, estructuralmente a la sociedad, puede encontrarse presente en muchos sectores de la política.

Cuando se mira al Estado como un todo,⁶ desde este esfuerzo de análisis, existen pocos denominadores comunes. Uno de ellos es lo que vulgarmente llamamos el presupuesto, o las instancias de definición de la política fiscal.

Se trata de la oportunidad en que el Estado define prioridades, planifica sus acciones, establece cómo va a financiarlas y cómo luego evaluará su propio desempeño. En la Argentina, al presupuesto se le ha llamado “la ley de leyes”. Se trata de una referencia que subestima su alcance, y al reducirlo al ámbito de las leyes, cuya aplicación no es siempre efectiva, resulta insuficiente. La política fiscal, el presupuesto, el proceso de definición, implementación y evaluación del accionar estatal ofrecen una llave para el cumplimiento de los derechos.

6 Bohoslavsky y Soprano (2010: 10), desarrollan una genealogía sobre las formas en que el Estado ha sido estudiado en Argentina, y con ella una serie de propuestas para su estudio. Así reconociendo las debilidades de algunos abordajes proponen personalizar y no personalizar al Estado, para reconocer que las acciones que el Estado llevan adelante son producto de las autoridades que lo integran; reconocer que se trata del fruto de múltiples presiones, y revalorizar la importancia de estas relaciones y tensiones, dando lugar a integrar las disputas que se producen a su interior, y entre actores políticos que lo rodean, entendiendo que el Estado como centro de análisis se encuentra en relación con un ecosistema de actores.

2. El recorrido para conocer la herramienta y sus tramas

A lo largo de esta tesis, desentraño las principales relaciones entre la política fiscal y los compromisos en materia de derechos humanos, relevo las tendencias internacionales en materia de presupuestos con perspectiva de género y sus fuentes, para poder dar cuenta de la experiencia argentina –tanto a nivel nacional como subnacional–, identificando las tramas detrás de sus orígenes y evolución y sus nexos con las iniciativas desarrolladas en otras latitudes. El resultado, es un aporte para pensar con esas experiencias posibles caminos futuros. Se trata de un esfuerzo de genealogía que, por lo reciente de la experiencia nacional, encuentra un espacio de vacancia en el desarrollo académico.

Esta tesis se concentra en los presupuestos con perspectiva de género porque considera que la política fiscal⁷ es determinante para la garantía de los derechos humanos. Las herramientas para asegurar que las medidas económicas del Estado se encuentren dirigidas a la igualdad son instrumentos, una llave, para la garantía de derechos. Incorporar la perspectiva de género en las cuentas públicas es abrir las puertas a una gestión del Estado atravesada por la misión de reducir desigualdades estructurales.

A lo largo de esta tesis se busca analizar la trama de avances y retrocesos que se dieron en el accionar estatal para recorrer el marco internacional en que surgen los presupuestos con perspectiva de género como política pública y como recomendación del derecho internacional de los derechos humanos,⁸ Por otro lado, se analiza el marco local en que se desarrolló la iniciativa nacional en la Argentina y las tramas en las que ha dado sus primeros pasos, con el reconocimiento del desafío que implica una iniciativa muy reciente.

El presupuesto, entendido como oportunidad de definición de las prioridades de los Estados, es una instancia en la que confluyen intereses, miradas y con ellas disciplinas. Esa confluencia no siempre es pacífica y muchas veces se constituye en espacio en disputa. La economía, tanto la economía política como los saberes técnicos sobre los procesos contables del Estado, las políticas públicas y sus desarrollos sobre instancias de planificación, gestión y evaluación del Estado, y los derechos humanos. En el vértice entre estas disciplinas y sus saberes, aprovechando herramientas de todas ellas, surgen los presupuestos con perspectiva de género.

Para conocer y comprender la experiencia del presupuesto con perspectiva de género en la Argentina, es necesario conocer tanto el proceso que dió lugar a su implementación, como la categoría en la que se enmarca. En este caso, en el que

7 Cuando hablamos de política fiscal nos referimos a una serie de normas y medidas que impulsa un Estado en determinado momento histórico. Esto incluye los presupuestos públicos que definen los recursos disponibles, los programas en que se llevará adelante el gasto o inversión pública y las políticas para obtener recursos –sean estas tributarias, de endeudamiento, administración de bienes y recursos o monetarias–, que determinan los fondos con los que cuenta la entidad gubernamental en un periodo determinado de tiempo. El profesor Corti (2020: 17-19), articula la importancia de atender al Derecho Financiero como unidad de análisis que supera al derecho tributario e incluye la práctica presupuestaria.

8 Bourdieu (2001: 165) postula que la ciencia del derecho, para ser rigurosa, debe comprenderlo según "su dinámica interna". Abandonando el formalismo que propone su estudio por fuera del mundo social, y el instrumentalismo que solo lo reconoce como una herramienta, y abordando el universo social en que el derecho se produce y se ejerce.

la Argentina avanza en su incorporación a nivel nacional, parece oportuno desarrollar algunas interrogantes sobre los debates que rodean su conceptualización, su contenido y los cambios que han sufrido a lo largo del tiempo.

Para hacerlo relevé y analicé los documentos públicos que dan cuenta del diseño, desarrollo e implementación de la experiencia de presupuestos con perspectiva de género y de las estrategias de las actrices y los actores que lo impulsaron (ver anexo). Triangulé fuentes primarias y secundarias de información. Accedí a la información sobre presupuesto con perspectiva de género a través de una revisión de los sitios oficiales del Poder Ejecutivo, así como a información producida por la Oficina de Presupuesto del Congreso, Jefatura de Gabinete de Ministros y la sociedad civil –minutas de reuniones, flyers, comunicados de prensa–, y se dió cuenta de las principales repercusiones en medios de comunicación. En el marco de mi desarrollo profesional, accedí a algunos documentos en instancia de borrador, a reuniones de trabajo, e instancias de debate público. Para comprender el marco en que se desarrolló la categoría relevé las principales experiencias internacionales, consultando la principal bibliografía sobre la materia, y los relevamientos y mapeos llevados adelante por organismos internacionales de cooperación, así como la producción de organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de derechos humanos.

En el primer capítulo, da cuenta del marco en que el derecho internacional de los derechos humanos desarrolló aportes para pensar la política fiscal como una oportunidad para garantizar los derechos, y en particular los presupuestos con perspectiva de género como una herramienta para hacer efectivos los compromisos en materia de igualdad de género.

A lo largo del segundo capítulo se desarrolla la categoría de presupuestos con perspectiva de género que entraña cierta polisemia. Se trata de una herramienta que en los últimos cuarenta años ha sido aprovechada por numerosos Estados, impulsada por diversos organismos. Sus alcances e impactos también han sido diversos. Allí se exploran interrogantes sobre su contenido y desarrollo como categoría analítica, la conceptualización de género que entraña y los elementos que caracterizan a una política para poder considerarse inmersa en este campo. ¿Los presupuestos con perspectiva de género son una herramienta para garantizar derechos? En caso afirmativo, ¿los derechos de quienes? ¿Se trata de una práctica para transversalizar una perspectiva de género que se opone a la discriminación contra las mujeres, o contra todas aquellas personas que sufren prejuicios por su orientación sexual o identidad de género? Para responder estas preguntas se reseñan los esfuerzos que, desde la academia y desde la gestión de políticas públicas de una serie de Estados y organismos multilaterales de cooperación y promoción de derechos, se han hecho para promover el avance de este tipo de iniciativas. En el paso entre los presupuestos para las mujeres, los presupuestos sensibles al género, y los presupuestos con perspectiva de género y género y diversidad, se observan cambios de miradas, herramientas y objetivos que, a lo largo del tiempo, han buscado visibilizar los impactos diferenciales de las políticas económicas, generar intervenciones feministas para asegurar la igualdad en la política fiscal y promover, en última instancia, que la política fiscal se encuentre dirigida hacia la búsqueda de la igualdad.

Allí también intento identificar cuál es el concepto de género tomado por estas iniciativas a lo largo del tiempo y comprender sus implicancias. las principales discusiones sobre los elementos básicos para el impulso de estas experiencias, así como sobre sus impactos y limitaciones.

En el tercer capítulo , a la luz de dichas experiencias, relevo los antecedentes y elementos constitutivos de la iniciativa de presupuesto con perspectiva de género desarrollada por el Estado Nacional en la Argentina. Las instituciones, referentes y espacios que lo promovieron, construyeron y aquellos sectores que lo resistieron. Los debates e impulsos desde la sociedad civil y la trama de los actores y actrices que en el Estado tomaron el reclamo y desarrollaron las primeras metodologías de implementación.

El cuarto capítulo desarrolla la metodología implementada en la experiencia argentina y los cambios que ha sufrido en estos primeros años de implementación. Allí también propongo algunos elementos para identificar su relación con aquellas iniciativas de presupuesto con perspectiva de género que, desarrolladas a nivel local antes y después de la experiencia nacional, constituyen antecedentes o consecuencias de esta. Intentaré delinear los elementos de institucionalización que ofrece y aquellas debilidades que han sido observadas por diferentes sectores.

En las conclusiones, además de una mirada crítica del proceso, busco ofrecer algunas perspectivas sobre cómo la experiencia internacional y las experiencias locales de Argentina, ofrecen herramientas para pensar caminos de profundización al presupuesto con perspectiva de género., En este punto, propongo identificar instancias para reflexionar sobre sus impactos y la potencialidad de otras iniciativas de análisis transversal del presupuesto que, con menos visibilidad, se encuentran en proceso de implementación.

PENSAR LA POLÍTICA FISCAL COMO UNA LLAVE PARA LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A lo largo del primer capítulo retomaré la relación estratégica entre el derecho internacional de los derechos humanos y la política fiscal adelantada en la introducción.

Se da cuenta del marco jurídico internacional en que se desarrollan los presupuestos con perspectiva de género, desde las dos vertientes que nutren estas herramientas. El marco normativo que promueve la garantía de los derechos de las mujeres y busca alcanzar la igualdad superando las barreras impuestas a mujeres y diversidades desde una cultura patriarcal y otra más general, que es el desarrollo normativo en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que ha abordado las relaciones entre los derechos y la política fiscal, y cómo los compromisos asumidos por los Estados deberían determinar las acciones gubernamentales para recaudar y gastar recursos. Además, como veremos a continuación y a lo largo del capítulo uno, estas instancias se nutren de aquellas pautas normativas que exigen garantías de transparencia, y producción de información adecuadas.

Para abordar cada vertiente se tendrán presentes tanto los desarrollos de los principales órganos de protección de derechos y organismos internacionales para la promoción de los derechos humanos y de las mujeres.

1. El marco del derecho internacional de los derechos humanos y su relación con la política fiscal

El entramado de desigualdad afecta a las feminidades profundamente pero no es su patrimonio exclusivo. Se ha identificado que la raza o pertenencia étnica, la edad –tanto en la niñez y adolescencia, como en el caso de personas adultas mayores– la pobreza, la discapacidad, la orientación sexual, son elementos que pueden condicionar el acceso a derechos e incluso determinar la exclusión de muchas personas respecto de ellos. Estos elementos, en el caso de mujeres y niñas, profundizan la exclusión.

A pesar del dictado de una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos que entre sus principales compromisos establecen el de no

discriminación, el acceso a derechos lejos está de ser igualitario. Numerosos colectivos, enfrentan una serie de barreras para acceder a sus derechos.

Los escandalosos niveles de violencia de género a pesar del subregistro y la falta de datos se encuentran profusamente documentados.¹ En sus diferentes modalidades –física, sexual, psicológica, económica y cultural– y en diversos ámbitos de la vida, tanto al interior de las familias, como en los espacios laborales y educativos, en la vida política y en las calles, ejercida por familiares, por autoridades estatales en el caso de la violencia institucional y por parte de las personas que se desempeñan en instituciones de la salud. La violencia determina las vidas de muchas mujeres, pero no agota la desigualdad. Esta también se observa en el acceso al empleo, las brechas salariales y la desigualdad en el acceso a recursos que se observa en alta proporción de mujeres poblando los quintiles más pobres de la sociedad y la significativa masculinización de aquellos sectores con más recursos (Bidegain Ponte, 2016; D’Alessandro, 2018). Desde la economía feminista se pone la lupa en el uso del tiempo y la concentración de responsabilidades de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado.

Los Estados asumieron, cómo se verá a continuación, en diferentes instancias tanto internacionales, como nacionales, compromisos que entrañan la búsqueda de la igualdad y el cese de la violencia. Esos mismos Estados, han desarrollado una vasta serie de acciones y políticas. Una pregunta clave es cuántos de los compromisos asumidos por los Estados en las diferentes sedes, se encuentran presentes en las políticas que los gobiernos implementen, y sus consecuencias, tanto directas como indirectas.

Es que el accionar del Estado determina los derechos cuando los garantiza, pero también cuando los omite. Y cada acción, de forma planificada o no, incide en la ampliación o el cierre de las brechas de desigualdad.

Los intentos por seleccionar las acciones del Estado que permiten o no, dar cumplimiento a un derecho determinado no se agotan en una sola política, ni en el accionar de un área o dependencia del Estado determinado, sino que alcanzan una serie de acciones en múltiples niveles, áreas y sectores de los gobiernos. Esto se da para casi todos los derechos. Si pensamos en educación, no serán solo las áreas con competencia en el desarrollo de actividades educativas las responsables de su acceso. Si las áreas de transporte no incorporan las necesidades de la comunidad educativa, este derecho se verá afectado. Si las áreas de control de la cartera de trabajo no controlan la prohibición del trabajo infantil, este derecho se verá afectado.

Lo mismo pasa si pensamos en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, es necesario reflexionar sobre el accionar de las dependencias que se encuentran a lo largo de la ruta crítica de las víctimas, pero sí las otras áreas del Estado omiten considerar licencias adecuadas, discriminan a las mujeres en su acceso al trabajo contribuyendo profundizar marcos para la violencia económica

1 El “Plan Nacional de Acción 2020-2022” del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, cuenta con un diagnóstico actualizado de información reconocida por el propio Estado. En “El género en perspectiva de datos” (Plan Nacional, 2020) puede verse un diagnóstico sobre los datos existentes y los déficits de producción de datos (ELA, 2020).

y reduciendo la autonomía, o las relegan en su acceso a la educación, también se encuentran contribuyendo a sostener o incluso profundizar el problema. Se ha estudiado el impacto que tienen en problemáticas como la trata de personas, por ejemplo, la instalación de proyectos de desarrollo económico como la minería o el petróleo. Y no son esas agendas las que inicialmente surgen a una primera reflexión cómo políticas de género.

Como se señaló en la introducción, la mirada panorámica sobre el rol del Estado para garantizar ya no un solo derecho, sino los derechos de un grupo que enfrenta situaciones estructurales de discriminación y violencia, requiere revisar todas las prácticas del Estado, en tanto esta cuestión que alcanza a la sociedad toda.

Mirar al Estado como un todo, requiere de un denominador común y este será el presupuesto. Cómo se adelantó en la introducción, la relación entre los derechos y la política fiscal es bidireccional, y se encuentra íntimamente relacionada con la calidad institucional de la democracia. En el desarrollo de estas relaciones, me propongo identificar cuáles han sido las herramientas que el derecho internacional de los derechos humanos ha ofrecido a las experiencias de presupuestos con perspectiva de género se han impulsado, qué otras iniciativas de promoción de los presupuestos con perspectiva de derechos hacen aportes a estas experiencias, y cómo se han aplicado los instrumentos desarrollados en esta línea de acción.

No se trata de un análisis que busque identificar aquellas normas que dan sustento a estas iniciativas. Se trata de intentar dar cuenta del proceso de evolución de estas reglas, que han ido con los años y las interpretaciones de diferentes órganos modificando sus alcances, y conduciendo a considerar que estas instancias de política pública son necesarias. “La interpretación opera la historización de la norma, adaptando las fuentes a las nuevas circunstancias, y descubriendo en ellas posibilidades inéditas, dejando de lado lo superado y lo caduco” como señaló Bourdieu (2001: 13). Para usar los argumentos y pautas que ofrece la normativa internacional, para diseñar un mapa que permita analizar el desarrollo de las iniciativas de presupuesto y género, seleccionar sus cualidades más importantes y establecer cuáles deben ser sus objetivos y en qué casos se considerarán exitosas.

Tal cómo fue señalado, se observan estas pautas como el producto de pujas de poder, y avances de ciertos sectores, esta vez no en un Estado determinado, sino en el concierto más amplio de las relaciones internacionales. Pero sin olvidar que las posiciones de consenso construidas en esas instancias surgen de posicionamientos políticos mayoritarios.

Propongo entonces avanzar un poco más allá de la relación intrínseca entre el presupuesto y los derechos y preguntar ¿Existe una relación jurídica que vincule la política fiscal con los derechos humanos? ¿El derecho internacional de los derechos humanos alcanza las medidas de los gobiernos al definir sus presupuestos? ¿O estas medidas se encuentran por fuera de su alcance? ¿Cuáles son las responsabilidades de los Estados y sus autoridades al momento de diseñar e implementar la política económica de un país o un estado subnacional? ¿Qué herramientas permiten asegurar la vigencia de esos compromisos internacionales? y

por último, esos compromisos, ¿fueron siempre leídos de la misma forma? ¿Qué marcos ofrecen para las iniciativas de presupuesto con perspectiva de género? ¿En qué casos estas experiencias contribuyen a satisfacer los compromisos internacionales asumidos?

Estas reflexiones se sitúan en el marco internacional de los derechos humanos por una serie de razones. Por un lado, porque los presupuestos con perspectiva de género son una herramienta que tiene una trayectoria reciente en la Argentina a nivel nacional, y más extensa a nivel local, pero un profuso desarrollo en otros países y han concitado atención de los organismos internacionales tanto de promoción y garantía de derecho, como de crédito y de cooperación. Esto también debido a que el marco internacional de derechos humanos contiene una serie de reglas que permiten considerar, de forma cada vez más firme con el paso del tiempo, que los Estados tienen una obligación jurídica de avanzar en el diseño e implementación de herramientas de este tipo.

A continuación, se abordan las diferentes interpretaciones de las normas internacionales que, conforme los organismos internacionales de protección sugieren el desarrollo de iniciativas de presupuestos con perspectiva de género y el cumplimiento en la política fiscal de las obligaciones en materia de derechos humanos.

2. El marco del DIDH y la política fiscal

Los procesos constitucionales, y los tratados de derechos humanos, además de reconocer derechos, establecieron una serie de criterios rectores y obligaciones que rigen las acciones de los Estados para asegurar su garantía. Las obligaciones estatales en materia de derechos humanos rigen a todas las políticas públicas, incluyendo a la política fiscal. Tanto desde la academia (Corti, 2019; Antúnez, 2017), como desde la sociedad civil (CESR, 2019) y desde los organismos de protección (CIDH, 2017), se han identificado una serie de obligaciones generales y principios rectores de los derechos humanos, que presentes en numerosos tratados de derecho internacional de los derechos humanos, resultan de especial interés al analizar el cumplimiento de los derechos desde una perspectiva que analice la política fiscal.²

El compromiso en el uso del máximo de los recursos disponibles³ para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) fue asumido en el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

2 La Iniciativa por "Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal" impulsada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil entre las que se encuentran, el Center for Economic and Social Rights, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, el Centro de Estudios Legales y Sociales, DeJusticia, INESC, Fundar, y la Red de Justicia Fiscal, busca desarrollar y promover un compendio de principios y directrices que sintetizan los estándares de derechos humanos aplicables a la política fiscal. El documento que desarrollaron contó con un grupo de personas expertas para su redacción integrado por: Dayana Blanco, Juan Pablo Bohoslavsky, Horacio Corti, María Goenaga, Verónica Grondona, Ricardo Martner, Jonathan Menkos, Bibiana Leticia Ramírez, Pedro Rossi, Magdalena Sepúlveda, Rodrigo Uprimny, María Fernanda Valdés.

3 Un análisis pormenorizado del principio puede verse en el artículo de Balakrishnan, R., *et al.* (2017). "Máximos recursos disponibles y derechos humanos: informe analítico" 11 *Revista Institucional de la Defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

(en adelante PIDESC) y en otras normas de tratados e implica una serie de obligaciones por un lado, priorizar en el gasto público aquellas acciones que garantizan los derechos por otro lado, evitar desvíos en el uso de los recursos que puedan surgir de administraciones ineficientes o hechos de corrupción y, por último asegurar que se promueva una recaudación adecuada, según la riqueza disponible.

En segundo lugar, el principio de progresividad y su contracara la prohibición de regresividad, ha sido asumido como obligatorio por los Estados en el marco del art. 2.1 del PIDESC. Como señala Antúnez (2017: 486), la observación general 3 del Comité para los derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas (en adelante el Comité DESC, o CDESC), detalla que más allá del estado de avance en el cumplimiento del derecho, y las potenciales restricciones económicas, cada derecho posee ciertos contenidos esenciales que deben garantizarse. Esta obligación es de cumplimiento inmediato, y permite asegurar acceso a elementos básicos.

El principio de igualdad y no discriminación, se trata una norma de derecho imperativo, que implica la prohibición de tratos excluyentes fundados en los motivos prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos, pero también la obligación de tomar medidas para asegurar que aquellas personas que enfrentan especiales barreras o condiciones de exclusión y discriminación estructurales, que les impiden gozar de sus derechos, cuenten con políticas activas que les permitan acceder a los derechos. Como veremos a continuación, y en el marco de la política fiscal, implica que las políticas de gasto público alcancen a todas las personas en condiciones de igualdad, y que aquellas políticas de recaudación que aplica el Estado sean equitativas e importen esfuerzos similares.

Los principios de transparencia, participación, y rendición de cuentas ofrecen un marco en el que las acciones estatales y especialmente aquellas relacionadas al diseño, ejecución y control de los presupuestos y la recaudación pública deben desarrollarse para evitar vulnerar derechos. Se trata de elementos necesarios para poder monitorear el cumplimiento de los principios enunciados y que hacen a los principios republicanos y del desarrollo democrático.

De ellos, la regla del máximo de los recursos disponibles ha sido históricamente asociado a los esfuerzos por hacer efectivos los compromisos en materia de derechos humanos, y más precisamente de derechos económicos, sociales y culturales, en el campo de la política fiscal. Tiene particular relación con los presupuestos con perspectiva de género, en tanto controlar su cumplimiento es uno de los beneficios de contar con instancias de transparencia y visibilización de la inversión en políticas de género. A continuación desarrollaré la evolución del compromiso asumido por los Estados, tanto en los tratados internacionales que se han alcanzado, como en la lectura que de ellos hacen las autoridades responsables de su implementación.

El 3 de enero de 1976 entró en vigor el el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 2, párrafo primero, establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga,

para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Con la adopción de estas reglas, los Estados asumieron un compromiso de desarrollar acciones concretas e inmediatas, para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Esta cláusula, fue revisitada en el preámbulo del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que instituye el procedimiento por el cual, el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, podrá recibir y examinar comunicaciones individuales relativas a situaciones que revelen una desventaja o una vulneración en el acceso a los derechos reconocidos en el pacto.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, contiene una cláusula que considerada un antecedente de esta regla,⁴ en su art. 22 se puede leer: “toda persona [...] tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.” La referencia a los recursos estatales, al esfuerzo nacional y de la cooperación internacional, permite conectar, esta cláusula cuyo contenido no fue diseñado para ser asumido como obligatorio con aquella contenida en el art. 2.1 del PIDESC.

Es en los puntos en que las normas se diferencian, en donde, por cierto, observo la importancia y centralidad de la regla del máximo de los recursos disponibles. En primer lugar, por su obligatoriedad, el Pacto fue asumido por los Estados como una pauta exigible. En segundo lugar, la referencia a los recursos máximo y disponibles, ofrece un contexto en el que aplicar dicha exigibilidad.

Otras normas de tratados han incorporado obligaciones similares con textos que receptan la regla del uso del máximo de los recursos disponibles asociada al desarrollo de medidas para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. El art. 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, para hacer efectivos los derechos reconocidos por la convención, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales específicamente señala que lo harán “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” y, cuando sea necesario, “dentro del marco de la cooperación internacional”.

En el mismo sentido el art. 4.2. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece:

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

A nivel regional la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), enuncia la obligación estatal de dar cumplimiento a los derechos

4 Un análisis sobre este punto puede leerse en Corti (2019: 162) “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles.”

económicos, sociales y culturales en su art. 26 “en la medida de los recursos disponibles”. Esta pauta, más limitada en su alcance ya que no contempla los recursos máximos, ni expresamente el principio de progresividad hasta alcanzar la garantía de los derechos es consecuente con el texto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que al reconocer los derechos a la salud y la educación los sujetó al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad.⁵

A pesar de esa norma restrictiva, la posterior adopción del art. 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como “Protocolo de San Salvador”, muestra un cambio en la recepción de la norma al establecer una cláusula similar a la del PIDESC. Su texto, contempla el compromiso de los Estados parte “a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.” En el mismo sentido se refleja la redacción del art. 4 inc. d) de la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Adultas Mayores que recientemente entró en vigor.

Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos,⁶ señalan que los Estados deben poder demostrar que han adoptado medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para combatir la pobreza. Se trata de una medida necesaria para dar cumplimiento al requisito de rendición de cuentas. Adicionalmente, en relación con las obligaciones en materia de cooperación internacional, el párrafo 96 identifica lo siguiente:

Los Estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, ya sea individual o colectivamente, para crear un entorno internacional propicio a la reducción de la pobreza, en particular en las cuestiones relacionadas con el comercio bilateral y multilateral, la inversión, la tributación, las finanzas, la protección ambiental y la cooperación para el desarrollo. Esto significa cooperar también con el fin de movilizar el máximo de recursos disponibles para la realización universal de los derechos humanos.

¿Qué significa en términos concretos hacer uso del máximo de los recursos disponibles? ¿Hacer uso cómo? ¿De qué recursos estamos hablando? ¿Cuál es el contenido y alcance de esta obligación? Los órganos de protección de derechos humanos previstos en los diferentes tratados han desarrollado, cada vez más detalladamente, el alcance de esta regla en las resoluciones de casos, observaciones finales y observaciones generales, de forma tal que nos permita conocer sus implicancias en las acciones estatales.

Sin perder de vista el carácter político de estos organismos, conformados por referentes técnicos, pero también políticos de los Estados, analizar la evolución

5 Ver arts. 11 y 12.

6 Se trata del resultado de más de diez años de debate con los Estados. Su borrador final fue elaborado por la entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, y presentado en su informe al Consejo de Derechos Humanos durante su 21° período de sesiones.

del alcance que se ha asignado a esta frase, permite observar cómo han mutado los términos en los que se la interpreta, legitimando cada vez en mayor medida la revisión de la política fiscal a la luz de este, y otros principios del derecho internacional de los derechos humanos. Cómo se verá, los objetivos para el desarrollo sostenible⁷ son un excelente corolario del cambio en estos alcances.

2.1. El máximo de los recursos disponibles en la jurisprudencia del PIDESC

El Comité para los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general N° 3 (1990), precisó el alcance de las obligaciones contenidas en el primer párrafo del artículo 2 del pacto. Allí señaló “aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato”, la obligación de adoptar medidas, foco de dicha observación general y la obligación de no discriminación. La primera, impone “una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible” y obliga a los Estados a revisar “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo”, las que deberán “justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.”⁸

El Comité incluye un detallado análisis del texto del párrafo 1 del art. 2 del PIDESC, allí detalla que el análisis del cumplimiento de la obligación del uso del máximo de los recursos disponibles, tendrá en cuenta la situación específica de cada país, y señala que el incumplimiento de las obligaciones mínimas de garantía de cada derecho, solo podrá justificarse si se demuestra que “ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (CESCR, 1990). La justificación del incumplimiento no exime a los Estados de mostrar esfuerzos para asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos ni de vigilar su realización o falta de ella. En tiempos de crisis, la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles implica para el Estado la necesidad de desarrollar programas de relativo bajo costo para proteger a los sectores en situación de vulnerabilidad.

Los recursos disponibles, un elemento siempre escaso y aludido en muchas ocasiones para justificar el incumplimiento de los derechos, son según la observación general N° 3, aquellos existentes dentro de un Estado y los disponibles mediante la cooperación y asistencia internacional.

¿Qué significa aquellos disponibles dentro de un Estado cuando las diferentes regulaciones fiscales implican distintas capacidades estatales de percepción? La respuesta por parte del Comité avanza con cuentagotas a lo largo de estos treinta años. Solo avanza entonces en señalar que las sanciones económicas que pueda disponer el Consejo de Seguridad, “no anula[n] ni atenúa[n] en modo alguno las

7 Asamblea General de la ONU (UNGA) Res 70/1 (21 Octubre 2015) UN Doc A/RES/70/1.

8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR). (14 Diciembre 1990) “Observación General No. 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Partes (Art. 2, Párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”. E/1991/23 9.

obligaciones pertinentes [de ese] Estado Parte,”⁹ más aún el cumplimiento de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, considera que debe ser rigurosamente evaluado. Por otra parte, señala expresamente que los Estados al disponer dichas sanciones, deben hacerlo teniendo presente su impacto en la garantía de los DESC, y recordando sus obligaciones en el marco del pacto recordando que la obligación debe regir el accionar al interior de los Estados, pero también en el desarrollo de sus relaciones internacionales.

En 2007, en el marco del debate sobre la implementación del protocolo adicional, el Comité DESC emitió una declaración, intentando ofrecer claridad a los Estados sobre las condiciones y criterios en que se aplicaría la regla del uso del máximo de los recursos disponibles, en el marco de un —entonces potencial, y hoy vigente— sistema de comunicaciones individuales.¹⁰ Señaló allí, partiendo del desarrollo llevado adelante en los procesos de informes periódicos y observaciones finales y qué, la disponibilidad de recursos no puede afectar la inmediatez de la disposición de medidas. También marcó una serie de consideraciones para evaluar comunicaciones individuales a la luz de esta norma, que incluyeron: si las medidas fueron deliberadas y dirigidas a la garantía de los DESC, dictadas sin arbitrariedad y no discriminación, con ajuste a las normas del derecho internacional de los derechos humanos, si se optó por la medida que menos lesiones a derechos ocasionase, su temporalidad y la atención a grupos afectados por la exclusión y la vulneración de derechos.

Así como fueron fuentes para la declaración del Comité en el año 2007, hoy las observaciones finales dictadas por el Comité, en el marco de los procesos de informes periódicos y las resoluciones dictadas en el marco del sistema de comunicaciones individuales permiten comprender de forma más detallada, qué implica en tanto obligación estatal, adoptar medidas de acuerdo con el máximo de los recursos disponibles. De ellas surgen una serie de aportes para analizar las políticas de recaudación de fondos, el proceso presupuestario incluyendo las instancias de diseño y la efectiva asignación de fondos, y su evaluación. Estos aportes, permiten evaluar las prácticas de transparencia presupuestaria, o presupuestos con perspectiva de derechos, desde un robusto prisma de derechos.¹¹

En relación al diseño de políticas relacionadas a la recaudación de fondos el Comité ha destacado que el compromiso de dar uso al máximo de los recursos disponibles, involucra, tanto el dinero efectivamente emitido o recaudado y disponible para ser utilizado por los Estados, como aquel que debería ser recaudado conforme a sus normas tributarias con adecuadas instituciones y procesos que aseguren su recaudación, el de un responsable uso de las herramientas de deuda, y de otras herramientas de política pública como los gastos tributarios.¹²

9 CESCR ‘Observación General No. 8: Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales’ (12 Diciembre 1997) E/C.12/1997/8 par 10.

10 CESCR ‘Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto”. (21 Septiembre 2007) E/C.12/2007/1.

11 Corti (2019) contiene un excelente relevamiento de las principales observaciones finales y su implicancia en el alcance del principio de uso del máximo de los recursos disponibles.

12 En el último tiempo, a las relevadas por Corti, es dable sumar: a) garantizar instituciones y procesos efectivos para evitar hechos de corrupción y la evasión tributaria (Ver recomendaciones del Comité DESC

Con similar amplitud, sobre la distribución de los recursos y sus procesos de planificación, el Comité ha señalado que las obligaciones en el marco de esta regla implican que: a) los estados cuenten con un gasto social adecuado y suficiente,¹³ que no sufra reducciones a lo largo del tiempo, ni se mantenga estático ante escenarios cambiantes como procesos de crisis o de crecimiento económico (ver sobre este punto las recomendaciones a Estonia dictadas en el 2019, a Pakistán y la República de Corea en 2017);¹⁴ b) lleven adelante acciones para asegurar la protección de los grupos marginados, o en situación de vulnerabilidad social, especialmente en contextos de recesión económica o crisis para evitar que sufran de forma más pronunciada el impacto de las medidas de austeridad (Ver recomendaciones a Gran Bretaña y a Canadá entre otras);¹⁵ c) contar con una planificación adecuada, que cuenten con estrategias claras, metas, recursos disponibles e indicadores de resultado, es otra de las acciones que los Estados deben llevar adelante, para asegurar el uso del máximo de los recursos disponibles. Así lo entendió¹⁶ el Comité es las observaciones generales del Comité para los DESC,

a Ucrania en el 2020, a Suiza en el 2019, a Bangladesh y a México en 2018 y a Rusia en 2017); b) revisar las políticas de gastos tributarios, analizando su impacto para asegurar que se trate de medidas eficientes y evitar privilegios o beneficios injustos, y asegurando una tributación adecuada de la inversión extranjera (Sobre este punto pueden verse las recomendaciones a Benin en 2020, a Senegal en 2019, y a Malí en 2018); c) desarrollar pautas tributarias eficaces, progresivas y socialmente justas que garanticen el uso del máximo de los recursos de los que se dispone, incorporando medidas que permitan recaudar la riqueza disponible (Ver sobre este punto, las recomendaciones a Camerún y a Ecuador en 2019).

CESCR 'Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ucrania' (2 Abril 2020) E/C.12/UKR/CO/7.
CESCR 'Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Suiza' (18 Noviembre 2019) E/C.12/CHE/CO/4.

CESCR 'Observaciones finales sobre el informe inicial de Bangladesh' (18 Abril 2018) E/C.12/BGD/CO/1 par 20.

CESCR 'Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México' (17 Abril 2018) E/C.12/MEX/CO/5-6 par 15.

CESCR 'Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la Federación de Rusia' (16 Octubre 2017) E/C.12/RUS/CO/6 par 17.

CESCR 'Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Benin' (27 Marzo 2020) E/C.12/BEN/CO/3 par 21.

CESCR 'Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Senegal' (13 Noviembre 2019) E/C.12/SEN/CO/3 par 11.

CESCR 'Observaciones finales sobre el informe inicial de Malí' (6 Noviembre 2018) E/C.12/MLI/CO/1 par 13.

CESCR 'Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Camerún' (25 Marzo 2019) E/C.12/CMR/CO/4 par 15.

CESCR 'Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador' (14 Noviembre 2019) E/C.12/ECU/CO/4 par 22.

13 En el caso Trujillo con Ecuador el Comité reafirma la obligatoriedad de hacer uso del máximo de los recursos disponibles al ordenar al Estado desarrollar una política adecuada de seguridad social. CESCR 'Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015' (14 Noviembre 2018) E/C.12/63/D/10/2015.

14 CESCR 'Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia' (27 Marzo 2019) E/C.12/EST/CO/3 par 8.

CESCR 'Observaciones finales sobre el informe inicial de Pakistán' (20 Julio 2017) E/C.12/PAK/CO/1 par 16.

CESCR. 'Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República de Corea' (19 Octubre 2017) E/C.12/KOR/CO/4 par 12.

15 CESCR 'Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte' (14 Julio 2016) E/C.12/GBR/CO/6 par 19.

CESCR 'Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Canadá' (23 Marzo 2016) E/C.12/CAN/CO/6 par 9.

16 Un análisis sobre este punto puede leerse en Corti (2019).

relativas al derecho a la vivienda (Observación General N° 4),¹⁷ al derecho a la Salud (Observación General N° 12)¹⁸ y al derecho al agua (Observación General N° 15);¹⁹ d) sobre los procesos de evaluación de las políticas públicas el Comité ha dicho, que es necesario desarrollar evaluaciones de impacto en materia de derechos humanos (ver por ejemplo recomendaciones a Nueva Zelanda en 2018),²⁰ ya que estas permitirán conducir adecuadamente los esfuerzos estatales, asegurando el uso del máximo de los recursos disponibles para la garantía de los DESC.

Estas obligaciones, evolucionan constituyéndose en pautas más detalladas que guían a los Estados para que incorporen la perspectiva de derechos humanos a sus políticas económicas.

2.2. El uso del máximo de los recursos disponibles en la jurisprudencia de otros organismos del sistema universal de protección de derechos

Otros organismos han hecho aportes a este debate enriqueciendo las prácticas de presupuestos con perspectiva de infancia. Estos aportes, son valiosos en tanto contribuyen a la construcción de uno de los pocos espejos en que se desarrollan las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género. El Comité para los Derechos del Niño ha analizado el contenido de la obligación de hacer uso del máximo de los recursos disponibles en dos observaciones generales.²¹ En la observación general número 5,²² analizó las medidas generales de aplicación de la Convención. Sobre la referencia al máximo de los recursos disponibles, el comité reconoce la importancia del principio de progresividad, y su pragmatismo, pero afirma: “los Estados tienen que poder demostrar que han adoptado medidas ‘hasta el máximo de los recursos de que dispongan’” y, cuando sea necesario, que han solicitado la cooperación internacional.

En los párrafos 51 y 52, el Comité para los derechos de la niñez, atiende la cuestión sobre la visibilidad de los recursos dirigidos a la infancia en los presupuestos públicos. Allí el comité enfáticamente señala, que ningún Estado podría afirmar si cumple o no con la regla del máximo de los recursos disponibles, si desconoce la inversión en infancia. El Comité incluye el reconocimiento de que los presupuestos no son neutrales en términos de derechos de la niñez. Destaca que muchos países han logrado desarrollar presupuestos para la infancia, y que la vigilancia del cumplimiento del Art. 4 requiere de esos esfuerzos.

En 2016, el Comité dicta la observación general N° 19 donde precisa detalladamente las implicancias y características que debe tener el presupuesto para la

17 CESCR ‘Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, Párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)’ (13 Diciembre 1991) E/1992/23.

18 CESCR ‘Observación General No. 12: El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)’ (12 Mayo 1999) E/C.12/1999/5.

19 CESCR ‘Observación General No. 15: El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)’ (20 Enero 2003) E/C.12/2002/11.

20 CESCR ‘Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Nueva Zelanda’ (1 Mayo 2018) E/C.12/NZL/CO/4 par 15.

21 Resulta de interés el trabajo de Freedman (2017).

22 Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC) ‘Observación General No. 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Arts. 4 y 42 y Art. 44 Párrafo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño)’ (27 Noviembre 2003) CRC/GC/2003/5.

infancia, y allí ofrece un marco detallado sobre el alcance de la obligación y sus implicancias en los procesos presupuestarios locales, detallando la importancia de asegurar instancias de participación adecuada para la niñez, respetar los principios de la Convención - no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida y al desarrollo, y el derecho a ser escuchados- y los principios de las reglas de presupuesto internacionalmente reconocidas que favorecen la correcta aplicación de los derechos de la infancia y la adolescencia.²³ Por último, detalla con precisión, cuáles deben ser los esfuerzos en cada una de las etapas del presupuesto.

En las observaciones finales que cierran los procesos de evaluación por país, el Comité ha sintetizado sus recomendaciones en cuatro puntos:²⁴ a) asegurar recursos suficientes; b) asegurar la transparencia de los programas presupuestarios que afectan a la niñez, en sus etapas de planificación, implementación y evaluación, idealmente incluyendo códigos de identificación; c) incorporar metas concretas que vinculen el acceso efectivo a derechos y el gasto presupuestario; d) asegurar instancias de evaluación adecuadas. En el caso de Lesoto, también se ha identificado la necesidad de controlar la corrupción, en consonancia con las recomendaciones del Comité DESC.²⁵

Por otra parte, el Comité para los derechos de las personas con discapacidad creado en virtud de la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad en el marco de las Naciones Unidas, ha incluido en sus primeras oportunidades de evaluación, preocupaciones sobre la correcta recepción por parte de los Estados de la regla del máximo de los recursos disponibles. Las recomendaciones plasmadas en las instancias de evaluación periódica a Lituania y Perú incorporan la importancia y centralidad de evaluar el uso del presupuesto para asegurar que se encuentran llevando adelante el uso del máximo de los recursos.²⁶

Las relatorías especiales del sistema de Naciones Unidas realizan aportes para la comprensión de los compromisos internacionales del PIDESC, ya que al analizar la situación de las denuncias que reciben, o los contextos que observan en sus visitas, o evaluar la situación de los diferentes Estados, llevan adelante análisis

23 CRC 'Observación General No. 14: Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (Arts. 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño)' (21 Julio 2016) CRC/C/GC/19.

24 En las recomendaciones para Georgia, dictadas en el año 2017, puede verse un esquema. Muchas de ellas se repiten en las evaluaciones de otros países, como por ejemplo Francia en el 2009, en 2016 respecto de Zambia y Nepal.

CRC 'Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Georgia' (9 Marzo 2017) CRC/C/GEO/CO/4.

CRC 'Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Francia' (22 Junio 2009) CRC/C/FRA/CO/4.

CRC 'Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo a cuarto combinados de Zambia' (14 Marzo 2016) CRC/C/ZMB/CO/2-4 par 14.

CRC 'Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Nepal' (8 Julio 2016) CRC/C/NPL/CO/3-5 par 13.

25 CRC 'Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Lesotho' (25 Junio 2018) CRC/C/LSO/CO/2 par 11.

26 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD) 'Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: Perú' (16 Mayo 2012) CRPD/C/PER/CO/1.

CRPD 'Observaciones finales sobre el informe inicial de Lituania' (11 Mayo 2016) CRPD/C/LTU/CO/1.

concretos de la norma aplicada a diferentes contextos fácticos. Estos argumentos, nos permiten entender las implicancias de la regla, cuyo contenido detallado, queremos conocer.

La relatoría especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos,²⁷ ha prestado especial atención a las implicancias de la política fiscal en la garantía de los DESC, y el cumplimiento del uso del máximo de los recursos disponibles. El Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos²⁸ ofrece un marco detallado sobre las diferentes aristas de la obligación estatal en relación a la política tributaria, y realiza aportes fundamentales para el estudio de qué es lo que se considera recursos disponibles.

Otros expertos independientes han hecho foco en la necesidad de desarrollar una tributación que permita obtener recursos suficientes,²⁹ y asignarlos a la garantía de derechos.³⁰

En el marco de las Naciones Unidas, la designación de una persona experta independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos³¹ ha dado lugar diversos aportes sobre la importancia de la política fiscal en materia de derechos humanos, y los lineamientos que estos compromisos aportan para su entendimiento. Particularmente en relación a su impacto en términos de género ha abordado las condiciones y los objetivos, para los que los Estados contraen deuda pública, estableciendo que son uno de los factores que puede en el largo plazo tener implicancias en los derechos de las mujeres y diversidades.

En su informe “Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, el entonces experto Juan Pablo Bohoslavsky analizó el impacto de las

27 La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció inicialmente el mandato sobre la extrema pobreza en 1998. El mandato fue mantenido por el Consejo de Derechos Humanos, que sucedió a la Comisión en junio de 2006. En sus resoluciones 8/11 y 35/19, el Consejo pidió al Relator Especial que examinara las iniciativas adoptadas para promover y proteger los derechos de quienes vivían en extrema pobreza y presentara un informe al respecto a los Estados Miembros, con miras a progresar en la erradicación de esa situación de pobreza.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), ‘Acercas del mandato: Relator Especial sobre la extrema pobreza’ (OHCHR, s.f) <<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-poverty/about-mandate-special-rapporteur-extreme-poverty>> consultado 2 Septiembre 2021.

28 UNHRC ‘Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona’ (22 Mayo 2014) UN Doc A/HRC/26/28.

29 Ver por ejemplo las recomendaciones a Fiji del Relator Especial para la Educación. UNHRC ‘Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación acerca de su misión a Fiji’ (13 Junio 2016) UN Doc A/HRC/32/37/Add.1.

30 Ver por ejemplo las recomendaciones de la Relatoría especializadas sobre derecho al agua, en relación a asignaciones presupuestarias dictadas respecto de Botswana en 2016. Estas recomendaciones fueron recogidas por el Estado, generando un reconocimiento del avance en el informe siguiente.

UNHRC ‘Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a Botswana’ (13 Julio 2016) UN Doc A/HRC/33/49/Add.3.

31 Su mandato está vigente conforme la resolución 43/10 del Consejo de Derechos Humanos. UNHRC ‘Mandato del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales’ (29 Junio 2020) UN Doc A/HRC/RES/43/10.

reformas económicas y medidas de austeridad, que muchas veces se dictan como consecuencia de las deudas soberanas, en los derechos humanos de las mujeres. Allí señala:

Las reformas de la legislación laboral relacionadas con la austeridad, incluida la flexibilización del mercado de trabajo, a menudo erosionan los derechos laborales y dan lugar a un retroceso de las medidas de igualdad laboral en detrimento de las mujeres. Las tendencias al alza del desempleo, la precariedad laboral y los recortes de la inversión pública en servicios sociales esenciales en todo el mundo han contribuido a aumentar la desigualdad y a reducir las perspectivas de recuperación económica, lo que, en última instancia, representa un gran riesgo para el disfrute de los derechos humanos.³²

La informalidad, y la intensificación de la demanda de cuidados no remunerados por el repliegue de las políticas sociales frente a las medidas de austeridad, impactan directamente en los derechos de las mujeres y son una cuestión que debe ser abordada a la luz de estos estándares.

2.3. Jurisprudencia del Sistema Americano de Derechos Humanos sobre uso del máximo de los recursos disponibles para la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Como se mencionó, el sistema interamericano cuenta con dos normas relativas a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A pesar de la vigencia de dichas normas, la aplicación de la regla del uso de los máximos recursos disponibles contenida en el Protocolo de San Salvador, no ha tenido aún aplicación directa por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de la Corte Interamericana en casos contenciosos. Esto se debe a que las pautas que asignan la competencia a dichos órganos de protección en el pacto (art. 19. inciso 6 del Protocolo), solo incluyen los derechos sindicales (art. 8) y a la Educación (art. 13). A pesar de esa limitación, desde la doctrina (Rossi, 2020) se observa que el uso del art. 26 de la Convención Americana para los Derechos Humanos, con su texto leído a la luz de los estándares desarrollados por el Comité DESC, muestra recientemente una evolución cada vez más protectora, que reconoce la importancia de los recursos públicos en la garantía de los DESC y las obligaciones de los Estados de la región en ese sentido.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el trabajo de la relatoría para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, ha impulsado la realización de una audiencia sobre Derechos Humanos e impactos fiscales en América.³³ Luego de dicha audiencia, habiendo escuchado argumentos de la sociedad civil sobre la importancia de asegurar recursos suficientes para la garantía de los derechos económicos sociales y culturales, en su informe “Pobreza y Derechos Humanos” (CIDH, 2015), recepta la vigencia de la norma del uso del

32 UNGA 'Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales' (18 Julio 2018) 73° período de sesiones (2018-2019) UN Doc A/73/179.

33 Puede consultarse información sobre la audiencia en el Informe sobre el 156 Período de Sesiones. CIDH, 'Informe sobre el 156 Período de Sesiones de la CIDH' (24 Diciembre 2015).

máximo de los recursos disponibles e incorpora referencias al desarrollo en la materia llevado adelante por el Comité DESC. En 2018, el tema volvió a tratarse en la audiencia pública sobre “Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina”.³⁴

En la recientemente dictada Resolución 1/20,³⁵ relativa a la situación de los derechos humanos en el contexto de pandemia por COVID-19, la Comisión incorpora el argumento sobre el máximo de los recursos disponibles, y señala que los Estados no pueden justificar por la escases de recursos actos de discriminación, y deben:

disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral, para hacer efectivo el derecho a la salud y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante DESC) con objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud.

Además de

Asegurar que, en los casos excepcionales que fuera inevitable adoptar medidas que limiten algún DESC, los Estados deben velar porque tales medidas estén plena y estrictamente justificadas, sean necesarias y proporcionales, teniendo en cuenta todos los derechos en juego y la correcta utilización de los máximos recursos disponibles. (CIDH, 2020)

En el marco de este contexto que lentamente incorpora reflexiones más exigentes sobre la aplicación de las obligaciones asumidas con contenido fiscal en materia de derechos, y particularmente de DESC, se leerán en el punto 1.3 los desarrollos en materia de presupuesto y lucha contra la violencia de género.

3. La incorporación de reflexiones sobre la política fiscal en el marco jurídico internacional y construcción de la igualdad de género

En el contexto actual, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y sus avances normativos para impulsar la igualdad de género se trata de un campo vasto, muy amplio, y con muchas problemáticas y subespecialidades. Este desarrollo reciente es aún relativamente novedoso en tanto fue creciendo en los últimos cincuenta años. Una serie de organismos internacionales como el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (en adelante CEDAW),³⁶ y ONU Mujeres, y otros organismos regionales como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (en adelante MESECVI) dedican la totalidad de sus recursos y capacidad de incidencia política en promover reformas que buscan una sociedad igualitaria en términos de género. Si pensamos estas instituciones desde una perspectiva de género que incorpore la

34 Puede consultarse información sobre la audiencia en el sitio web. CIDH, ‘Anexo: Audiencias celebradas durante el 168 Período de Sesiones’ (CIDH, 18 Mayo 2018) <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/104A.asp>> consultado 12 Septiembre 2021.

35 CIDH, ‘Pandemia y Derechos Humanos’ Res 1/2020 (10 Abril 2020).

36 Por la abreviatura comúnmente aceptada para referirse a la convención sus siglas en inglés.

diversidad el marco es aún más amplio. Y más aún, se han desarrollado una serie de organismos nacionales y locales, mecanismos para el avance de la Mujer, que contribuyen a estos esfuerzos.

A continuación, se desarrollará el proceso de conformación de estas instancias de consolidación de compromisos internacionales y organismos para su supervisión, para ahondar en las reflexiones que relacionaron el uso de recursos públicos con el avance de la igualdad de género y tuvieron lugar a lo largo de dichos procesos. No se trata de un relevamiento exhaustivo, pero he intentado profundizar para trascender la mención de las citas obligadas, y observar si existe un cambio en dichas menciones a lo largo del tiempo. Es por esto que se presentan de forma cronológica.

3.1. La pugna por la igualdad de género en el sistema universal de derechos humanos. Alusiones a la política fiscal en los desarrollos previos a Beijing

La Resolución 3010 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 18 de diciembre de 1972 proclamó el año 1975 como el Año Internacional de la Mujer.³⁷ En 1975 en México tuvo lugar la primera conferencia mundial sobre la mujer en ocasión del Año Internacional de la Mujer. Participaron en ella representantes de 133 gobiernos, al tiempo que 6.000 representantes de ONG asistían a un foro paralelo, la Tribuna del Año Internacional de la Mujer.³⁸ En la Conferencia se definió un plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer,³⁹ que incluía un amplio conjunto de directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985. En el segmento de planes de acción nacional, su párrafo 34 reconoce la importancia del establecimiento de instancias interdisciplinarias y multisectoriales para el avance de la mujer, como comisiones u oficinas, y que dichas instancias deben contar con adecuados recursos y equipos de trabajo para su funcionamiento. En la misma línea, al analizar la importancia del intercambio de información y experiencia, se señaló que un prerrequisito para la “integración de la mujer al desarrollo” (Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, 1975), era la implementación de un esfuerzo por abandonar creencias fuertemente arraigadas, y para ello se requería investigación y producción de materiales de comunicación, e incluso presupuestos. Estas referencias muestran un primer abordaje a la importancia de la asignación de recursos como un elemento clave para el avance de las medidas para garantizar la igualdad de las mujeres.

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180,⁴⁰ manifestando su preocupación ya que a pesar del dictado de una serie de compromisos internacionales en materia de derechos humanos “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”, adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer

37 UNGA Res 3010(XVII) (18 Diciembre 1972) A/RES/3010(XVII).

38 Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (UNWOMEN) ‘Mujeres y participación ciudadana: contribuciones al Desarrollo, la Equidad de Género y la Gobernabilidad desde el Voluntariado. Estudio de caso: Rosario’ (Diciembre 2011).

39 Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer ‘Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer’ (junio-julio 1975) E/CONF.66/34.

40 UNGA Res 34/180 (22 Enero 1980) A/RES/34/180.

(en adelante CEDAW, por sus siglas en inglés). Ratificada por Argentina en 1985 establece que “los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.” En el art. 3 los estados se comprometen a tomar:

[e]n todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre y compromete a los Estados a disponer medidas para asegurar el pleno desarrollo de las mujeres en todas las esferas de su vida.⁴¹

En 1982, se conformó el Comité para la eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (en adelante Comité CEDAW por sus siglas en inglés), ha incorporado en sus recomendaciones generales reflexiones que permiten observar una evolución en las exigencias a los Estados en materia presupuesto y política fiscal. En 1988 dictó dos recomendaciones generales bajo los números 5 y 6. La recomendación general N° 5 escuetamente requirió a los estados que han uso de las medidas de acción temporales “como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”,⁴² mientras que la recomendación general N° 6, señaló la importancia de que los Estados partes “establezcan o refuercen mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos, a un nivel gubernamental elevado y con recursos, compromisos y autoridad suficientes”.⁴³ Un año más tarde⁴⁴ requirió a los Estados que incrementen los esfuerzos para producir información adecuada sobre el acceso a derechos de forma desagregada en términos de género. El Comité allí solicitó esfuerzos para asegurar que los servicios estadísticos “formulen cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo”.

En 1991 la Recomendación general N° 17 bajo el nombre, “Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto” impulsó a los estados para que aliente y apoye en las investigaciones destinadas a “medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer”⁴⁵ entre las propuestas que identifica el Comité para avanzar en el reconocimiento de su valor, sugiere la realización de encuestas sobre el empleo del tiempo y la recolección de datos estadísticos desglosados por sexo. Esta recomendación, aún pendiente de implementación en muchos países de la región, propone que los datos hallados sean incorporados a las cuentas nacionales. En la Argentina, la

41 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (adopción 18 Diciembre 1979, entrada en vigor 3 Septiembre 1981).

42 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW) ‘Recomendación General No. 5’ 7° período de sesiones (1988).

43 CEDAW ‘Recomendación General No. 6’ 7° período de sesiones (1988).

44 CEDAW ‘Recomendación General No. 9’ 8° período de sesiones (1989).

45 CEDAW ‘Recomendación General No. 17: Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto’ 10° período de sesiones (1991).

medición del trabajo doméstico recién comenzó a explorarse en nuestro país en el 2020 (D'Alessandro, 2020), como veremos a lo largo del capítulo dos se trata de un elemento de la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto.

3.2. La Plataforma de Acción de Beijing. El desarrollo de lineamientos sobre género y política fiscal

En 1995 en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en China, las representaciones de los Estados de 189 países, entre los que se encontró Argentina, aprobaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que constituyó una herramienta clave para el avance en los derechos de las mujeres. Las recomendaciones de la plataforma establecen que es obligación de los Estados incorporar una perspectiva de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad, así como destaca que será a su vez necesario que en las decisiones relativas al derecho financiero se integre una perspectiva de género.

En concreto, estableciendo el marco adecuado para la implementación del párrafo 36 de la declaración establece:

El éxito de la Plataforma de Acción también requerirá una movilización apropiada de recursos a nivel nacional e internacional y recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo procedentes de todos los mecanismos de financiación disponibles, incluidas las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas para el adelanto de la mujer; recursos financieros para fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales.⁴⁶

En el capítulo VI, último de la plataforma de acción, bajo el título “Disposiciones financieras”, reconoce que la escasez de recursos ha signado la falta de avance en el cumplimiento de los compromisos previos para garantizar los derechos de las mujeres. Con contundentes afirmaciones y recomendaciones, los Estados alcanzaron un consenso, que pone en evidencia la insoslayable importancia de la política de recaudación y gasto público como herramienta para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres, e identifica el único camino para el avance, la inversión llevada adelante con voluntad política. Así señalan: “Se requerirá la voluntad política de aportar los recursos humanos y financieros que se necesitan para la promoción de la mujer.”⁴⁷

A diferencia de otros consensos alcanzados en el marco de Naciones Unidas, Beijing se caracteriza por la precisión de su Plan de Acción. No solo señala la importancia del compromiso político, sino que identifica de forma precisa mecanismos o recorridos adecuados para asegurar su implementación.

El capítulo sobre medidas financieras, siguiendo con la tendencia general del plan de acción, mantiene un contenido preciso, y con mensajes claros para todos los niveles de gobierno e instituciones con responsabilidad en avanzar en

46 UNWOMEN Resolución aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer ‘Declaración de Beijing’ (Septiembre 1995) par. 36.

47 UNWOMEN Resolución aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer ‘Plataforma de Acción de Beijing’ (Septiembre 1995) par 345.

la agenda de la igualdad de género y por supuesto en financiarla. Reconociendo que el incumplimiento de los compromisos alcanzados en Nairobi responden en gran medida a la falta de recursos, y señalando que “[l]a principal responsabilidad de la aplicación de los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción corresponde a los gobiernos” (UNWOMEN, 1975) el Plan de acción cuenta con tres mensajes diferenciables en materia de política fiscal, que se encuentran precisados para las autoridades nacionales en general, para las regionales, y para instituciones universales y la comunidad internacional. El primer mensaje, en línea con lo que los antecedentes relevados reflejan, habla de la importancia de la asignación adecuada de recursos a ciertas acciones esenciales para la garantía de los derechos de las mujeres. El segundo refiere a la importancia de llevar adelante acciones de análisis presupuestario para favorecer la eficiencia en el uso de los recursos, y para asegurar que todos ellos impacten adecuadamente para las mujeres de forma que reduzcan los niveles de discriminación. El tercero se asocia con la necesidad de obtener y movilizar recursos, y precisa la importancia de emprender acciones para hacerlo, y cuáles considera deben ser las acciones prioritarias. Los tres mensajes permiten consolidar, cómo veremos en el siguiente capítulo, una propuesta muy completa de presupuesto con perspectiva de género. Estos mensajes se encuentran desagregados y cuentan con diferentes bemoles si refieren a gobiernos nacionales, autoridades de organismos internacionales de cooperación, organismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos o a la comunidad internacional en general.

Así respecto de la necesidad de asignar recursos, adecuados, suficientes y de forma sostenida, a aquellas políticas dirigidas a reducir las desigualdades de género, los Estados consensuaron requerir a los Estados nacionales financiación adecuada de los “programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre” (UNWOMEN, 1995: 345). Entre estos programas el propio plan señala, que una buena estrategia nacional debe establecer “suficientes recursos, incluidos los necesarios para llevar a cabo análisis de las repercusiones de género” (UNWOMEN, 1995: 346), además se señala la importancia de asegurar un fondeo adecuado a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, los que en caso de no existir deben ser objeto de inversión para su conformación, así como las otras instituciones responsables de la implementación del Plan.

Además, sugiere como una opción para los países en desarrollo interesados “contraer el compromiso mutuo de asignar, en promedio, el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo y el 20% del presupuesto nacional a programas sociales básicos y, en tal sentido, deberían tener en cuenta una perspectiva de género” (UNWOMEN, 1995: 358).

A pesar de reconocer el rol determinante de los gobiernos en el avance de la mujer, el Plan establece lineamientos para la inversión llevada adelante también por otros organismos. A las Naciones Unidas como organismos universal de promoción y protección de derechos señala que la necesidad de “proporcionar cooperación técnica y otras formas de asistencia a los países en desarrollo, en particular en África” (UNWOMEN, 1995: 355), reconociendo que la implementación de la Plataforma de Acción en los países cuyas economías se encuentran en transición

requiere de esfuerzos de financiamiento y cooperación internacionales, al mismo tiempo insta a la institución a financiar los organismos especialmente responsables del impulso de la igualdad de género y les impulsa en el marco de sus mandatos a desarrollar acciones que favorezcan la implementación de la Plataforma de Acción (UNWOMEN, 1995: 360).

Al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial el Plan los convoca a apoyar esas actividades necesarias para que los Estados en vías de desarrollo puedan emprender el camino hacia la igualdad.

El segundo mensaje, supera la exigencia de asignación de fondos suficientes, adecuados y sostenidos en el tiempo, y avanza en la importancia de analizar la eficiencia y eficacia de los fondos asignados a otras agendas, especialmente promoviendo el desarrollo de herramientas de análisis que permitan conocer cómo impactan estas acciones en varones y mujeres, y asegurar que los recursos estatales se encuentren dirigidos a medidas que promueven la igualdad, y como contrapartida de ello, no a aquellas políticas que reproducen o profundizan estereotipos de género o desigualdades. Con prístina claridad el párrafo 345 señala, “será a su vez necesario que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género” (UNWOMEN, 1995), precisando este concepto por entonces novedosos para muchos Estados, y aún en proceso de incorporación más de 25 años más tarde en países como Argentina, el documento indica que se trata de que los gobiernos tomen medidas para “revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales” (UNWOMEN, 1995: 346).

No se trata de un mandato solo dirigido a buscar con efectividad paliar la escasez, por el contrario, para los “países que brindan cooperación para el desarrollo” (UNWOMEN, 1995: 353) esta exigencia deberá alcanzar sus programas de asistencia los que deben ser sometidos a un “análisis crítico” (UNWOMEN, 1995: 353) abocado a promover que la ayuda cuente con mejores niveles de calidad y eficacia desde un criterio de género. En la misma línea deberán trabajar las instituciones financieras internacionales y de cooperación, así como los fondos y programas de desarrollo de las Naciones Unidas, a las que convoca a examinar sus subsidios y préstamos.

El último mensaje aborda un elemento clave para la implementación de los dos primeros, la movilización de recursos. A pesar de ser un tema clave se trata de una cuestión usualmente excluida de los acuerdos en materia de derechos humanos como se puede ver cuando analizamos el caso de los compromisos asumidos en el PIDESC. A pesar de una trayectoria de impresiones en este marco, la Plataforma de Acción de Beijing sale de la zona de confort con sugerencias precisas, Reconociendo que para lograr su aplicación “será preciso movilizar fondos de todas las fuentes y de todos los sectores” (UNWOMEN, 1995: 345) sugiere a los estados hacerlo incluyendo “tanto públicos como privados, incluso recursos provenientes de fuentes innovadoras de financiación” (UNWOMEN, 1995: 345) incluyendo “alentar a las organizaciones no gubernamentales, al sector privado y

a otras instituciones a que movilicen recursos adicionales” (UNWOMEN, 1995: 346) para esto expresamente se alienta generar un marco jurídico adecuado para que la sociedad civil pueda contribuir en la obtención y movilización de recursos.

Para facilitar la identificación de espacios para la localización de recursos, el párrafo 349 sugiere expresamente, “reducir, según resulte apropiado, los gastos militares excesivos y las inversiones para la producción y adquisición de armas de manera compatible con las necesidades de seguridad nacional” (UNWOMEN, 1995: 349). Por último, a los Estados desarrollados se los invita a llevar adelante acciones para alcanzar el objetivo convenido para la asistencia oficial para el desarrollo del 0,7% del producto nacional bruto, así como aumentar el porcentaje de financiación correspondiente a las actividades destinadas a aplicar la Plataforma de Acción.

A nivel regional se convoca a los bancos de desarrollo regionales, las asociaciones de negocios y otras instituciones para que contribuyan, tanto en la concesión de créditos entre otras acciones. Esta convocatoria también se extiende a los organismos internacionales de cooperación a los que se convoca especialmente para atender la situación de los países en desarrollo. Además, se señala la importancia de atender a las necesidades de gestión y reducción de la deuda. Por último, se indica que “será necesario asignar recursos adicionales con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para aplicar la Plataforma de Acción” (UNWOMEN, 1995: 361).

La Plataforma de Acción establece un marco para aplicar la perspectiva de género a las finanzas públicas, identificando tres líneas de acción, asignación de recursos, análisis del gasto y movilización, como herramientas adecuadas para dar cumplimiento a los consensos alcanzados en la Cuarta Conferencia, y respecto de los otros compromisos en materia de género asumidos en el marco de Naciones Unidas. Contó con un gran consenso internacional y se constituyó –como profundizaré en el segundo capítulo– en una de las principales fuentes de argumentos para impulsar la implementación de las experiencias de presupuesto con perspectiva de género posteriores a 1995.

3.3. ¿Consolidación o deshielo? Los desarrollos posteriores a Beijing. Presupuestos sensibles al género en la Jurisprudencia del Comité CEDAW

A pesar de los significativos avances dados en Beijing, su incorporación a la agenda de los Estados o a las instancias de monitoreo del avance de los derechos de las mujeres tuvo sus vicisitudes, avanzando en algunas realidades nacionales en procesos de consolidación que incorporaron sus mandatos en la hechura de políticas públicas, mientras que, en otras, un proceso de deshielo marcado por algunos avances iniciales, que se han perdido a lo largo del tiempo.

El Comité retomó algunos elementos del consenso alcanzado en algunas observaciones generales. En 1999, la recomendación general N° 24, dedicada al análisis del art. 12 de la CEDAW sobre el derecho a la salud, sostiene que el deber de velar por el ejercicio del derecho a la salud implica para los Estados la obligación de adoptar medidas de diferentes tipos entre las que se encuentran las presupuestarias y económicas, y “en el mayor grado que lo permitan los recursos

disponibles para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos a la atención médica.”⁴⁸ Y haciendo eco del mensaje de análisis presupuestario que observamos en Beijing destaca la obligación de “asignar suficientes recursos presupuestarios, humanos y administrativos para garantizar que se destine a la salud de la mujer una parte del presupuesto total de salud comparable con la de la salud del hombre, teniendo en cuenta sus diferentes necesidades en materia de salud” (CEDAW, 1990).

En el 2004 el Comité CEDAW actualizó mediante la recomendación general número 25 sus observaciones sobre el alcance de las “medidas especiales de carácter temporal” comprometidas en la Convención. En esta nueva observación general el Comité se explaya más detalladamente sobre las implicancias en materia de políticas fiscales de las acciones para la erradicación de la discriminación contra la mujer. Señalando la importancia de trascender los enfoques programáticos o formalistas que son insuficientes para alcanzar una igualdad real entre hombres y mujeres, igualdad que caracteriza como iguales oportunidades desde un primer momento con un entorno que permita alcanzar los mismos resultados, Así enfatiza “[n]o es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado.”⁴⁹ Con esta presentación, el Comité estableció la importancia de sostener, en muchos casos, tratamientos diferenciados “un trato no idéntico” entre hombres y mujeres, para equilibrar las diferencias existentes. El Comité retoma el análisis del alcance de las medidas especiales desde la noción de igualdad estableciendo con claridad la meta para luego identificar las herramientas y el camino, así identificó: “la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer” (CEDAW, 2004). El detalle de las brechas de desigualdad y sus aristas, le permite abordar las herramientas que entrañan las medidas especiales temporales con más detalle.

Mientras en su párrafo 22 el Comité reitera que la alusión a medidas “abarca una amplia gama de instrumentos” identifica con precisión que estas pueden ser “la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas.” En alusión a los planes de acción que detallan dichas medidas señala que estos deben ser “elaborados, aplicados y evaluados en el contexto nacional concreto y teniendo en cuenta los antecedentes particulares del problema que procuran resolver” (CEDAW, 2004). Dichas medidas deben ser informadas al Comité en el proceso de evaluación periódica de la Convención, identificando las acciones y sus metas, las razones que justifican la elección de determinadas acciones, la cantidad de personas alcanzadas, los indicadores de resultados y las instituciones responsables de la

48 CEDAW ‘Recomendación General No. 24: La mujer y la salud (Art. 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)’ 20° período de sesiones (1999) par 17.

49 CEDAW ‘Recomendación General No. 25: Referente a medidas especiales de carácter temporal (Sobre el Art. 4 Párrafo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)’ 30° período de sesiones (2004) par 8.

implementación y supervisión de las acciones. Los plazos y los recursos involucrados son también datos valiosos que deben incorporarse.

En 2007 se publicaron los principios de Yogiakarta⁵⁰ o “Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género” son un trabajo de compilación, elaborado por un grupo de personas expertas en derecho internacional de los derechos humanos, a pedido del Alto Comisionado para las Naciones Unidas y recogen los principios de derechos humanos vigentes y aplicables que deben regir para erradicar las formas de discriminación y violencia basadas en la orientación sexual o identidad de género de las personas. Estos principios no son una norma internacional, pero se basan en ellas. Se trata de un elemento a considerar, porque implicó una de las primeras invitaciones en el marco de las Naciones Unidas, a reflexionar sobre el alcance del concepto de género.

Con el correr de los años, las referencias del Comité a la incorporación de información sobre recursos financieros, ha ido incrementando en frecuencia y en precisión. Un lenguaje cada vez más explícito da cuenta de un nivel de exigencia mayor. En 2014 la recomendación general número 31 del Comité CEDAW,⁵¹ emitida en conjunto con el Comité de los Derechos del Niño, sobre las prácticas nocivas, estableció en su párrafo 35, “[l]a aplicación de cualquier estrategia holística exige necesariamente la dotación de recursos organizativos, humanos, técnicos y financieros adecuados que se complementan con medidas e instrumentos apropiados, como por ejemplo normas, políticas, planes y presupuestos (CEDAW, 2014).” A lo largo del texto los Comités incorporan la importancia de que los recursos financieros sean adecuados, y otros elementos del ciclo del presupuesto como una oportunidad de vigilancia adecuada.

Más recientemente en 2015, los Estados se reunieron y desarrollaron la agenda de desarrollo sostenible, que establece una serie de objetivos que buscan alcanzarse antes del 2030. El ODS N° 5, recepta los esfuerzos de los estados para lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.⁵²

En el 2017, al actualizar sus comentarios sobre violencia de Género con la recomendación general 35⁵³ el Comité estableció, que los Estados deberán asumir la responsabilidad también por los actos u omisiones de los agentes no estatales, en ciertas circunstancias entre las que se encuentra no haber adoptado y proporcionado adecuadamente recursos presupuestarios para diversas medidas institucionales, como los mecanismos de vigilancia, los tribunales nacionales competentes, “servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar

50 OHCHR ‘Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género’ (marzo 2007).

51 CEDAW y CRC ‘Recomendación General No. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación General No. 18 del Comité de los Derechos del Niño: Sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta’ (14 Noviembre 2014) CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18.

52 UNWOMEN, ‘ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas’ (UNWOMEN, 2015) <<https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>> consultado 10 Septiembre 2021.

53 CEDAW ‘Recomendación General No. 35: Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General No. 19’ (26 Julio 2017) CEDAW/C/GC/35.

o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y supervivientes (CEDAW, 2017)”. Las obligaciones asumidas al ratificar la Convención incluyen el compromiso de “Asignar recursos humanos y financieros apropiados en los planos nacional, regional y local para aplicar efectivamente leyes y políticas para la prevención de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, la prestación de protección y apoyo a las víctimas” (CEDAW, 2017) . Además de reconocer la importancia de asegurar reparaciones adecuadas para las víctimas, el Comité insta a los estados a establecer fondos específicos para reparaciones o incluir asignaciones en los presupuestos de los fondos existentes, en particular en el marco de los mecanismos de justicia de transición para reparaciones a las víctimas de violencia por razón de género contra la mujer.

4. Los recursos y la violencia de género. Impulso a los presupuestos con perspectiva de género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En la región americana la última década del siglo XX vio avances en el desarrollo de acuerdos en materia de género. Gloria Rubin (2007) los reseñó identificando las actividades de la asamblea de delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres que en 1990 aprobó las “Conclusiones y recomendaciones de la consulta interamericana sobre la Mujer y Violencia” y la “Declaración sobre la erradicación de la Violencia contra la Mujer”. Luego de años de trabajo, en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer, conocida también como Convención de Belém do Pará, el acuerdo regional que recepta los compromisos de los estados americanos en materia de género, fue adoptado en 1994 y entró en vigor en 1995. El Art. 4 de la Convención establece: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.”⁵⁴ En el art. 5 de la misma publicación, los Estados parte reconocen que las formas de violencia contra la mujer limitan y restringen los derechos a “ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.

En el año 2000 la Comisión Interamericana de Mujeres impulsó actividades de investigación para evaluar el cumplimiento de la Convención y analizar el impacto de las políticas llevadas adelante, pero las investigadoras señalaron que los países no habían desarrollado las acciones establecidas en el acuerdo y que la violencia no se había reducido (Rubin, 2007: 117). En 2002 se impulsó la creación de una instancia de expertas especialmente dedicadas a supervisar el cumplimiento del acuerdo y previa aprobación del Secretario General de la OEA, del estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, en 2005 se convocó a la primera reunión del Comité de Expertas/os del MESECVI (en adelante CEVI). En su primera reunión el grupo estableció su agenda de trabajo y un cuestionario para requerir informes a los Estados, y sobre cuyas respuestas se articularon los informes de avance. Las preguntas, se agruparon en cuatro ejes:

54 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (adopción 9 Junio 1994, entrada en vigor 5 Marzo 1995) art. 5.

primero, la legislación, normativa vigente, y planes nacionales; el segundo, acceso a la justicia; el tercero, el presupuesto nacional; y el último, la información estadística. El segmento de preguntas sobre presupuesto fue variando a lo largo de las rondas de evaluación. En la primera ronda incluyó una serie de preguntas sobre la existencia de partidas destinadas a programas contra la violencia de género en general, acciones de capacitación dirigidos a entornos enfocados en la prevención, y acciones de sensibilización, cada una de ellas con subpreguntas destinadas a establecer su inversión en dólares, respecto del PBI, y el costo específico de financiar ciertas acciones (refugios, llamadas de líneas de emergencia, instituciones de atención y toma de denuncias) y por último un pedido de información sobre la participación de la sociedad civil en debate presupuestario.⁵⁵ La segunda ronda incorporó ajustes en la redacción de las preguntas. Estos ajustes, reflejan en parte la falta de respuesta por parte de los Estados a los interrogantes de la primera ronda⁵⁶ los recursos ya no se consultan en dólares o respecto del PBI, sino en relación al presupuesto total del Estado, se omiten preguntas sobre recursos locales, y se restringe el tipo de acciones consultadas.⁵⁷

Por último, en la tercera ronda, implementando el sistema de indicadores desarrollado en la etapa anterior de evaluación. Allí, se incluyen tres segmentos concentrados en establecer el contexto financiero básico y el compromiso presupuestario. Los indicadores y las señales cualitativas de progreso incluyen tanto elementos formales, cómo la existencia de normas específicas que asignan recursos a la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género en la forma de distintas medidas, cómo elementos de medición sobre el nivel de la inversión y su ejecución. Además, se incluyen elementos de transparencia presupuestaria como la inclusión de partidas específicas, etiquetas que las identifiquen a lo largo del ciclo del presupuesto y documentos de rendición de cuentas específicos.⁵⁸

Esto implicó que en las tres rondas de evaluación llevadas adelante por el MESECVI, contemplaron de forma expresa y diferenciada la faz presupuestaria. Luego de cada ronda de evaluación multilateral el Comité de expertas elaboró una serie de recomendaciones. En la primera ronda se instó a los Estados a aprobar presupuestos con perspectiva de género, además se señaló la importancia de que logren incorporar partidas para programas que garanticen la calidad en la prevención, atención, sanción y erradicación progresiva de la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado, recursos para la capacitación de formación en género de autoridades públicas, y para el levantamiento de datos estadísticos, en todos los casos de forma acorde a la magnitud del problema de violencia de género, y por último visibilizar en los presupuestos de las diferencias agencias

55 Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" (CEVI), 'Cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la violencia contra la mujer' (25 Agosto 2005) MESECVI/CEVI/doc.5/05 5.

56 CEVI, 'Informe hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará' (Julio 2008).

57 CEVI, 'Cuestionario: segunda ronda de evaluación multilateral' (5 Abril 2010) MESECVI/CEVI/doc.93/09 rev. 2.

58 CEVI, 'Sistema de indicadores: Tercera ronda de evaluación multilateral' (2015).

aquellos recursos dirigidos a la erradicación de la violencia de género.⁵⁹ En la segunda ronda, el exhorto del Comité ya no convoca a desarrollar presupuestos con perspectiva de género, sino que se limita requerir partidas presupuestarias suficientes, e instar el desarrollo de acciones que visibilicen el presupuesto asignado a los planes e instituciones responsables de promover la erradicación de la violencia de género e identificar los montos, respecto del presupuesto general, que alcanzan las diferentes acciones.⁶⁰ Y por último, el informe emitido en 2017, luego de la tercera ronda de evaluación, promovió que se asignen presupuestos significativos que permitan llevar adelante las acciones, recortando que esto reducirá al mismo tiempo los costos fiscales de la violencia de género, y promover que estos presupuestos sean transparentes.⁶¹

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará no es el único marco en que los Estados han abordado los presupuestos con perspectiva de género. La Estrategia de Montevideo (2016) para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco de los compromisos por el Desarrollo Sostenible hacia el 2030 impulsa a los Estados a establecer instancias gubernamentales permanentes de coordinación intersectorial e interinstitucional, con mandato, división de tareas, asignación de recursos y planes de trabajo específicos, especialmente entre los mecanismos para el adelanto de las mujeres y las unidades centrales de planificación y presupuestación, para participar en el diseño y la ejecución de los planes de desarrollo y presupuestos públicos, incorporando la perspectiva de género en la planificación y presupuestación nacional, subnacional y local.⁶²

Los avances y retrocesos en la jurisprudencia y los consensos internacionales tienen su correlato en algunos avances que los Estados desarrollan y presentan a las instancias de evaluación regional e internacional. Más allá de esos verdaderos logros, no puede decirse que hayan pasado a considerarse una exigencia del campo del derecho internacional de los derechos humanos, sino más bien una sugerencia o buena práctica.

59 CEVI, Cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la violencia contra la mujer' (25 Agosto 2005) MESECVI/CEVI/doc.5/05 5. 50.

60 CEVI, 'Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (Abril 2012) 101.

61 CEVI, 'Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará' (2017) MESECVI/CEVI/doc.242/17 201.

62 Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL) 'Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030' Adoptado en la decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (28 Octubre 2016).

PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

El segundo capítulo revisa los desarrollos prácticos y conceptuales sobre presupuestos con perspectiva de género. El propósito es cuestionar si es posible pensar este concepto como categoría analítica y abordar las diferentes denominaciones que se han utilizado en los últimos treinta y cinco años para definirla y delimitarla.

De este modo, propongo avanzar en un análisis de las perspectivas que fundaron esas nociones y las experiencias que surgieron de ellas, incluyendo las categorizaciones y genealogías desarrolladas por la academia. Un análisis crítico sobre el concepto de género inserto en esas experiencias. El aporte de sectores como la cooperación internacional y una mirada práctica de las experiencias desarrolladas en diferentes países.

1. Denominaciones y definiciones. La conceptualización de los presupuestos con perspectiva de género en la academia

Hace más de treinta y cinco años que en el mundo comenzaron a desarrollarse iniciativas que proponen lo que hoy denominamos presupuestos con perspectiva de género. Se trata de experiencias diversas que tienen dos contenidos básicos: género y políticas fiscales, el resto de los componentes puede variar. Tanto es así que Jubeto señala: “[L]as diversas realidades en las que están inmersas estas iniciativas han generado un abanico de posibilidades que abarcan tanto las metodologías utilizadas, los agentes participantes, cómo los objetivos perseguidos por medio de su implementación” (Jubeto, 2008: 5-6). Esta diversidad de experiencias, como veremos a continuación, es tal que amerita cuestionar la categoría de presupuesto con perspectiva de género como una instancia de análisis propiamente dicha.

Siguiendo a Jubeto (2008) podemos ver que estas iniciativas han tenido diferentes nombres a lo largo del tiempo. Es interesante observar, porque los cambios en las denominaciones dan cuenta de evoluciones en su metodología y alcance. Desde los presupuestos de mujeres, o para las mujeres, pasando por los presupuestos sensibles al género, hasta los presupuestos con enfoque de género,

o presupuestos con perspectiva de género y recientemente han surgido los presupuestos con perspectivas de género y diversidad. La noción de presupuestos de mujeres o para las mujeres (Budlender y Sharp, 1998), ha sido utilizada para denominar las primeras experiencias, sobre todo en Australia y Sudáfrica, que se concentraron en visibilizar aquellas partidas y recursos dedicados a garantizar los derechos de las mujeres. A pesar de usar esa denominación descriptiva para algunas experiencias, la propuesta de Debbie Budlender y Rhonda Sharp, ya en la década de 1990, señala que la denominación de presupuestos sensibles al género resultaba más adecuada, en tanto la alusión a presupuestos para las mujeres daba lugar a los equívocos más comunes de considerar a estas iniciativas como propuestas que organizan los recursos y las actividades estatales solo dirigidas a las mujeres. Esta definición y las siguientes, como veremos, tienen elementos descriptivos, pero también elementos performativos. Esto se debe a que las académicas y referentes que han estudiado los presupuestos con perspectiva de género —y también quienes los impulsaron en la práctica—, lo han hecho desde un compromiso feminista por el avance de los derechos de las mujeres.

Esta conexión entre las mujeres feministas que los impulsaron y sus caracterizaciones nos permiten reconocer que muchas veces la academia ha avanzado antes que las prácticas. Considero que este ha sido el caso de la evolución desde la noción de presupuestos para las mujeres a presupuestos sensibles al género, porque si bien es claro que no se trataba de presupuestos separados, muchas veces las primeras experiencias se limitaron a visibilizar las partidas dirigidas a mujeres. El cambio de denominación, como veremos a continuación, precedió los cambios en los abordajes.

Este marco de diversidad de elementos y de una conceptualización activista motivó que las definiciones de qué es y qué no es una experiencia de presupuesto con perspectiva de género sea un desafío. Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay señalaron que las experiencias de presupuestos sensibles al género:

Están destinadas a ofrecer un mecanismo mediante el cual los gobiernos, en colaboración con legisladores, grupos de la sociedad civil, donantes y otras agencias de desarrollo, puedan integrar un análisis de género en las políticas fiscales y los presupuestos. Un presupuesto con perspectiva de género no es un presupuesto separado para las mujeres, sino un intento de desagregar los gastos y los ingresos según sus diferentes impactos en mujeres y hombres (Budlender *et al.*, 2002: 89).¹

La definición tiene varios ejes: su inicio es el destino y ahí puede verse el foco activista que impulsa estas iniciativas; luego, con la identificación de los objetivos y actores responsables, intentan dar cuenta de la diversidad de anclajes; el análisis de género y los impactos y, por último, lo que estas experiencias efectivamente alcanzan. La multiplicidad de los elementos es una muestra del desafío de construir una definición suficientemente abarcativa y explícita.

En 2008, Diane Elson los definió como:

1 Traducción propia.

estrategias para evaluar y cambiar los procesos y políticas presupuestarias para que los gastos y los ingresos reflejen las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en ingresos, activos, poder de decisión, necesidades de servicios y responsabilidades sociales por el cuidado (2008: 33).

Esta nueva definición, suma una serie de elementos que son ejes característicos de la economía feminista como puede verse en Coello (2015) y D'Alessandro (2018), especialmente las desigualdades que afectan a las mujeres en la tenencia y administración de bienes y recursos, el poder de decisión, y las responsabilidades sociales por el cuidado con su consecuente impacto en el uso del tiempo.

Raquel Coello, una economista española que se dedicó a investigar las experiencias latinoamericanas de lo que denominó Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género, caracterizó estas experiencias como:

aquellas destinadas, tanto a evaluar los presupuestos públicos desde una perspectiva de género (es decir, utilizando el género como una categoría de análisis), como a cambiar los procesos y políticas presupuestarias, con el objetivo de que los gastos y los ingresos reflejen las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres y puedan producirse cambios en la recaudación y la distribución de los recursos asignados por ese presupuesto, para lograr impactos positivos en la igualdad de género (2016: 141).

Esta definición precisa un elemento al diferenciarlo más. Al separar las instancias de evaluación de aquellas de cambio en los procesos del Estado, y particularmente en las políticas presupuestarias esta segunda cobra más visibilidad, y luego el desenlace la retoma señalando que se busca lograr cambios en la recaudación y distribución de recursos asignados. Los impactos cobran protagonismo, dejando atrás esas primeras denominaciones, y como se verá a continuación experiencias, que se enfocaron en la visibilización.

Rodríguez Enriquez y Fragoso (2016: 3) sintetizan: “El presupuesto con perspectiva de género es un medio para integrar la preocupación de un gobierno por la igualdad de género y el adelanto de la mujer en su presupuesto.” Stotsky (2017: 13) los define como: “un enfoque que utilizan la política fiscal y la administración tributaria para promocionar la igualdad de género, y el desarrollo de las niñas y las mujeres”.

En la misma línea, ya superando la sensibilidad al género y reemplazándola por la perspectiva el Instituto Europeo para la Igualdad de Género propone definir a la presupuestación con perspectiva de género como:

aplicar la transversalidad de género al proceso de elaboración de presupuestos, implica realizar un análisis de los presupuestos basado en el género, con la incorporación de una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y la reestructuración de los ingresos y los gastos con el fin de promover la igualdad de género. En resumen, la presupuestación con perspectiva de género es una estrategia y un proceso que tiene como fin, a largo plazo, lograr objetivos de igualdad de género (EIGE, 2020).

Se trata de una definición más ambiciosa que establece metas y define marcos para la metodología.

Los esfuerzos por intentar alcanzar una definición comprensiva del contenido de estas acciones y sus implicancias nos permiten tener una primera mirada sobre

su evolución. Sus contenidos y alcances han ido cambiando, y también se han incrementado las herramientas con las que se implementan.

2. La práctica de los presupuestos con perspectiva de género

Más allá de haber tenido muchos nombres, los presupuestos con perspectiva de género han denominado a experiencias muy diversas. Es habitual recordar que la primera iniciativa de este tipo tuvo lugar en Australia a mediados de la década de 1980, seguida por la experiencia de Sudáfrica. En la región se destaca el caso de México. Para intentar trascender la mirada histórica que puede leerse en relevamientos de experiencias como Jubeto (2008), Elson (2002, 2008); Cáceres (2009); Budlender *et al.* (2002); OPC (2019), o por regiones que puede conocerse revisando Ascanio Sanchez (2018); Chakraborty (2016); Coello Cremades (2016) Downes y Nicol (2020); IMF (2017); Ng (2016); O'Hagan y Klatzer (2018); Quinn (2017); Stotsky (2017); Rodríguez Enriquez y Pérez Fragosó (2016), a continuación se sistematizan las principales experiencias de presupuesto con perspectiva de género desde sus herramientas, segmentando en tres grupos las experiencias, aquellas que se concentraron en la visibilización de la inversión en género, aquellas dirigidas a buscar la transversalidad de la perspectiva de género usando como puerta de entrada la política fiscal y por último aquellas que se encuentran ancladas en procesos participativos.²

2.1. Estrategias de visibilización. Anexos o documentos de presupuestos con perspectiva de género, etiquetas y clasificación de partidas

Cómo se planteó en las definiciones, las primeras experiencias de presupuesto para las mujeres, y presupuestos sensibles al género, contaron con un fuerte componente de visibilización que incluso podríamos llamar de transparencia. Los reclamos por los derechos de las mujeres encontraban una barrera en la agregación de los datos, la opacidad, y la falta de claridad de la información incluida en los presupuestos, y en sus impactos en términos de género. A esto se debe que el foco de muchas experiencias de presupuesto con perspectiva de género se concentre en traer a la luz las políticas públicas dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad de género. Hacer accesible la información sobre la inversión, favorece el desarrollo de instancias de monitoreo, eventualmente podría permitir optimizar el uso de los recursos, y desde una mirada activista evitar, o facilitar el diagnóstico de reducciones de partidas o mermas en la asignación de fondos.

En la práctica se observa que la visibilización se alcanzó principalmente mediante tres estrategias: documentos específicos ya sean de presupuesto para mujeres o anexos de presupuesto con perspectiva de género; etiquetas o sistemas de seguimiento que en ocasiones cuentan con el soporte de herramientas de datos abiertos; y mecanismos de clasificación estandarizada de los programas.

2 El punto 2.2 se basa en una primera versión elaborada por mi autoría en Carmen Ryan (mimeo), 2021, Capítulo 5: Herramientas prácticas para incorporar la perspectiva de género y diversidad al presupuesto en "Guía de herramientas y metodologías para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos provinciales y municipales". Pendiente de publicación por parte del MMGyD y UNWOMEN.

En algunos casos el desarrollo de sitios webs y datasets también han sido un elemento que favoreció el monitoreo. Los primeros se observan como un documento presupuestario específico que visibiliza esos elementos del presupuesto, recopilando su información tanto financiera, como respecto de la planificación, sus responsables, metas, objetivos e indicadores. Este documento puede ser o no parte del presupuesto.

Un segundo nivel de visibilización se obtiene mediante el etiquetamiento o señalamiento de partidas. Identificar las partidas con un código o nombre específico implica modificar su modo de presentación en todos los documentos que se producen a lo largo del ciclo presupuestario, y los otros elementos de transparencia presupuestaria que el Estado desarrolle. Esto no solo permite ver la información sobre la inversión dirigida a reducir las brechas de género cuando se produce el documento, sino que favorece su seguimiento con cierta facilidad a lo largo del ejercicio fiscal.

En algunas de estas experiencias, como veremos a continuación, se desarrollaron instancias de clasificación de las políticas de género o de todas las políticas según su nivel de impacto en género.

Los documentos de presupuesto y género han sido la herramienta con la que se llevaron implementaron las dos experiencias pioneras documentadas, los casos de Australia y Sudáfrica. Australia fue pionera en el desarrollo de estrategias de presupuesto con perspectiva de género su presupuesto para las mujeres y niñas, es reconocido como la primera iniciativa de este tipo, y aún nos ofrece aportes útiles. Se trata de una iniciativa que surgió de las feministas que integraron su burocracia local, y que luego fue incorporada al trabajo legislativo.³

De los relatos de Chakraborty (2016) y Budlender (1998) surge que el presupuesto para el ciclo 1983-1984 fue el primero en incorporar la perspectiva de género, estableciendo como un requisito en el manual del gabinete nacional, que todas las propuestas para que cuenten con un detalle de su impacto en mujeres y niñas.

Los orígenes de esta experiencia innovadora han sido asociados por la academia a una reunión nacional producida en 1983 en la que participaron las titulares de todas las oficinas de género que llevaban varios años en funciones y contaban con un nuevo impulso por el apoyo de una nueva gestión. Entre 1984 y 1991 tanto el estado federal como trece estados locales, desarrollaron estrategias de visibilización con documentos de presupuesto para las mujeres que acompañaron los documentos oficiales del presupuesto. La práctica de llevar adelante informes de presupuesto para las mujeres y niñas se sostuvo hasta que en 2014 el ejecutivo interrumpió abruptamente su presentación. Entre 2014 y 2015 el partido laborista intentó sostener los esfuerzos como una práctica en el poder legislativo (Budlender, 2015). El liderazgo de las autoridades del poder ejecutivo fue un elemento saliente de esta experiencia hasta poco tiempo antes de su cese.

El caso de Sudáfrica tuvo un desarrollo diferente. Budlender (1998) señala que su origen se asocia a iniciativas de presupuesto con perspectiva de género,

³ Referencias a esta experiencia pueden leerse en: Budlender y Sharp (1998); Chakraborty (2016); Budlender (2015); OPC (2019); D'Alessandro et al. (2020), entre otras.

llevadas adelante como una acción de dos organizaciones de la sociedad civil en alianza con representantes del Congreso. Trabajaron para diagnosticar la situación de las mujeres e identificar políticas focalizadas para, a pesar de la escasez de recursos, promover sus derechos. “Dentro de los primeros tres años se analizaron los presupuestos de todas las carteras así como los impuestos y el empleo del sector público” (Budlender, 1998: 74). En 1998 se desarrolló una versión accesible para la ciudadanía de dicha iniciativa. La metodología de Sudáfrica fue conocida como enfoque de cinco pasos y partió de un análisis externo a los documentos contables (Jubeto, 2008). Los pasos resumidos por Jubeto incluyen: primero desarrollar un análisis de la situación de las mujeres y niñas, y hombres y niños en la sociedad; segundo valorar y estudiar si las políticas cuentan o no con perspectiva de género, y cuál es su alcance; tercero llevar adelante una evaluación de los recursos asignados y la información disponible –indicadores y metas– en los documentos presupuestarios; cuarto analizar la efectiva ejecución de esos recursos y los servicios prestados a las comunidades; y quinto evaluar los resultados obtenidos en función del impacto (Jubeto, 2008).

En 1997 el Departamento de Finanzas sudafricano tomó a su cargo el análisis del presupuesto con perspectiva de género. Comenzó como una práctica piloto destinada a incorporar la mirada de género en las políticas macroeconómicas y las medidas tributarias, estos análisis con el tiempo fueron alcanzando otros ministerios y políticas para alcanzar la totalidad del gasto en un periodo de tres años (Jubeto, 2008).

Otro ejemplo de documento de presupuesto para las mujeres es el presupuesto amarillo desarrollado en Francia. En 1999 el parlamento francés, convocó al Poder Ejecutivo para que incluya al momento de presentar el proyecto de presupuesto un documento que dé cuenta de los esfuerzos financieros para promover los derechos de las mujeres y la equidad de género. Se materializó como un anexo del proyecto de ley de presupuesto, el “Presupuesto Amarillo sobre los derechos de las Mujeres y la equidad de género”. En los últimos 20 años la práctica se ha sostenido con ciertos cambios (O’Hagan y Klatzer, 2018). Cada Ministerio elabora un resumen con sus principales políticas en términos de género, que se presentan con sus principales indicadores. En 2004 la incorporación del presupuesto por resultados también permitió profundizar la experiencia (COE, 2005). Con los años, se ha incluido un análisis de la situación en términos de derechos de las mujeres (Cáceres, 2009). En 2010 después de muchos años de implementación se modificó la iniciativa para integrar un abordaje más transversal de las políticas (O’Hagan y Klatzer, 2018). La ley de igualdad de género de 2014 estableció la obligatoriedad del ejercicio, y determinó que se aplique para todas las nuevas políticas.

México, pionero en la región, comenzó en el año 2000, con una experiencia de identificación de partidas por parte del Poder Legislativo, y la Sociedad Civil que luego fue integrado por el área rectora de políticas de género del Poder Ejecutivo y por último por el Ministerio de Finanzas (Pérez Fragosó y Rodríguez Enríquez, 2016). Elabora y publica de forma periódica un documento y una planilla, con el presupuesto proyectado, en ejecución, y su evaluación, de programas

aquellos programas dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres. La selección de los programas surge de un trabajo articulado entre referentes de género en las áreas de planeamiento de cada ministerio, la institución rectora de políticas de género y el ministerio de finanzas, y la inclusión de la planilla de seguimiento ha dado origen a las estrategias de etiquetado en la región.

Recogiendo estas experiencias, la guía para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos de la OCDE (Downes y Nicol, 2020), señala que estos documentos pueden tomar cuatro formas: un informe de asignaciones presupuestarias, que solo da cuenta de las partidas y los elementos financieros y de planificación; un mensaje de presupuesto y género que como en el mensaje del poder ejecutivo explica las razones detrás de las medidas seleccionadas y las prioridades; un informe del avance hacia la equidad, que ofrece un marco más amplio y evalúa las brechas de desigualdad vigentes en clave de análisis de los pasos dados, y por último, puede también tomar la forma de un análisis del impacto de género de las políticas públicas, que incluye las anteriores y suma un detalle de cómo cada política determinará la reducción de las brechas vigentes.

La visibilización por programas y partidas favorece el análisis del presupuesto a lo largo de las diferentes etapas del presupuesto –formulación, debate, ejecución y evaluación–⁴ especialmente cuando se implementa mediante etiquetas. En muchos casos la labor se concentra en la etapa de formulación.

Uno de los desafíos de las estrategias de visibilización es la selección de programas o partidas a identificar. En algunas experiencias se han observado solo aquellas políticas o áreas directamente dirigidas a reducir las desigualdades de género como áreas rectoras de género, mecanismos contra la violencia, o programas específicamente dirigidos a mujeres o diversidades. Esta decisión invisibiliza los impactos en mujeres y diversidades de aquellos programas que, dirigidos a la población en general, cuentan por sus focos o por su implementación, con impactos que reducen las brechas de desigualdad. Además, al hacer foco solo en las políticas “de géneros” pierden la oportunidad de involucrarse y eventualmente generar cambios positivos, con aquellos otros programas dirigidos a todas las comunidades.

Este desafío en algunas experiencias se sortea combinando la oportunidad de visibilización con otras de categorización de programas por su impacto –real o esperado– en igualdad de género, combinando con la herramienta que veremos a continuación y se alcanzan así más programas o políticas.

La clasificación funciona como un reaseguro de transparencia, en tanto ofrece más detalles sobre la metodología, permite conocer las razones que llevan a incluir o no ciertas actividades, y ofrece oportunidades de revisión periódica que aseguren que no existan políticas que queden excluidas de estos esfuerzos o se alcancen algunas que no cumplen los requisitos adecuados.

Australia mostró una experiencia incipiente de esta mecánica. Los primeros esfuerzos, fueron una forma de incorporar otros programas que tenían impacto de

4 En su libro “La creación de la Auditoría General, y su incidencia en el mejoramiento externo del presupuesto”, Fabiana Schafrik (2012) destaca el valor de las instancias de control para lograr la garantía de los derechos humanos.

género, pero no la totalidad del presupuesto. Esto incluyó categorizar los diferentes programas que ya se consideran cómo género sensibles, en diferentes grupos según el tipo de agenda que promueven o la brecha de desigualdad sobre la que trabajan. Estas experiencias permiten tener un conocimiento más detallado sobre la inversión en género. La experiencia de Australia a nivel nacional categorizó a los gastos en tres posibles grupos, a) gastos explícitamente orientados a mujeres y niñas; b) gastos orientados a oportunidades de empleo equitativas en favor de mujeres trabajadoras; y c) programas que, no entrando en estas dos categorías, también tienen un componente significativo de género (Budlender y Sharp, 1998).

Algunos Estados utilizan para lograr la visibilización de toda la inversión en género esquemas estructurados de análisis de las políticas para categorizarlas como relevantes o no, o más o menos relevantes, según su incorporación de la perspectiva de género, o en algunos casos género y diversidad. A pesar de ser una propuesta que se caracteriza por querer tener un alcance mayor, puede abarcar la totalidad del presupuesto, o una serie de programas.

Sheila Quinn, resalta que la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Andalucía tiene una sólida base jurídica, con una ley de medidas fiscales y administrativas que en 2003 instituyó el análisis de impactos de género (Quinn, 2017). A partir de 2003 es requisito que el presupuesto regional presentado al parlamento contenga un informe de impacto de género y se estableció un Comité de Impacto en Género (GIC) dentro del Ministerio de Finanzas. En 2007 se amplió su alcance a la recaudación, con datos desglosados por género. La implementación del esquema de análisis cuenta con tres etapas. La clasificación de los programas en las categorías G-, G y G + según sus potencialidades para reducir las desigualdades de género. Los programas marcados como G y G+, se someten a un proceso de análisis con perspectiva de género que da lugar a la elaboración de la nota de género o documento de detalle. La tercera etapa es la auditoría de género (Quinn, 2017; O'Hagan y Klatzer, 2018) La Ley de Finanzas de 2010 ordena que la revisión general de género se adjunte también a la ley de presupuesto anual.

En Italia, desde 2016, a nivel nacional se desarrolló una experiencia de etiquetamiento que categoriza todos los fondos en tres grupos, neutrales si no impactan en reducir desigualdades, sensibles si tienen un impacto considerablemente diferente en hombres y mujeres, y dirigidos a reducir desigualdades si su foco es garantizar derechos de niñas y mujeres (Downes y Nicol, 2020). Es una experiencia que combina la lógica de las etiquetas con las categorías de programas. Esto es porque cada documento presupuestario de las áreas nacionales visibiliza la suma de sus recursos en cada una de las categorías.

La idea de neutralidad debe contraponerse con la noción de ceguera al género desarrollada por la economía feminista. Referentes han postulado que las políticas ciegas al género son aquellas que “se basan en la premisa implícita que el varón es el actor del desarrollo. Esta premisa es la que se presenta como neutral respecto al género...” (Alonso, s.f.).

En Bélgica todos los créditos y los expedientes relacionados al diseño de los programas presupuestarios deben analizarse y asignarse a una de las tres

categorías; a) acciones encaminadas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres; b) una política pública con perspectiva de género y c) acciones que no tienen perspectiva de género. Según la categoría del programa, siguen diferentes requisitos, por ejemplo, producir una nota de género o comentarios sobre cómo se tomará la perspectiva de género en cuenta. El análisis del impacto de género de la política se presenta en los documentos presupuestarios mostrando la categorización de los gastos en las tablas presupuestarias e incluyendo las notas de género compiladas o los comentarios de género, según la categoría (O'Hagan y Klatzer, 2018).

Nepal, con un sistema de análisis bajo cinco criterios, clasifica a las políticas, que son analizadas y de forma previa a su aprobación, se les asignan o no 20 puntos por cumplir cada uno de ellos. Los criterios son participación de mujeres en la formulación e implementación, beneficios dirigidos a las mujeres, construcción de capacidades para las mujeres, contribuciones al empleo de mujeres o reducción de la carga de trabajo que sufren las mujeres favoreciendo uso equitativo del tiempo. Si cuentan con más de la mitad se las clasifica como políticas con perspectiva de género, sino lo hacen según su puntaje como indirectamente implicado en la perspectiva de género o neutral (Budlender, 2015). La acción de clasificar los programas es llevada adelante por las áreas de planeamiento de cada Ministerio, y cuentan con un manual para ello.

Estas experiencias como se ve estandarizan los procesos de análisis y buscan alcanzar más segmentos del presupuesto.

Canadá siguiendo las recomendaciones desarrolladas por la OCDE, en 2018 institucionalizó una incipiente práctica de presupuesto con perspectiva de género y diversidad mediante una ley del parlamento. Esta experiencia se sostiene sobre la implementación desde 1995 del análisis de los impactos de género de las diferentes políticas, que ahora incorporó un análisis específico de sus costos.

La ley de presupuesto con perspectiva de género y diversidad establece la obligatoriedad de todas las nuevas actividades de gobierno, tanto los programas presupuestarios de gasto público, como los gastos tributarios y las normas impositivas deben contar con un análisis de impacto de género, y el gobierno asumió también un compromiso de evaluación por programas seleccionados que anualmente ofrece una mirada sobre los programas para avanzar en la igualdad de género y se plasma mediante un anexo del proyecto de presupuesto (Downes y Nicol, 2020).

Intervienen en su implementación el Poder Ejecutivo, Ministerio de Finanzas, autoridades del Tesoro en su rol de auditoría, y el área para los derechos de las mujeres y la diversidad de género (*Women and Gender Equality* conocida por sus siglas en inglés WAGE), que reemplazó recientemente al área por los derechos de las mujeres en el Poder Ejecutivo. La metodología de análisis conocida como GbA+ (*Gender based Analysis plus*, o en español análisis basado en género incrementado) a las nuevas políticas que se propongan e implementen. Esta metodología, continúa aquella desarrollada con diferentes alcances desde 1995 cuya implementación, respondió a las obligaciones asumidas por el Estado en la plataforma de Acción de Beijing. Incorpora un concepto de diversidad muy amplio,

ya que se presenta sosteniendo un concepto robusto de género que reconoce las diferencias sociales causadas por la diversidad biológica (sexo) y cultural (género), afectando a mujeres y diversidades sexuales. Además, se promueve activamente una mirada interseccional.⁵ Desde algunos sectores se critica su falta de enfoque a los resultados, la falta de metas claras, y la necesidad de una aplicación gradual medible (Gaspard y Woolner, 2019). Durante 2019, se publicó un marco lógico de resultados, que se encuentra íntimamente relacionado con los ODS. Esta experiencia se diferencia de las anteriores porque intenta alcanzar la transversalidad, que veremos en las iniciativas del siguiente acápite, pero no lo logra por su estrategia de agregación, al incorporarse a las “nuevas acciones estatales”.

2.2. Integración de la perspectiva de género en el conjunto del proceso de gestión de las finanzas públicas

Mientras las iniciativas reseñadas en el capítulo anterior se encuentran enfocadas en “echar luz” sobre la inversión, existen otras que buscan performar las acciones estatales. Se trata de experiencias que proponen aplicar la perspectiva de género al conjunto del proceso de gestión de las finanzas públicas insertando instancias de cambio en el ciclo presupuestario. Por ejemplo, pueden observarse en la definición de metas y objetivos dirigidos a alcanzar la igualdad de género, así como indicadores que permitan medir el avance de la agenda de igualdad tanto en políticas de reducción de brechas como en aquellas que no tienen ese foco como tema central. Esto quiere decir, se trata de experiencias en que, una parte o todos, los programas del presupuesto deben adicionar a su planificación un análisis sobre el impacto diferencial entre los diferentes géneros de dicha política, y metas específicas relacionadas a la reducción de las desigualdades existentes. Su foco es el análisis de impacto de género de cada una de las acciones estatales.

Austria es uno de los ejemplos más característicos de incorporación de la perspectiva de género en un presupuesto basado en el desempeño junto con Bélgica y Suecia. En América Canadá intenta implementar una estrategia de incorporación transversal. A nivel federal Austria promueve la integración total de la perspectiva de género en el proceso de planeación, presupuestación, ejecución y rendición de cuentas de las políticas públicas. Estableciendo como requisitos la incorporación de objetivos y metas de género, con indicadores de resultado y de desempeño (O’Hagan y Klatzer, 2018). Canadá, es otro de los ejemplos, en que la aplicación de una metodología integral busca analizar todo el presupuesto. La obligatoriedad en este caso se ha asignado mediante la aplicación del análisis de género incrementado (WAGE, 2021)⁶ a todos los programas nuevos conforme la ley de Presupuesto con Perspectiva de Género. Bélgica por su parte, presenta una de las experiencias más completas por hacer confluir una serie de estrategias y herramientas. Con metodologías de clasificación de las partidas, y aplicación de análisis de impacto de género a los programas, incluyendo la evaluación de las metas y los procesos de contratación pública (O’Hagan y Klatzer, 2018).

⁵ Traducción propia.

⁶ Traducción propia.

Suecia también cuenta con un sistema de perspectiva de género que intenta alcanzar todas las etapas, cuenta con análisis de impacto de género desarrollado en la etapa de diseño de las políticas públicas, indicadores de resultados y producción de datos desagregada.

En 2014 el Estado sueco se auto declaró feminista, y en 2016, la circular presupuestaria anual incluyó instrucciones sobre la aplicación del presupuesto con perspectiva de género en todo el proceso presupuestario (Quinn, 2017). Entre los requisitos establecidos en la circular se encuentra que el análisis del impacto de género se lleve a cabo en la etapa inicial de las nuevas propuestas presupuestarias, sometiendo a los programas a una evaluación en forma de lista de control que busca conocer la situación y las necesidades de los diferentes géneros en relación con la política que se propone y hacer ajustes, allí la producción de datos desagregados por sexo es un elemento clave (Quinn, 2017). Además, la circular del presupuesto exige que se utilicen datos desglosados por sexo y nuevos indicadores de igualdad diseñados para reflejar el estado actual (Quinn, 2017).

La revisión de estas experiencias muestra el valor de ciertos elementos que son ajenos al ciclo de presupuesto, pero contribuyen a mejorar estas iniciativas, y en suma la planificación estatal: contar con datos desagregados y priorizar la producción de información; el trabajo articulado interagencial; y la transversalidad en la aplicación de la perspectiva de género. Suponen un enorme desafío y llegar a ellas no se alcanza de la noche a la mañana.

Aún con sus fortalezas en su mayoría son binarias y cuentan con un amplio margen de trabajo para incorporar las desigualdades que sufren las personas que, por su orientación sexual o identidad de género, también sufren discriminación causada por los estereotipos sexistas.

2.3. Experiencias de presupuesto participativo con perspectiva de género

Cecilia Ng caracteriza a los presupuestos participativos como “la participación de personas de la ciudadanía no elegidas para cargos públicos en la concepción y/o la asignación de finanzas públicas” (2016: 4)⁷ e identifica tres principios básicos, la democracia con elementos territoriales, la justicia social y el control de la gestión pública.

La autora señala que no existen recetas mágicas para lograr experiencias de presupuesto participativo pero que las mejores experiencias se han alcanzado combinando, voluntad política, una buena metodología, autonomía financiera del órgano de gobierno que las impulsó y buenas capacidades de organización en las comunidades. Los presupuestos participativos son considerados una de las herramientas innovadoras de la democracia más exitosas del último cuarto de siglo con más de 2800 iniciativas activas según Alegretti y Falanga (Ng, 2016).

Ni los presupuestos con perspectiva de género son participativos per se, ni las experiencias de presupuesto participativo se encuentran salvaguardados de ser sexistas. A pesar de caracterizarse por la participación, no todas ellas cuentan con perspectiva de género y muchas veces incorporar sus perspectivas sin acciones concretas es un desafío en sí mismo (Aguilera, 2016) y en muchas experiencias

7 Traducción propia.

se ha observado la sobrerrepresentación de hombres jóvenes (Ng, 2016). Regina Frey realiza un desarrollo detallado sobre esto (Ng, 2016: 20).

Las experiencias de presupuesto participativo cuentan con un mayor desarrollo a nivel local o municipal e incluyen diferentes niveles de participación. Desde la elección popular entre diversas opciones de política, pasando por acciones de información no vinculantes en que las comunidades que con su participación informan a las autoridades sobre sus prioridades, hasta procesos profundamente participativos en que la comunidad define la acción e incluso parte del diseño de implementación de la política en estrategias de diálogo que generan vínculos fuertes y muchas veces duraderos (Elson, 2008).

Se han visto experiencias de presupuesto participativo con perspectiva de género, desarrolladas en dos formatos posibles (Ng, 2016). Unas de ellas, incluyen elementos conceptuales sobre género y buscan adicionar objetivos de igualdad a las políticas resultantes y su implementación. Asegurar participación de mujeres y diversidades es uno de los elementos claves en ellas. Otras experiencias, limitan el campo de políticas posibles y se concentran solo en acciones que buscan reducir desigualdades de género. Allí, el diálogo se concentra en una priorización de acciones sobre otras, y en trabajar colectivamente sobre el modo de implementación.

Frey, identifica algunos niveles de incorporación de la participación a las experiencias de presupuestos con perspectiva de género y diversidad, y señala que si en definición se trata de lograr el involucramiento de personas que no son las autoridades elegidas en el proceso de programación, aplicación o control del presupuesto, estas personas pueden ser: consultoras o consultores en género, personas expertas que vienen a aportar ese conocimiento específico, contribuyen en incorporar la evidencia en las políticas, muchas veces puede tratarse de referentes de la academia, y son una estrategia para incorporar la perspectiva de género en organismos que aún no han desarrollado la capacidad de llevar adelante análisis por sí mismos; grupos de sociedad civil y organizaciones feministas, se trata de favorecer la participación de aquellas instituciones que pueden aportar información sobre la situación de las personas en la comunidad y además llevan adelante tareas de monitoreo y control; por último la participación de personas no organizadas de la comunidad, que aportan directamente la mirada de la ciudadanía.

Alegretti y Falanga, dedican especial esfuerzo a analizar las herramientas que favorecen la participación de mujeres, y listan una serie de ejemplos (Ng, 2016). Entre ellos, en Pieve Emanuele, la falta de mujeres en los ejercicios de presupuestos participativos fue relacionada con una tendencia cultural a considerar que las familias debían ser representadas por los hombres. Ante esta situación, se duplicaron las reuniones, incluyendo nuevos encuentros en los espacios educativos, al cierre de la jornada, pero asegurando cuidados y actividades para las infancias. Estas duplicaciones, según las autoras, favorecieron la participación de las mujeres, pero vale preguntarse si no generó instancias segregadas de participación. La realización de actividades en espacios que cuentan con cuidado de niñas y niños, juegos o actividades de recreación, permite que las tareas de cuidado dejen de ser un obstáculo para la participación y se han aplicado también en Australia, España y Portugal.

En Andalucía la aplicación de cuotas de paridad para la participación también logró equiparar la sobrerrepresentación masculina según el estudio. Sevilla incorporó cuotas, temas específicos de género en el contenido, y es uno de los ejemplos en que se ha analizado la participación de personas del colectivo por la diversidad sexual, así como de migrantes y personas de diferentes edades.

La experiencia de presupuesto con perspectiva de género en Bolivia ha usado como herramienta los presupuestos participativos. Esto se replica en numerosas experiencias a lo largo del mundo. O'Hagan lista experiencias destacadas, a nivel local que permiten conocer prácticas interesantes, sobre todo en lo referido a la incorporación de la voz de beneficiarias, entre las que identifica a los casos de Berlín, Freiburg, Albania, Elbasan (O'Hagan y Klatzer, 2018).

También hay experiencias locales en Penang en Malasia, y Jiaozuo en China (Budlender, 2015). En la ciudad de Recife en Brasil, hay experiencias que datan del 2001, y que muestran la potencialidad de la herramienta también para la lucha contra la violencia de género. La experiencia de Rosario en Argentina también es notable (Pérez Fragoso y Rodríguez Enríquez, 2016), y ha sido destacada junto con las experiencias de Cotacachi en Ecuador y Nueva York, cómo los casos de éxito en la incorporación, tanto de la participación de mujeres como de agendas centradas en la reducción de las brechas de desigualdad (Ng, 2016).

Estas experiencias dan cuenta, aun cuando son un pequeño recorte, de las múltiples formas que tomaron los presupuestos con perspectiva de género en las diferentes latitudes. Con diferentes mecanismos los presupuestos con perspectiva de género pueden ser una herramienta de política pública dispuesta para garantizar los derechos, pero también, con todas ellas pueden no serlo.

3. ¿Qué perspectiva de género se incorpora en el presupuesto? ¿Saliendo del binarismo?

Las desigualdades entre hombres y mujeres no surgen como una consecuencia de las diferencias biológicas, sino que tiene origen en patrones “culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, basados en la cultura del privilegio” tal cómo han señalado desde la teoría feminista y se recepta en la estrategia de acción de Montevideo (CEPAL, 2016). Dicha estrategia, propone atender todas las formas de discriminación basadas en género, y garantizar los derechos de todas las personas que las sufren.

Linda Nicholson, postula una serie de observaciones valiosas para el uso de la categoría género, su mutabilidad y no neutralidad cultural y “la red completa de presupuestos que distorsionan su uso como herramienta de análisis intercultural” (Nicholson, 1989). La autora, señala que el género no solo se encuentra compuesto por sus elementos biológicos, sino también sociales, psíquicos, y que dan lugar a una cosmovisión determinada. La noción de género debería permitirnos trascender la dicotomía del sexo como una noción binaria, pero su aplicación con un sustento débil lleva a incorrectas aplicaciones.

Muchas de estas acciones que se denominan presupuestos con perspectiva de género, incorporan a una mirada que solo reconoce las desventajas sufridas por

las mujeres, y, aplicando una lógica binaria, omiten visibilizar los potenciales impactos de las políticas presupuestarias y/o tributarias en los colectivos LGBTI+.⁸ La mirada binaria, pone un límite al su potencial transformador de estas herramientas, desconociendo las formas de discriminación y exclusión que el patriarcado genera respecto de las personas que, por su orientación sexual o identidad de género, transgreden el mandato de una cultura determinada.

Con esto en mente, un desafío identificado en las experiencias de presupuesto con perspectiva de género es asegurar que su implementación esté dirigida a abordar los elementos sociales de la igualdad de género, garantizando los derechos de las mujeres, pero también de los otros colectivos que enfrentan desigualdades por su identidad de género, u orientación sexual. Se trata de observar los resultados de la experiencia para identificar si se encuentra impulsada desde una perspectiva binaria, o si contempla las ramificaciones e implicaciones estructurales que el patriarcado impone a mujeres y femeneidades. Incluso una mirada más profunda, podría también abordar las consecuencias negativas de esta estructura social en los propios varones.

Algunas experiencias muestran los esfuerzos de unos pocos Estados para avanzar en una perspectiva de género no binaria. Es el caso de Canadá –y, con institucionalización normativa desde 2018 mediante la Ley Canadiense de Presupuesto y Género–, que ha buscado asegurar la incorporación de perspectiva de género y diversidad en todos los programas presupuestarios. Para eso obliga al Ministerio de Finanzas a remitir al parlamento un análisis desde la perspectiva de género y diversidad de los resultados esperados de las nuevas acciones propuestas en el presupuesto anual o en las medidas que haya hecho públicas y elaborar y publicar para la ciudadanía anualmente un análisis desde la perspectiva de género y diversidad de los gastos tributarios. La autoridad del tesoro debe publicar anualmente, además, un informe sobre los impactos de género y diversidad de aquellos programas identificados como relevantes por la Presidencia en consulta con el Ministerio de Finanzas. La ley ofrece un marco de género comprensivo de la diversidad y que reconoce la importancia del análisis interseccional.

La obligatoriedad del estudio de todas las nuevas políticas implica la extensión de la metodología GbA+ (las siglas en inglés representan análisis basado en género) que se lleva adelante desde 1995. Esta metodología de análisis surgió como una herramienta para promover la equidad de género y ha sido presentada por las autoridades como parte de las obligaciones surgidas de la Plataforma de Acción de Beijing. Se basa en una noción de igualdad que contempla diferencias entre sexos biológicos y género socialmente construidos, dando expresamente visibilidad a mujeres, e identidades sexuales diversas y no binarias y contempla también otras interseccionalidades (WAGE, 2021).

8 La sigla LGBTI+, sintetiza las palabras Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Transexuales y Travestis, Intersexuales y otras identidades representadas por el más que incluyen asexuales, demisexuales y personas no binarias. Se trata de una sigla que permitió agrupar diferentes sectores para impulsar luchas por sus derechos. A lo largo del tiempo ha ido mutando y esos cambios reflejan la necesidad de incorporar y hacer visibles diferentes grupos. A pesar de los esfuerzos por ampliarla continúa siendo en ocasiones una referencia que no logra incorporar a todos los colectivos, o genera equívocos al incorporar de forma genérica a grupos que no enfrentan exactamente los mismos problemas. Cuando se incluye la referencia porque proviene de un documento citado se ha respetado la sigla allí utilizada.

Pese a que Mientras se critica su falta de enfoque a los resultados, la falta de metas claras, y la necesidad de una aplicación gradual medible (Gaspard y Woolner, 2019), es una iniciativa reconocida por organismos multilaterales como el FMI y la OCDE, y que ofrece una experiencia de abordaje no binario del género.

En Irlanda, entre 2017 y la actualidad, se encuentra en proceso de desarrollo una experiencia de presupuesto con perspectiva de equidad. Esta iniciativa tiene muchos puntos en común con la experiencia canadiense, en tanto se enfoca en realizar esfuerzos por evaluar desde una perspectiva de género y derechos las implicancias de cada política en los grupos con derechos vulnerados. Al incorporar metas específicas de igualdad, se busca asegurar que los programas de gobierno cuenten con instancias de seguimiento de impacto. La perspectiva de género fue uno de sus pilares iniciales, y luego se fue ampliando hasta incorporar numerosas interseccionalidades. Entre ellas se incluyó a la comunidad LGBTI+. Esta inclusión, no implica una mirada de género no binaria, pero ofrece algunas prácticas interesantes para considerar.

En el ámbito comunitario europeo, vemos que, en el área de asuntos presupuestarios de la Unión Europea, en su documento de trabajo para facilitar la incorporación de la perspectiva de género (Blomeyer y Sanz, 2019), impulsa la inclusión de la diversidad sexual como una de las instancias de análisis interseccional. Proponen la incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos, desde una estrategia de capacidades, reconocen la necesidad de una metodología específica que permita mayores avances al interior de las instituciones comunitarias que los logrados entre 2015 y 2019 pero no llega a detallar cuál sería. En sus recomendaciones, que no cuentan con carácter obligatorio, se plantea la necesidad de asegurar que todas las decisiones de política presupuestaria que lleven adelante las instituciones de la comunidad deben incorporar la mirada de género y analizar sus impactos en las desigualdades, así como las personas que serán beneficiarias e implementadoras de esas acciones. En esa instancia se sugiere la incorporación de interseccionalidades para el análisis de los grupos de personas involucradas y, entre ellas, se incluye la orientación sexual o identidad de género de las personas LGBT como una condición que puede conducir a sufrir discriminación.

Algunas experiencias de análisis de presupuestos públicos llevados adelante desde la sociedad civil nos muestran buenas experiencias de identificación de políticas que tienen un impacto particular en las personas que integran el colectivo de la diversidad. Entre ellas, se destacan las iniciativas de relevamientos de sociedad civil en India (Joseph y Thomas, 2014) y de la academia en México (Wences Acevedo *et al.*, 2017).

En el caso de India, Praxis, una organización de la sociedad civil que promueve la democratización de los procesos de desarrollo, llevó adelante un proceso de análisis del presupuesto buscando comprender los limitados alcances de las políticas para facilitar el acceso a derechos de la comunidad de Aravanis –mujeres transgénero–, de la localidad de Tamil Nadu a partir de 2008. El caso muestra que la creación de un consejo para el bienestar de las personas trans fue una

experiencia novedosa e interesante que dio lugar a una serie de políticas dirigidas a esta comunidad. A una política de acceso a documentos de identidad y políticas de bienestar, se sumó la promoción del acceso a la vivienda mediante préstamos subsidiados para grupos de autoayuda y préstamos subsidiados personales para el desarrollo de actividades productivas, un esquema de pensiones para aquellas personas que por su condición trans habían quedado en situación de necesitarlo y entregas directas de fondos para formación y autoempleo, así como eventualmente financiar estadias cortas en momentos de urgencia que sugieran la necesidad de un techo. Estas políticas desarrolladas con participación de la comunidad no tuvieron el impacto deseado, porque los recursos asignados a ellas fueron subejecutados año a año. A pesar de los problemas en la implementación, la conformación de un consejo con participación de las Aravanis, la identificación de las principales desventajas que enfrenta la comunidad y el diseño de políticas adecuadas para promover sus derechos, es una experiencia innovadora y destacable.

En México, un grupo de la Universidad Autónoma del Estado de México intentó llevar adelante un proceso de relevamiento de las políticas dirigidas a la diversidad. La identificación incluyó principalmente aquellas políticas dirigidas a frenar la epidemia del VIH/Sida y las iniciativas de investigación y sanción de crímenes de odio. La falta de diagnósticos estatales y de políticas que contemplen entre sus resultados concretos impactos directos en la comunidad LGBTI constituyó una barrera para alcanzar más acciones estatales (Wences Acevedo *et al.*, 2017). Una experiencia similar se desarrolló en la Argentina; la organización “Cien por ciento diversidad”, en el año 2018, evaluó la evolución interanual en dólares de la inversión en los programas de hormonización para personas trans y prevención y atención dirigidos a personas con VIH.

Estas experiencias reseñadas muestran que el caso canadiense se destaca por incorporar en su diseño una definición de género amplia y sustentada de un marco teórico sólido. En los casos de Irlanda y la Unión Europea, la implementación permitirá tener mejores elementos para evaluar cómo estas experiencias contribuyen o no, a romper con las prácticas culturales que reproducen el sexismo y el patriarcado. Más allá de los casos aislados reseñados se trata de una cuestión que ofrece lugar para trabajos más profundos.

4. El impulso de los organismos internacionales de cooperación

A partir de la experiencia australiana y los desarrollos en Sudáfrica, las agencias de cooperación de la mancomunidad del Reino Unido impulsaron el desarrollo de iniciativas similares en otros países dando lugar a muchas de las publicaciones de referentes de la temática como Diane Elson, Debbi Budlender y Ronda Sharp. Así, el apoyo de la cooperación internacional fue determinante tanto para las experiencias de sociedad civil como aquellas protagonizadas por los estados. Luego, otros organismos multilaterales de cooperación y agencias internacionales impulsaron el desarrollo de capacidades en otras partes del mundo (Jubeto, 2008). El apoyo del entonces Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer –UNIFEM, luego ONU Mujeres–, ha resultado significativo para el desarrollo de experiencias

en América Latina en los últimos casi treinta años (Coello Cremades, 2015), así como en otras regiones como África y Oceanía. A su vez, la Unión Europea impulsó el avance de la aplicación transversal de la perspectiva de género en los países que la integran o buscan integrar.

En los últimos años, al apoyo de cooperación internacional que busca impulsar los derechos de las mujeres y la igualdad de género, se han sumado una nueva serie de actores. El Fondo Monetario Internacional (FMI), la Unión Europea, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros organismos, han señalado su importancia (Klatzer, O'Hagan y Mader, 2018). La OCDE, ha incluido la incorporación de la perspectiva de género en sus relevamientos de transparencia fiscal, ha promovido la incorporación de la perspectiva de género en las cuentas públicas en los países que buscan integrar y acompañó en los últimos años a numerosos Estados para diseñar estrategias que les permitan avanzar en sus propias iniciativas desarrollando su propio manual para hacerlo (Downes y Nicol, 2020). Además, ha desarrollado una serie de relevamientos sobre estas experiencias. Organismos como el Banco Mundial reconocieron su importancia, y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) ha impulsado su desarrollo a nivel subnacional (Aguilera, 2016) para las inversiones que cuentan con su apoyo. El FMI impulsó un ambicioso relevamiento a nivel global. Janet Stotsky (2017) sistematizó ese mapeo realizado por el FMI e identificó una serie de factores que hacen que los organismos multilaterales de crédito den tanta importancia a estas iniciativas encaminadas a hacer efectivos los principios rectores de una buena política fiscal.

La autora subraya que los presupuestos con perspectiva de género pueden mejorar el proceso presupuestario, y contribuyen a la eficiencia de la política fiscal asegurando el desarrollo de las mujeres y la igualdad de género, además al buscar producir información sobre impactos de las políticas públicas permiten identificar las externalidades negativas y corregirlas favoreciendo a la sociedad en su conjunto, por otro lado reconoce el valor de la economía del cuidado e incorpora la información asociada a ella a los costos y beneficios de las políticas, y por último señala que estas experiencias buscan asegurar que los presupuestos se encaminan para favorecer la equidad.

Los esfuerzos de cooperación internacional por sistematizar estas prácticas y apoyar su desarrollo en los Estados de diferentes niveles, que aún no han avanzado en su implementación, son un indicador del potencial que estos organismos ven en la herramienta. Desde algunos organismos se habla de los presupuestos con perspectiva de género como favorables a la modernización y mejora del sistema presupuestario y su transparencia. A la vez, se trata de experiencias que favorecen la transparencia y con ella, colaboran a mejorar la eficiencia de las cuentas públicas. Sin embargo, este apoyo de organismos que no cuentan con el compromiso por la igualdad de género como un elemento fundante de sus intervenciones puede generar particulares desafíos y contradicciones entre los objetivos propuestos y las metas alcanzadas desde una perspectiva de derechos.

Con tantas experiencias de presupuesto con perspectiva de género en el mundo, y su amplio desarrollo sobre todo reciente, de la mano del impulso de organizaciones

como la OCDE y el FMI, se abre espacio para reflexionar sobre sus resultados e impactos. En algunos casos se trata de incorporar una herramienta bien vista en el concierto internacional, pero sin impactos o compromiso efectivo y otras ha sido el resultado de perspectivas feministas que promueven incorporar a la faz económica del Estado el reconocimiento de que las sociedades cuentan con relaciones de género cargadas de desigualdad, jerarquías y violencias. O como señala O'Hagan pueden contar con ambiciones que no reflejan aquellas de la noción de presupuesto con perspectiva de género como herramienta de cambio (O'Hagan y Klatzer, 2018).

Un ejemplo claro de estos desafíos es el caso de Bangladesh. Impulsado por la OCDE, el país desarrolló un mecanismo para visibilizar el impacto de los programas presupuestarios en el desarrollo de las mujeres y la reducción de la pobreza. Este mecanismo, llevado adelante mediante las llamadas de presupuesto o circulares de convocatoria, ofrecía a las áreas la posibilidad de identificar aquellas políticas que beneficiaban mujeres de forma directa o contribuyen a la reducción de la pobreza. Estos datos se presentaron mediante un formulario con catorce criterios que permiten relacionar los programas con impactos a favor de las mujeres y su desarrollo o la reducción de la pobreza. Los datos surgen parcialmente de un modelo de gestión, que participa en la identificación del monto del presupuesto asignado, en algunos casos permite incorporar un porcentaje manual y en otros lo hace con cálculos fijos según el inciso de gasto. Pero, por ejemplo, los cálculos para la asignación de recursos como dirigidos a beneficiar mujeres toman como variante la cantidad de empleadas mujeres de la repartición que lleva adelante la política, no sus beneficiarias, desconectando el gasto de sus resultados. Así los gastos de equipo y mobiliario de oficina, según ratio de empleadas de la organización o unidad de operación son considerados como con impacto de género sin importar sus metas o resultados, o acciones concretas (Budlender, 2015).

Frente a estos desafíos, resulta oportuno abrir interrogantes sobre los alcances de estas experiencias, e identificar los alcances del concepto. La incorporación de vocación de cambios y no solo elementos descriptivos parece ser clave para avanzar en la identificación de experiencias que pueden ser incluidas o no en la categoría de presupuesto con perspectiva de género.

A pesar de eso, es importante reconocer que muchas experiencias de presupuesto con perspectiva de género tuvieron en su inicio instancias de visibilización, y, cuando fueron correctamente implementadas, estas instancias favorecen el desarrollo de estrategias de monitoreo por parte de la sociedad civil, y la identificación de espacios adecuados para promover cambios, señalando la falta de financiamiento o los retrocesos a lo largo del tiempo. Con eso, si bien contar con elementos que favorezcan el cambio y la mejora en el acceso a la igualdad, es un dato valioso no es suficiente.

5. De la teoría a la práctica. Algunas reflexiones sobre las diferentes formas de implementarlos

El desarrollo de iniciativas de presupuesto con perspectiva de género y diversidad a lo largo de los últimos años ha crecido significativamente y avanza

velozmente con el paso del tiempo. Mientras que en 2008 Jubeto identificaba cincuenta iniciativas nacionales alrededor del globo, en 2017, Stotsky señaló su presencia en más de ochenta países (Stotsky, 2017). Los tiempos de este desarrollo han variado según la región, los vínculos comerciales, la relación con diferentes organismos de promoción de derechos y, más cerca en el tiempo, con organismos multilaterales de promoción del desarrollo o de crédito que han renovado el interés de los Estados en esta herramienta. Sin embargo, este crecimiento de las experiencias a nivel global no implica, por sí mismo, una transformación destinada a garantizar derechos.

Al respecto, O'Hagan, advierte que

estos desarrollos pueden ofrecer un estímulo importante para el presupuesto con perspectiva de género como una herramienta estratégica para promover la igualdad de género y proporcionar una base de recursos sustancial para los responsables políticos y la comunidad de profesionales. Sin embargo, también plantean nuevos desafíos, ya que las ambiciones feministas transformadoras que acompañan a las aspiraciones de presupuestos con perspectiva de género podrían no reflejarse plenamente en la conceptualización de los presupuestos con perspectiva de género y los esfuerzos de las organizaciones internacionales (O'Hagan y Klatzer, 2018).⁹

En la medida que los presupuestos con perspectiva de género trascienden los esfuerzos de la sociedad civil, o grupos de feministas en ciertos gobiernos, y se constituyen en una herramienta más en el baúl de las políticas públicas, es posible que las aspiraciones feministas también puedan perderse por la burocratización o replicación de experiencias.

Los desarrollos en otras herramientas de transversalización de la perspectiva de género permitieron a algunos países avanzar más rápidamente ya que contaban con datos desagregados que enriquecieron y fortalecieron los análisis.

Las iniciativas que buscan conectar la política de recaudación y gasto público, con sus impactos diferenciados por género, y en última instancia, disminuir las brechas de desigualdad, han alcanzado países de todos los continentes, tanto en países ricos como en aquellos Estados que se encuentran haciendo grandes esfuerzos para avanzar en su desarrollo, y en sociedades con idiosincrasias muy diversas, Pero, en efecto: ¿Son siempre experiencias feministas? ¿Son todas oportunidades para la igualdad?

En el mismo sentido, Hilary Charlesworth (2007) se pregunta si la transversalización de la perspectiva de género ha permitido el avance de la agenda feminista al interior de las Naciones Unidas. En su indagación encontró que el impulso de la transversalización del género como una propuesta que buscaba romper con la idea de gueto de género no solo no logró que las mujeres alcancen lugares de poder dentro de las instituciones, sino que ofreció una salida fácil, o un camino tolerable de incorporación de algo parecido a una idea de género a muchas instituciones que resisten a esa idea. Su investigación documenta, cómo la incorporación de una propuesta de transversalización de género al interior del organismo, no impactó significativamente en la incorporación de mujeres, y menos en las áreas de decisión, su presencia continuó centrándose en áreas de género,

⁹ Traducción propia.

y en las niveles más bajos de responsabilidad, por otro lado muchas instituciones incorporaron la perspectiva bajo la forma de adicionar algunas preguntas sobre participación de mujeres en diferentes temas o actividades, pero sin cuestionar las razones detrás de dichas participaciones, ni las consecuencias.

Esos avances, o incorporaciones livianas y sin sustento, no permiten identificar las reales vulneraciones de derechos que enfrentan las mujeres y las diversidades, ni permiten avanzar en resolverlas, por el contrario pueden contribuir a encubrir las mediante aplicaciones carentes de impactos. La homologación entre la noción de género y la categoría sexo son una señal de alarma y las discusiones suscitadas sobre el contenido de la primera, muestran resistencias al avance de la igualdad. La autora critica:

El despliegue del lenguaje de la transversalidad de género en el área de los derechos humanos puede parecer exitoso, al menos si se mide por su omnipresencia. La rápida propagación del concepto, sin embargo, debería sugerir también sus ambigüedades, debilidades y falta de atracción. La transversalidad de género en el campo de los derechos humanos ha sido un éxito mezclado con inercia y resistencia institucional que han confinado eficazmente su impacto a lo retórico. No ha conducido a ninguna investigación sobre la naturaleza sexuada de las propias instituciones internacionales o llamamiento para cambios organizacionales efectivos (Charlesworth, 2007: 11).

Estas experiencias abren un abanico de alertas para una reflexión crítica sobre el aporte o no de los presupuestos con perspectiva de género. Como se ha visto, las experiencias de presupuestos con perspectiva de género, surgen con el apoyo de diversas instituciones y receptan prácticas muy diversas, cada una con sus potencialidades y limitaciones. Esta diversidad puede verse de manera más clara cuando las clasificamos siguiendo diferentes elementos ordenadores.¹⁰ Si las pensamos desde sus organismos ejecutores, y diferenciamos las iniciativas según los diferentes organismos responsables de su impulso o implementación.

La academia ha relevado y sistematizado experiencias de presupuesto con perspectiva de género implementadas tanto por el Estado, como por la Sociedad Civil (Coello Cremades, 2015). Cuando es llevada adelante por un Estado, muchas veces la incorporación de la perspectiva de género es implementada por las áreas responsables del sistema presupuestario y esto favorece su integralidad, alcanzando más jurisdicciones y más etapas del ciclo presupuestario. También pueden ser llevadas adelante por organismos rectores de género, o por los mecanismos para el adelanto de las mujeres propios de cada Estado. En estos casos las experiencias pueden o no contar con significativos niveles de integralidad y apoyo político. Un ejemplo es el caso de Australia que, además de ser un país precursor en esta materia, llevó adelante su política como resultado del impulso de estas áreas. Otros ejemplos clásicos muestran que las experiencias de presupuesto con perspectiva de género pueden surgir de acciones desarrolladas en el marco del poder legislativo. Algunas de las iniciativas de Sudáfrica son un caso de este tipo de iniciativas y Australia, en sus últimos años de implementación, también. A pesar

10 Los ejemplos de este acápite son tomados de un segmento más extenso de relevamiento de experiencias en el proceso de elaboración de la tesis, sus fuentes son: WAGE (2020); OECD (2018); O'Hagan y Klatzer (2018); Quinn (2017) y Pérez Fragosó y Rodríguez Enríquez (2016).

de ser tres experiencias diversas, en las cuales las iniciativas varían mucho por las competencias y roles de las autoridades que las ejecutan, estos casos dan lugar a pensar en una tipología más que es la de articulación, como se puede ver por ejemplo en el caso de México. Allí, la estrategia de presupuesto con perspectiva de género a nivel nacional surgió por el apoyo y articulación del legislativo, el área rectora de políticas de género y la intervención de la oficina responsable del ciclo presupuestario.

A estas categorizaciones según su liderazgo institucional, debemos adicionar otras experiencias en las cuales organismos del poder ejecutivo, legislativo, y judicial, sin buscar alcanzar la totalidad de presupuesto de su nivel, llevan adelante iniciativas para visibilizar o modificar las políticas a su cargo, aplicando la perspectiva de género a su presupuesto. A la vez, todos estos abordajes pueden replicarse a diferentes niveles, nacional, provincial o local y municipal.

Además de ser sustancialmente diferentes según el organismo o autoridad que las impulsa, también se observa una gran diversidad de iniciativas de acuerdo a sus diferentes focos y alcances. Las experiencias de presupuesto con perspectiva de género, pueden ser integrales y alcanzar todo el presupuesto, pero usualmente muestran cómo se han incorporado segmentos paulatinamente con diferentes focos, con herramientas que permiten visualizar y modificar políticas concentrándose alternativa o sucesivamente en: los recursos; los gastos y la planificación de actividades y metas y/o indicadores.

En los tres casos, pueden hacerlo de forma integral, parcial o respecto de segmentos seleccionados del presupuesto. Esto quiere decir, analizando una parte o la totalidad de los gastos, recursos o actividades planificadas. Hemos visto que algunos países incorporan la perspectiva de género a todas sus políticas (Bélgica, Suecia, Austria son algunos ejemplos), mientras otros lo hacen con todas aquellas nuevas acciones presupuestarias, como es el caso de Canadá con su ley de 2018, y otros con algunas seleccionadas según criterios más específicos, como la pertenencia a cierta jurisdicción o ministerio. Algunas experiencias ponen el foco en políticas para mujeres como fueron muchos de los casos precursores o con diferentes formas de accionar en contra de la desigualdad.

Los diferentes países, han desarrollado herramientas o combinaciones de herramientas para incorporar la perspectiva de género en sus presupuestos. La selección particular que realiza cada autoridad para identificar los elementos que usará depende de una serie de factores, como quiénes son las autoridades comprometidas políticamente con el avance de esta agenda y cuáles son sus competencias y facultades, los niveles de transparencia presupuestaria y de producción de información sobre desigualdades de género con los que cuentan, sus responsabilidades y el tipo de técnicas presupuestarias que aplican.

Por otro lado, corresponde destacar que, muchas veces, las experiencias de presupuesto con perspectiva de género comienzan con pequeños cambios o ejercicios de visibilización y, luego, con el correr del tiempo, logran evolucionar hasta convertirse en programas más complejos que avanzan en cambios significativos en las políticas públicas. Existen algunos esfuerzos por estudiar las experiencias según sus procesos de institucionalidad y en ese sentido son valiosos los aportes

de Raquel Coello Cremades (2015) que del estudio de las experiencias latinoamericanas extrajo la importancia de: a) los marcos normativos y legales que rigen el proceso presupuestario; b) los formatos de programación y formulación presupuestaria; c) los sistemas contables y financieros en los que se registra el presupuesto; d) los informes presupuestarios de género; (e) los mecanismos institucionales creados para promover y acompañar la implementación de los PSG; y f) los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto.

Con cita de Alami, Raquel Coello señala que, “la institucionalización de los PSG es el proceso mediante el cual ‘se introducen modificaciones y mejoras en los sistemas de planificación y presupuesto existentes y en los procesos organizacionales para asegurar que el contenido de las políticas, programas y presupuestos y sus resultados, estén en concordancia con la promoción de la igualdad de género’” (Coello Cremades, 2015: 129). Esta institucionalización solo puede ser posible, insertándose en las distintas normas, rutinas, hábitos y procedimientos del proceso presupuestario, siendo asumidas como parte del trabajo de los actores involucrados en el proceso” (Coello Cremades, 2015: 129).

Con interrogantes presentes sobre: a) los alcances del concepto de presupuesto con perspectiva de género, y de la noción de género que entrañan; b) sobre las herramientas metodológicas que estas iniciativas pueden incluir; c) sobre sus impulsores, detractores y con ellas y ellos sus metas y objetivos, es que me propongo revisar a continuación, la experiencia argentina en el marco de este concierto internacional, que con tiempos muy diferentes lleva las iniciativas de género a alcanzar las políticas fiscales de diferentes latitudes.

LAS TRAMAS QUE LLEVARON AL PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO A LA AGENDA. DE LOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS AL ESTADO NACIONAL

A lo largo de este capítulo se desarrollan los antecedentes y el marco en el que los presupuestos con perspectiva de género surgieron como un tema en la agenda política nacional, y el marco político de impulsos y resistencias que sustentó los inicios de la experiencia nacional, las distintas propuestas impulsadas desde diferentes sectores del Estado Nacional y la sociedad civil, los desafíos y acciones que de forma coordinada o no, han impulsado otras agencias.

En la Argentina reciente los presupuestos con perspectiva de género son tema de agenda política a nivel federal y de interés en los medios de comunicación, pero esto no fue así hasta hace pocos años.¹ Cómo en otros países de América Latina y el mundo, la incorporación de la perspectiva de género y diversidad en el presupuesto surgió como resultado de la visibilización de la importancia de estas herramientas, y de los recursos públicos para garantizar los derechos de las mujeres, por parte de la sociedad civil, referentes del Poder Legislativo, y autoridades del Poder Ejecutivo.

La experiencia de presupuesto participativo y con perspectiva de género en el municipio de Rosario, que ha sido reconocido por ser pionero y un ejemplo en el desarrollo de estas agendas no fue replicada por otras jurisdicciones. Desde 2018, comenzó el proceso de gestación de una herramienta a nivel nacional que partiendo del desarrollo de una metodología que incorpora la perspectiva de género en el presupuesto nacional ha logrado que cobre visibilidad en diferentes sectores.

Muchas provincias y municipios diseñaron e implementaron sus propias experiencias que permitieron visibilizar, identificar y mejorar las partidas dirigidas a reducir las brechas de género. Algunas experiencias locales tienen larga

1 Esto no fue siempre así, Magalí Brosio y Violeta Guitart (2017) –Coordinadora y analista del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC– publicaron la nota de opinión “Presupuesto con visión de género, un tema fuera de agenda”.

trayectoria y son reconocidas internacionalmente, y otras son incipientes o aún se encuentran en etapa de proyecto.

Si pensamos en los presupuestos con perspectiva de género en relación con la definición de Oszlak y O'Donnell (1976), vemos una acción –transparentar los recursos– que manifiesta una modalidad de intervención en relación a una cuestión –el presupuesto de las acciones relativas a la desigualdad de género– que concita interés de otros actores –sociedad civil–. Definiciones centradas en el actuar del Estado como “cualquier decisión gubernamental, o resultado de la actividad de una autoridad estatal investido de poder” (Fernández, 1999), permiten salir de dudas. Pensarlos como una política pública nos invita a pensar en su ingreso en agenda. Desentrañar los movimientos que impulsaron el ingreso del Presupuesto con Perspectiva de Género en la agenda nacional, las relaciones entre las primeras experiencias, aquellas personas que vieron su potencialidad en el uso en otras latitudes, y quienes impulsando agendas de derechos buscaron herramientas para afianzar los logros de la agenda feminista que muchas veces se diluían en promesas incumplidas, nos permite entender el origen de los avances alcanzados y asumir una posición desde la desarrollar un análisis pormenorizado de cada paso. Eventualmente permitirá también mirar el futuro.

1. Rosario, una experiencia pionera y el primer caso de presupuesto con perspectiva de género en Argentina

Raquel Coello (2015) desarrolló un exhaustivo trabajo de relevamiento de las experiencias de presupuesto con perspectiva de género en Latinoamérica allí el desarrollo rosarino ocupa tres de las cinco experiencias relevadas. Las otras dos incluyen esfuerzos de sociedad civil por medir el impacto de género de la recaudación de ingresos, y una propuesta de metodología elaborada por el Ministerio de Economía Nacional con el apoyo de ONU Mujeres que no fue publicada.

La tercera ciudad más poblada de Argentina marcó la incorporación, hace casi diez años, de este país en los relevamientos de experiencias de presupuesto con perspectiva de género. En soledad a nivel nacional, las autoridades socialistas del municipio desarrollaron una estrategia de trabajo y en articulación con sociedad civil y organismos multilaterales e internacionales de cooperación sostuvieron su implementación. Estos esfuerzos también fueron acompañados por las experiencias de sociedad civil, y la academia que impulsaron el desarrollo del presupuesto sensible al género (en adelante PSG) en el municipio y lo dotaron especialmente de contenido feminista (Coello Cremades, 2015).

No se trata de una incorporación casual, Rosario cuenta con un significativo desarrollo en dos áreas que la hicieron el espacio propicio para el desarrollo de la primera experiencia de presupuesto con perspectiva de género en Argentina, pionera en políticas de género y de presupuesto participativo. Desde la creación de su primer mecanismo local de género en 1988, hasta su tercer plan de igualdad de oportunidades 2011-2015, la institucionalidad y políticas dirigidas a alcanzar la igualdad desarrolladas por este gobierno local se mantuvieron crecientes y en muchas ocasiones marcando un significativo liderazgo a nivel nacional y regional,

una de ellas es la incorporación de un capítulo transversal que analiza desde 2013 el presupuesto local desde la perspectiva de género (Rodríguez Gustá, 2019). Por otro lado, desde 2002 el municipio como parte de su proceso de modernización incorporó la estrategia de presupuestos participativos dividiendo la ciudad en regiones y asignando entre un 3 y 5% de los recursos a acciones propuestas y votadas por la ciudadanía (Rodríguez Gustá, 2019: 207).

La experiencia de presupuestos participativos, no solo se trató de un elemento que favoreció la apertura a pensar el ciclo del presupuesto como una instancia democratizadora, sino que incorporó en ella a las mujeres mediante un sistema de cuotas, y en con ellas en proyectos específicos esta perspectiva, siendo una experiencia precursora de presupuesto con perspectiva de género, que ha sido reconocida en el mundo como un aporte a estas iniciativas (Ng, 2016; Elson, 2008). Magdalena Acuña (2019) en su investigación observa un dato interesante, las referentes de sociedad civil que colaboraron impulsando la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal al presupuesto municipal, marcan como el comienzo de su interés en la temática la participación en los presupuestos participativos, también identifican como un elemento fundante el apoyo técnico de UNIFEM y su intervención en dichas instancias promoviendo la incorporación de la perspectiva de género para asegurar igual participación de mujeres, y la priorización de sus agendas.

El desarrollo de esta iniciativa, si bien contó con estos elementos que favorecen su desarrollo, fue producto del impulso llevado adelante por la red “Mujeres por un PSG”,² donde organizaciones de la sociedad civil articularon esfuerzos con las mujeres trabajando en la política institucional, y las referentes de agencias internacionales entraron en escena para favorecerlo. Estas redes desarrollaron tanto acciones de visibilización del valor de la herramienta y educación a la ciudadanía y al funcionariado, cómo experiencias propias de monitoreo y análisis del presupuesto.³

2. La urgencia de un plan nacional de acción contra la violencia de género. El marco en que emergió la discusión sobre los recursos para implementarlos

Parsons (2007) señala que los diferentes enfoques comparten interrogantes y buscan conocer cómo los temas o problemas se convierten en asuntos políticos, y para eso señala que un problema debe ser definido y estructurado. En este caso

2 Ver por ejemplo el taller de capacitación “Mujeres y participación ciudadana: contribución al desarrollo, la equidad de género y la gobernabilidad desde el voluntariado” que en abril de 2012 propuso: “Capacitar en Economía, Presupuestos Públicos y Género y facilitar herramientas teórico-prácticas que permitan una mejor comprensión de los Presupuestos Sensibles al Género.”

UNWOMEN, ‘Taller de capacitación: mujeres y participación ciudadana: contribución al desarrollo, la equidad de género y la gobernabilidad desde el voluntariado’ (UNWOMEN, 2012) <<http://www.presupuestosygenero.net/actualidades/eventos/904-taller-de-capacitacion-mujeres-y-participacion-ciudadana-contribucion-al-desarrollo-la-equidad-de-genero-y-la-gobernabilidad-desde-el-voluntariado.html>> consultado 10 Septiembre 2021.

3 Sus actividades pueden consultarse en “Presupuesto y Género en América Latina y El Caribe” sitio creado en el marco del proyecto Política Fiscal Pro-Equidad de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), administrado por UNWOMEN.

los presupuestos con perspectiva de género no son en sí un tema o problema sino una respuesta del Estado, y para poder entender estas iniciativas es necesario desandar el camino e identificar: ¿Cuál es el problema al que buscan dar respuesta? Mientras el análisis de la metodología propuesta (SPE, 2019) no ofrece una respuesta clara es útil situarnos en el contexto de su creación y de los principales debates en materia de presupuesto y género.

En 2015, los femicidios fueron el detonante para el estallido del Movimiento Ni Una Menos. Organizaciones feministas y periodistas especializadas en género como parte de un grupo de atención, y luego grupos de mujeres que masivamente se volcaron a las calles lograron poner en la agenda sistemática a la violencia contra las mujeres. Una consigna común –“Ni Una Menos”– y la proliferación de símbolos propuestos por el movimiento de mujeres –el uso del violeta o negro y gráficas y avatares en redes sociales e indumentaria– marcaron la identidad de un reclamo que se volvió masivo e impulsó la reacción de las autoridades públicas.

El 3 de junio del 2015 fue el primero de muchos encuentros. La presencia en manifestaciones fue una ola que rápidamente alcanzó la agenda mediática, recorriendo fuerzas ante cada nuevo femicidio, y delineando una serie de reclamos concretos y homogéneos que pueden resumirse en la exigencia de una respuesta estatal que ponga un freno a la violencia.⁴ El desarrollo de un Plan Nacional de Acción para erradicar la violencia de género, previsto en la ley 26.485 sancionada en 2009, pero incumplido hasta entonces fue el primer punto del reclamo. El Plan Nacional de Acción será una primera oportunidad para llevar adelante incipientes iniciativas de análisis presupuestario con perspectiva de género, y el marco en que surgió y creció en el debate público nacional el interés por los presupuestos con perspectiva de género.

Elder y Cobb (1993) señalan que, en el proceso de definición de agenda, no está solo en juego la selección de los temas sino también, su definición. Los comunicados de sociedad civil permiten observar, que el Ni Una Menos, puso en agenda la violencia contra las mujeres, pero no como un problema social difuso o solo una responsabilidad colectiva, sino con un claro responsable: el Estado (ELA, 2015a; ELA, 2015b; ELA, 2015c).

Durante el 2015 cada actividad y oportunidad de incidencia se tiñó de violeta con una agenda como eje, la lucha contra la violencia de género. La proliferación de actividades asociadas al Ni Una Menos, se enmarca en un auge del debate feminista. Entre las voces que surgieron en esta discusión, se destacó el grupo “Economía Femini(s)ta” que con referentes de las ciencias económicas magnificó en redes sociales, plenarios y asambleas, la voz de quienes proponían una mirada feminista de la economía y una mirada económica de la desigualdad de género.

El 14 de septiembre de 2015, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía de la Nación, de la gestión saliente, presentaron el proyecto de presupuesto. Aludiendo al debate de dicha propuesta, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la International Budget Partnership, convocaron a una serie de encuentros durante el mes de octubre bajo el título “Semana de

4 Ni Una Menos, ‘Manifiestos’ (*Ni Una Menos*, 3 Junio 2015). Manifiestos. <<http://niunamenos.org.ar/manifiestos/3-de-junio-2015/>> consultado 7 Septiembre 2021.

Presupuesto y Derechos”. Entre esos encuentros, uno de los más convocantes fue la jornada: “Presupuesto y Género: ¿Cuánto valen los derechos de las mujeres?”. Co-convocada con el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP) y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), fue un primer encuentro para pensar el presupuesto del Estado Nacional, en clave de género. El encuentro contó con cuatro presentaciones y un debate abierto con el público que incluyó referentes de la academia, el feminismo y legisladoras. Las presentaciones incluyeron un relevamiento de la información presupuestaria de aquellas políticas dirigidas a reducir las brechas de desigualdad de género a cargo de Emilia Mamberti de ACIJ, un relevamiento de la información presupuestaria disponible en las instancias de rendición de cuentas internacional en materia de género a cargo de Natalia Gherardi de ELA, un detalle de la desigualdad de género y del presupuesto para el Consejo Nacional de la Mujer entre 2008 y 2015 a cargo Raquel Vivanco de MuMaLa, y un análisis del gasto público y la desigualdad de las políticas públicas con perspectiva de género en las provincias a cargo de Catalina Smulovitz, investigadora de la Universidad Torcuato Di Tella y Conicet.

Las conclusiones del encuentro reseñadas por ACIJ identifican una serie de déficits en el acceso a la información pública para poder relevar la inversión en políticas de género y el cumplimiento de las normas locales y los compromisos internacionales vigentes en la materia, y en la participación de las mujeres en el ciclo presupuestario. La significativa importancia del rol de la sociedad civil en el impulso de las políticas de género, y el valor que por ello entrañaba el trabajo articulado y el esfuerzo para desarrollar estrategias de análisis del presupuesto que pudieran permitir incidir en las autoridades. Los hallazgos de las investigaciones realizadas por las diferentes participantes fueron difundidos junto con una minuta de las conversaciones y hallazgos. Este ejercicio se trató de uno de los primeros esfuerzos colectivos por identificar el presupuesto con perspectiva de género. Se trató del comienzo de una alianza estratégica entre la academia, la sociedad civil y legisladoras de diferentes arcos políticos. La participación de referentes como Corina Rodríguez Enriquez, una referente de la economía feminista comprometida con los presupuestos con perspectiva de género merece una mención, su trabajo en el CIEPP, para identificar las relaciones entre tributos y género en Argentina fue considerada una de las primeras iniciativas con perspectiva de género en Argentina (Coello Cremades, 2015). La combinación entre academia especializada y comprometida en la producción de evidencia, sociedad civil con diferentes focos de interés –transparencia fiscal, políticas contra la violencia de género y para la igualdad en la participación– y referentes de diferentes sectores políticos mostró en esa oportunidad y con el correr de los años continuó mostrando en otros logros de la agenda feminista su potencia.

Gráfico 1. PPG del Estado federal argentino. Principales hitos



Fuente: Elaboración propia.

Un mes después, el 25 de noviembre de 2015, luego de la presentación de un plan nacional de acción 2014–2016 que fue duramente criticado por la sociedad civil por su falta de integralidad, ausencia de información financiera, falta de datos estadísticos de base y herramientas de medición (ELA, 2015), más de cien representantes de organizaciones de la sociedad civil, militantes, activistas y referentes de diferentes partidos políticos se reunieron en el marco de una jornada de manifestaciones, que nuevamente en el marco del día internacional de lucha contra la violencia hacia las mujeres exigió la elaboración de un Plan Nacional de Acción adecuado a las situación de la violencia de Género en Argentina (ELA, 2015).

El comunicado de ELA destaca que, en dicho encuentro, el reclamo incluyó “la necesidad de contar con formas adecuadas para reflejar las partidas presupuestarias y permitir su monitoreo” y allí con cita de Raquel Vivanco, se destacó que el presupuesto “es una forma de dar cuenta la prioridad del gobierno sobre las políticas públicas” (ELA, 2015).

El reclamo continuó vigente a lo largo de las semanas, y fue robusteciendo su detalle, y contando con más adherentes. El 9 de diciembre, horas antes del cambio de autoridades presidenciales que marcaba el cambio de signo político del Poder Ejecutivo Nacional, un grupo de más de cincuenta referentes de la política, la sociedad civil y la academia retomó el reclamo con una carta pública.⁵ En ella la garantía de la asignación y ejecución de un presupuesto adecuado, y elementos que permitan su monitoreo y evaluación cobró relevancia y autonomía. Allí la exigencia incluyó el desarrollo de mecanismos participativos y transparentes para la asignación de recursos, recursos suficientes para sostener las políticas comprometidas y su correcta ejecución.

Durante 2016, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) convocó a diferentes instituciones públicas y de la sociedad civil a discutir los elementos para el desarrollo de un nuevo plan nacional de acción en cumplimiento de la ley sancionada en 2009. El 26 de julio el Poder Ejecutivo Nacional presentó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante PNA).⁶ Se trató del resultado de un reclamo sostenido del movimiento de mujeres, el feminismo y sus organizaciones. Un compromiso de acción concreto, que comprendió información detallada sobre las acciones a desarrollar durante los años 2017 a 2019. Sus instancias de discusión y su publicación pusieron en debate –en el ámbito del poder legislativo, y la sociedad civil–, políticas públicas concretas y en particular la importancia de asegurar recursos suficientes para que PNA, no deviniera en una experiencia declamativa y asegurará la efectiva implementación de políticas que enunció.

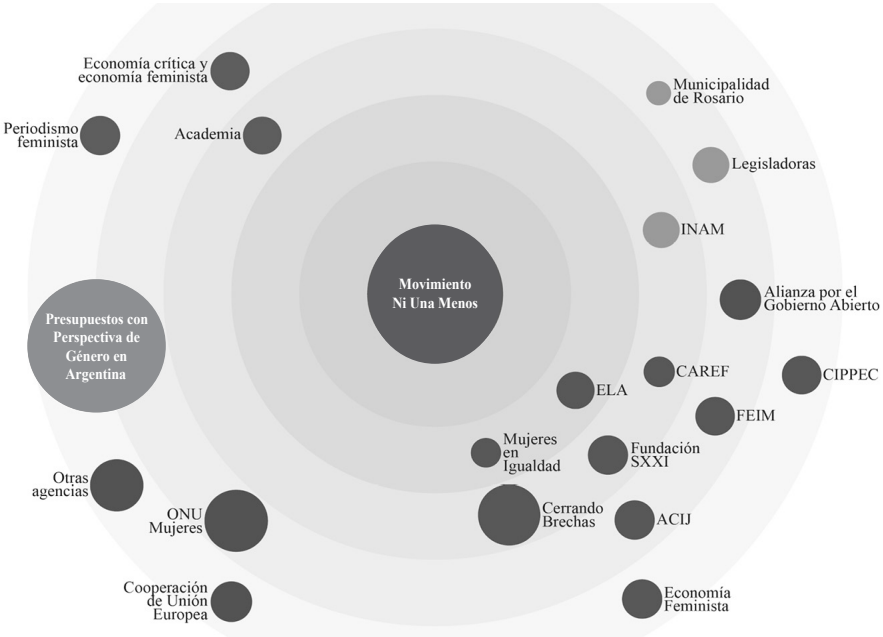
En un marco de fuertes reclamos que exigían acciones concretas, las autoridades del INAM incluyeron un mensaje claro al incorporar al plan un capítulo de presupuesto, una novedad respecto de muchos planes estatales que carecen de esta información. Sus autoridades identificaron el camino a seguir, pero visibilizaron que sin los recursos para financiarlo no podrían llevar esas acciones adelante. El texto del Plan, además de ofrecer una serie de elementos para intentar suplir la ausencia de datos estadísticos sobre las violencias de género, cuenta con un capítulo que bajo el título de “marco lógico”, presenta un detalle de las medidas planificadas, sus acciones concretas, responsables directos y asociados y plazos de realización.

El documento fue recibido por la sociedad civil y la academia, así como por los medios, con gran reconocimiento y sincera expectativa de avance. Solo una preocupación podía ensombrecer el optimismo que generaba. Una propuesta tan detallada, sufría serios riesgos de verse frustrada si su ejecución no lograba alcanzar las expectativas que generaba. La incorporación de un capítulo detallado con los requerimientos presupuestarios para su ejecución, incluyendo un detalle de fondos requeridos para cada acción, y plazos de ejecución, resultó un elemento clave para conjurar estos temores.

5 Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), ‘Por un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres’ (FEIM, 9 Diciembre 2015) <<http://feim.org.ar/2015/12/09/por-un-plan-nacional-integral-contra-la-violencia-hacia-las-mujeres/>> consultado 7 Septiembre 2021.

6 Consejo Nacional de Mujeres de la Nación Argentina, ‘Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres’ (2019).

Gráfico 2. Mapa de actores y actrices. Etapa de ingreso en agenda



Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos de información pública.

Pocos meses después de la presentación del Plan, en septiembre del 2016 el Congreso recibió el mensaje de remisión y el proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal del año 2017. La propuesta del ejecutivo cerrada casi dos meses después de la publicación del Plan no contempló las partidas mencionadas en su texto, ni recursos suficientes para que el Instituto Nacional de las Mujeres pudiera llevar adelante dichas acciones.

La omisión no pasó desapercibida. El ejercicio de análisis de presupuesto que se había llevado adelante en 2015 y fue protagonizado por la sociedad civil en el Congreso, se repitió en el mes de octubre, y la noticia de la insuficiencia de recursos para financiar el PNA fue eje de las discusiones. Nuevamente un encuentro que tuvo lugar en el marco de la “Semana de Presupuesto y Derechos” convocada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y la International Budget Partnership, tuvo un encuentro dirigido a analizar directamente el presupuesto del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, el Plan Nacional de Educación Sexual Integral y el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, esta vez co-convocado por las organizaciones que promovían el espacio general de debate y la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA acompañada por las organizaciones integrantes del proyecto Cerrando Brechas, Fundación Siglo XXI, CAREF, Mujeres x Igualdad (MEI).

La síntesis de la jornada publicada por ACIJ, y los documentos que se presentaron en ella, dan cuenta de una preocupación central, la ausencia de recursos

destinados a financiar el PNA, y la insuficiencia de los recursos previstos para lograr hacer frente a las acciones allí previstas (ACIJ, 2016).

Luego del encuentro las organizaciones que convocaron, y aquellas que participaron presentaron una nota formal reclamando al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y a la presidenta de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, la incorporación de partidas adecuadas para dar cumplimiento al PNA. El presupuesto votado incorporó una serie de cambios, especialmente incrementos en el presupuesto para el entonces Consejo Nacional de las Mujeres, el establecimiento de una línea presupuestaria específicamente destinada a las acciones contempladas por el Plan Nacional de Acción para el 2017, por la suma de \$47.000.000.⁷

La incorporación de recursos adicionales fue un logro del activismo feminista, la movilización de la sociedad civil, y el esfuerzo de un grupo de legisladoras que llevaron la voz de dicho reclamo al recinto. La inclusión de una partida suplementaria surgida en el debate parlamentario para el financiamiento del Plan⁸ fue un avance sustancial en la mejora de la transparencia del presupuesto para políticas de género, pero también configuró un primer paso concreto hacia discusión sobre la importancia de las instancias de presupuesto con perspectiva de género.

El debate sobre presupuestos con perspectiva de género y la importancia de los recursos para financiar políticas que reduzcan la desigualdad de género ingresó a paso fuerte en el Poder Legislativo. La incorporación de fondos para el Plan Nacional de Acción no fue la única iniciativa en ese sentido. Tomando nota de la demanda social para asegurar la transparencia de los recursos para la igualdad de género, en diciembre de 2016, la sanción de la ley 27.343, incluyó entre sus funciones el impulso de estas iniciativas. La ley, expresamente establece que el organismo será responsable de “promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios.” Y determinó que las herramientas “del Presupuesto Sensible al Género (PSG) para el análisis de proyectos” serán el mecanismo para incluir el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Además, estableció que se va a promover la evaluación presupuestaria en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Significó la creación por primera vez de una institución que entre sus funciones contemplaba los presupuestos con perspectiva de género.

A pesar de los avances en el legislativo, el comienzo del 2017 mostró que la convicción no era generalizada. La publicación de la distribución de créditos por parte de Jefatura de Gabinete de Ministros, generó una nueva alerta. Las partidas dispuestas en el debate parlamentario para financiar el PNA y fortalecer el INAM fueron omitidas en la distribución inicial de recursos.

7 Ley 27.341 (Presupuesto Nacional 2017) Honorable Congreso de la Nación Argentina.

8 La ley 27.341, sancionada en octubre de 2016, señala en su art. 16 “(...) asígnese la suma de pesos sesenta y siete millones (\$ 67.000.000) al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de los cuales se destinará la suma de pesos veinte millones (\$ 20.000.000) a atender las actividades del Consejo Nacional de las Mujeres y la suma de pesos cuarenta y siete millones (\$ 47.000.000) destinados al Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Su ausencia dio lugar a una serie de acciones por parte de la sociedad civil; notas de reclamo, campañas de prensa⁹ y un amparo judicial solicitando se declare la inconstitucionalidad del recorte (Martínez, 2017). Coordinadamente se articularon esfuerzos para luchar una vez más por los recursos para financiar el Plan. Frente al escándalo el Poder Ejecutivo dió marcha atrás y repuso los fondos faltantes.

La recuperación de los recursos fue un antecedente determinante de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto. Mediante la decisión administrativa 149 del 2017, el Poder Ejecutivo Nacional, reconoció la necesidad de adecuar el presupuesto para dar cumplimiento a lo establecido por el Congreso de la Nación, y re-afectó las partidas antes omitidas. El financiamiento de las acciones para la igualdad de género se constituía así en un tema que empezó a competir por un pequeño lugar en la agenda sistémica.

Los esfuerzos de sociedad civil de forma sostenida y articulada también permiten observar un fuerte compromiso con la temática y el acceso a recursos para impulsar y sostenerla. El trabajo liderado por ELA como principal vocera de la alianza Cerrando Brechas fue posible gracias al financiamiento de la Unión Europea y al Fondo Spotlight conformado por Unión Europea y ONU Mujeres (ELA, 2019).

Se trató de los principales donantes para promover la agenda del presupuesto con perspectiva de género en Argentina, pero no los únicos, la Agencia de Cooperación Francesa (AFD, 2021), la Embajada de Canadá (ACIJ, 2020), el Banco Mundial (ACIJ, 2020), entre otros. El financiamiento del trabajo no constituye el único aporte, ONU Mujeres, BID y UNICEF han hecho aportes técnicos que fueron agradecidos por las autoridades.

El impulso del movimiento de mujeres por incorporar en la agenda sistémica la lucha por acciones estatales adecuadas para frenar la violencia de género logró su ingreso en la agenda política, se sostuvo y recondujo. De ese problema, surgió como un subtema, una nueva cuestión, aunque de mucho menor alcance, la adecuada asignación de recursos para financiar las políticas exigidas. Se encuentra en agenda, pero de forma dependiente de la problematización de la violencia de género. Surge, con ella, y necesita de ella para lograr presencia, pero su fuerza logró sostenerla. Siguiendo a Fernández (1999) son temas que pertenecen a una misma familia.

El Ni Una Menos puso en evidencia la importancia de las estrategias de visibilización presupuestaria y trajo al debate nacional la importancia de las iniciativas que desarrollaban algunos gobiernos subnacionales y muchos otros estados en el mundo para echar luz sobre los recursos para financiar la igualdad de género. Los presupuestos con perspectiva de género comenzaron a estar en agenda.

El Ni una menos, logró derribar la inercia de los subsistemas vigentes, y permitió incorporar una nueva perspectiva sobre las responsabilidades nacionales

9 Sobre esta cuestión, pueden verse repercusiones en dos medios diferentes. Desirée Jaimovich, 'Denuncian recortes por 67 millones de pesos para políticas contra la violencia de género' (*Infobae*, 15 Febrero 2017) <<https://www.infobae.com/sociedad/2017/02/15/denuncian-recortes-por-67-millones-de-pesos-para-politicas-contra-la-violencia-de-genero/#:~:text=Denuncian%20recortes%20por%2067%20millones,la%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%20%2D%20Infobae>> consultado 8 Septiembre 2021.

Mariana Carbajal, 'Crecen los femicidios, baja el presupuesto' (Página 12, 22 Febrero 2017) <<https://www.pagina12.com.ar/20512-crecen-los-femicidios-baja-el-presupuesto>> consultado 8 Septiembre 2021.

frente a la violencia machista. Al analizarla desde la mirada del flujo de las cuestiones (Elder y Cobb, 1993), vemos que su soporte masivo, la cohesión de sus reclamos, y el rol de las referentes que activamente sostuvieron el reclamo a lo largo del tiempo, favorecieron esta redefinición que pone en el centro de la responsabilidad al Estado nacional. La fortaleza del reclamo –por su masividad y por el impacto de nuevos femicidios–, ha permitido que se sostenga a pesar del transcurrir de los años en la etapa del descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico (Downs, 1973).

3. Diálogo intersectorial un camino donde transitar los primeros pasos hacia el presupuesto con perspectiva de género

Como hemos visto en el capítulo dos las experiencias de presupuesto con perspectiva de género requieren de esfuerzos de articulación y cooperación entre diversas áreas de gobierno y referentes de otros sectores de la sociedad civil. La vinculación de los sectores responsables del ciclo presupuestario, y de aquellas áreas rectoras en materia de género, suele contribuir al desarrollo de estas iniciativas. Más aún lo hacen espacios de diálogo intersectorial que involucran diversas dependencias, y la voz de la sociedad civil. Conscientes de la importancia de estos espacios de diálogo redes internacionales como la Alianza por el Gobierno Abierto impulsan los compromisos para el gobierno abierto y desde ONU Mujeres los planes interseccionales, Se trata de experiencias que coinciden en reunir diferentes sectores del Estado, con sociedad civil, y una meta común.

Estos espacios de trabajo transversal y colaborativo fueron oportunidades determinantes para el diálogo y la construcción colectiva que favorecieron en Argentina el desarrollo de esta primera experiencia de presupuesto con perspectiva de género. A continuación, propongo revisar las experiencias e intentar identificar los elementos salientes que los hicieron tierra fértil para estas acciones.

3.1. ¿Dónde está efectivamente el presupuesto para el Plan de Acción?

Un compromiso de Gobierno Abierto para encontrarlo

Meses después del escándalo por la reducción del presupuesto del INAM, el Instituto se incorporó al tercer plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, y en una acción colaborativa “co-creada” con la sociedad civil asumió un compromiso dirigido a monitorear la ejecución del PNA y en ese proceso visibilizar las partidas involucradas en el cumplimiento del Plan con otros ministerios.¹⁰

El compromiso número 15, cuyo plazo para ser ejecutado entre 2017 y 2019, contó con la participación del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), CEDyCs, Conocimiento Abierto, Cooperativa Lilikelen, Economía Feminista, Red Hábitat Legado Social, Wingu.

10 Para conocer de esta experiencia puede verse el compromiso 15 “Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”. Dirección de Gobierno Abierto de la Nación Argentina, (2020) ‘Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina’.

El diagnóstico del compromiso identificó que hasta entonces los recursos no tenían visibilidad en los documentos presupuestarios y se encontraban, algunos de ellos, dentro de la partida general del Instituto, y otros en las partidas generales de las otras instituciones involucradas en la ejecución de las acciones. Su objetivo fue lograr la publicación periódica de información accesible que detalle la ejecución de las acciones implementadas en el marco del Plan a partir de una serie de indicadores elaborados en el marco de una mesa intersectorial. Y en su relevancia se destaca la importancia de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas como elementos clave.

Los hitos del compromiso incluían el desarrollo de un sitio web que incluyera información pública e idealmente datos abiertos sobre la ejecución del plan, incluyendo los elementos presupuestarios con un alto nivel de desagregación. Cumplido el plazo culminó y si bien fue calificado como cumplido “en forma sustancial” (OGP, s.f.) los objetivos previstos no fueron alcanzados. La evaluación del proceso señala que su resultado “contiene una serie de archivos separados con informaciones dispares, no necesariamente comparables y agregables, subidos por los distintos organismos” (OGP, s.f.). La implementación no logró ofrecer la transparencia presupuestaria buscada, pero permitió generar un marco de trabajo consensuado entre áreas, facilitar el diálogo entre las áreas y con la sociedad civil sobre sus recursos y sostener el debate sobre la importancia de la información presupuestaria.

Su evaluación final señala que el plan adoleció de: “defectos de diseño que impedían lograr el objetivo [...] ya que sus actividades no estaban desagregadas en el presupuesto [...] lo cual hace imposible identificar la asignación presupuestaria para todas sus acciones” (OGP, s.f.), a pesar de ello durante su ejecución se logró la identificación de una partida dirigida a la visibilizar el PNA en sus recursos implementados centralizadamente por el área rectora de género, y se mejoró la transparencia en otras acciones de otros ministerios.

3.2. El Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

Articulación entre el INAM y el entonces Ministerio de Hacienda

Mientras la implementación del compromiso asumido en el tercer plan de acción para el gobierno abierto mostraba ser un desafío mayor que el esperado, en 2018, el Instituto Nacional de las Mujeres invitó al entonces Ministerio de Hacienda a participar del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (en adelante PIOD).

El plan es un instrumento de política y planificación para promover la igualdad de oportunidades y establece acciones concretas cuyos responsables son distintos organismos nacionales. Se trata de un proceso dirigido a transversalizar la perspectiva en las políticas públicas. Este proceso buscó dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el marco de la estrategia de Montevideo de 2016, y cuenta con aportes de organismos multilaterales como la CEPAL y el apoyo de organismos de Naciones Unidas como ONU Mujeres.

Invitado por el INAM a participar, el entonces Ministerio de Hacienda asumió el compromiso propuesto, y dirigido a fortalecer la identificación presupuestaria con perspectiva de género en la Administración Pública Nacional (APN). El INAM, el Ministerio de Hacienda y Jefatura de Gabinete firmaron un acuerdo

de cooperación para la implementación del compromiso en el marco del CIOT. En cumplimiento de este acuerdo, llevaron adelante mesas de trabajo internas, y con sociedad civil, y actores de cooperación internacional, y luego publicaron una metodología de presupuesto con perspectiva de género que no se encuentra normativizada, sino que tiene el carácter de propuesta.

La puesta en marcha del proceso implicó importantes esfuerzos de articulación y coordinación entre distintas áreas de la administración pública nacional, y permanente diálogo con organizaciones de la sociedad civil. El compromiso propuesto fue ambicioso, desarrollar un presupuesto con perspectiva de género a nivel nacional (INAM, 2018). La actividad se encontraba planificada en cinco pasos, que incluían una mesa interinstitucional para identificar partidas, el establecimiento de la metodología, la estimación del gasto con perspectiva de género, y un debate multiactoral sobre la metodología y la estimación. El cumplimiento del compromiso en el marco del PIOD dio lugar a una mesa de trabajo en la que participaron el INAM, y tanto la Oficina Nacional de Presupuesto (en adelante la ONP) como la Dirección de Política Fiscal e Ingresos, organismos internacionales de cooperación, organizaciones de la sociedad civil y referentes de la academia.

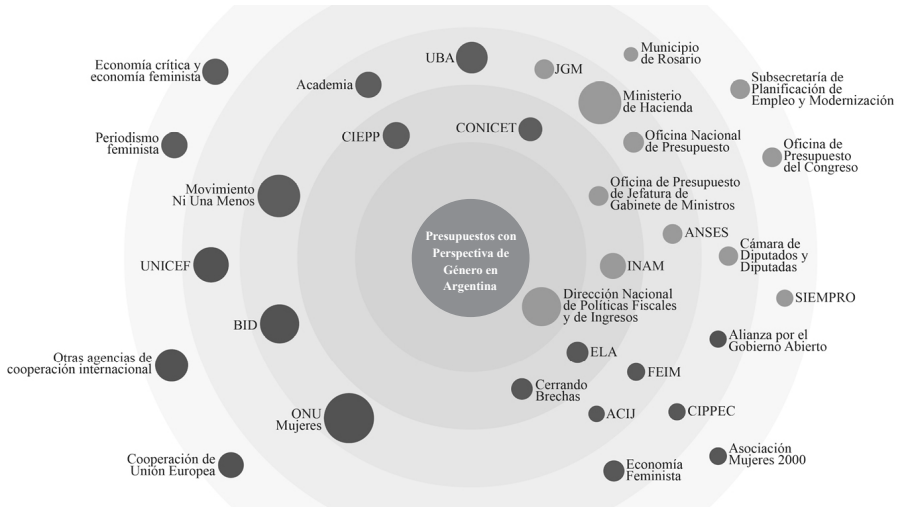
Las instancias consultivas del plan contaron con participación de sociedad civil, se aprovechó para eso la plataforma de reuniones del seguimiento del compromiso de OGP antes mencionado, gobiernos subnacionales utilizando la instancia del Consejo Federal, y una mesa de referentes gremiales mujeres. En todos los espacios se abrió a comentarios la propuesta de compromiso. Catorce provincias enviaron aportes y una serie de organizaciones de la sociedad civil. Luego se realizaron reuniones de presentación de la propuesta y de debate (INAM, 2018).

Las memorias de las reuniones (INAM, 2018) muestran la participación de referentes de la academia y de la sociedad civil mencionados anteriormente, pero también de una serie de organismos al interior del estado con injerencia en género y en política fiscal, así como organismos internacionales y multilaterales. La memoria da cuenta de los aportes de Natalia Gherardi (ELA), Corina Rodríguez Enriquez (CIEPP), Critstina Lopez Meyer referente del BID, Julia Frenkel de Unicef, Patricia Gomez de la UBA, Guillermo Valentio director de la Oficina Nacional de Presupuesto, Ana Kikurutz del Sistema de Información, Evaluación, y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) son algunas de las participaciones que permiten mostrar lo diverso de la mesa.

El compromiso asumido en el marco del CIOT tuvo dos resultados muy concretos, lograr la publicación de una primera propuesta de metodología, y socializar su debate con una amplia lista de organismos con interés en la agenda, ya sea por compartir su impulso o por contar con responsabilidades necesarias en su implementación. El mapa de actores se amplió.

En la propuesta de metodología de PPG que resultó de la implementación del compromiso, un documento público que fue firmado y publicado por las autoridades del Ministerio de Hacienda, se agradeció el impulso del INAM. Un análisis pragmático, muestra que para el instituto la implementación de un sistema de producción de información sobre el avance de la ejecución presupuestaria

Gráfico 3. Mapa de actores y actrices. Etapa de diseño de metodología



Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos de información pública.

permitía claridad en el involucramiento de otras agencias en la implementación del PNA y permitiría socializar su rol como responsable. Además, frente a las barreras identificadas en la ejecución del compromiso asumido en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, en la que se identificó la opacidad presupuestaria que limitaba las posibilidades de monitorear el gasto asociado al PNA.

Para satisfacer esta necesidad política del Instituto que enfrentaba toda la demanda de políticas de género sin contar con los recursos económicos, ni humanos, ni técnicos, el “flujo de las personas” (Elder y Cobb, 1993: 91) otro elemento identificado por la ciencia política como una variable clave para la incorporación de un tema en la agenda estatal, operó para favorecer el desarrollo del presupuesto con perspectiva de género en la Argentina. La presencia en la función pública al momento en que se discutieron los recursos para financiar el PNA de referentes de sociedad civil favorecía la construcción de alianzas. Luciana Diaz Frers, entonces Directora de Análisis y Evaluación Fiscal, lideró el desarrollo de la metodología desde Hacienda. Antes de ejercer la función pública se había desempeñado en CIPPEC, donde había impulsado agendas de transparencia fiscal, incluyendo la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso. Fabiana Tuñez titular del INAM contaba con una trayectoria también originada en la sociedad civil, fue titular de la ONG “La casa del Encuentro”.

El interés de Diaz Frers en los temas de política fiscal, en la agenda de los derechos y su transparencia, y una trayectoria de articulación conjunta, pusieron el acento. Esta mirada logró alcanzar cierta notoriedad ante circunstancias en que el movimiento de mujeres reclamó por reducciones o sub-ejecuciones presupuestarias.

4. Las tramas detrás de la consolidación de los presupuestos con perspectiva de género como política de gobierno

La implementación de la política a pesar de su falta de normativización,¹¹ se sostuvo e incluso profundizó atravesando el umbral de un cambio de gestión. Tanto el sistema de etiquetas, cómo las instancias de solicitud de revisión de las políticas públicas a las autoridades de cada jurisdicción son acciones llevadas adelante de forma articulada por la Oficina Nacional de Presupuesto y la actual Dirección Nacional de Economía y Género con participación de los Ministerio de Mujeres, género y Diversidad, y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género bajo la órbita del Ministerio de Economía –que reemplazó al Ministerio de Hacienda– el 10 de diciembre de 2019 con la asunción de autoridades de otro signo político al Poder Ejecutivo, implicó un cambio en el abordaje, que se propuso revisar la metodología y promover su profundización.

Lo que durante la gestión de la Alianza Cambiemos fue una agenda surgida en el marco de compromisos con sociedad civil y llevada adelante por organismos de género y direcciones cuyas autoridades mostraron un especial compromiso con la temática, se convirtió en tema visible y compromiso prioritario de varias dependencias, en su mayoría nuevas creadas especialmente para promover iniciativas que combinen la política fiscal con la perspectiva de género, y desde ahora también de diversidad.

La Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género bajo la órbita del Ministerio de Economía, fue creada por la decisión administrativa 1314 del 2020 y se encuentra enfocada en elaborar informes y proponer políticas que visibilicen y corrijan las desigualdades que enfrentan mujeres y diversidades desde una perspectiva que reconozca las interseccionalidades (DNEIyG, 2020).

Mientras que la Dirección Nacional de Planificación, Seguimiento y Gestión de la Información del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad está enfocada en “coordinar el diseño y elaboración de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio desde la perspectiva de género con un enfoque de gestión integral, estratégico y transversal.” Además, es responsable de “coordinar las acciones de transversalización de las políticas de género y diversidad en articulación con el conjunto de ministerios y organismos del ámbito nacional y subnacional” conforme la decisión administrativa N° 279/2020.

El Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género para el periodo 2020-2022, publicado en junio del 2020, cuenta con un presupuesto detallado que incluye recursos de las provincias, e incorpora compromisos y metas para el diseño e implementación de estas herramientas a diferentes niveles como una estrategia para transparentar y favorecer la lucha contra la violencia machista (MMGyD, 2020).

11 Actualmente el Congreso cuenta con un proyecto de institucionalización en trámite. Las autoridades de la Dirección Nacional de Economía y Género han participado del debate.

El debate de la ley de presupuesto del 2021, entre septiembre y noviembre del 2020, se vio marcado por una fuerte acción de comunicación señalando que se trató del primer presupuesto con perspectiva de género. Los avances logrados en la profundización de la metodología fueron ampliamente difundidos y comunicados.

El 19 de octubre del 2020, a través de la resolución conjunta 8/2020 del Ministerio de Economía, el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad y la Jefatura de Gabinete de Ministros, fue creado el Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. Los objetivos generales del Programa Interministerial son los siguientes:

Promover la metodología y las herramientas del Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG) en la formulación, seguimiento de la ejecución y evaluación presupuestaria desde un enfoque de género y diversidad; favorecer la transversalización de la perspectiva de género y diversidad en el ejercicio presupuestario; impulsar la asistencia técnica y capacitación sobre la transversalización de la perspectiva de género y diversidad en el ejercicio presupuestario.

El programa interministerial, formaliza un trabajo de articulación que ya venía llevándose adelante, en el que tres instituciones colaboraron durante el último año para consolidar los primeros pasos de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto y avanzar en su institucionalización, como veremos a continuación en el capítulo cuatro.

Esta articulación permitió diseñar una estrategia de trabajo que permita avanzar en la incorporación de más actores a la tarea de transversalizar la perspectiva de género y diversidad en el Presupuesto.¹²

Una parte del trabajo se encuentra dirigido a federalizar la práctica, así la Dirección de Economía, Igualdad y Género de Economía se enfoca en la capacitación de instituciones responsables del ciclo presupuestario en las provincias mientras que el Ministerio de Mujeres Géneros y Diversidad, colabora capacitando organismos rectores y otros organismos para desarrollar sus propias estrategias de presupuesto con perspectiva de género y diversidad.

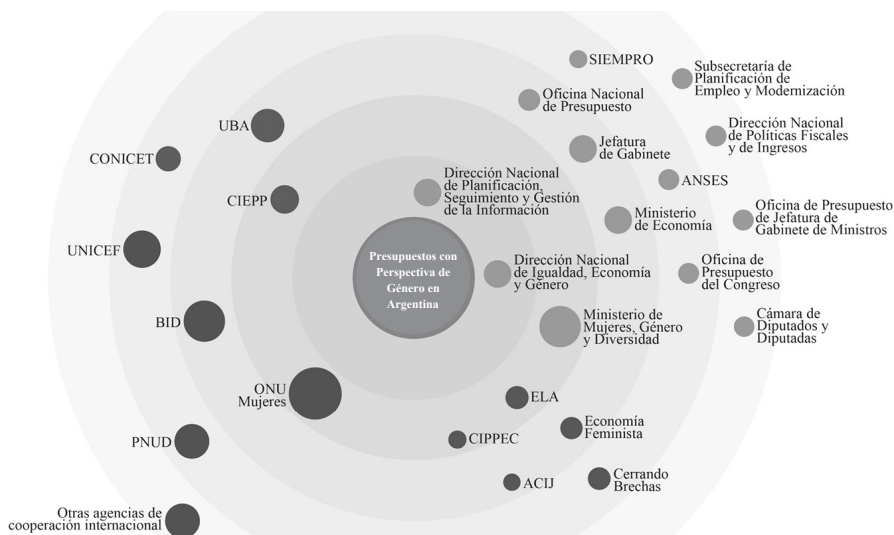
Además, en articulación el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete sostienen la aplicación y profundización de la estrategia nacional, y todas las instituciones trabajan en la visibilización e institucionalización de la estrategia. Así por ejemplo Mercedes D'Alessandro presentó ante el Congreso Nacional la mirada del Ministerio sobre el proyecto de ley S268/20 allí señaló "los efectos de las políticas económicas no son neutrales para varones y mujeres y vivimos en una sociedad muy desigual" (Senado Argentina, 2020).

La visibilidad otorgada a estas áreas y acciones generó, como veremos en el próximo capítulo, réplicas y reacciones en las provincias y municipios. Dichos avances se acompañan con algunos desafíos en materia de metodología y una

12 Además de la mesa federal, por decreto se creó bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género.

MMGyD. 'Se creó el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género' (MMGyD, 18 Agosto 2020) <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-creo-el-gabinete-nacional-para-la-transversalizacion-de-las-politicas-de-genero>> consultado 10 Septiembre 2021.

Gráfico 4. Mapa de actores y actrices. Etapa de expansión e implementación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos de información pública.

crisis económica sin precedente que dificulta la evaluación interanual (Barón y Vivanco, 2021).

5. En agenda. El cambio de referentes en el impulso de los presupuestos con perspectiva de género

El Ni Una Menos logró modificar la agenda política en muchas formas, y sin duda, el reconocimiento de una política fiscal justa para las mujeres y feminidades, y transparente fue uno de ellos. Entre 2017 y el 2021 los presupuestos con perspectiva de género pasaron de estar fuera de agenda a ser impulsados por varias áreas de gestión que los cuentan entre sus herramientas y competencias. El cambio tuvo muchas etapas e instancias.

El ecosistema feminista con sus redes que incluyen a la academia, comunicadoras, organismos de cooperación internacional, y sociedad civil profesionalizada y organizada conformó un concierto sostenido de reclamos posicionó el valor de estas iniciativas. La exigencia por parte de sociedad civil y el uso de los presupuestos como una herramienta en el reclamo por el avance de las políticas contra la violencia de género fue un enérgico puntapié para lograr el ingreso del tema en la agenda estatal. Durante las primeras etapas se hicieron visibles las resistencias de diferentes sectores y las concesiones logradas muchas veces se perdieron en el camino. En la última etapa las autoridades estatales tomaron la herramienta en mano propia y han liderado su impulso y visibilización, enarbolando su aplicación como un logro de gestión.

¿DE QUÉ SE TRATA EL PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ARGENTINA?

A lo largo de este capítulo cuatro, voy a repasar el recorrido de la instalación, pero comenzando desde la primera metodología y haciendo foco en las decisiones de implementación que permiten conocer qué implicó en concreto la aplicación de esta herramienta. Este repaso busca poder contar con información suficiente y apropiada para poder encontrar en las conclusiones los elementos que permitan hacer un análisis crítico de la experiencia y reflexionar sobre su implementación a futuro.

1. ¿Cómo, dónde y cuándo? Preguntas que ayudan a entender el por qué y para qué implementar una iniciativa de presupuesto con perspectiva de género

Las definiciones y experiencias que repasé a lo largo del capítulo dos muestran que bajo la categoría de presupuestos con perspectiva de género se han incluido una serie de prácticas de análisis de presupuesto y políticas públicas cuyos alcances y metas son muy diversos. Raquel Coello incluye entre las experiencias de “presupuestos sensibles al género” acciones llevadas adelante por Estados y sociedad civil o academia. Pero aún si restringimos el análisis solo a las políticas públicas implementadas por el Estado, podemos ser muy diversas según cuál sea la autoridad que lo implemente. Si se trata de un Estado federal, uno subnacional o municipal. Si lo hace el poder ejecutivo, el legislativo o el judicial, o incluso algún área, institución o dependencia dentro de estos.

El abanico de opciones se amplía cuando pensamos que las experiencias pueden alcanzar la totalidad de la política fiscal, el segmento de gasto público, o como en muchas ocasiones una parte del este. También será variable el momento en que se aplique sobre dichos segmentos de la política fiscal, y su meta principal. Con la referencia a meta quiero identificar que existen experiencias de presupuesto con perspectiva de género que buscan visibilizar la política fiscal, y otras que intentan modificarla. Más aún los impactos van a ser diferentes si la estrategia, sea esta de visibilización, o de monitoreo o modificación, se aplica en una o más etapas del ciclo del presupuesto. No es lo mismo solo incorporar reflexiones

sobre el impacto diferencial de las acciones en la etapa de programación, que en el debate y en las instancias de ejecución, monitoreo y evaluación. También serán variables si alcanzan solo a los componentes financieros, o también incluyen elementos de metas físicas, indicadores de resultados o de implementación.

Todos estos elementos, son un primer paso para después pensar cómo se aplican en la estrategia concreta, e intentar comprender cuáles fueron sus objetivos y si se alcanzaron. Estas elecciones nos hablan de lo que la perspectiva de género va a alcanzar, y por qué, y lo que se buscó cambiar. Analizar la metodología no tiene como objetivo un esfuerzo que la separe de la política, sino que la piense como una herramienta política.

Para conocer la metodología aplicada en la Argentina se aprovecharán las fotos de los diferentes momentos de implementación, que permiten observar con más claridad los cambios implementados.

1.1. Primeros pasos para comenzar a implementar una estrategia nacional de presupuesto con perspectiva de género

Mientras transcurrían los procesos de diálogo en los compromisos asumidos en el Plan de Acción de Gobierno Abierto y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos en 2018 se aprobó la Circular N°1/2018 (ONP, 2018). La primera circular del año de la Oficina Nacional de Presupuesto establece el cronograma del proceso de formulación de la propuesta de presupuesto para el ciclo siguiente. En dicho acto administrativo —a través de la cual la Oficina Nacional de Presupuesto abrió el diálogo con todos los organismos de la administración pública nacional— se incorporó una solicitud dirigida a las diferentes jurisdicciones para que identifiquen las partidas relevantes en relación con la desigualdad de género. En concreto, al analizar la revisión de la estructura programática propone “incorporar aspectos vinculados al presupuesto con perspectiva de género, identificando las partidas relevantes para esa problemática”. La mención cuenta con una bajada práctica que señala que el cumplimiento de la solicitud podrá llevarse adelante con el formulario “F3 bis que permite cargar aperturas programáticas nuevas, o reformular aquellas que requieren de mayor claridad” (ONP, 2018).

El proyecto de presupuesto para el 2019 incorporó en el mensaje de remisión algunas alusiones sobre este proceso (PEN, 2018). Incorporó una tabla en la que se graficó la relación de los diferentes objetivos del desarrollo sostenible con los programas presupuestarios, en la que se señaló que en el ODS 5 referido a la igualdad de género, solo se identificaban los programas del INAM, pero que se encontraba en curso el proceso de identificación de una metodología para aplicar el presupuesto con perspectiva de género (PEN, 2018: 136). Luego el capítulo 6.3. abordó la importancia y el avance hacia la incorporación de esta herramienta (PEN, 2018: 220). Allí como fuente normativa se menciona el plan de gobierno de la gestión de la Alianza Cambiemos en su iniciativa 53 y el ODS 5. Allí se observa que estas herramientas son valiosas en tanto las agencias del Estado emprendieron acciones por la igualdad de género y es una oportunidad para su “institucionalización, no solo con el propósito de dar visibilidad, sino también por el impulso a la transparencia, el control democrático y la innovación de la gestión pública” (PEN, 2018: 220). El mensaje de presupuesto

menciona como un avance encaminado a su implementación la articulación entre ministerios, la aplicación de la etiqueta “PPG” y la incorporación en las descripciones de los programas la mención cuando se trata de actividades “ligadas a políticas de género” (PEN, 2018: 221).

Para el siguiente ciclo presupuestario, la ONP publicó en su Circular N°1/2019 nuevamente la solicitud para que las áreas responsables de la implementación de las políticas identifiquen las actividades e indicadores vinculados con temáticas de género, así como otras nuevas categorías transversales del gasto, como inversión en niñez y adolescencia, lucha contra la trata de personas, y atención de personas con discapacidad (ONP, 2019).

En los meses de julio, octubre y diciembre de 2019, las autoridades del Ministerio de Hacienda publicaron informes que revelaban la ejecución de las partidas identificadas en la metodología propuesta. Esto incluyó un dataset trimestral con los datos relativos al presupuesto programado, vigente, comprometido y devengado. Este dataset permite dar seguimiento a la evolución de los gastos de cada una de las actividades presupuestadas utilizando los clasificadores que contiene el sistema presupuestario argentino. Además, incluyó un informe narrativo que reseñó el proceso de ejecución de dichas partidas, los cambios o reasignaciones que sufrieron. Estos datos, además de encontrarse disponibles trimestralmente con dicha actualización, podían descargarse y filtrarse del dataset de ejecución presupuestaria diaria, ya que la incorporación de la etiqueta al nombre de los programas o actividades presupuestarias facilitaba su rastreo.

En agosto de 2019 se publicó la primera propuesta de metodología elaborada como resultado del trabajo conjunto del Ministerio de Hacienda y el INAM en el marco del PIOD (SPE, 2019). Para continuar el análisis resulta valioso detenerse un momento a revisar las preguntas que fueron eje de una de las reuniones de reflexión y consultas previas a la adopción de dicha metodología:

¿Qué se entiende por “políticas de género”? ¿Se definen como políticas que benefician a mujeres o aquellas orientadas a disminuir la brecha de género? ¿Se debería priorizar la identificación de los programas que están específicamente direccionados a mujeres o es importante captar también el gasto que presupuestariamente no está identificado/ etiquetado como política de género, pero ha tenido un fuerte impacto en la igualdad de género? Ejemplo: moratoria previsional y actividades dentro de la Administración Pública. Programas que generan dudas respecto de su inclusión como políticas de género: licencias por maternidad, AUH, Formación y sanción de leyes. ¿Cómo construir ponderadores que muestran la participación efectiva de las mujeres como beneficiarias de los programas? ¿Qué organismos podrían proveer datos respecto al género de les beneficiarias? ¿Qué capacidades podrían construir los organismos que administran programas para registrar sus beneficiarias según ciertas características (género, edad, grupos vulnerables, etc.)? ¿Qué categorías resultan relevantes para clasificar las iniciativas de género? a) Actividades intra Administración Pública (por ejemplo, de sensibilización) vs políticas públicas (beneficiarios/as); b) Gasto específico e indirecto; c) Por función: educación, salud, vivienda, etc.; d) Enfoque de autonomías; d) Derechos. ¿Cómo avanzar en las clasificaciones presupuestarias para que sea más fácil identificar el presupuesto con perspectiva de género? En particular, ¿cómo reflejar en el presupuesto ciertos avances normativos? ¿Cómo contribuir a que las provincias y municipios adopten metodologías similares para poder hacer una medición del esfuerzo del sector público agregado en políticas con impacto en la igualdad de género?

La experiencia de presupuesto con perspectiva de género propuesta entonces por el Estado Nacional mediante la metodología, como se dijo surgió en una instancia de trabajo articulado entre las autoridades responsables del diseño y ejecución de la política presupuestaria y las rectoras en materia de género, que llevaron adelante un proceso de revisión de los programas presupuestarios, e identificaron las partidas que reducen brechas de desigualdad ocasionadas por el género mediante una etiqueta cuando se observa una relación directa entre el programa y el fortalecimiento de las autonomías de las mujeres.

A aquellos programas presupuestarios y actividades determinantes para reducir las brechas de desigualdad. Para establecer un marco conceptual de dicha desigualdad se trabajó sobre el desarrollo de la CEPAL en materia de igualdad de género, que identifican cuatro autonomías para alcanzar la igualdad: autonomía económica, autonomía física, autonomía en la toma de decisiones, e interrelación de las autonomías o transformación cultural (CEPAL, 2016).¹ Tomando como marco de referencia dichas autonomías, se trabajó en una doble clasificación de aquellas actividades o programas, la primera identifica si se trata de un programa que fue diseñado especialmente para reducir las brechas de desigualdad, o si se trató de un programa que con otros objetivos ha tenido un gran impacto en ellas, por ejemplo por el profundo contexto de feminización de la pobreza. Esto permitía identificar las actividades relacionadas a la reducción de la desigualdad de género, y establecer a cuál de las autonomías se encontraban fortaleciendo.

Para lograrlo, se trabajó con un análisis ex ante, o previo a la aplicación de los programas, que analizó su descripción y metas. Si bien esta clasificación reconoció el impacto diferenciado de ciertas partidas, según el peso en ellas del componente de género, la metodología inicial las valoró todas por su presupuesto asignado, sin aplicar ponderadores o elementos que distorsionen el peso económico de las acciones respecto del presupuesto total.

La aplicación de esta metodología permitió identificar que el 13,4% del gasto público total del año 2019 contaba con algún impacto en la reducción de las desigualdades de género, y esto equivalía a un 3,1% del PBI. De esta inversión, el 99,6% del monto total se encontraba priorizando acciones enfocadas en el desarrollo de la autonomía económica, principalmente con programas de transferencias de recursos.

La etiqueta PPG –que alcanzó tanto a los elementos financieros del presupuesto como a sus datos de producción o resultados e indicadores de evaluación– son la fuente de una serie de informes periódicos y se incorporan a los documentos producidos a lo largo del ciclo presupuestario. Permiten realizar seguimiento de la ejecución del presupuesto dirigido a políticas de género y contribuyen a la producción de información.

El relevamiento implicó la identificación de veinticuatro actividades que se clasificaron como específicas para la reducción de brechas de género y

1 Para identificar la forma en que reduce brechas de desigualdad, la metodología trabaja sobre los 4 ejes de autonomías –física, económica, en la toma de decisiones, y la transformación cultural– propuestas por CEPAL, Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030.

sobre las cuales se aplicó luego la etiqueta y la medición de recursos, veintiocho actividades que se clasificaron como con impacto ponderable, y cuatro con impacto no ponderable.

La propia propuesta de metodología identifica una serie de puntos a revisar. Señaló que en esta etapa inicial, el proceso de incorporación de la perspectiva de género se centró solo en el componente presupuestario representado por las erogaciones, dejando de lado los ingresos y los gastos tributarios o las exenciones fiscales. Por otro lado, no se incluyeron empresas públicas ni el sector público financiero, o niveles subnacionales (provincias y municipios). Estas limitaciones fueron identificadas en el propio ejercicio caracterizado como inicial, y la experiencia, se desarrolló centrada en la búsqueda e identificación de programas y acciones orientados a la reducción de brechas de desigualdad por cuestiones de género, desde un abordaje binario.

El documento elaborado por ELA, desde la sociedad civil, permite identificar algunos puntos en que esta propuesta metodológica no fue suficientemente exhaustiva. Se remarcó la importancia de contar con el seguimiento de aquellas acciones que impactan directamente en el acceso a derechos por parte de mujeres, como aquellas dirigidas a la protección social de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza (como la Asignación Universal por Hijo), y los esfuerzos para favorecer el desarrollo de políticas de cuidado. También se señaló la importancia de contar con instancias de presupuesto con perspectiva de género en todas las etapas del presupuesto y no solo en la formulación, y la importancia del marco normativo internacional como fuente de la metodología (ELA, 2019).

El Proyecto de presupuesto 2020 y su mensaje de remisión dieron cuenta del incipiente proceso de implementación de la metodología etiquetando programas, actividades y obras, así como metas físicas. Este proyecto de presupuesto no fue tratado por el Congreso debido al cambio de gestión política y a que las autoridades entrantes entendieron que “sus números no reflejan ni la realidad de la economía ni las realidades sociales ni los compromisos de deuda que realmente se han asumido”.²

La propuesta de metodología, a la luz de su implementación en el primer año genera otros interrogantes. Culminado el proceso de discusión: ¿quiénes serían las autoridades responsables de definir la información de nuevos programas o actividades? En dicho primer año las actividades medidas por los informes trimestrales pasaron de ser 25 –en tanto incluían asignaciones familiares un rubro excluido por la metodología– a 26, incorporándose los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para apoyar organismos internacionales para la defensa de los derechos de las mujeres denominada “Acciones vinculadas al Achicamiento de la Brecha entre Género”.

Mientras la metodología propuesta fue firmada por la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingreso, los informes trimestrales –aludidos como parte de una misma política en el proyecto enviado al poder legislativo– contaron con la firma

2 Infobae, ‘Fernández oficializó que no habrá Presupuesto 2020 hasta que se negocie la deuda’ (Infobae, 10 Diciembre 2019) <<https://www.infobae.com/economia/2019/12/10/fernandez-oficializo-que-no-habra-presupuesto-2020-hasta-que-se-negocie-la-deuda/>> consultado 8 Septiembre 2021.

de la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional.

Otro interrogante es ¿qué alcance tendría en la metodología el abordaje de las autonomías? ¿Y en qué momento se asigna dicha autonomía? Ya que el desarrollo de las políticas públicas, y en particular las políticas sociales cuentan con desarrollos bidireccionales y una vez echadas a rodar pueden tener resultados inesperados (Adelantado *et al.*, 1998). Nuevamente la respuesta no puede hallarse en las actividades de implementación que omiten toda referencia a ellas en el análisis de las actividades presupuestarias.

Estas limitaciones, entre otras, llevan a reflexionar sobre una de las principales debilidades de la estrategia hasta entonces. La publicación de una propuesta de metodología por parte del Ministerio de Hacienda no normativizó el proceso. Se trató de un ejercicio que no alcanzó el consenso para sancionar una norma de ningún nivel, ni por una resolución como establecía el plan del PIOD (INAM, 2018), ni por una norma de otra jerarquía.

1.2. Avances, limitaciones y propuestas en la implementación de la estrategia de presupuesto con perspectiva de género a nivel nacional

Cómo ya se mencionó, pocos meses después de la publicación del ejercicio borrador, y con tres informes publicados en diciembre de 2019 asumieron nuevas autoridades al Poder Ejecutivo Nacional.

Desde entonces se observan algunos cambios en la aplicación de esta iniciativa. Los informes que corresponden al cuarto trimestre de 2019 en adelante fueron elaborados por la nueva gestión y se ven en ellos cambios paulatinos que dan cuenta de algunas modificaciones en el abordaje.

A lo largo de 2020 se observó cómo se incrementan las actividades alcanzadas trimestre a trimestre, pasando de 29 el primero en que se incluyeron: a) Acciones de Perinatología; b) Acompañamiento a Familias en la Crianza de Niños; c) Programa Primeros Años Coordinación y Monitoreo Maternidad e Infancia; d) Políticas Federales para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario; y e) Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional Protección de Víctimas de Violencias.

Las prestaciones previsionales por moratoria significaron un aumento muy importante de los recursos involucrados en este trimestre, pero con una presencia no sostenida en el tiempo.

El gráfico 5 ofrece una mirada sobre los cambios que se observan en el presupuesto considerado como políticas bajo la etiqueta PPG a lo largo de los diferentes trimestres, conforme los informes trimestrales elaborados por el Ministerio de Hacienda durante 2019 y de Economía a partir del primer trimestre de 2020, y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La evolución variable del porcentaje del presupuesto asignado es muestra del comportamiento particular del programa de moratoria previsional, que implicó un gasto muy significativo durante un tiempo, pero también da cuenta de un periodo en que la herramienta de PPG se encontró sujeta a revisiones y cambios.

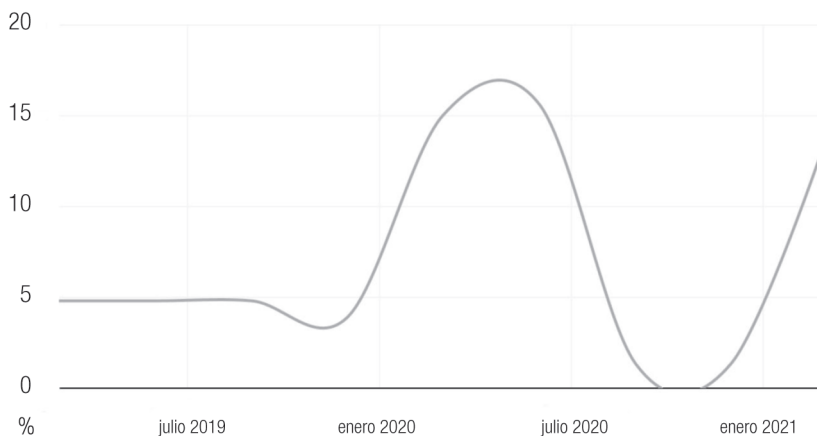
Tabla 1

Año	Trimestre	Cantidad de actividades alcanzadas por el informe	Monto de presupuesto con PPG en millones de pesos	Jurisdicciones que cuentan con actividades identificadas como PPG
2019	1er	25	169.045,60	6
	2do	26	168.977,30	7
	3er	26	169.321,30	7
	4to	26	184.123,00	7
2020	1er	29	769.727,40	8
	2do	33	740.254,10	8
	3er	36	1.020.254,40	8
	4to	38	1.042.383,60	8
2021	1er	60	1.286.843,40	14

El alcance a más programas ofrece una mirada más abarcativa, pero no logra resolver algunos problemas de opacidad que tienen su origen en la agregación de los programas presupuestarios en Argentina. Algunas políticas, específicamente dirigidas a luchar contra la violencia de género, por ejemplo, como la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema federal, no son visibles (ACIJ, 2020). Algunas partidas han emergido mejorando la transparencia, pero otras siguen encontrándose subsumidas en actividades mayores.

Los informes trimestrales del 2020 dan cuenta de debates que durante el año anterior no se habían incluido. A lo largo de ellos se observa además del seguimiento de las partidas etiquetadas como PPG, la incorporación de anexos con debates. El primer trimestre del 2020 incluye dos, el primero sobre feminización de la pobreza, y el segundo sobre políticas públicas con perspectiva de género, enfocado principalmente en el abordaje de la crisis ocasionada por la Pandemia de COVID-19, el primero elaborado por la Dirección de Estudios y Evaluación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el segundo por la Dirección Nacional de Economía Igualdad y Género. El segundo trimestre de 2020 la dinámica se repitió, los anexos elaborados por las mismas áreas esta vez versaron sobre la distribución de tareas de cuidados y el segundo sobre las políticas públicas en respuesta a la pandemia con foco en las políticas de transferencias de recursos a sectores más vulnerables dictadas en el contexto de la pandemia. Los siguientes anexos continuaron abordando las políticas dictadas en la emergencia y su relación con las acciones por la igualdad de género y el trabajo

Gráfico 5. Porcentaje del gasto primario de políticas etiquetadas como PPG



Fuente: Elaboración propia sobre la base de relevamientos de información pública.

remunerado de mujeres y el colectivo LGBTI+, siendo esta la primera oportunidad en que se incorporó una mirada de diversidad en estos informes. El último informe del 2020 abordó temas de salud sexual y reproductiva y nuevamente un análisis de las políticas de emergencia. Más que detenerme en los contenidos incluidos en cada uno de los suplementos, creo que es valioso en esta oportunidad observar las líneas salientes que muestran cierta continuidad. Parece tratarse de un esfuerzo por incluir en la instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria trimestral un esfuerzo por hacer dialogar los datos del gasto público hasta entonces limitados a contenidos financieros y metas físicas –presentadas estas como un mecanismo de control de gestión y no de evolución de la política pública– con información extrapresupuestaria. La incorporación de datos de INDEC, la evaluación de los datos de metas físicas en un marco que pone de relieve su contenido, el impacto diferencial de políticas generales en las mujeres, implican una ampliación de la mirada, y muestran que la incorporación de nuevas áreas en el proceso de seguimiento traía otras perspectivas.

En paralelo, los datasets que acompañan los informes permiten conocer que se han incorporado a la etiqueta programas como la conducción general del Ministerio de Mujeres, y diferentes actividades del Ministerios creadas en las enmiendas del presupuesto nacional³ que para dicho año.

El proyecto de ley de presupuesto 2021 es la instancia en que el Ejecutivo informa al Congreso: “Se reforzará el trabajo de relevamiento de las acciones del Estado a través del presupuesto con perspectiva de género, mediante de la creación de un espacio institucional conformado por Jefatura de Gabinete de

3 Durante 2020, la Argentina contó con un presupuesto de prórroga, una figura establecida en la normativa que establece la reiteración del presupuesto del año anterior, con ciertas herramientas administrativas para implementar ajustes. Esto acompañado con un cambio de estructura administrativa.

Ministros, Ministerio de Economía y Ministerio de las Mujeres, géneros y diversidad, con el objetivo de mejorar la metodología de registro e incidencia de las políticas públicas que cierran brechas de desigualdad, ampliar las capacidades técnicas y fortalecer el intercambio con las provincias” (PEN, 2020) e incluye un apartado dedicado a detallar las razones por las que se considera importante la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto. El capítulo seis punto siete señala: “Las políticas públicas no son neutrales al género”, explicando que su impacto en la economía y en la distribución de los ingresos afecta las brechas de desigualdad. Luego de analizar las brechas estructurales de género, con un detalle del impacto diferencial de la pobreza, el desempleo y la precarización laboral de las mujeres, su relación doble de refuerzo y explicación con la inequidad en la distribución de tareas de cuidado, la feminización de ciertos sectores de la economía y su precarización, las barreras que enfrentan las personas travestis y trans para acceder al empleo, y luego de aludir al compromiso del gobierno en avanzar en una respuesta que debe ser estructural como el problema señala: “el Presupuesto con Perspectiva de género (PPG) es una parte de este proceso, y busca mostrar el esfuerzo del Estado en cerrar brechas de género, mapear políticas y visibilizar las acciones estatales que contribuyen a avanzar en este camino, y también identificar aquellos espacios en los que todavía se necesita reforzar el camino.” El segmento Inclusión Social, Bienestar y Género y Diversidad, por su parte declama la importancia de una respuesta feminista al problema estructural que enfrentan las mujeres y diversidades y que señala se han profundizado en ocasión de la pandemia por el COVID-19 (PEN, 2020).

En el capítulo séptimo se incluye un detalle de los análisis transversales del presupuesto. Allí ya no se incluyen cuatro categorías como las referidas en el año anterior (ODS, Niñez y adolescencia, discapacidad y Género), sino que se pasan a detallar dieciséis ejes transversales⁴ que buscan reflejar “[p]olíticas dirigidas a promover el desarrollo económico y social inclusivo y la mejora general de las condiciones de vida de la población” (PEN, 2020). Más allá de la extensa categorización, luego se señala “A continuación, se detallan tres políticas transversales dentro del Presupuesto Nacional, que atienden a sectores vulnerables de la población y resultan de relevancia para la agenda de políticas públicas”. Entre dichos sectores se incluyen Igualdad de Géneros; Niñez y Adolescencia y Atención de Personas con Discapacidad. Llama la atención la presencia de dos lenguajes a lo largo del documento, el que incorpora nociones del feminismo, y plantea la necesidad de cerrar las brechas de desigualdad, y el que refiere que se ven afectadas poblaciones vulnerables.

Al detallar la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto, el mensaje identifica que la categoría de análisis de las políticas transversales incluye “todos aquellos programas y actividades destinados a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y personas LGTBI+,”

4 Las categorías incluyen: Jubilados y Pensionados; Igualdad de Géneros, Políticas de Ingresos; Niñez y Adolescencia; Infraestructura Social y Productiva; Educación, Formación y Desarrollo del Conocimiento; Políticas de Salud; Políticas de Discapacidad; Políticas de Defensa y Seguridad; Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada; Políticas de Inserción Laboral y Empleo; Cooperativas y Mutuales; Políticas Alimentarias; Políticas de Apoyo a las PyMEs; Ambiente Sostenible; Justicia y Derechos Humanos.

así como también aquellos orientados a disminuir las brechas entre los géneros” (PEN, 2020: 185). El texto permite observar un primer cambio metodológico significativo, al menos en términos declamativos se intenta romper el abordaje binario utilizado hasta ahora y alcanzar a los colectivos de personas que por su identidad de género u orientación sexual enfrentan también discriminación estructural en el contexto del patriarcado.

En el detalle de los principales programas, se relevan seis organismos y se observa un segundo cambio metodológico, los programas Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional; Políticas Alimentarias -Tarjetas AlimentAR y Acciones de Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local- Potenciar Trabajo, se encuentran incluidos pero identificados con una llamada diferencial que reza: “La asignación presupuestaria 2021 se encuentra ponderada de acuerdo a la participación en género”. Se trata de la primera aparición de la noción de ponderadores en el presupuesto con perspectiva de género, y refleja una herramienta que permite trascender los esfuerzos de visibilizar, excediendo los recursos en los programas enfocados en reducir las brechas de desigualdad y alcanzando aquellos que tienen impacto en ellas a pesar de no contar con ese único objetivo, ni esa población destinataria como eje.

Las repercusiones de prensa reflejan un esfuerzo en la comunicación oficial: señalar que el presupuesto 2021 constituyó un hito por la incorporación de la perspectiva de género.⁵ En junio de 2021, en el marco de una iniciativa conjunta con Spotlight, se publicó “Presupuesto 2021. Primer presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad (DNEIyG, 2021). La construcción de una herramienta para la igualdad” un documento elaborado por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género que presenta los antecedentes y características salientes de la experiencia. Se trata de un documento en que el Estado reconoce la importancia de los feminismos y del movimiento Ni Una Menos en el impulso de esta herramienta, y establece la importancia de esta herramienta. Allí refiriendo a experiencias de otros países las autoridades destacan la importancia de contar con una estrategia nacional de igualdad de género, la elaboración de una “declaración” de género, el ejercicio de recopilar datos desagregados por género y el análisis de impacto (DNEIyG, 2021).

Allí se señala que la ampliación que condujo a alcanzar más programas en el 2021 tuvo lugar ya que “aquello que en un inicio permitía captar programas con impacto en mujeres y niñas, se extendió a incorporar conceptos de brechas de ingresos, de tiempo, de participación laboral. Esto permitió incluir la moratoria previsional.” (DNEIyG, 2021). Se identifican como herramientas clave de la experiencia, la incidencia por parte de las propias autoridades al interior del gobierno para lograr incorporar la perspectiva de género en más agencias, las

5 Como ejemplos pueden verse: “El Presupuesto 2021 contempla partidas por \$1.3 billón para políticas de género” y “Presupuesto 2021, el primero con perspectiva de género”. María Laura Da Silva, ‘El Presupuesto 2021 contempla partidas por \$1.3 billón para políticas de género’ (*Télam*, 19 Septiembre 2020) <<https://www.telam.com.ar/notas/202009/515988-el-presupuesto-2021-contempla-partidas-por-13-billon-para-politicas-de-genero.html>> consultado 8 Septiembre 2021.

Ingrid Beck, ‘Presupuesto 2021, el primero con perspectiva de género’ (*La Letra P*, 15 Septiembre 2020) <<https://www.lettrap.com.ar/nota/2020-9-15-19-16-0-presupuesto-2021-el-primero-con-perspectiva-de-genero>> consultado 8 Septiembre 2021.

capacitaciones a provincias y el desarrollo de indicadores sobre las brechas de “cuidados y tiempo”, “laborales” y de “ingresos”.

Al diferenciar la metodología propuesta en 2020 respecto de aquella elaborada en la gestión anterior, las autoridades destacan el acento puesto en: la promoción de la distribución del ingreso a los sectores informales, etiquetar y fomentar la inserción de mujeres y LGBTI+ en sectores masculinizados, y elaborar ponderadores para lograr incorporar a la herramienta de visibilización aquellas políticas que tienen impactos positivos en las brechas de género.

2. El trabajo en Presupuestos con Perspectiva de género de la OPC

El plan de trabajo de 2019 de la Oficina fue el primero en incorporar acciones relativas a la implementación de presupuestos sensibles al género (OPC, 2019). Se comprometió para dicho año, la realización de un informe de corte metodológico, sobre la experiencia de países seleccionados que permitiera conocer sus experiencias de presupuestos sensibles al género que efectivamente se publicó el 3 de junio de 2019 y contó con información metodológica de once países (OPC, 2019). En el segundo semestre de 2019 la oficina elaboró un informe de análisis sobre las actividades seleccionadas por el Poder Ejecutivo Nacional en su propuesta de metodología de etiquetamiento de partidas, que como veremos a continuación configuró la primera iniciativa nacional de presupuesto con perspectiva de género desarrollada por el Estado. Los informes, publicados en octubre y diciembre de dicho año, retomaron la información publicada por el Estado nacional, pero tuvieron una amplia difusión en medios de comunicación, generando debates sobre la correcta ejecución de las partidas.

Durante el 2020 la actividad de la oficina incluyó dos informes, uno sobre los proyectos de ley dirigidos a institucionalizar la perspectiva de género en el presupuesto (OPC, 2020) y otro sobre los impactos de género del COVID (OPC, 2020).

En 2021 además de un análisis de la perspectiva de género en el presupuesto que en concreto se trató de un informe sobre la ejecución de los programas etiquetados, se publicó una plataforma que releva las etiquetas identificadas como PPG por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Esta herramienta favorece el monitoreo por parte de la sociedad civil y socializa acceso a datos abiertos sobre la ejecución presupuestaria con una frecuencia mayor que los informes trimestrales que llegan al conocimiento del público con un trimestre de atraso (OPC, 2021).

Estos datos estaban disponibles en el sitio Presupuesto Abierto mediante la publicación de datasets con actualización diaria, pero que requieren de ciertos conocimientos técnicos para ser utilizados (Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía).

A lo largo de estos tres años, la Oficina ha desarrollado acciones complementarias a las del Poder Ejecutivo en materia de incorporar la perspectiva de género al presupuesto, analizando las partidas identificadas por el Ejecutivo y eventualmente incorporando algunas recomendaciones con relación a proyectos vigentes. No ha sido una instancia proactiva que promueve el uso de herramientas

adicionales, ni evalúe el impacto de partidas no identificadas por el Poder Ejecutivo, pero han generado una gran visibilización de los avances de ejecución a lo largo del año, elemento que no se observó con las publicaciones trimestrales del Ejecutivo.

3. El enraizamiento de la herramienta. Desarrollo de experiencias de PPG a nivel subnacional en Argentina

Estos avances, dan cuenta del proceso de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos a nivel nacional. En el caso argentino esto tiene sus limitaciones, porque implica solo alcanzar una parte del gasto público. Las responsabilidades de la implementación de muchas políticas necesarias para garantizar derechos, como a la salud o a la educación, tienen anclaje en los gobiernos provinciales y dependen entonces de su presupuesto y sus políticas. El federalismo implica un desafío en tanto la combinación de decisiones y acciones que dan lugar a una iniciativa de presupuesto con perspectiva de género –incorporación de la perspectiva de género en las diferentes etapas del ciclo, visibilización de acciones, transparencia, etc.– dependen de un gran número de autoridades de diferentes grados y niveles.

El proceso de incorporación por parte de las autoridades subnacionales es una instancia clave del afianzamiento de esta política. El Estado nacional emprendió acciones para lograr que esta práctica pueda enraizarse en los diferentes niveles de gobierno. Las acciones de los Ministerios de Mujeres, Géneros y Diversidad, y de Economía, han tenido correlatos a nivel provincial y municipal que se suman a los avances que venían desarrollando algunos gobiernos provinciales y municipales. A continuación, se da cuenta de los principales avances. Es dable señalar que la información disponible sobre las distintas iniciativas es muy desigual, y en algunas conté con un acceso mayor por mi desarrollo profesional, esto hace que se observen niveles diferentes de profundidad en algunos análisis.

Más allá de los diferentes niveles de avances, se buscó identificar ciertos hitos para observar si los distritos cuentan o no con un proceso de instalación de la perspectiva de género en los presupuestos en curso. Entre dichos hitos se puntualizó si puede identificarse un año en el que comenzó a trabajarse, como en el caso nacional, estos procesos llevan tiempo y suelen no surgir de un día para el otro, pero el primer compromiso es un paso adelante. Luego se tomó nota de la existencia de normas que regulan el proceso de implementación de perspectiva de género en el presupuesto, y establecen su aplicación. En una instancia siguiente, se evaluó si es público el proceso de implementación, como se verá existen casos en que la normativa, aún no ha dado lugar a pasos concretos de medición. Luego se valoró si existen documentos oficiales y accesibles sobre la iniciativa y su implementación, y por último si las autoridades han comprometido avances en el sentido de profundizar las experiencias.

Santa Fe es una provincia precursora que contó con un proyecto de ley en 2016 dirigido a aplicar la perspectiva de género en el presupuesto provincial. Esta iniciativa presentada por el Partido Socialista, no logró alcanzar las

Tabla 2

Provincia	Año de primeros avances	¿Cuenta con una ley?	¿Cuenta con proceso de implementación público?	¿Existe un documento oficial accesible sobre la iniciativa?	¿Existen proyectos de Ley o compromisos públicos del PE que indiquen avances hacia la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto?
Buenos Aires		No	No	No	Si
Catamarca	2021	Si	No	No	Si
Ciudad de Buenos Aires	2018	Si	No	No	Si
Córdoba	2021	No	Si	Si	Si
Corrientes		No	No	No	No
Chaco	2021	No	Si	Si	Si
Chubut		Si	No	No	No
Entre Ríos		Si	No	No	Si
Formosa		No	No	No	No
Jujuy		No	No	No	No
La Pampa		No	No	No	No
La Rioja		No	No	No	Si
Mendoza	*	No	No	No	Si
Misiones		No	No	No	Si
Neuquén	2020	No	Si	No	No
Río Negro	2021	No	Si	No	Si
Salta		No	No	No	No
San Juan		No	No	No	Si
San Luis		No	No	No	No
Santa Cruz		No	No	No	No
Santa Fe	2020	No	Si	Si	Si

Provincia	Año de primeros avances	¿Cuenta con una ley?	¿Cuenta con proceso de implementación público?	¿Existe un documento oficial accesible sobre la iniciativa?	¿Existen proyectos de Ley o compromisos públicos del PE que indiquen avances hacia la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto?
Santiago del Estero		No	No	No	No
Tierra del Fuego		No	No	No	No
Tucumán		No	No	No	No

* En el caso de Mendoza, el Estado no ha avanzado con una experiencia de presupuesto con perspectiva de género, pero sí la sociedad civil con esfuerzos valiosos pero cuya documentación no es tan accesible.

mayorías necesarias. A pesar del éxito logrado con la experiencia de Rosario, la provincia no avanzó en implementar acciones concretas entre 2016 y 2020. Fue en este año, que se firmó un acuerdo con la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), la Agencia Francesa de Desarrollo y la organización de la sociedad civil CIPPEC.⁶ La primera etapa incluyó estudios para establecer mecanismos para incorporar la perspectiva de género en la obra pública y la articulación con ocho ministerios.

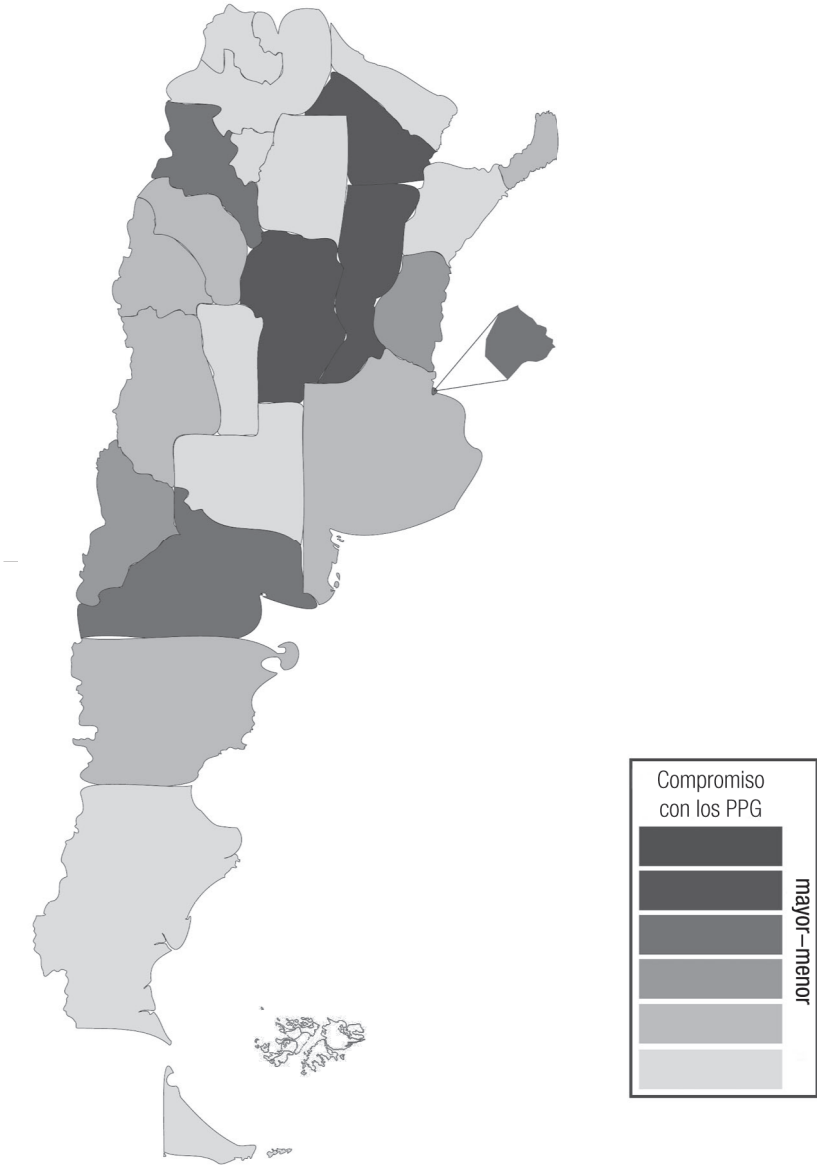
Cómo resultado de la primera etapa de articulación se identificaron trece programas, dicha identificación implica un proceso de trabajo desde la capacitación al equipo a la revisión de la política y para la segunda etapa se espera incluir treinta. Los avances logrados en la primera etapa se encuentran documentados en el ciclo presupuestario y accesibles a la ciudadanía en documentos públicos como el Anexo IV del presupuesto que sintetiza las acciones con este enfoque detallando las acciones y sus objetivos, las razones que permiten considerarlas como PPG y sus recursos financieros y metas físicas.

La apertura del segundo ciclo de cooperación para avanzar en la iniciativa contó con la participación de autoridades nacionales y locales. Entre las nacionales se encuentran las referentes del presupuesto con perspectiva de género en los Ministerios de Mujeres, Género y Diversidad y de Economía de Nación, y entre las locales el Ministro de Economía y la Secretaría de Estado de Igualdad y Género; y la Secretaría de Cooperación Internacional e Integración Regional. En sus trayectorias se observa una particularidad, tanto Victoria Gallo, como Mercedes D'Alessandro –autoridades nacionales– como Walter Agosto, se desempeñaron en la sociedad civil y en el caso de este último en la Oficina de Presupuesto del Congreso en posiciones en las que bregaron por la transparencia presupuestaria y la incorporación de esta mirada a las cuentas públicas.

En CABA, la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto surgió como una propuesta en el marco de su intervención como socio

⁶ Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 'El Gobierno de Santa Fe puso en marcha la segunda etapa del Presupuesto con Perspectiva de Género' (*Santa Fe*, 15 Junio 2021) <<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/271281/>> consultado 7 Septiembre 2021.

Gráfico 6. Experiencias de PPG a nivel subnacional en la Argentina



Fuente: Elaboración propia con datos de Gallo y Méndez, 2001; D'Alesandro y otras, 2020; y datos de relevamiento propio.

en la red de ciudades de la Alianza para el Gobierno Abierto. En el marco del segundo plan de acción se estableció un compromiso, que bajo el título “Gobierno abierto para la equidad de género” buscó subsanar la “falta [de] información presupuestaria accesible y desagregada sobre programas destinados a políticas públicas de género” (GCBA, s.f.). Con la participación de nueve organizaciones e instituciones de sociedad civil,⁷ se estableció la importancia de avanzar en la visibilización de los recursos destinados a agendas de género y promover su accesibilidad, acción se comprometió asociada a reformas en el sitio web “presupuesto ciudadano” que contenía parte de la información del ciclo presupuestario.

La lectura del plan de acción permite observar que se esperaba llevar adelante el proceso de implementación en tres pasos, entre septiembre del 2018 y septiembre del 2020. Los pasos incluían alcanzar un acuerdo sobre la metodología a implementar, relevar la información presupuestaria y encontrar un mecanismo para la publicación y por último publicar los datos y sostener su actualización trimestral. La implementación del compromiso incluyó una instancia de diagnóstico en la que el GCBA recibió apoyo de la agencia internacional de ONU Mujeres. Luego de dicho relevamiento, se observa que el compromiso da cuenta del impulsó ante la legislatura local un proyecto de ley que proponía reformar la ley 474 que contiene el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para incorporar en el presupuesto con perspectiva de género.

La ley 6170 publicada en julio de 2019, cuyo proyecto contó con el apoyo de trece legisladoras y legisladores del oficialismo, la segunda mayoría en oposición y el socialismo, así como las autoridades de la defensoría del pueblo local. Su aprobación fue reconocida en el sitio web del GCBA, y por la organización de la sociedad civil FEIM que la destacó: “la primera ciudad del país en tener una ley de Presupuesto con Perspectiva de Género, algo usual en países desarrollados desde hace años” (FEIM, 2019).

Su texto incluyó la incorporación del inciso d) al art. 5º del Plan que estableció la obligación de incorporar la perspectiva de género a “las normas y lineamientos de formulación, seguimiento y evaluación del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. La norma aprobada definió a los presupuestos con perspectiva de género como “la estrategia de visibilización, y análisis de las acciones presupuestarias destinadas a mujeres, y a promover la igualdad entre los géneros y el respeto a la diversidad sexual”.

El art. 5 de la ley sancionada establece las herramientas con las que se hará efectiva la incorporación de esta perspectiva a las cuentas públicas. Etiquetado de programas, partidas y proyectos “que incluya acciones dirigidas a las mujeres y a promover la igualdad entre los géneros y el respeto a la diversidad sexual” (conf. inc. a) la desagregación de los datos correspondientes al personal del gobierno de la ciudad, la incorporación del lenguaje inclusivo en la descripción de programas

7 Integradas por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Amnistía Internacional, la Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología, UNICEF, Sexsalud, Fundación Huésped, FEIM, y Conocimiento Abierto.

y sus objetivos, y la inclusión de la promoción de la igualdad como eje en el plan general de acción de gobierno (conf. incisos b, c, y d). Su aplicación se encontraba prevista para el ejercicio 2020, conforme cláusula transitoria de la ley aprobada, pero aún no se ha implementado.

El informe de evaluación del compromiso señala: “Debido a que la sanción de la ley ocurrió en el mismo periodo en que se estaba finalizando el proceso de elaboración del presupuesto 2020, y también por ser una medida que implicó un gran cambio en la gestión, el presupuesto del año 2020 no pudo salir con el etiquetado” (GCBA, 2020). A la fecha de cierre de la presente tesis no se ha observado implementación de la ley y en la plataforma de seguimiento de los compromisos se observa el incumplimiento.

Otro distrito que avanzó en la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto fue Chaco. En este caso del artículo 20 de la Ley de Presupuesto N° 3111 F6 y la Ley 3025 - G: Emergencia Social por Violencia de Género –art 13–, enmarcan normativamente la metodología de Presupuesto con Perspectiva de Género (DNElyG, 2020).

Se incorporó la práctica en el marco de un trabajo de asistencia técnica y articulación con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. Esta instancia de trabajo cooperativo incluyó la capacitación del personal en perspectiva de género y la incorporación de una primera experiencia de presupuesto con perspectiva de género y diversidad en el presupuesto 2021. El proyecto de ley que se presentó en septiembre de 2020 incluyó mención de la estrategia, y se identificaron partidas que alcanzaron el 3,8% del presupuesto provincial.⁸

En la presentación pública de la experiencia la entonces Ministra de Economía Maia Woelflin destacó la importancia de la experiencia para medir el impacto de las políticas, señalando “Si no podemos medir el impacto, es muy difícil que cambiemos la realidad, camino a una sociedad que sea más justa, más igualitaria, en la que la justicia de género sea parte de la justicia social.”⁹ La experiencia toma prácticas del caso de Nación e identifica las partidas en dos grupos, con impacto directo o indirecto en la comunidad. En consonancia el plan provincial para prevenir, y erradicar las violencias por motivos de género incluye un compromiso de asignar presupuesto suficiente.¹⁰ Las autoridades del Ministerio de Economía Chaqueñas han cambiado, pero el compromiso parece mantenerse, a poco de la nueva designación de autoridades fue creada una Dirección provincial de Economía, Igualdad y Género cuyo principal objetivo es “acortar la brecha de desigualdad económica”.¹¹

8 Secretaría de Derechos Humanos y Géneros de la Provincia de Chaco, ‘Plan Provincial para Prevenir y Erradicar las Violencias por Motivos de Géneros’ (2021).

9 Vicegobernación de la Provincia de Chaco, ‘Se presentó el primer presupuesto con perspectiva de género en la historia del Chaco’ (*Chaco*, 5 Octubre 2020) <<https://comunicacion.chaco.gov.ar/vicegobernacion/noticia/61861/se-presento-el-primer-presupuesto-con-perspectiva-de-genero-en-la-historia-del-chaco>> consultado 6 Septiembre 2021.

10 Secretaría de Derechos Humanos y Géneros de la Provincia de Chaco (n 304).

11 Ministerio de Planificación y Economía de la Provincia de Chaco, ‘Chaco lanzará este sábado la Dirección de Economía, igualdad y género’ (*Chaco*, 6 Marzo 2021) <<https://comunicacion.chaco.gov.ar/economia/noticia/63567/chaco-lanzara-este-sabado-la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero>> consultado 7 Septiembre 2021.

En el caso de Chubut el 20 de diciembre de 2020 se sancionó una norma, que reformando la ley de administración financiera provincial estableció que “[e]l presupuesto incorporará la perspectiva de género en todas sus etapas”, señalando que se entiende así a aquellas “a la estrategia de visibilización y análisis de las acciones presupuestarias destinadas a promover la igualdad entre los géneros y el respeto por la diversidad sexual”.¹²

El articulado de la norma identifica a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y género como sustento de la iniciativa, las autoridades y sus responsabilidades y un detalle de la metodología a implementar, incluyendo una clara señalización de aquellos programas que deberían etiquetarse. A varios meses de la sanción de la norma, se observa en repercusiones periodísticas que dan cuenta del trabajo articulado con el Ministerio de Mujeres Géneros y Diversidad para lograr la implementación, desarrollando talleres de capacitación para los equipos de trabajo.¹³

En el caso de Catamarca el 15 de diciembre de 2020 se sancionó la ley 5.669 que establece “la estructura del Presupuesto General de Gastos y Cálculos de Recursos del Estado Provincial, que se formula anualmente, debe incorporar la Perspectiva de Género en la asignación de los recursos presupuestarios”, la norma define los Presupuestos con Perspectiva de Género “a aquel que recepta una estrategia de visibilización de las asimetrías existentes entre los géneros, producto de patrones culturales patriarcales, e implementa acciones presupuestarias concretas destinadas a promover el desarrollo integral de las mujeres e identidades diversas”, además establece que no podrán reasignarse partida y aquellos recursos que deben etiquetarse. Por último convoca a los municipios a adherirse, iniciativa que ya asumió el Municipio de Valle Viejo.¹⁴

Córdoba incorporó en su proyecto de presupuesto 2021, presentado en noviembre de 2020, la identificación de las relaciones entre las partidas presupuestarias con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyendo entre ellos la visibilización de la relación entre los programas presupuestarios y el objetivo para el desarrollo sostenible número 5, que establece el compromiso para avanzar en la igualdad de género. Esto quiere decir que la iniciativa no se concentra solo en visibilizar las relaciones del presupuesto con las políticas de género, sino que busca tener un alcance integral hacia cada uno de los objetivos. En cada caso se presentan las iniciativas vinculadas directa, directa parcial e indirectamente con su logro. La experiencia cuenta con un sitio web de visibilización y un documento accesible para la ciudadanía que explica las relaciones y muestra los programas seleccionados detallando principalmente sus metas físicas, e información relativa a los resultados o alcances.¹⁵

12 Ley II - 261 (Presupuesto con perspectiva de género Chubut) Legislatura de la Provincia de Chubut.

13 Canal 12 web, ‘El Gobierno organiza el presupuesto con perspectiva de género’ (*Canal 12 web*, 1 Mayo 2021) <<https://canal12web.com/el-gobierno-organiza-el-presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>> consultado 7 Septiembre 2021.

14 Radio Nacional, ‘Valle Viejo adhirió a la Ley de Presupuesto con Perspectiva de Género’ (*Radio Nacional*, 11 Mayo 2021) <<https://www.radionacional.com.ar/valle-viejo-adhirio-a-la-ley-de-presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>> consultado 8 Septiembre 2021.

Consultado el sitio web de la subsecretaría de finanzas públicas no se identificó información sobre la implementación.

15 Ministerio de Coordinación de la Provincia de Córdoba, ‘Presupuesto provincial para el alcance del ODS

Río Negro incluyó por primera vez la perspectiva de la transversalidad en el proyecto de presupuesto 2021, esto implicó aplicar siete ejes de análisis. Nutrición de las infancias y soberanía alimentaria, el cuidado de las y los rionegrinos, desarrollo sostenible y crecimiento económico, infraestructura y crecimiento económico, el trabajo y los trabajadores, innovación y tecnología y por último gestión con perspectiva de género son las categorías que etiquetan las diferentes acciones del presupuesto. La dinámica desarrollada implicó que las autoridades del Ministerio de Economía y Planificación relacionaron las acciones ya planificadas con las etiquetas propuestas.¹⁶ La descripción metodológica, ni otros documentos que sostengan el abordaje, son fácilmente consultables en el sitio de transparencia presupuestaria provincial.¹⁷

En la legislatura la oposición, del mismo signo político que las autoridades nacionales, presentó un proyecto para que el presupuesto con perspectiva de género sea una ley provincial.¹⁸ La provincia de Neuquén incorporó una primera etapa de trabajo en el presupuesto de gastos del 2020, allí se revisó y modificó “el lenguaje de todas las memorias y objetivos adaptándolos al Lenguaje inclusivo y a identificar aquellos Programas delineados con miras a reducir la brecha de Género, los que fueron re-enumerados permitiendo de esta manera la etiquetación de los mismos.”¹⁹ El uso por dos años consecutivos de la metodología incluida también en el 2021 generó algunas repercusiones por la evolución de los recursos afectados. Si bien existe un documento publicado que da cuenta de la metodología trabajada, y el mensaje de remisión del presupuesto ofrece datos sobre la inversión proyectada, no se identificó un documento publicado y accesible específico sobre las partidas identificadas.²⁰

En Entre Ríos se aprobó la ley que establece la incorporación de la perspectiva de género para los presupuestos provinciales²¹ y los medios dan cuenta del comienzo de su implementación mediante un formulario específico que da cuenta de aquellas inversiones que cuentan con “perspectiva de género”.²²

La Rioja señaló en su mensaje de remisión del proyecto de presupuesto 2021 la importancia dada por el Estado Nacional a estas iniciativas, y que las autoridades provinciales se encuentran adquiriendo capacitaciones en esta línea con

5: Igualdad de Género' (*Gestión Abierta Córdoba*, s.f.) <<https://gestionabierta.cba.gov.ar/index.php/programa/presupuesto-provincial-para-el-alcance-del-ods-5-igualdad-de-genero/>> consultado 8 Septiembre 2021.

Gobierno de la Provincia de Córdoba, 'Presupuesto Provincial 2021: en el marco de la Agenda para el Desarrollo Sostenible' (2020).

16 Gobierno de la Provincia de Río Negro, 'Presupuesto 2021 de la transversalidad' (2020).

17 Gobierno de la Provincia de Río Negro, 'Información presupuestaria' (*Río Negro*, s.f.) <<https://economia.rionegro.gov.ar/?contID=8101>> consultado 8 Septiembre 2021.

18 Legislatura de la Provincia de Río Negro, 'Proyecto de ley - Presupuesto 2021' (2020).

19 Gobierno de la Provincia de Neuquén, 'Hacia un presupuesto con perspectiva de género' (2020).

20 Laura Loncopan Berti, 'Neuquén proyecta un gasto marginal para reducir las brechas de género' (*Río Negro*, 5 Noviembre 2020) <<https://www.rionegro.com.ar/neuquen-proyecta-un-gasto-marginal-para-reducir-las-brechas-de-genero-1560247/>> consultado 8 Septiembre 2021.

21 Ley 10.892 Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.

22 Diario Uno Entre Ríos, 'El presupuesto 2022 contemplará la perspectiva de género' (*Diario Uno Entre Ríos*, 1 Julio 2021) <<https://www.unoentrieros.com.ar/la-provincia/el-presupuesto-2022-contemplara-la-perspectiva-genero-n2671412.html>> consultado 8 Septiembre 2021.

la expectativa de poder incorporar transversalmente dicha mirada, pero aún no cuenta con una clara identificación de partidas, o documento accesible a la ciudadanía que permita observar.²³ En San Juan las autoridades del Ministerio de Economía han referido que incorporan la perspectiva en 2022.²⁴

En Misiones se presentó un proyecto para avanzar en el etiquetado del gasto con perspectiva de género y diversidad.²⁵ En Mendoza, también se encuentra en trámite un proyecto de ley para incorporar la perspectiva de presupuesto a nivel provincial.²⁶ Además del proyecto, organizaciones de la sociedad civil llevan adelante acciones de monitoreo y han identificado la evolución del presupuesto para políticas de género.²⁷ Mientras que en Provincia de Buenos Aires existen tres proyectos en trámite para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto²⁸ y en marzo del 2021 se creó la Unidad de Género y Economía.²⁹

La Dirección Nacional de Planificación, Seguimiento y Gestión de la Información del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad llevó adelante un relevamiento en que identificó que además de las provincias que cuentan con avances como normas o acciones de implementación efectivas existen siete distritos que cuentan con proyectos en debate en el poder legislativo.

Las tareas de las autoridades nacionales intentando promover la incorporación de estas iniciativas en los gobiernos subnacionales han tenido ciertas respuestas. Existen también municipios e incluso universidades nacionales que han comenzado a reflexionar sobre sus presupuestos con perspectiva de género. Los avances se construyen con tiempos diferentes y sobre procesos que cuentan con niveles distintos de transparencia e institucionalidad de género y de presupuesto.

23 Gobierno de la Provincia de La Rioja 'Proyecto de ley: presupuesto provincial 2021' (2020) 16.

24 Servicio Informativo de San Juan, 'La ministra López disertó ante la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género' (*San Juan*, 2 Septiembre 2021) <<https://sisanjuan.gov.ar/hacienda-y-finanzas/2021-09-02/34799-la-ministra-lopez-diserto-ante-la-mesa-federal-de-politicas-economicas-con-perspectiva-de-genero>> consultado 6 Septiembre 2021.

25 Enfoque Misiones, 'Legislatura: promueven el etiquetado de presupuesto con perspectiva de género' (*Enfoque Misiones*, 30 Junio 2021) <<https://enfoquemisiones.com/legislatura-promueven-el-etiquetado-de-presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>> consultado 8 Septiembre 2021.

26 Daniela García, 'Proyecto de ley para la Provincia de Mendoza: Presupuesto con Perspectiva de Género' (s.f.).

27 Xenia Berná, 'Presupuesto de ajuste. Mendoza: el presupuesto 2021 destina \$38 por mujer al año' (*La Izquierda Diario*, 22 Noviembre 2020) <<https://www.laizquierdadiario.com/Mendoza-el-presupuesto-2021-destina-38-por-mujer-al-ano>> consultado 8 Septiembre 2021.

Mariela Romero y Malvina Richard, 'Mujeres y diversidad no seremos prioridad en 2021' (*Memo. Política, Economía y Poder*, 15 Noviembre 2020) <<https://www.memo.com.ar/opinion/mujeres-y-diversidad-no-seremos-prioridad-en-2021/>> consultado 7 Septiembre 2021.

28 MMGyD, 'Relevamiento de experiencias legislativas provinciales sobre Presupuestos con Perspectiva de Género y Diversidad en Argentina' (2020).

29 Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires, 'Informe No. 1 Introducción a la perspectiva de género en el mundo laboral' (2021).

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (GBA), 'Kicillof presentó la Unidad de Género y Economía del Ministerio de Hacienda y Finanzas' (*GBA*, 8 Marzo 2021) <https://gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/noticias/kicillof_present%C3%B3_la_unidad_de_g%C3%A9nero_y_econom%C3%ADa_del_ministerio_de> consultado 8 Septiembre 2021.

CONCLUSIONES

En solo seis años, Argentina cambió su mirada institucional y política respecto de los presupuestos con perspectiva de género. Pasaron de ser caracterizados como un elemento innovador presente solo en algunos municipios, a conformar, en referencia de autoridades del Estado nacional, un elemento clave para la igualdad de género. Este no es un cambio que haya transitado de manera aislada; el Ni Una Menos y los movimientos feministas lograron que la perspectiva de género, entendida como un elemento en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres y las personas trans y travestis, ganara un lugar en la agenda pública.

Se trata de un cambio que transcurre a nivel nacional como una adición al campo de la política fiscal, pero tiene sus correlatos en otros ámbitos y en toda la región. Estas manifestaciones locales son también expresiones de un clima de época que se extiende por diversas latitudes. Los feminismos en general, sus conquistas en particular, y en especial aquellas en las cuales se ha logrado impregnar de perspectiva de género la política económica —o una parte de ella— para hacer visibles sus impactos diferenciales en las feminidades y los varones cis, son procesos que tienen lugar en múltiples países, con diferentes tiempos y ritmos.

En Argentina, el presupuesto se constituyó en un elemento del reclamo por el Plan Nacional de Acción contra la Violencia de Género y los presupuestos con esa perspectiva se convirtieron en un logro que, con avances y retrocesos, comienza a alcanzarse. El desarrollo de una metodología nacional, su implementación, las acciones provinciales y el nuevo rol que las autoridades nacionales le han dado en la agenda política representan avances tangibles.

Es en ese lugar entre reclamos feministas que exigen mucho más, que arraigan la experiencia nacional y las acciones provinciales que la sucedieron, y se suman a un concierto de voces internacionales. En concreto, el uso de esta herramienta incorporó a la Argentina en el grupo de ochenta países de todo el mundo que la han utilizado en las últimas cuatro décadas.

A lo largo de esta tesis se buscó describir y analizar la iniciativa de Presupuesto con Perspectiva de Género que el Estado federal argentino desarrolla desde 2019. Para hacerlo recorrí los compromisos internacionales, las experiencias que a nivel global han dejado su marca tanto en otros países como en

organismos multilaterales de cooperación y en la academia, las propuestas locales que precedieron a esta iniciativa y sus alcances. Atendiendo a lo reciente de la experiencia, desgrané la construcción de la escena que dio lugar a las primeras apariciones de esta herramienta, las oportunidades de visibilización y formación de metodología y los primeros impactos derivados de su implementación en el primer semestre de 2021.

Estas reflexiones buscan trazar un mapa que permita entender el origen y el destino de los presupuestos con perspectiva de género y esbozar un conjunto de ideas sobre elementos que deben contemplarse para analizar, de forma crítica y profunda, los impactos de las acciones que combinan fiscalidad y género en el avance de las luchas feministas por la igualdad y en la promoción de cambios sociales concretos.

1. Una categoría polisémica. La importancia de las definiciones en el diseño de presupuestos con perspectiva de género

Uno de los primeros interrogantes que se plantean en el diseño cartográfico es desde dónde se sitúa la observación. En una versión señalética y práctica, nos preguntaríamos en qué lugar se dibuja el signo de “usted está aquí”. En el caso de los presupuestos con perspectiva de género, esa definición situacional se traduce en la necesidad de desentrañar si se trata de una política pública, una práctica contable, un mandato del derecho internacional de los derechos humanos, o una herramienta de gestión de gobierno que puede tener diferentes alcances. A lo largo de la tesis, la polisemia de esta categoría surgió en varias ocasiones como un elemento que desafía su análisis. A continuación, algunas reflexiones sobre sus razones e implicancias y sobre la importancia de basar la experiencia nacional en conceptos claros.

Un primer fenómeno que explica la variedad de iniciativas que han sido categorizadas como presupuestos con perspectiva de género se encuentra en la diversidad de sectores, desarrollos profesionales y agendas de gobierno que los impulsaron. Transitan el recorrido por los presupuestos con perspectiva de género referentes de diferentes sectores. Desde responsables de las áreas de gobierno que implementan el ciclo presupuestario y reciben el llamado para incorporar esta nueva herramienta, hasta las referentes de políticas de género que se sumergen en las aguas de los recursos para construir elementos de monitoreo, visibilización y transversalización. Muchas veces convocan a esta aventura desde la sociedad civil, tanto desde sectores que bregan por la igualdad de género como de aquellos que impulsan las agendas de transparencia fiscal. Se encuentran en estos recorridos personas con formaciones en economía crítica o economía feminista, derecho internacional de los derechos humanos, políticas públicas y otras herramientas de la gestión de gobierno. La diversidad de enfoques y herramientas que traen quienes provienen de diferentes campos hacen de estas experiencias un espacio rico y variado, pero también en disputa.

Como se desarrolló a lo largo del capítulo dos, la categoría de presupuestos con perspectiva de género ha sido aprovechada por numerosos Estados,

impulsada por diversos organismos, y se ha utilizado para definir políticas con mecanismos, alcances e impactos muy diferentes. Según el contexto y las características que adopten las personas que los impulsen estas experiencias pueden cobrar diferentes formas que revelan prioridades, expectativas, roles, y oportunidades. Lejos de constituir una herramienta neutral, los denominados presupuestos con perspectiva de género pueden conformar verdaderas políticas públicas de transversalización de la perspectiva de género en sectores de la sociedad profundamente masculinizados y ser vectores de cambio, o constituirse como simples herramientas de visibilización y transparencia que facilitan algún nivel de rendición de cuentas o control por parte de la ciudadanía.

Las diferentes formas de vincular la política fiscal, las medidas económicas de los Estados, y el modo en que dichas decisiones impactan en las personas por su género, puede implicar genuinos pasos hacia adelante en términos de equidad o puede dar lugar a verdaderas farsas, en las cuales con maquillaje de presupuesto con perspectiva de género se presentan políticas que sostienen e incluso profundizan la desigualdad. Los antecedentes o marcos habilitantes y las personas, sectores políticos y grupos de interés que impulsan las iniciativas serán determinantes para definir sus alcances y características principales.

En síntesis, los presupuestos con perspectiva de género no son una sola cosa y no son, sin dudas, el punto de llegada de nuestro mapa. Constituyen, en definitiva, un recorrido que, con diferentes insumos y herramientas, así como variadas expectativas o metas, puede conducir, o no, a promover la igualdad de género y consolidar una nueva perspectiva al interior del Estado, a lo largo de los ciclos del presupuesto.

2. Los presupuestos con perspectiva de género como herramienta para garantizar derechos: el desafío de incorporar una reflexión política

Como se ha señalado en el capítulo dos, las iniciativas de presupuesto y género tuvieron nombres diferentes que dieron cuenta del contenido político que han ido incorporando a lo largo del tiempo. Este contenido es el elemento central sobre el que se establecerán las metas de cualquier experiencia de este tipo y que determinará si son una herramienta al servicio del avance de la agenda feminista, o no.

El contenido político se inserta en los dos conceptos que abarca la denominación y sus variaciones determinan las formas que toma esta categoría polisémica. La noción de género y la de presupuesto entrañan abordajes políticos, también las formas de articulación de ambos o la metodología que se escoge. A continuación, propongo resumir los modos en que las reflexiones políticas que integran esos tres elementos (género, presupuesto y metodología) determinan las implicancias de las iniciativas de presupuesto con perspectiva de género.

2.1. Abordajes binarios o perspectiva de género y diversidad

La definición de género, géneros o género y diversidad, o desigualdad respecto de las mujeres que se tome en el inicio del diseño de la experiencia va a ser fundante y determinará su alcance. La perspectiva de género buscó visibilizar las

desigualdades naturalizadas. De la mano de los feminismos ha avanzado en echar luz sobre una serie de situaciones profundamente arraigadas que implican límites y barreras para acceder a los derechos de quienes no se perciben como varones, condicionando su acceso a derechos, sus posibilidades de desarrollo y la oportunidad de llevar adelante una vida libre de violencia.

Los interrogantes sobre el concepto de género que se inserta en estas experiencias exceden la denominación –que puede llevar a engaño incluyendo la palabra género o diversidad y aludiendo en la práctica solo a mujeres– y nos traen el problema de los colectivos que intentan agrupar estas políticas y las formas de reivindicación que les proponen.

Pueden pretender alcanzar a todas las personas que por identidad de género u orientación sexual sufren desigualdades basadas en los estereotipos y condiciones que las estructuras sociales patriarcales o sexistas consolidan y favorecen, sean estas mujeres, travestis, mujeres trans, personas no binarias o que por su orientación sexual o identidad de género enfrentan discriminación; o solo a las mujeres. Las primeras comprenden que la desigualdad de género no tiene sustentos biológicos, sino culturales y las herramientas que se presenten con vocación de brindar respuestas deben reconocer y atacar sus causas. Las segundas, pueden, al no visibilizar las razones de las desigualdades que buscan resolver, terminar contribuyendo a reforzarlas, por ejemplo al visibilizar programas de políticas que refuerzan estereotipos sexistas. El binarismo contenido en muchas experiencias internacionales simplifica el abanico de conflictos que el género supone en las categorías de varón y mujer, y omite los conflictos que enfrentan las personas travestis, trans, no binarias, lesbianas, gays y otros colectivos de la diversidad sexual. Esta perspectiva suele dejar de lado también una parte significativa de los mandatos y formas de violencia que excluyen a las mujeres, proponiendo una igualdad que solo alcanza a algunas de ellas.

En síntesis, una perspectiva de género robusta será aquella que visibilice los prejuicios, roles y estereotipos culturalmente arraigados y permita garantizar condiciones igualitarias a las personas, sin discriminación. Una mirada profundamente democratizadora debe lograr incorporar a las reflexiones sobre la desigualdad que enfrentan las mujeres y diversidades. Cómo estas impactan según otras categorías que dan lugar a condiciones estructurales de desigualdad como la discapacidad, la edad, la etnia o pertenencia a comunidades indígenas, el origen nacional o la condición de migrante, entre otras. Una iniciativa de presupuesto con perspectiva de género solo dirigida a mujeres o que no observa las interseccionalidades puede no estar dirigida a garantizar y profundizar derechos, e incluso contribuir a sostener inequidades.

2.2. La forma en que se aplica la perspectiva. Metodologías para visibilizar, para mostrar, o para cambiar

Un segundo elemento a tener en cuenta es la metodología que se adopta. Definir cómo la metodología articula las nociones de género y los elementos de la política fiscal es un desafío frente a la diversidad de acciones que pueden ingresar en esta categoría. A la vez, aun partiendo de una definición de género robusta y

dirigida a la igualdad, existe un abanico de soluciones metodológicas que pueden dar lugar a experiencias de PPG muy diferentes.

Estas soluciones tendrán diversos elementos según las definiciones adoptadas por quienes las impulsan. Un primer parteaguas es la separación entre aquellas experiencias que buscan visibilizar el impacto en términos de género de la política fiscal, respecto de aquellas que buscan operar cambios de forma directa. En las primeras, la característica saliente es la visibilización. Esto tiene mucho sentido desde una mirada pragmática: es un punto por el que resulta razonable comenzar y resulta esperable, además, si pensamos que muchas veces estas iniciativas han sido logradas luego de un fuerte impulso de los feminismos y la sociedad civil.

A lo largo del capítulo dos, al relevar algunas miradas de la academia, hemos visto que algunas referentes europeas ponen en duda si estas categorías deben incluir o no las experiencias limitadas a visibilizar inversión dirigida a políticas de género o “para mujeres”. Estos interrogantes plantean si el elemento de cambio es un punto para diferenciar qué ingresa y que no a la categoría.

Sobre ello considero que la visibilización bien entendida puede ser una herramienta de cambio *per se*. El desarrollo de instancias de transparencia donde no las había habilita una serie de acciones de monitoreo y participación, incrementa el número de personas y grupos que pueden opinar y esto puede redundar en cambios concretos.

Vale decir, existe una diferencia sustancial entre hacer visibles todas las categorías que cumplen ciertos criterios y ofrecer una herramienta sostenida de transparencia, y mostrar las políticas que un gobierno considera positivas para cierto sector de la población y los avances logrados en dicha área como una instancia más cercana a la difusión o propaganda.

Más allá de esa diferenciación, y del riesgo de construir falsos consensos sobre la existencia de acciones dirigidas a las mujeres y/o diversidades cuando estás son de muy bajo impacto, y la preocupación que esto lleva ante la posibilidad de disminuir el impacto de esta categoría, aún en disputa, con herramientas que no contribuyen a la agenda feminista corresponde señalar que los Estados que se aventuran a hacer experiencias que muestran o visibilizan pocas acciones, no lo hacen sin riesgos. Cuando la herramienta se implementa fuera de un proceso de avance en políticas feministas en diferentes sectores deja en evidencia, precisamente, la falta de compromiso con la agenda de género y puede resultar costosa en términos políticos.

Más allá de estas reflexiones, resulta importante dar lugar a las preocupaciones por el valor de aquellas experiencias que solo transparentan recursos en contextos en que no se observan avances de políticas de género en términos de sostenibilidad. Resulta difícil imaginar que la práctica se sostenga a lo largo del tiempo si no logra mostrar impactos positivos, salvo en contextos en que la transparencia se encuentre profundamente arraigada.

Un segundo nivel de debate en las experiencias con foco en la transparencia es cómo se definen y cuáles son las acciones que alcanzan. La selección de los programas y políticas públicas a visibilizar o etiquetar encuentra interrogantes que se relacionan, una vez más, con el contenido político de la noción de género adoptada. Un primer

interrogante es sobre el contenido de los programas a etiquetar. Una política pública dirigida a mujeres, pero que no se encuentra orientada a fortalecer sus derechos o autonomías, sino que contribuye a fortalecer estereotipos o roles asignados del patriarcado, ¿debe ser alcanzada? ¿Cómo diferenciarla?

Otro interrogante es qué herramientas metodológicas pueden desplegarse para asegurar una selección que no caiga en estereotipos, y se concentre en las políticas que promueven la igualdad.

Los debates reseñados a lo largo del capítulo cuatro que se dieron en Argentina para definir la incorporación o no al sistema de etiquetas de las transferencias de recursos para la protección social de la infancia (asignación universal por hijo) reflejan, en parte, esta discusión. Muchas otras acciones del Estado entrañan contradicciones similares. Por ejemplo, el financiamiento de las prácticas de reproducción médicamente asistida contribuye a reforzar estereotipos para parejas heterosexuales, pero puede ser un avance en la garantía de derechos cuando son utilizados por parejas conformadas por personas del mismo sexo.

Algunas iniciativas de presupuesto con perspectiva de género, frente a esta dificultad, parten sobre la base de una primera identificación de políticas reducidas y dirigidas a mujeres, o a mujeres y diversidades, que en ocasiones están sujetas a subclasificaciones. Estas experiencias suelen alcanzar porciones bajas del presupuesto, generando un mensaje confuso.

Es aún mayor el desafío cuando las experiencias de visibilización se expanden y buscan alcanzar sectores mayores del gasto público. Algunas metodologías, buscando alcanzar todo el presupuesto, o segmentos mayores, incluyen una categoría intermedia en la que incorporan los programas que no cuentan con perspectiva de género ni de diversidad. Esto es particularmente visible cuando abarca todos los programas y se incorpora una categoría que se considera no implicada en reducir la desigualdad de género, o presupuesto general. En Italia se ha llamado a esta categoría neutra, en otros países gastos sin impacto en género. Esta forma de resolver la dificultad de contar con programas que no han logrado incorporar la perspectiva de género, no se condice con el conocimiento desarrollado por la economía feminista que todas las políticas públicas tienen un impacto en términos de género, y algunas incluso pueden profundizar desigualdades.

Con esto quiero señalar, mayor alcance no necesariamente implica mayores impactos. En ambos casos, para establecer en qué categoría se encuentra cada acción estatal, se pueden llevar adelante una serie de estrategias que permiten implementar análisis estandarizados y sostenidos en el tiempo que apliquen criterios homogéneos. Entre ellos se destacan: la aplicación de formularios con preguntas que evalúan la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de la política; capacitaciones para lograr que el personal evalúe la incorporación de la perspectiva de género y realice esfuerzos para determinar los impactos en los diferentes grupos de poblaciones; la aplicación de listas de control o evaluación de cada política pública; categorización por parte de una autoridad responsable de la rectoría de género, o por parte de articulaciones entre referentes de género sectoriales con experiencia en la temática que abarca la medida en cuestión y la autoridad rectora en materia de género.

A estas estrategias, pueden sumarse los desarrollos de ponderadores o elementos de medición, que permiten segmentar aquellas inversiones que podrían considerarse parcialmente involucradas en el avance de la igualdad. El más utilizado de los ponderadores es aquel que identifica las personas beneficiarias, y asigna un valor porcentual del gasto según a quienes se destina. Esta solución encuentra dificultades para incorporar las diversidades y también en materia de producción de información, como puede verse a continuación.

Para evitar las limitaciones de estas experiencias, se han desarrollado metodologías que no solo hacen visible, sino que sujetan las políticas públicas a procesos de control y cambio. En algunos países se han desarrollado cuestionarios que clasifican el gasto según el alcance de la perspectiva de género, o listas de control para asegurar que la incorporación sea profunda en todas las políticas públicas. Estas experiencias dan un paso más y, si la estrategia de análisis se encuentra bien diseñada, puede ofrecer un buen punto de partida para que más dependencias modifiquen sus políticas para incorporar en ellas la perspectiva de género y diversidad. Se trata de un elemento poco abordado desde la academia, y considero que existe una vacancia. En futuras investigaciones resultaría valioso estudiar en mayor profundidad estos mecanismos para enriquecer políticas públicas locales que aprovechen estas herramientas.

2.3. El alcance del concepto de presupuesto, entre miradas restrictivas y expansivas

Un tercer desafío en la definición de las estrategias de presupuesto con perspectiva de género, lo ofrece la definición que se utiliza de presupuesto. Cómo se señaló al comienzo de esta tesis la política fiscal alcanza tanto las medidas de recaudación como aquellas que definen el gasto público.

Mientras algunas experiencias de presupuesto con perspectiva de género alcanzan una parte o todo el gasto público, otras incorporan las medidas de gastos tributarios y los tributos. Diane Elson (2005) habló de la importancia de alcanzar otras acciones de política macroeconómica como las medidas de endeudamiento y emisión. En la práctica la mayoría de las experiencias se limitan a una parte del gasto público.

Dentro del gasto público también existen secciones que pueden abordarse u omitirse. Estas secciones pueden observarse en dos niveles, por el tipo de información que se selecciona y alcanza y por el momento del presupuesto en que se lo hace. El tipo de información puede ser los datos financieros, o aquellas referencias a la planificación de la política pública que también son elementos que integran el presupuesto. Los datos de metas esperadas y alcanzadas, indicadores de impacto y de implementación, insumos, constituyen información valiosa que permite incorporar la perspectiva de género. Por ejemplo, las metas físicas o indicadores, no tendrán el mismo impacto si son o no, revisados y rediseñados a la luz de esta mirada.

El segundo nivel, habla del ciclo del presupuesto que como dije tiene cuatro etapas. Muchas de las experiencias se restringen a la oportunidad de formulación, omitiendo las instancias de debate, implementación y evaluación.

Más aún, estas experiencias no alcanzan solo sus resultados en informes, y procedimientos de revisión de políticas. Las conformaciones de instituciones responsables de su seguimiento, y el desarrollo de instancias de articulación para expandir los alcances de estas experiencias son también valiosas. Su valor, también amerita planificaciones y rendiciones de cuentas adecuadas.

Sostener la profundización de la herramienta de manera transparente y participativa para alcanzar más sectores del Estado, constituye un desafío tan significativo como la potencialidad que entraña alcanzarlo. Algunas de las experiencias internacionales relevadas muestran metodologías que no visibilizan impactos en derechos ni permiten avanzar en cambios, ya sea porque categorizan a los programas siguiendo elementos que no permiten establecer su impacto en términos de género, porque visibilizan políticas que son en sí mismas sexistas o contribuyen a reforzar estereotipos o porque generan mayor confusión y opacidad.

Más allá de las metodologías que conducen a esto, que también son diversas, el punto en común es la falta de claridad sobre las desigualdades que se quieren resolver. La meta política de los presupuestos con perspectiva de género debe ser clara y su contenido es determinante, en varios niveles. Parte de la controversia es saber si suman derechos y de quién.

Aún con esa variedad de experiencias y enfoques, el trabajo en presupuestos con perspectiva de género ha permitido consagrar algunos principios fundamentales. No existen políticas públicas sin impacto en género, la idea de neutralidad entraña una forma de ceguera al género que desconoce las brechas estructurales de desigualdad que afectan a mujeres, e integrantes de los colectivos de la diversidad, y, de forma diferencial, a distintos sectores de dichos grupos.

El presupuesto es necesario para garantizar los derechos y puede ser una llave para lograr políticas públicas con perspectiva de género y diversidad que no reproduzcan estereotipos al ignorarlos.

Ya sea como instancias de monitoreo o experiencias de cambio, pueden dar lugar a avances significativos, y estos casi cuarenta años de trayectoria ofrecen una gran riqueza documental poco abordada de experiencias buenas, regulares y malas llevadas adelante a lo largo y ancho del mundo.

3. Compromisos internacionales que reconocen, pero no exigen

Los compromisos adoptados por los Estados en materia de derechos humanos y su relación con las experiencias de presupuesto y derechos, en general, y de presupuesto con perspectiva de género, en particular, muestran un camino ondulante. El sistema internacional de derechos humanos propone los presupuestos como oportunidad para asegurar el cumplimiento de los derechos, pero pocas veces incorpora exigencias de forma directa.

Mientras los Estados reconocieron en instancias de tratados y conferencias internacionales la importancia de los recursos para la garantía de los derechos, no se avanzó en incorporar en las oportunidades de control y seguimiento de los compromisos herramientas concretas para aprovechar su rol y controlar avances en la garantía de los derechos.

La implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dado lugar a la construcción de una serie de estándares de transparencia presupuestaria que permiten alcanzar los procesos que se desarrollan a lo largo del ciclo presupuestario y ofrecen algunas pautas para incorporar el enfoque de derechos a las cuentas públicas. Su construcción ha sido paulatina.

Un poco más firme en otra dirección, pero con argumentos análogos, es el trabajo que se desarrolló en el marco del Comité para los derechos de la niñez. Allí se estableció con claridad que, sin recursos, es imposible garantizar derechos y se delinearón más claramente las formas de dar cumplimiento a la Convención para los Derechos del Niño.

Los organismos de Naciones Unidas especializados en los derechos de las mujeres dieron un paso muy significativo en Beijing, incorporando allí elementos para justificar las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género y para impulsarlas. Se trató de un mandato expreso y muy desarrollado en lo técnico, pero representó un compromiso entre muchos.

El desarrollo del Comité CEDAW parece considerar que en Beijing se plantó una semilla que requiere de otros elementos para germinar: datos desglosados, transparencia, compromiso con la lucha contra la violencia de género y políticas públicas concretas cuyo presupuesto sea visible. La noción de los recursos y los elementos que son necesarios para conformar una política de presupuesto con perspectiva de género continúa presente en su jurisprudencia, pero no ha cobrado centralidad.

Como lo muestra el relevamiento realizado a lo largo del primer capítulo de esta tesis, en las últimas décadas las intervenciones de los órganos internacionales de protección han contribuido a delinear el alcance de las obligaciones de los Estados para hacer efectivo el uso del máximo de los recursos disponibles. El Comité para los Derechos Económicos Sociales y Culturales y los órganos de tratados previstos en la Convención para los Derechos del Niño, en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, y en la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad, han ahondado en identificar el contenido normativo de la regla de uso máximo de los recursos disponibles, prevista en el art. 2.1 del PIDESC, y en otras normas internacionales que contemplan el mismo compromiso y que deberían iluminar los procesos de diseño, implementación y control de la política fiscal.

El Mecanismo desarrollado para dar cumplimiento a la Convención de Belém do Pará en la región, representa un caso paradigmático. La inclusión de preguntas directas sobre la incorporación de perspectiva de género al inicio de la implementación del mecanismo encontró, de parte de los Estados, un silencio atronador. La falta de respuestas por parte de las autoridades nacionales condujo a que el grupo de expertas cambiara las palabras, morigerando la demanda y pasando de consultar por la existencia de presupuestos con perspectiva de género a ofrecer espacios en donde volcar la información disponible sobre políticas para la lucha contra la violencia de género, facilitando así a los Estados un primer paso. El proceso se ha vuelto más lento, pero no por eso menos rico e interesante, en una región que no se ha caracterizado por su liderazgo en estas iniciativas.

El derecho internacional de los derechos humanos produjo elementos para ser considerado como una de las fuentes que justifican la incorporación de mecanismos que sujetan las políticas económicas a reflexiones sobre sus impactos en términos de género. Otra fuente que enriqueció estas iniciativas es la cooperación internacional. Organismos multilaterales, agencias de cooperación y organismos dedicados a impulsar el avance de las políticas de género vieron en estas herramientas una potencialidad que los Estados y los organismos internacionales de protección, no alcanzan muchas veces a ver. Acompañaron las iniciativas con líneas de financiamiento específico, apoyo técnico y herramientas de sistematización de experiencias, buenas prácticas y metodologías replicables.

El pragmatismo de hacer visible el dinero cobró allí otra relevancia y retomó algo que Beijing había dejado bien claro: la igualdad solo podrá ser alcanzada por el trabajo de los Estados. A partir de allí, exigir a los Estados que muestren con claridad dónde están haciendo dicho trabajo se consolidó como una meta clara.

La incorporación en las agendas de los organismos de cooperación transcurrió dejando nuevas experiencias nacionales y locales a su paso. Las más recientes ya no provienen de organismos concentrados en derechos humanos o igualdad de género, sino de fondos multilaterales e instancias de cooperación técnica que observan en estas herramientas una buena práctica de transparencia fiscal. Como describí en el capítulo tres, el FMI publicó una sistematización de experiencias y la OCDE, además de elaborar un manual de metodología, acompañó con instancias de apoyo técnico a numerosos países. Se trata de entidades que ofrecen a los Estados incentivos diversos y que trabajan con otras metas. Mientras desde algunos sectores se ha puesto en duda si pueden impulsar acciones realmente feministas, cuando muchas veces sus propuestas impactan negativamente en los sectores más pobres y con ello en las mujeres y diversidades, desde otra perspectiva puede observarse cómo logran llevar esta mirada a Estados que no son particularmente permeables a las demandas de los organismos de derechos humanos.

Sin dudas son organismos con lógicas diferentes, que traen a estas experiencias una mirada distinta y contribuyen a tensar una definición que ya contaba con una llamativa flexibilidad. Su área de experiencia se encuentra más arraigada a la transparencia fiscal y ofrecen un rol privilegiado a la importancia de la visibilización de los recursos y la transparencia de las políticas públicas. Las nociones de género que incorporan son variables y dependen de las expertas contratadas en cada región. Más allá de las reflexiones y algunas preocupaciones ya escritas, es un fenómeno interesante para el desarrollo de un estudio profundo y crítico sobre el rol de estos organismos en el proceso de consolidación de la categoría.

Estas experiencias sumamente prácticas contrastan con el modelo que surge de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, que se caracteriza por el reconocimiento en diversos instrumentos, pero no prevé herramientas específicas de implementación, ni mecanismos concretos de exigibilidad. Esas instancias que el paradigma de derechos deja vacantes, muchas veces son abordadas con éxito desde los organismos financieros multilaterales, que aportan experticia técnica y fondos para la puesta en marcha de este tipo de iniciativas, en pos de sus propios objetivos.

A los desafíos que suponen las definiciones políticas y de metodología para implementar un presupuesto con perspectiva de género deben incorporarse otras agendas que determinan fácticamente sus posibilidades de implementación. El cumplimiento de estándares mínimos en materia de transparencia fiscal, una adecuada desagregación de la información a lo largo del ciclo presupuestario, la incorporación de elementos de seguimiento en todas sus etapas y su publicación de forma periódica y sostenida en el tiempo, determinan la posibilidad de implementar o no experiencias de presupuesto con perspectiva de género.

Por otro lado, la falta de datos desagregados y confiables sobre la desigualdad de género que permitan obtener diagnósticos precisos respecto a los problemas que las políticas públicas buscan enfrentar, y medir sus avances, constituye una barrera difícil de franquear.

La agenda de la producción de información es determinante para medir la evolución de los derechos. Los esfuerzos para lograr la producción de indicadores confiables desarrollados a nivel regional dan cuenta de la magnitud de este desafío. Lograr mejores niveles de desagregación por sexo y género e incorporar las diversidades en esta producción de información representa una oportunidad en la cual dos herramientas clave para la garantía de los derechos pueden enriquecerse mutuamente.

Al igual que los estándares de presupuestos y derechos humanos, los de producción de información cuentan con cierto desarrollo en el ámbito internacional, y poca exigencia o avance concreto. Se trata de dos agendas que deben trabajarse en conjunto para lograr avances palpables.

4. La trama detrás del presupuesto con perspectiva de género en Argentina

La experiencia Argentina da cuenta de una diversidad de fuentes, personas y herramientas que, como vimos en los capítulos tres y cuatro, confluyen en una trama compleja. Esa trama precede a la política pública particular y se extiende más allá de ella.

El Ni Una Menos, como movimiento dentro de los feminismos, logró posicionar en la agenda mediática y política la importancia de contar con políticas públicas adecuadas para dar respuesta a la cruda ola de violencia de género, caracterizada por casos que en su máxima expresión se manifiestan con los femicidios que se producen cada día, pero que también incluyen las formas de violencia física, sexual, institucional, económica y simbólica que día a día enfrentan las mujeres y las personas transgénero, travestis, y quienes, por su identidad u orientación, incumplen los mandatos del patriarcado.

Como movimiento, el Ni Una Menos agrupó a mujeres de diferentes sectores y orígenes, y se nutrió de los argumentos del derecho internacional de los derechos humanos y de las herramientas provistas por los organismos de cooperación. El reclamo consistente, masivo y organizado por acciones concretas impulsó el diseño del primer plan contra la violencia de género y luego dio lugar a instancias de visibilización, monitoreo y reclamo por los recursos asignados a ese plan. La visibilización de la importancia de los fondos para esta política puso en evidencia la opacidad y falta de información sobre los recursos para otras políticas de

género que en algunos casos fueron desagregadas y visibilizadas en actividades que emergieron de programas mayores, pero, en otros continúan subsumidas y difíciles de conocer.

A pesar de haber transcurrido, para entonces, treinta años de las primeras experiencias, y de contar con el antecedente de Rosario, precursor y ampliamente reconocido, los presupuestos con perspectiva de género llegaron a la Argentina como una herramienta novedosa. En los pasos para lograr su instalación, se cuentan la incorporación de la herramienta entre las competencias de la OPC, los primeros ejercicios de visibilización y de gestión participativa de acuerdos entre sociedad civil y Estado para desarrollar oportunidades de transparencia, y la elaboración de una primera metodología. Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, los compromisos de Beijing y el plan de acción de Montevideo, así como las experiencias de Australia y México, nutrieron una primera metodología que se concentra en la visibilización de las metas de los programas presupuestarios ya existentes. Esta metodología propone como herramientas de trabajo las teorías sobre las brechas de género y las autonomías de la CEPAL y, como mecanismo de seguimiento, las etiquetas.

Con el tiempo, esta experiencia ha ido mutando. Pasó de ser un reclamo de sociedad civil a una acción impulsada por el Estado y dotó de diferentes matices y alcances a la práctica que la materializa. En estos pasos se hicieron visibles las mixturas de fuentes, herramientas y referencias conceptuales. Los elementos políticos que determinan estas experiencias se encuentran aún en disputa. La perspectiva de género binaria ha sido denunciada en la implementación de esta experiencia como insuficiente, mientras se intentan algunos avances metodológicos para dar lugar a las diversidades. La incorporación de las provincias y sus perspectivas multiplica un desafío cuyos resultados se verán más adelante. Aún se limita a una parte del presupuesto de gastos, pero las discusiones sobre la implicancia de los tributos con perspectiva de género han cobrado espacio en algunos sectores de la academia y podría alcanzar a las áreas del Estado que desarrollan la iniciativa.

El debate del presupuesto en clave de género es un avance en sí mismo. Transversaliza la discusión, alcanza sectores que antes se encontraban fuera de este campo y logra visibilizar que las políticas públicas cuentan con impactos diferenciados según el género. Además, refuerza la idea de que la inversión pública y la recaudación no son neutrales. Pero el debate no es suficiente para considerar que existe y se desarrolla una experiencia de presupuesto con perspectiva de género.

La metodología sostenida hace ya algunos años de etiquetas en el presupuesto nacional, ofrece una herramienta de monitoreo que ha sido tomada por la sociedad civil y alcanzó visibilidad en los medios de comunicación. En este breve periodo, sus cambios no permiten evaluaciones de largo plazo y es necesario trabajar en marcas de evolución que le faciliten a esta herramienta generar medidas de comparación a lo largo del tiempo, sin coartar su crecimiento.

Los avances incipientes en materia de ponderadores ofrecen una expectativa interesante que refleja el deseo de incrementar las partidas involucradas en el espacio de análisis. Para que ese crecimiento sea valioso, es necesario trabajar en metodologías que les permitan alcanzar los recursos que efectivamente

contribuyen a reducir la desigualdad, pero también visibilizar los otros elementos de las políticas públicas que dan cuenta de ese proceso. Si el relato se limita a una observación sobre el crecimiento o la baja de la inversión, se corre el riesgo de que la herramienta pierda valor performativo.

Acompañar esta experiencia con esfuerzos de articulación que la lleven a los diferentes niveles de gobierno, instancias de transparencia que fortalezcan el acceso a información pública y estadísticas que permitan medir el impacto de los problemas y de los avances para solucionarlos, debe formar parte del camino para avanzar en la lucha por la igualdad de género.

Para finalizar, retomando la metáfora cartográfica, los presupuestos con perspectiva de género no parecen ser un destino; como herramienta de política pública constituyen un camino. Puede tratarse de un camino de tierra, una avenida o una autopista. Los esfuerzos por la institucionalización de la experiencia, tanto a nivel normativo como mediante la clarificación de los conceptos y la metodología, así como de las áreas responsables de su implementación, contribuyen a hacer de ellos una vía más rápida. También dependerá de la claridad de esos conceptos la potencia para transformar a la igualdad de género en el destino real al que conduzcan estas experiencias.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS PRESENTADOS EN ORDEN ALFABÉTICO

ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
AGA	Alianza por el Gobierno Abierto
APN	Administración Pública Nacional.
ASAP	Asociación Argentina de Presupuesto Público.
AUH	Asignación Universal por Hijo.
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo.
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAREF	Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes.
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
CEDAW	Por sus siglas en inglés Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
CEDyCs	Centro de Estudiantes de Derecho y Ciencias Sociales.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CERS	Center for Economic and Social Rights
CEVI	Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIEPP	Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas.
CIOT	Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato.
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
DNElyG	Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.
EIGE	European Institute for Gender Equality (Instituto Europeo para la Igualdad de Género.
ELA	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
FEIM	Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GBA	Gobiernos de la Provincia de Buenos Aires.
GbA+	Gender based Analysis plus (Análisis basado en Género incrementado).
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
GIC	Comité de Impacto en Género.
IMF	International Monetary Fund (Fondo Monetario Internacional).
INAM	Instituto Nacional de la Mujer.
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros

LGBT	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Travestis y Transexuales.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Travestis, Transexuales e Intersexuales.
LGBTI+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Travestis, Transexuales, Intersexuales y más.
ME	Ministerio de Economía
MEI	Fundación Mujeres en Igualdad.
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.
MH	Ministerio de Hacienda
MMGyD	Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad.
MuMaLa	Mujeres de la Matria Latinoamericana.
UN	Organización de las Naciones Unidas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OG	Observación General.
OGP	Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto).
ONG	Organización No Gubernamental.
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPC	Oficina de Presupuesto del Congreso.
PBI	Producto Bruto Interno.
PEN	Poder Ejecutivo Nacional.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PIOD	Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
PNA	Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPG	Presupuestos con Perspectiva de Género.
PSG	Presupuestos Sensibles al Género.
SIEMPRO	Sistema de Información, Evaluación, y Monitoreo de Programas Sociales.
UBA	Universidad de Buenos Aires.
UN	United Nations (Organización de las Naciones Unidas).
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	United Nations Population Fund (Fondo de Población de las Naciones Unidas).
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana.
WAGE	Women and Gender Equality (Mujeres e Igualdad de Género).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes primarias

Instrumentos internacionales

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981). Adopción 18 Diciembre 1979, entrada en vigor 3 Septiembre 1981.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995). Adopción 9 Junio 1994, entrada en vigor 5 Marzo 1995.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL). (2016). “Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030” Adoptado en la decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR). (1990). “Observación General No. 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Partes (Art. 2, Párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”. (14 Diciembre 1990) E/1991/23.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2012). “Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: Perú”. (16 Mayo 2012) CRPD/C/PER/CO/1.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD) (1992). “Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, Párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”. (13 Diciembre 1991) E/1992/23.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (1997). “Observación General No. 8: Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales”. (12 Diciembre 1997) E/C.12/1997/8.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (1999). “Observación General No. 12: El derecho a una alimentación

- adecuada (Art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)". (12 Mayo 1999) E/C.12/1999/5.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2002). 'Observación General No. 15: El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)' (20 Enero 2003) E/C.12/2002/11.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2007). "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto". (21 Septiembre 2007) E/C.12/2007/1.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2016a). 'Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Canadá' (23 Marzo 2016) E/C.12/CAN/CO/6.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2016b) "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte". (14 Julio 2016) E/C.12/GBR/CO/6.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2017a). "Observaciones finales sobre el informe inicial de Pakistán". (20 Julio 2017) E/C.12/PAK/CO/1.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2017b). "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la Federación de Rusia". (16 Octubre 2017) E/C.12/RUS/CO/6.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2017c). "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República de Corea". (19 Octubre 2017) E/C.12/KOR/CO/4.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2018a). "Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México". (17 Abril 2018) E/C.12/MEX/CO/5-6.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2018b). "Observaciones finales sobre el informe inicial de Bangladesh". (18 Abril 2018) E/C.12/BGD/CO/1.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2018c). "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Nueva Zelanda". (1 Mayo 2018) E/C.12/NZL/CO/4.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2018d). "Observaciones finales sobre el informe inicial de Mali". (6 Noviembre 2018) E/C.12/MLI/CO/1.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2015). "Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015". (14 Noviembre 2018) E/C.12/63/D/10/2015.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2019a). "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de

- Camerún”. (25 Marzo 2019) E/C.12/CMR/CO/4.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2019b). “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia”. (27 Marzo 2019) E/C.12/EST/CO/3.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2019c). “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Senegal”. (13 Noviembre 2019) E/C.12/SEN/CO/3.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2019d). “Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador”. (14 Noviembre 2019) E/C.12/ECU/CO/4.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2019e). “Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Suiza”. (18 Noviembre 2019) E/C.12/CHE/CO/4.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2020a). “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Benin”. (27 Marzo 2020) E/C.12/BEN/CO/3.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD). (2020b). “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ucrania”. (2 Abril 2020) E/C.12/UKR/CO/7.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2003). “Observación General No. 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Arts. 4 y 42 y Art. 44 Párrafo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño)”. (27 Noviembre 2003) CRC/GC/2003/5.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2009). “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Francia”. (22 Junio 2009) CRC/C/FRA/CO/4.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2016a). “Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo a cuarto combinados de Zambia”. (14 Marzo 2016) CRC/C/ZMB/CO/2-4.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2016b). “Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Nepal”. (8 Julio 2016) CRC/C/NPL/CO/3-5.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2016c). “Observación General No. 14: Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (Arts. 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño)”. (21 Julio 2016) CRC/C/GC/19.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2017). “Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Georgia”. (9 Marzo 2017) CRC/C/GEO/CO/4.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2018). “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Lesotho.” (25 Junio 2018) CRC/C/LSO/CO/2.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW). (1988a). “Recomendación General No. 5’7’ período de sesiones.”
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU

- (CEDAW). (1988b). “Recomendación General No. 6’7° período de sesiones.”
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW). (1989). “Recomendación General No. 9’8° período de sesiones.”
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW). (1991). “Recomendación General No. 17: Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto”.10° período de sesiones.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW). (1999). “Recomendación General No. 24: La mujer y la salud (Art. 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)”. 20° período de sesiones.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW).(2004). “Recomendación General No. 25: Referente a medidas especiales de carácter temporal (Sobre el Art. 4 Párrafo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)”. 30° período de sesiones.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW). (2017). “Recomendación General No. 35: Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General No. 19”. (26 Julio 2017) CEDAW/C/GC/35.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW) y Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2014). “Recomendación General No. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación General No. 18 del Comité de los Derechos del Niño: Sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta”. (14 Noviembre 2014) CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW) y Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC). (2016). “Observaciones finales sobre el informe inicial de Lituania”. (11 Mayo 2016) CRPD/C/LTU/CO/1.
- Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (1975). “Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer”. (junio-julio 1975) E/CONF.66/34.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC). (2012). “Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos”. (18 Julio 2012) UN Doc A/HRC/21/39.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC). (2014). “Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona”. (22 Mayo 2014) UN Doc A/HRC/26/28.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC). (2016a). “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación acerca de su misión a Fiji”. (13 Junio 2016) UN Doc A/HRC/32/37/Add.1.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC). (2016b). “Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a Botswana”. (13 Julio 2016) UN Doc A/HRC/33/49/Add.3.

- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC). (2020). “Mandato del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”. (29 Junio 2020) UN Doc A/HRC/RES/43/10.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2007). “Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género”. (marzo 2007).
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Asamblea General de la ONU (UNGA) (1972). Res 3010(XXVII) (18 Diciembre 1972) A/RES/3010(XVII).
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Asamblea General de la ONU (UNGA) (1980). Res 34/180 (22 Enero 1980) A/RES/34/180.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Asamblea General de la ONU (UNGA) (2015). Res 70/1 (21 Octubre 2015) UN Doc A/RES/70/1.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2019). “Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”. (18 Julio 2018) 73° período de sesiones (2018-2019) UN Doc A/73/179.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1995a). Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (UNWOMEN) “Resolución aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer ‘Declaración de Beijing’”.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1995b). Resolución aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer “Plataforma de Acción de Beijing.”
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2011). “Mujeres y participación ciudadana: contribuciones al Desarrollo, la Equidad de Género y la Gobernabilidad desde el Voluntariado. Estudio de caso: Rosario”.

Documentos e informes de otros sujetos del derecho internacional.

- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CEVI). (2005). “Cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la violencia contra la mujer” (25 Agosto 2005) MESECVI/CEVI/doc.5/05.
- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CEVI). (2008). “Informe hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará” (Julio 2008) 40.
- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CEVI). (2010),,

- ‘Cuestionario: segunda ronda de evaluación multilateral’ (5 Abril 2010) MESECVI/CEVI/doc.93/09 rev. 2.
- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CEVI). (2012). “Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará”.
- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CEVI). (2015). “Sistema de indicadores: Tercera ronda de evaluación multilateral”.
- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CEVI). (2017). “Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará” MESECVI/CEVI/doc.242/17 201.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). “Informe sobre el 156 Período de Sesiones de la CIDH” (24 Diciembre 2015).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas” (7 Septiembre 2017) OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020). “Pandemia y Derechos Humanos”. Res 1/2020 (10 Abril 2020).
- Consejo de Europa (COE). (2005). “Gender budgeting.”
- Fondo Monetario Internacional (IMF). (2017). “Gender Budgeting in G7 countries”.
- Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), (2020). “La presupuestación con perspectiva de género: herramientas metodológicas.”
- Mujeres e Igualdad de Género Canadá (WAGE). (2021). “Gender-Based Analysis Plus (GBA+)”.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2018). “Equality Budgeting in Ireland: Equality mainstreaming and inclusive policy-making in action”.

Leyes nacionales y locales

- Ley 27.341 (2017). (Presupuesto Nacional 2017) Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley II - 261 (Presupuesto con perspectiva de género Chubut) Legislatura de la Provincia de Chubut.
- Ley 10.892. Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.

Instrumentos nacionales

Fuentes secundarias, libros

- Aguilera, L. (2016). *Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales*. BID.
- Alonso, M. (s.f.). *Hacia la transparencia y gobernabilidad democrática. Municipios y presupuestos sensibles al género: el caso de la ciudad de Rosario*.

- Baron, C. y Vivanco, M. (2021). *Ejecución del Presupuesto Nacional etiquetado con Perspectiva de Género*. ELA, CAREF, ACIJ, FEIM, MEI, Fundación Siglo XXI.
- Blomeyer y Sanz LTD. (2019). *Appointment procedures in the EU institutions*. Directorate General for Internal Policies of the Union - European Parliament.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Bourdieu P. (2001). *Poder, derecho, y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Budlender, D. (2015). *Budget Call Circulars and Gender Budget Statements in the Asia Pacific: a review*. UNWOMEN.
- Budlender, D., Elson, D., Hewitt G. y Mukhopadhyay T. (2002). *Gender Budgets Make Cents Understanding gender responsive budgets*. Gender Affairs Department Commonwealth Secretariat.
- Budlender, D. y Sharp, R. (1998). *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas*. Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional y Secretaría de la Mancomunidad Británica.
- Cáceres R. (2009). *Overview of Gender-responsive Budget Initiatives*. Organización Internacional del Trabajo.
- Chakraborty, L. (2016). *Asia: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Papers.
- Chaparro Hernández, S. (2014). *Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Coello Cremades, R. (2015). *Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Corti, H. (2020). *Financiar la Constitución*. Buenos Aires: Eudeba.
- D'Alessandro, M. (2018). *Economía Feminista: las mujeres, el trabajo y el amor*. Buenos Aires: Penguin Random House.
- D'Alessandro, M., O'Donnell, V., Prieto, S., Tundis, F. y Zanino, C. (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico: Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación Argentina.
- D'Alessandro, M., Prieto, P. y Zanino, C. (2020). *Presupuesto 2021: el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación Argentina.
- Elson, D. (2002). *Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos*. Santiago: Gobierno de Chile, Sernam y Ministerio de Hacienda, PNUD, CEPAL, UNIFEM y GTZ..
- Elson, D. (2015). *Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el Cumplimiento de la CEDAW*. UNIFEM.
- Holmes, S. y Sunstein, C. (2011). *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Joseph, M. J. y Thomas, T. (2014). *The transgender question in India*. UNWOMEN y Ford Foundations.

- Ng, C. (2016). *Gender Responsive and Participatory Budgeting, Imperatives for Equitable Public Expenditure*. Springer.
- O'Hagan, A. y Klatzer E. (2018). *Gender Budgeting in Europe, Developments and Challenges*. Palgrave Macmillan.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pérez Fragoso, L. y Rodríguez Enríquez, C. (2016). *Western Hemisphere: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Papers.
- Schafrik F. (2012). *La creación de la Auditoría General, y su incidencia en el mejoramiento externo del presupuesto*. Buenos Aires: Eudeba.

Capítulos de libros

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales". En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Acuña, M. (2019). "Presupuesto Sensible al Género en la agenda institucional de Rosario". En Rodríguez Gustá (ed.). *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Downs, A. (1973). "El ciclo de atención de los problemas sociales" en Aguilar Villanueva (comp.). *Antología de Política Pública: El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). "Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos" en Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández, A. (1999). 'Las políticas públicas' en Caminal Badia (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.
- Klatzer, E., O'Hagan, A., y Mader, K. (2018). "Una breve revisión de los presupuestos con perspectiva de género en Europa". En O'Hagan, A. y Klatzer, E. (eds.) *Gender Budgeting in Europe, Developments and Challenges*. Palgrave Macmillan.

Artículos de revistas jurídicas

- Acevedo, W., Granados Cruz, M. y Rangel Salazar, L. (2017). "Presupuesto público para la diversidad sexual en México". 48 *Espacios Públicos* 105.
- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica". 3 *Revista Mexicana de Sociología* 123.
- Antúnez, D. (2017). "Presupuesto y derechos económicos, sociales y culturales: especial referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". 11 *Revista Institucional de la Defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* 474.

- Ascanio Sanchez, C. (2018). “Gobernabilidad y presupuestos sensibles al género: estudios y experiencias en África”. 1 *Estudios de Asia y África* 93.
- Balakrishnan, R., Elson, D., Luisiani, N. y Heintz, J. (2017). “Máximos recursos disponibles y derechos humanos: informe analítico.” *Revista Institucional de la Defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* 11.
- Bidegain Ponte, N. (2016). “Desigualdades de género y brechas estructurales en América Latina”. 265 *Nueva Sociedad* 50.
- CESR, ACIJ, DeJusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC y IBP (2019). “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos.” *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 17.
- Charlesworth, H. (2007). “No flotando sino ahogándonos: La Transversalidad de género y los Derechos Humanos en las Naciones Unidas”. 3 *Revista CEJIL* 1.
- Coello Cremades, R. (2016). “Iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina. Una ruta hacia la institucionalización.” 1 *Atlánticas, Revista Internacional de Estudios Feministas*, 141.
- Corti, H. (2017). “Plurales procesos históricos y un problema global: Ley de Presupuesto y Derechos Humanos.” *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 11.
- Corti, H. (2019). “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles.” *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 154.
- Downes, R. y Nicol, S. (2020). “Designing and implementing gender budgeting – a path to action.” 3 *OECD Journal on Budgeting*, 67.
- Elson, D. (2008). “Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos.” 43 *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 33.
- Freedman, D. (2017). “La protección especial de la infancia mediante el presupuesto.” 11 *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 292.
- Jubeto, Y. (2008). “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas.” 43 *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 5.
- Mazzei, H. (2020). “Crisis de deuda pública y regulaciones de la cuenta capital: el caso argentino en el gobierno de Cambiemos y el impacto sobre los derechos humanos.” 21 *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 186.
- Quinn, S. (2017). “Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice?” 3 *Administration* 101.
- Rossi, J. (2020). “Punto de inflexión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre DESCAs. El camino de la justiciabilidad directa: de ‘Lagos del Campo’ a ‘Asociación Lhaka Honhat.’” 16, *Pensar en Derecho*, 183.
- Rubin, G. (2007). “Gastos innecesarios a causa de la violencia doméstica.” 33 *Población y Desarrollo*, 112.
- Sotsky, J. (2017). “Presupuestos con perspectiva de género y contexto fiscal.” 93 *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 11.

Documentos e informes gubernamentales nacionales

- Consejo Nacional de Mujeres de la Nación Argentina (2019). “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres”.
- García, D. (s.f.). “Proyecto de ley para la Provincia de Mendoza: Presupuesto con Perspectiva de Género”.
- Dirección de Gobierno Abierto de la Nación Argentina. (2020). “Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina”.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género de la República Argentina (DNEIyG). (2021). “Presupuesto 2021: Primer presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad”.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA). (2020). “Compromiso Presupuesto con Perspectiva de Género”.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba (2020). “Presupuesto Provincial 2021: en el marco de la Agenda para el Desarrollo Sostenible”.
- Gobierno de la Provincia de La Rioja (2020). “Proyecto de ley: presupuesto provincial 2021.”
- Gobierno de la Provincia de Neuquén (2020). “Hacia un presupuesto con perspectiva de género”.
- Gobierno de la Provincia de Río Negro (2020). “Presupuesto 2021 de la transversalidad”.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) y Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación Argentina (2018). “Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2018-2020”.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro (2020). “Proyecto de ley - Presupuesto 2021”.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2021). “Informe No. 1 Introducción a la perspectiva de género en el mundo laboral”.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina (MMGyD). (2020a). “Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género”.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina (MMGyD). (2020b). Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina (MMGyD). (2020c). “Relevamiento de experiencias legislativas provinciales sobre Presupuestos con Perspectiva de Género y Diversidad en Argentina”.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina (OPC). (2019a). “Inclusión de la Perspectiva de Género en los Presupuestos Públicos”.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina (OPC). (2019b). “Plan de Trabajo Anual 2019”.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina (OPC). (2020a). “Efectos económicos de la crisis por COVID-19 sobre la desigualdad de género”.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina (OPC). (2020b).

- “Análisis del proyecto de ley de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (S-0268/2020)”.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina (OPC). (s.f.). “Presupuesto con Perspectiva de Género” <<https://www.opc.gob.ar/evaluacion-politicas-de-gobierno/presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>>
- Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación Argentina (ONP). (2018). “Circular N° 1/2018: Formulación del Presupuesto Nacional 2019 y Plurianual 2019-2021”.
- Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación Argentina (ONP). (2019). “Circular N° 1/2019: Para información de los servicios administrativo-financieros”.
- Poder Ejecutivo Nacional Argentina (PEN). (2018). “Proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2019”.
- Poder Ejecutivo Nacional Argentina (PEN). (2020). “Proyecto de Ley de Presupuesto 2021”, 60.
- Secretaría de Derechos Humanos y Géneros de la Provincia de Chaco. (2021). “Plan Provincial para Prevenir y Erradicar las Violencias por Motivos de Géneros”.
- Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina (2019). “Presupuesto con perspectiva de género: una propuesta metodológica”.

Documentos e informes de la sociedad civil

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2016). *Presupuesto y Género: un presupuesto por la igualdad*.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2020a). *Análisis presupuestario con perspectiva de género: Manual para activistas y organizaciones de la sociedad civil*.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2020b). *Guía para el análisis presupuestario de políticas contra la violencia de género en Argentina*.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2015a). *Diputadas presentaron proyecto de resolución en apoyo al pedido de 27 ONG para que se difunda el Plan Nacional de Acción para combatir la Violencia de Género*.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2015b). *Hacia la construcción de una agenda de trabajo para un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres*.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2015c). *Las mujeres no podemos esperar más: Necesitamos un Plan Nacional de Acción*.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2015d). *Una treintena de organizaciones exige el Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres*.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2019). *La iniciativa Spotlight Argentina y el proyecto Cerrando Brechas invitan a la jornada sobre presupuestos con perspectiva de género*.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2020). *El género en perspectiva de datos: una necesidad urgente para la agenda pública*.
- ELA, CEJIL, Amnistía Internacional Argentina, MuMaLá, FEIM, Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, FUNDEPS,

MEI, CLADEM Argentina, CAREF, Fundación Siglo XXI, ADC, PIAF, Mujeres en lucha, FIFCJ, Frente Popular Darío Santillán Corriente Nacional, RedNac, ACIJ, Asociación Descosidas, Colectiva Feminista La Revuelta, Walk Free, CEDES, Feministas en Acción, Asociación Civil El ágora, CONAMI, CEDEM, La Casa del Encuentro, Mujeres Trabajando y FUTENA. (2015). *Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres: mirando al futuro*.

Ponencias

Nicholson, L. (1989). “La genealogía del género”. II Encuentro de Feminismo Filosófico, Buenos Aires.

Sitios web

Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). (s.f.). “Seguimiento del Plan de acción nacional para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra la mujer 2017-2019 (AR0049)” <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/AR0049/#_edn67> consultado 7 de septiembre 2021.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). “Anexo: Audiencias celebradas durante el 168 Período de Sesiones”. <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/104A.asp>> consultado 12 de septiembre 2021.

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género de la República Argentina (DNEIyG), (2020). “Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género” <<https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/institucional>> consultado 2 de septiembre 2021.

FEIM (2015). “Por un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres”. <<http://feim.org.ar/2015/12/09/por-un-plan-nacional-integral-contra-la-violencia-hacia-las-mujeres/>> consultado 7 de septiembre 2021.

FEIM (2019). “Ley de Presupuesto con Perspectiva de Género en CABA” <<http://feim.org.ar/2019/06/21/ley-de-presupuesto-con-perspectiva-de-genero-en-caba/>> consultado 7 de septiembre 2021.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) (s.f.). “Segundo plan de acción de Gobierno Abierto de la Ciudad.” <<https://www.buenosaires.gob.ar/agendatransparencia/gobierno-abierto/buenos-aires-en-alianza-para-el-gobierno-abierto/segundo-plan-de-accion-de-la-ciudad>> consultado 5 de septiembre 2021.

Gobierno de la Provincia de Río Negro (s.f.). “Información presupuestaria”. <<https://economia.rionegro.gov.ar/?contID=8101>> consultado 8 de septiembre 2021.

González Servat, G. (2015). “Lanzamiento de nuevos Proyectos de Subvención de la Unión Europea en Argentina”. *European External Action Service (EEAS)*, 23 de mayo 2015. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63057/lanzamiento-de-nuevos-proyectos-de-subsuenci%C3%B3n-de-la-uni%C3%B3n-europea-en-argentina_en> consultado 2 de septiembre 2021.

Ministerio de Coordinación de la Provincia de Córdoba (s.f.). “Presupuesto

- provincial para el alcance del ODS 5: Igualdad de Género” (*Gestión Abierta Córdoba*) <<https://gestionabierta.cba.gov.ar/index.php/programa/presupuesto-provincial-para-el-alcance-del-ods-5-igualdad-de-genero/>> consultado 8 de septiembre 2021.
- Ni Una Menos (2015). “Manifiestos”. Manifiestos. <<http://niunamenos.org.ar/manifiestos/3-de-junio-2015/>> consultado 7 de septiembre 2021.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (s.f.). “Acerca del mandato: Relator Especial sobre la extrema pobreza” <<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-poverty/about-mandate-special-rapporteur-extreme-poverty>> consultado 2 de septiembre 2021.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (UNWOMEN) (2012). “Taller de capacitación: mujeres y participación ciudadana: contribución al desarrollo, la equidad de género y la gobernabilidad desde el voluntariado”. <<http://www.presupuestoygenero.net/actualidades/eventos/904-taller-de-capacitacion-mujeres-y-participacion-ciudadana-contribucion-al-desarrollo-la-equidad-de-genero-y-la-gobernabilidad-desde-el-voluntariado.html>> consultado 10 de septiembre 2021.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (UNWOMEN) (2015). “ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.” <<https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>> consultado 10 de septiembre 2021.

Artículos periodísticos

- Agencia de Cooperación Francesa (AFD) ‘En Argentina, el primer presupuesto provincial con perspectiva de género’ (*AFD*, 13 Enero 2021) <<https://www.afd.fr/es/actualites/en-argentina-el-primer-presupuesto-provincial-con-perspectiva-de-genero>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Beck I. ‘Presupuesto 2021, el primero con perspectiva de género’ (*La Letra P*, 15 Septiembre 2020) <<https://www.letrap.com.ar/nota/2020-9-15-19-16-0-presupuesto-2021-el-primer-con-perspectiva-de-genero>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Berná, X. (2020). “Presupuesto de ajuste. Mendoza: el presupuesto 2021 destina \$38 por mujer al año”. *La Izquierda Diario*, 22 Noviembre de 2020 <<https://www.laizquierdadiario.com/Mendoza-el-presupuesto-2021-destina-38-por-mujer-al-ano>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Brosio, M. y Guitart, V. (2017). “Presupuesto con visión de género: un tema fuera de agenda”. *La Nación*, 5 Febrero 2017 <<https://www.lanacion.com.ar/economia/presupuesto-con-vision-de-genero-un-tema-fuera-de-agenda-nid1981729/>> consultado 2 de septiembre de 2021.
- Canal 12 web (2021). “El Gobierno organiza el presupuesto con perspectiva de género”. 1 Mayo 2021 <<https://canal12web.com/el-gobierno-organiza-el-presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>> consultado 7 de septiembre de 2021.
- Carbajal, M. (2017). “Crecen los femicidios, baja el presupuesto”. *Página 12*, 22

- Febrero de 2017) <<https://www.pagina12.com.ar/20512-crecen-los-femicidios-baja-el-presupuesto>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Da Silva M. L. (2020). “El Presupuesto 2021 contempla partidas por \$1.3 billón para políticas de género” *Télam*, 19 de septiembre de 2020 <<https://www.te-lam.com.ar/notas/202009/515988-el-presupuesto-2021-contempla-partidas-por-13-billon-para-politicas-de-genero.html>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Diario Uno, Entre Ríos (2021). “El presupuesto 2022 contemplará la perspectiva de género”. 1 de julio de 2021 <<https://www.unoentrerios.com.ar/la-provincia/el-presupuesto-2022-contemplara-la-perspectiva-genero-n2671412.html>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Enfoque Misiones (2021). “Legislatura: promueven el etiquetado de presupuesto con perspectiva de género”. 30 de junio de 2021 <<https://enfoquemisiones.com/legislatura-promueven-el-etiquetado-de-presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Gaspard, H. y Woolner, E. (s.f.) “Because it’s 2019: Checking in on Gender Budgeting in Canada”. *Canadian Politics and Public Policy*. <<https://www.policymagazine.ca/because-its-2019-checking-in-on-gender-budgeting-in-canada/>> consultado 28 de enero de 2021.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (GBA) (2021). “Kicillof presentó la Unidad de Género y Economía del Ministerio de Hacienda y Finanzas”. 8 de marzo 2021. <https://gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/noticias/kicillof_present%C3%B3_la_unidad_de_g%C3%A9nero_y_econom%C3%ADa_del_ministerio_de> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2021). “El Gobierno de Santa Fe puso en marcha la segunda etapa del Presupuesto con Perspectiva de Género”. *Santa Fe*, 15 Junio 2021. <<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/271281/>> consultado 7 de septiembre de 2021.
- Honorable Senado de la Nación Argentina (2020). “Perspectiva de género en presupuestos públicos: Mercedes D’Alessandro expuso en el Senado”. *Honorable Senado de la Nación Argentina*, 19 de junio de 2020. <<https://www.senado.gob.ar/prensa/18437/noticias>> consultado 10 de septiembre de 2021.
- Infobae (2019). “Fernández oficializó que no habrá Presupuesto 2020 hasta que se negocie la deuda”. *Infobae*, 10 de diciembre 2019. <<https://www.infobae.com/economia/2019/12/10/fernandez-oficializo-que-no-habra-presupuesto-2020-hasta-que-se-negocie-la-deuda/>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Jaimovich, J. (2017). “Denuncian recortes por 67 millones de pesos para políticas contra la violencia de género”. (*Infobae*, 15 de febrero 2017. <<https://www.infobae.com/sociedad/2017/02/15/denuncian-recortes-por-67-millones-de-pesos-para-politicas-contra-la-violencia-de-genero/#:~:text=Denuncian%20recortes%20por%2067%20millones,la%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%20%2D%20Infobae>> consultado 8 Septiembre 2021.
- Loncopan Berti, L. (2020). “Neuquén proyecta un gasto marginal para reducir las brechas de género”. *Río Negro*, 5 de noviembre de 2020 <<https://www.rionegro.com.ar/neuquen-proyecta-un-gasto-marginal-para-reducir-las-brechas-de-genero-1560247/>> consultado 8 de septiembre de 2021.

- Martínez, L. (2017). “Macri dijo que no, pero se redujo el presupuesto para la lucha contra la violencia de género”. *Chequeado*, 17 de febrero de 2017. <<https://chequeado.com/el-explicador/macri-dijo-que-no-pero-se-redujo-el-presupuesto-para-la-lucha-contra-la-violencia-de-genero/>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina (MMGyD). (2020). “Se creó el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género”. 18 de agosto de 2020. <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-creo-el-gabinete-nacional-para-la-transversalizacion-de-las-politicas-de-genero>> consultado 10 de septiembre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Economía de la Provincia de Chaco. (2021). “Chaco lanzará este sábado la Dirección de Economía, igualdad y género”. *Chaco*, 6 de marzo de 2021. <<https://comunicacion.chaco.gov.ar/economia/noticia/63567/chaco-lanzara-este-sabado-la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero>> consultado 7 de septiembre de 2021.
- Radio Nacional (2021). “Valle Viejo adhirió a la Ley de Presupuesto con Perspectiva de Género”. *Radio Nacional*, 11 de mayo de 2021. <<https://www.radionacional.com.ar/valle-viejo-adhirio-a-la-ley-de-presupuesto-con-perspectiva-de-genero/>> consultado 8 de septiembre de 2021.
- Romero, M. y Richard, M. (2020). “Mujeres y diversidad no seremos prioridad en 2021”. *Memo. Política, Economía y Poder*, 15 de noviembre de 2020. <<https://www.memo.com.ar/opinion/mujeres-y-diversidad-no-seremos-prioridad-en-2021/>> consultado 7 de septiembre 2021.
- Servicio Informativo de San Juan (2021). “La ministra López disertó ante la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género”. *San Juan*, 2 de septiembre de 2021. <<https://sisanjuan.gob.ar/hacienda-y-finanzas/2021-09-02/34799-la-ministra-lopez-diserto-ante-la-mesa-federal-de-politicas-economicas-con-perspectiva-de-genero>> consultado 6 de septiembre de 2021.
- Vicegobernación de la Provincia de Chaco (2020). “Se presentó el primer presupuesto con perspectiva de género en la historia del Chaco”. 5 Octubre de 2020. <<https://comunicacion.chaco.gov.ar/vicegobernacion/noticia/61861/se-presento-el-primer-presupuesto-con-perspectiva-de-genero-en-la-historia-del-chaco>> consultado 6 de septiembre de 2021.

ANEXO. DOCUMENTOS RELEVADOS

Ítem	Cant.	Nombre del documento	Año	Tipo de Documento	Organismo
1	4	Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas	1995-2018	Resoluciones	NU
2	23	Documentos CDESC	1990-2020	Observaciones generales	CDESC, NU
3	18	Documentos CEDAW	1988-1991	Recomendaciones generales	CEDAW, NU
4	7	Documentos Comité de los Derechos del Niño	2003-2018	Observaciones generales	Comité de los Derechos del Niño, NU
5	2	Documentos Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad	2012-2016	Observaciones generales	Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, NU
6	5	Documentos Consejo de Derechos Humanos	2012-2020	Informes	Consejo de Derechos Humanos, NU
7	7	Documentos ONU Mujeres	1975-2021	Informes de conferencias, comunicados, y documentos de trabajo	ONU Mujeres
8	4	Documentos CIDH	2015-2020	Informes	CIDH
9	6	Documentos CEVI	2005-2017	Cuestionarios e Informes	CEVI
10	7	Serie. Relevamiento encuesta sobre presupuesto con perspectiva de género	2017	Informe	FMI
11	11	Documentos de la OCDE sobre presupuesto con perspectiva de género o análisis de países que incluyen información sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto	2020	Documentos de trabajo	OCDE
12	4	Mensaje y proyecto de Ley de Presupuesto para la Administración Pública Nacional		Proyecto de ley	Presidencia de la Nación

Ítem	Cant.	Nombre del documento	Año	Tipo de Documento	Organismo
13	1	Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030		Documento	Presidencia de la Nación
14	3	Taquigráfica debate cámara alta y cámara baja, debate de presupuesto		Minuta	Congreso de la Nación
15	1	Proyecto de Ley de PPG. Sigrid Kunath		Proyecto de ley	Congreso de la Nación
16	4	Ley Nacional de Presupuesto		Ley	Congreso de la Nación
17	1	Análisis del proyecto de ley de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (S-0268/2020)	2020	Informe	Oficina de Presupuesto del Congreso
18	3	Políticas transversales en el presupuesto	2019-2020	Informe	Oficina de Presupuesto del Congreso
19	1	Presupuesto con perspectiva de género	2021	Desarrollo informático	Oficina de Presupuesto del Congreso
20	4	Planes de trabajo	2018-2021	Documento	Oficina de Presupuesto del Congreso
21	3	Memorias anuales	2018-2020	Documento	Oficina de Presupuesto del Congreso
22	3	Cuenta de Inversión	2018-2020	Documento	Contaduría general de la Nación
23	4	Circulares de coordinación del ciclo presupuestario	2018-2021	Circulares	Oficina Nacional de Presupuesto MH/ME
24	1	Presupuesto con perspectiva de Género, una propuesta metodológica	2019	Documento	M. Hacienda
25	12	Informe de seguimiento de partidas identificadas como PPG	2019-2021	Informe	M. Hacienda
26	6	Publicaciones de la Dirección Nacional de Igualdad y Género relativas al PPG	2020-2021	Informe	M. Economía DNElyG
27	1	Plan de Igualdad de Oportunidades	2018	Documento	INAM

Iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en la Argentina

Ítem	Cant.	Nombre del documento	Año	Tipo de Documento	Organismo
28	3	Plan Nacional de Acción contra la violencia de género	2015-2016 y 2020	Documento oficial	INAM - MMGyD
29	4	Minutas reuniones intersectoriales	2018-19		INAM
30	1	Resolución conjunta creación de mesa interministerial	2020	Norma	MMGyD
31	1	Relevamiento de normativa provincial sobre PPG	2021	Informe oficial	MMGyD
32	2	Guía de análisis de presupuesto con perspectiva de género	2019	publicación	ACIJ
33	6	Análisis de la ejecución del presupuesto con perspectiva de género	2016-2020	Informe	Organizaciones de la sociedad civil
34	3	Minutas encuentros "Semana Presupuesto y Derechos"	2016-2020	Minutas	Organizaciones de la sociedad civil
35	12	Comunicados de Prensa	2015-2021	Comunicados de prensa	Diversas organizaciones de la sociedad civil
36	12	Informes de implementación compromiso, minutas de reuniones, documentos de evaluación	2017-2021	Documentos varios	AGA
37	3	Notas reclamo a autoridades		Documento	Diversas organizaciones de la sociedad civil
38	16	Comunicados y normas provinciales.		Comunicados, normas locales y documentos de trabajo.	Autoridades provinciales

MASCULINIDADES (IN)ESTABLES

Modalidades de intervención de los grupos psico-socio-educativos destinados a varones que ejercen o ejercieron violencia.

Las experiencias del Hospital Álvarez y de la Defensoría del Pueblo de la CABA

Esteban Alejandro Vaccher

Directora: Irma Colanzi

INTRODUCCIÓN

El abordaje de las masculinidades, en tanto una política pública, dentro de las estrategias de atención integral de las violencias por razones de género,¹ constituye el objeto de estudio de esta tesis. A efectos de analizar el lugar que tienen los espacios de atención a varones² que ejercen o ejercieron violencias, delimitamos como unidades de observación dos dispositivos de psicossocio-educativos (PSE de aquí en adelante) destinados a las masculinidades. En tal sentido, el objetivo principal es analizar las estrategias y modalidades de intervención en los grupos PSE del Hospital General de Agudos Dr. Teodoro Álvarez (Hospital Álvarez de aquí en adelante) y el Espacio de Psicoeducación en Conductas Violentas (EPECOVI de aquí en adelante) de la Defensoría del Pueblo, CABA, en el periodo 2019-2021.^{3 4}

Las violencias por razones de género representan una problemática social que constituye una violación a los derechos humanos que debe atenderse desde el Estado a través de políticas públicas, de forma integral. De esta manera, la atención y el acompañamiento de las mujeres y población LGBTIQ+, que están en situación de violencia, son tareas que deben llevarse adelante de forma inmediata y a través de la articulación de múltiples espacios institucionales. Del mismo modo, generar espacios para trabajar con varones, desde un enfoque de derechos humanos y de género, donde se garanticen servicios públicos de atención para el reconocimiento, la transformación y la reparación de las prácticas violentas.

Para abordar la problemática de las violencias, es necesario diseñar estrategias diversificadas de prevención desarrollando políticas, programas y acciones dirigidos al involucramiento de los varones en la lucha por la igualdad de género. Si bien se han registrado avances en materia de sanción y erradicación de la violencia de género en los diferentes ámbitos, se observa la ausencia de estrategias de

1 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en su recomendación general n° 19, afirma que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".

2 A lo largo de este documento utilizaremos el sustantivo "varones" para referirnos a varones cis que atraviesan este espacio, a su vez también se utiliza este término en lugar de "hombres" por el uso pretendidamente universal del término "hombre" como sinónimo de humanidad.

3 Con el objetivo de resguardar la identidad de los participantes de cada espacio se emplean nombres ficticios.

4 Las imágenes que ilustran esta tesis fueron producidas exclusivamente por la ilustradora y artista Romina Ferrer.

prevención, atención y seguimiento, en las cuales se vincule a la población masculina como lo son los dispositivos analizados en la presente tesis.

Para ello, definiremos en un primer momento cuál es el lugar de las masculinidades en los dispositivos de atención; en un segundo momento analizaremos las transformaciones subjetivas en el abordaje de la violencia; luego se describirán las estrategias llevadas adelante por la pandemia generada por el COVID-19, y, finalmente, se expondrá sobre la construcción de otras masculinidades libres de violencia a los efectos de pensar los desafíos en materia de políticas públicas.

De esta manera, la tesis se encuentra organizada en cuatro capítulos que presentan un eje transversal que es el abordaje de las masculinidades y sus definiciones técnicas en materia de políticas públicas frente a las violencias por razones de género.

1. Estudios sobre masculinidades

Los estudios de las masculinidades constituyen un campo disciplinar especializado que en los últimos años cobró mayor interés en la academia. Inicialmente se desarrollaron en países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá y el Reino Unido en la década de 1980, una vez que las luchas feministas ya habían establecido los debates en torno a la categoría de “género”. En este contexto, las demandas del feminismo de la llamada “tercera ola” reivindicaron la diversidad y las diferencias (sociales, étnicas, de clase, de orientación sexual o de religión) como ejes que contradicen las tradicionales ideas en torno a la mujer desde un único modelo.

En 1949, la filósofa francesa Simone de Beauvoir, en su libro *El segundo sexo*, enunciaba “no se nace mujer, se llega a serlo” (Beauvoir, 1949: 87). Esta conocida frase fue retomada para dejar en claro que la condición de género no se debe a las características biológicas de los cuerpos, sino que fundamentalmente se trata de una construcción social.

De este modo, los estudios sobre las masculinidades tratan de considerar el carácter histórico y situacional de la virilidad (Kimmel, 1997; Connell, 2006), al decir que –si bien la figura masculina es omnipresente, explícita o implícitamente, en los estudios de la historia de la humanidad– no existe un modelo único y universal de hombre, como parecía reconocerse hasta ese momento. Por ejemplo, al reseñar la historia de las civilizaciones, de sus actores notables y de sus grandes momentos, se analizó la calidad o las cualidades de las personas en su condición de líderes, héroes, estadistas, militares, científicos, artistas o demás roles “altamente” varoniles. Sin embargo, nada o muy poco se habló acerca de los hombres en sí mismos que, como tales, parecen invisibles. Entonces, los estudios de masculinidades comienzan a hablar del hombre como “el otro desconocido” (Badinter, 1993), con la intención de evidenciar que las concepciones sobre la masculinidad son variables en los diversos tiempos de la historia y en lugares específicos del mundo.

En ese sentido, el antropólogo David Gilmore es considerado una referencia común entre quienes cuestionan la universalidad de lo que significa “ser un hombre”. En su estudio *Hacerse hombre: Concepciones culturales de la masculinidad*

(1994), el autor compara los ideales de virilidad en sociedades tan diferentes como la Grecia Antigua, la de aborígenes de América del Sur y la estadounidense contemporánea, entre otras. La investigación de Gilmore revela la diversidad de rituales de iniciación y de paso, los múltiples cultos y prácticas de interacción, así como las particularidades de los lugares de la socialización, que exigen a los varones actuar como “hombres de verdad”. Señala que existe una “estructura profunda” o un imaginario de la masculinidad presente en el mundo, que se impone como “doctrina viril del logro” para luchar en condiciones adversas (superar lo naturalmente dado), sobrellevar la escasez de recursos (generar riqueza) y no tener miedo (confrontar el riesgo). Desde esta concepción, las diversas maneras de “hacerse hombre” terminan por contribuir tanto a la supervivencia y continuidad de los sistemas sociales como a la integración del individuo varón en su comunidad.

Con una mirada crítica podríamos decir que el autor supone que los varones se convierten en tales a través de la socialización entre sí. En este sentido, si bien las investigaciones sobre varones avanzaron en el campo académico, también es cierto que muchos de esos trabajos carecen de una perspectiva relacional de género. Es decir, a menudo, los estudios sobre masculinidad se caracterizan por no contemplar en sus análisis la relación de los hombres con las mujeres y con las diferentes formas de orientación sexual o de identidades de género.

En algunas de las aproximaciones a la temática de la masculinidad, parecen quedar implícitas las ideas de que “ser varón”, “demostrar serlo” y “demandar ser tratado como tal”, son imperativos funcionales que deben cumplirse mientras haya enemigos a los cuales vencer. Así, pareciera que la construcción de las masculinidades es resultado de los desafíos impuestos por la hostilidad del entorno y por determinantes de tipo biológico.

Frente a esto, otras posturas insisten en recuperar la conceptualización del género como una forma de ordenamiento social no biológico que estructura las relaciones de poder y que incorpora, sistémicamente, la relación entre las femiñidades y las masculinidades. El sociólogo francés Pierre Bourdieu propone algo en este sentido en su libro *La dominación masculina* (2000). Para él, el sistema de género y la división entre los sexos se construye a través de esquemas de percepción, de pensamiento y de acción presentes en el “orden de las cosas” (2000: 21), tanto en el mundo social como en los cuerpos y en los hábitos incorporados de la gente. El orden social que se retroalimenta con la dominación masculina “funciona como una inmensa maquinaria simbólica” (2000: 22) y se reproduce con la división sexual del trabajo, la segregación de las actividades, los usos de los espacios público-privados y los momentos de visibilidad asignados a cada uno de los géneros. Las estructuras de significación para “lo masculino” y “lo femenino”, orientan las construcciones de sentido para la totalidad de las prácticas sociales.

Cuando se incorpora el carácter relacional del género, se suele observar el sistema binario de códigos, positivo-negativo, que acompaña el proceso psíquico, social y cultural en la construcción de masculinidades. Con base en esos códigos, los varones adquieren rasgos de diferenciación respecto a lo que se considera “con menos valor”. De tal manera, la inclusión y permanencia en el grupo de hombres se basa en el mérito que se debe demostrar y al mismo tiempo se niega

la pertenencia a otro grupo. Según este razonamiento, los hombres en su construcción como sujetos sociales, aprenden, interiorizan y reproducen lo que no deben ser: no ser mujer, no ser homosexual y no ser un niño. En ese sistema de codificación, lo que subyace es una aversión hacia lo considerado débil, sentimental, abyecto, dependiente, inmaduro, blando y a todo lo que se supone tiene una connotación social y culturalmente desvalorizada o negativa.

Una mirada que igualmente se preocupa por el carácter relacional de la construcción de las masculinidades y las feminidades, es la que ofrece la socióloga australiana Raewyn Connell. La autora advierte que “el género significa práctica organizada en término de, o en relación a, la división reproductiva de personas en varones y mujeres” (Connell, 1987: 140). Así, considera que el estudio sobre las masculinidades no debería limitarse a la descripción del conjunto de rasgos típicos o al comportamiento promedio de un grupo, un colectivo o un ideal de hombre(s). Por su parte, el estudio de la masculinidad situada debería observar los procesos y las relaciones a través de las cuales los hombres y las mujeres viven ligadas al género. Dice Connell (2003) que la masculinidad “es un lugar en las relaciones de género, en las prácticas a través de las cuales los hombres y las mujeres ocupan ese espacio en el género, y en los efectos de dichas prácticas en la experiencia corporal, la personalidad y la cultura” (2003: 108-109).

Las relaciones de género están en los diversos ámbitos y elementos de socialización que se consideran fundamentales para definir las posiciones de las feminidades y las masculinidades, tales como: las tradiciones y costumbres, las prácticas laborales, los momentos de ocio, las formas de organización gremial y de militancia política, la concurrencia a espacios de consumo y eventos públicos, en la propia casa. En dichos ámbitos se establecen relaciones con diferencias y asociaciones de género complejas que superan la mera distinción entre lo público y lo privado.

Tal como propone Connell, el estudio de las masculinidades no sólo define tipologías de los comportamientos, rituales o costumbres de distintos individuos o grupos de hombres en los ámbitos de la vida que les son habituales (el hogar, el trabajo, el grupo de amigos, el ejército, el bar, el barrio, la cancha de fútbol, etcétera), sino que debe extenderse hacia el conjunto de prácticas y relaciones entre los hombres y con las mujeres, en la sexualidad y en otros espacios de la vida cotidiana.

Connell propuso el concepto *masculinidad hegemónica*, el cual se difundió ampliamente en los ámbitos académicos e incluso en los medios de comunicación. Para elaborar el concepto, la autora recupera los aportes de Antonio Gramsci con el fin de explorar los mecanismos de poder que permiten a un grupo –o a un modelo de masculinidad– exigir y sostener una posición de mando en la vida social basada en la combinación dinámica de coerción y consenso. Así, Connell (2003) define a la masculinidad hegemónica como: “La configuración de la práctica de género que incorpora la respuesta aceptada, en un momento específico, al problema de la legitimidad del patriarcado, lo que garantiza (o se considera que garantiza) la posición dominante de los hombres y la subordinación de las mujeres” (Connell, 2003: 117). Para la autora, en los niveles más altos de las instituciones

sociales –como el ejército, el gobierno y los negocios– se construyen y reproducen ciertas imágenes y representaciones convincentes de la masculinidad hegemónica, que refuerzan una estructura de poder patriarcal. La masculinidad hegemónica se constituye a través del sistema de dominación patriarcal, contra el cual discuten los movimientos feministas y los activismos por la diversidad sexual y la defensa de los derechos humanos.

2. Otras masculinidades relacionadas con la hegemónica

Ahora bien, la distribución desigual de poder en las sociedades patriarcales no sólo se da entre hombres y mujeres, sino también entre los mismos hombres. Connell identifica que las masculinidades (en plural) son sujeto de estratificaciones jerárquicas entre los varones según participen o no de procesos de hegemonía, subordinación, complicidad y marginación. Cabe destacar que estos otros modos de ejercer la masculinidad están siempre en relación dialógica con las formas de masculinidad hegemónica.

La *masculinidad subordinada* se refiere a la dominación que ejerce un grupo de hombres sobre otros. Un ejemplo de ello sucede con las acciones y expresiones de estigmatización, reprobación y violencia que ejercen o ejercieron los varones heterosexuales hacia los varones homosexuales. La subordinación de los hombres gays por los heterosexuales alcanza tanto la esfera íntima como la cultural y la política. En este sentido, son los boicots hacia los gays en el ámbito de la familia o el trabajo, o bien la persecución y la caracterización como “enemigos” que les asignan algunos sectores conservadores en los gobiernos, los partidos políticos y las instituciones religiosas. La *masculinidad hegemónica* suele desechar simbólicamente todo rasgo de feminidad. Así, las expresiones de subordinación en la masculinidad también son parte de la construcción de sí mismos que hacen los hombres que se asumen y reconocen como heterosexuales. En el entorno social, el desprecio hacia la mujer y hacia lo “femenino” o “afeminado” se hace presente a través de muecas y palabras aisladas. Además, cuando la misoginia y la homofobia se fomentan y exacerban, se abren las puertas a la violencia que motivan crímenes de odio –lesiones físicas, violaciones, asesinatos– que, como sabemos por noticias que nos llegan frecuentemente por distintos medios, a menudo no son denunciados ni correctamente atendidos por las instituciones responsables de la impartición de justicia. En la escala de sometimiento impuesta por el modelo hegemónico de masculinidad, igual pueden incluirse a los hombres “inmaduros” (infantiles) o “débiles”, clasificaciones denigratorias de las que se desprenden innumerables adjetivos que denotan el abuso: pendejo, puto, niña, negro, maricón, friki, gil, etcétera.

Connell (2003) refiere también a las masculinidades cómplices que acompañan a la masculinidad hegemónica, para referirse a los hombres que sin estar al frente de las estructuras de poder que sostienen el patriarcado, aprovechan los beneficios de la masculinidad hegemónica. En este sentido, debemos reconocer que los hombres, por el sólo hecho de ser reconocidos socialmente como tales desde su nacimiento, gozan relativamente de mayores privilegios que las mujeres. Esto

puede conducir hacia una paradoja, ya que los varones se encuentran permanentemente sometidos a la presión social del cumplimiento del “deber ser hombre”, para satisfacer expectativas de liderazgo y prestigio, de poder adquisitivo, de proyección, de desempeño sexual, de aptitud para el combate y para el ejercicio de la violencia. Como señaló Bourdieu, “el privilegio masculino no deja de ser una trampa... el ideal imposible de la virilidad es el principio de una inmensa vulnerabilidad” (Bourdieu, 2000: 68).

Las masculinidades que son cómplices de la hegemónica, no necesariamente se sitúan en una posición de poder institucional de dominación hacia las mujeres, las masculinidades subordinadas o hacia la femineidad en general. La complicidad con la masculinidad hegemónica puede aparecer sin ser explícita con agresiones físicas, sexuales, psicológicas, económicas o de cualquier otra índole. Muchas de las actitudes y comportamientos de la relación entre hombres y mujeres, se enmarcan por cierta violencia sutil y seductora (Fernández, 1993). Esta relación de dominación/subordinación se manifiesta mediante mecanismos de control del empleo del tiempo y de dominio privativo de espacios, con formas inequitativas de distribución del trabajo doméstico y los recursos salariales, con la descalificación de competencias y la desaprobación de opiniones, con la vigilancia y prohibición de relaciones de amistad o para la concurrencia a ciertos lugares, entre muchos otros actos –en ocasiones casi desapercibidos o encubiertos por atributos seductores– que llegan a considerarse como “lo normal” y “lo esperado” en el relacionamiento entre hombres y mujeres.

Otra forma de las formas en que el género dominante se configura en la práctica es a través de las masculinidades marginadas. Éstas reflejan una forma de autoridad que evidencia la intersección de estructuras de poder en una sociedad, como el género, la clase social y la raza. Por ejemplo, en un contexto donde el grupo que detenta el poder económico y político está conformado mayoritariamente por descendientes de migrantes europeos, las masculinidades de otros orígenes nacionales o étnicos desempeñan un papel simbólico, “marginal” y hasta cierto punto variable, en la construcción de género del grupo dominante. Las masculinidades marginadas se enmarcan por las tensiones y contradicciones propias de la relación dinámica entre las masculinidades de las clases dominantes y las subordinadas. En nuestro ejemplo, en determinadas coyunturas históricas, el origen étnico de poblaciones indígenas puede ser reivindicado como referente de identidad, de heroísmo y de orgullo patriótico para los hombres hegemónicos. Sin embargo, ciertos estereotipos que asocian a comunidades indígenas con un “atraso” respecto de la norma cultural dominante también se pueden poner en juego como atributos negativos en la configuración de la masculinidad hegemónica, derivando en actitudes de menosprecio y desaprobación. La propuesta de Connell representa una forma de estudiar las configuraciones de la práctica social que emergen o se repliegan en situaciones particulares. Por decirlo de otro modo, un individuo, ya sea un hombre o un grupo de hombres, puede(n) tener distintas interacciones, situaciones y momentos.

3. Subordinación, complicidad y marginación

Para ilustrar lo anterior, podríamos pensar en la vida diaria de un varón, y reflexionar cómo es posible ejercer una masculinidad hegemónica en la relación con la mujer en el ámbito doméstico, pero ser subordinado en la escala jerárquica de virilidad en el trabajo. El mismo varón puede fomentar la complicidad con la masculinidad hegemónica de la dominación y la exclusión de las mujeres en los encuentros entre amigos o en las pautas de conducta que transmite hacia sus hijos. Igualmente, en algún otro contexto, la configuración de la práctica de género puede colocar la masculinidad en el lugar del marginado cuando, por ejemplo, se establece un estigma social racial o clasista para el individuo-hombre que transita por un barrio que le es ajeno o desconocido, o cuando, por cualquier motivo, establece su residencia en un lugar distinto al de su origen.

En este recorrido se desarrolló la idea de que las masculinidades son construcciones sociales, esa misma definición incluye las posibilidades de modificar ese orden y la situación de dominación patriarcal para erradicar las formas actualmente legitimadas de “ser hombre”. No es una tarea sencilla pero la propia historia nos dio muestra de que las imágenes y representaciones –que construyen a los hombres como patriarcas, guerreros y proveedores– responden a demandas sociales y culturales, que de hecho han variado con el tiempo y debido a los distintos contextos y relaciones de poder. Los hombres pueden optar por no aceptar el estereotipo convencional y renunciar a la “obligación” de mantener una fachada fiel a las expectativas sociales de masculinidad hegemónica.

Si “el deber ser” se impone como carga sobre los varones para demostrar la hombría, gestionar prácticas en contrasentido con las que ordena la configuración de género dominante es también un reto constante. Las simples demostraciones de afectividad y emotividad o las mínimas acciones que intentan repartir equitativamente la realización de tareas domésticas, junto con otras prácticas consideradas “afeminadas” o de “poco hombre” permanecen todavía bajo la crítica social y llegan a incitar sospechas –aunque cada vez menos explícitas o encubiertas como chistes o bromas– acerca de si se es o no lo “suficientemente hombre”.

En ese sentido, la propia Connell ha considerado las potencialidades transformadoras de “la masculinidad que protesta”, para referirse a aquellos comportamientos y representaciones que no aprueban ni asimilan el modelo hegemónico de masculinidad ni las pautas de complicidad. Las características de complejidad y multiculturalidad de las sociedades contemporáneas, las revelan como arenas propicias para que se manifiesten y entren en disputa las masculinidades alternativas, heterogéneas, divergentes, disidentes o, como se han dado en llamar genéricamente, las “nuevas masculinidades”. Esos cambios en las maneras de “ser” y “hacerse” hombres, corresponden a veces a alguna masculinidad reactiva; es decir, cuando se redefinen derechos y posiciones sociales la masculinidad se desestabiliza y se transforma.

Michael Kaufman ha enunciado con claridad que “el patriarcado no es sólo un problema para las mujeres” (1995: 81). En efecto, el patriarcado es una estructura profunda que determina por igual las condiciones de las prácticas de género

en las esferas de la producción y de la reproducción; en las relaciones de poder y de dominación/subordinación; así como también en las relaciones de afecto, de emotividad y de sexualidad.

Por su parte, el feminismo en la década de 1970 ya había dejado claro que el pensamiento es acción y la teoría es política. La conocida frase de Kate Miller⁵ “lo personal es político”, resume la afirmación de una postura que rompe con las visiones parciales que escinden las distintas esferas de la vida social y que invita a generar cambios en la práctica. El compromiso feminista de construir desde lo cotidiano una cultura de equidad e igualdad para hombres y mujeres, que erradique las estructuras de la dominación patriarcal, de a poco comienza a estar presente también en las reflexiones que los hombres llevan a cabo para su propia construcción como tales, en tanto sujetos de género.

4. Marco teórico

Los estudios de género, de masculinidades, feministas y la teoría cuir⁶ constituyen el corpus teórico que sustentó la indagación de esta tesis. Como categoría de análisis, el concepto de género fue propuesto por John Money (1955) que desarrolla el concepto de “rol de género” para describir los comportamientos asignados socialmente a los varones y a las mujeres. Una década después, Stoller (1968) definió la “identidad de género”, que no es determinada por el sexo biológico, sino por el hecho de haber vivido desde el nacimiento las experiencias, ritos y costumbres atribuidos a cada género. A mediados de 1970 empieza a utilizarse en las ciencias sociales de habla inglesa como una categoría con una determinada significación. Diez años más tarde comienza a usarse en textos en español, también para cuestionar las explicaciones biológicas como las únicas posibles sobre las diferencias entre los sexos. Lo cierto es que se trata de una categoría con diversos usos y acepciones. Vinculada, sin embargo, a otras nociones como clase social, raza, etnia, religión, edad, identidad sexual.

Joan Scott (2008) plantea que el término género puede ser empleado para referirse a las formas en que se conciben las relaciones entre varones y mujeres, pero ni las relaciones ni los “varones” y “mujeres” deben tomarse como idénticos en todos los casos, por el contrario, es fundamental cuestionarse todos los términos y hacer un análisis histórico de los mismos. En este sentido, la autora sostiene que “varones” y “mujeres” son categorías variables desde un punto de vista histórico, el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos. De esta manera, se la concibe como una forma primaria de relaciones significantes de poder.

En términos generales, por género se entiende la interpretación social e histórica de la diferencia sexual. Ello da lugar a un conjunto de representaciones sociales, prácticas, discursos, normas, valores y relaciones que dan significado a la conducta de las personas en función de su sexo. Como resultado, el género estructura

⁵ En 1970, Kate Millet publicó “Política sexual”, el libro que hizo a partir de la tesis doctoral que leyó en la Universidad de Oxford de 1969.

⁶ Se utiliza el término cuir en función de una posición decolonial.

la percepción y la organización concreta y simbólica de la sociedad. Ahora bien, puede ocurrir que socialmente se valoren los atributos o las representaciones de uno de los sexos en detrimento del otro, allí estamos en presencia de desigualdad de género. Esto se debe a que el género está en estrecha vinculación con las relaciones de poder, esto es, el género estructura relaciones asimétricas de poder entre mujeres y varones. De esta manera, en la mayoría de los contextos los varones ocupan los cargos de jerarquía y ganan más salarios que las mujeres.

En este contexto, las demandas del feminismo de la llamada “tercera ola” reivindicaron la diversidad y las diferencias (sociales, étnicas, de clase, de orientación sexual o de religión) como ejes que contradicen las tradicionales ideas en torno a la mujer desde un único modelo.

Simone de Beauvoir (1949) deja en claro que la condición de género no se debe a las características biológicas de los cuerpos, sino que fundamentalmente se trata de una construcción social. Luego Butler (2007) menciona que el género sería performativo lo que implica una actuación reiterada y obligatoria en función de unas normas sociales que nos exceden. La actuación que podamos encarnar con respecto al género estará signada siempre por un sistema de recompensas y castigos. La performatividad del género no es un hecho aislado de su contexto social, es una práctica social, una reiteración continuada y constante en la que la normativa de género se negocia. En la performatividad del género, el sujeto no es el dueño de su género, y no realiza simplemente la *performance* que más le satisface, sino que se ve obligado a “actuar” el género en función de una normativa genérica que promueve y legitima o sanciona y excluye. En esta tensión, la actuación del género que une deviene el efecto de una negociación con esta normativa.

De este modo, Flores (2013) propone desde la categoría de disidencia sexual poner en debate el marco de inteligibilidad planteado por Butler (2007) del género, en lo que respecta a la noción de identidad del género. De esta manera, la perspectiva de género y la disidencia sexual en las ciencias sociales nos condujeron hace décadas a la problematización de lo que se entiende como “normal”, “normalizado”, y que analíticamente ha sido considerado como dominante, hegemónico, etc. El campo de la disidencia sexual lleva, casi inexorablemente, a la problematización de la masculinidad y las masculinidades. El término reconoce que en las relaciones de género culturalmente construidas se producen ciertas normatividades sobre lo que significa ser varón, en este caso, y que esos modos de ser/parecer/actuar producen y expresan relaciones de poder.

“CUANDO SALEN EN LAS NOTICIAS LOS FEMICIDIOS, Y ESTOY VIENDO CON MI PAREJA, ME SIENTO UN HIPÓCRITA PORQUE SOY PARTE DE ESE SISTEMA”.¹

ANÁLISIS DE MODALIDADES DE INTERVENCIÓN EN DISPOSITIVOS DE ATENCIÓN A VARONES QUE EJERCEN O EJERCIERON VIOLENCIA

1. Introducción

En este capítulo se analizan los abordajes PSE orientados a varones que han ejercido y/o ejercen violencias contra sus parejas mujeres. Se hará hincapié en los desafíos de las intervenciones técnicas, de sensibilización y clínicas de estos dispositivos grupales. Es pertinente explicitar que cuando hacemos referencia al término “varones” nos remitimos específicamente a los varones cis género, es decir, que identifican su genitalidad con su identidad de género.

A los efectos de presentar las dimensiones transversales de análisis del capítulo, consideraremos en primer lugar, la categoría género (De Barbieri, 1993; Connell, 1987; Serret, 2011), que visibiliza un conjunto de dimensiones estructurales, políticas, institucionales, normativas, simbólicas y subjetivas. Esta categoría relacional e histórica, permite diferenciar e inteligir a las personas según el sexo, la identidad de género, la clase social, la edad, la pertenencia étnica y la orientación sexual. En segundo lugar, otra dimensión de análisis transversal refiere al enfoque de género, que situamos en las herramientas de los dispositivos de atención de varones cis. En esta línea, partiremos de la noción de régimen de género (Connell, 1997), que nos posibilita comprender la jerarquización de las diferencias sexo-genéricas y cómo este posicionamiento desigual produce, sostienen y legitima los actos violentos, que se suscitan en las relaciones interpersonales. A su vez, se analiza desde la teoría cuir la matriz de inteligibilidad heterosexual y la identidad de género como *performance*.

En función de la perspectiva de género, nos interesa señalar la dimensión del poder y cómo los varones, destinatarios de estos dispositivos, ejercen violencias contra sus parejas para desplegar prácticas de poder y un control absoluto en lo que hacen, en lo que piensan y en lo que sienten. En los grupos observados de ambos espacios se podía visualizar a través de los comentarios realizados por los participantes como se hacía uso del poder y del control para poder concretar sus

¹ Nota de campo del Espacio Grupal de Espacio de Psicoeducación en Conductas Violentas, 16/2/2020.

deseos, para legitimar su virilidad, para ejercer su sexualidad o simplemente por la necesidad de imponerse. En este sentido, luego de los primeros meses de participación en el espacio Emiliano reflexiona sobre este aspecto: “De a poco fui entendiendo la violencia psicológica que ejercía con mi ex pareja para que en definitiva se haga lo que yo quería, era una manera de imponerme”.² Las intervenciones con enfoque de género permiten identificar la dimensión del poder en los vínculos relacionales de violencias, tanto en relación con las parejas y también con sus hijos.

2. El Espacio de Psicoeducación en Conductas Violentas y el Hospital Álvarez³

El EPECOVI, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue creado en noviembre del 2019. Se denota en la Ley 3 de la Ciudad que regula el funcionamiento de dicha institución y la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, que contempla el trabajo con varones a través de programas de reeducación.⁴ Mientras que el dispositivo para varones que ejercen o ejercieron violencia del Hospital Álvarez depende del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, esta experiencia, cuenta con el antecedente del Hospital de Emergencias Psiquiátricas Marcelo Torcuato de Alvear donde se conformó el primer programa con estas características en el año 1991 (Payarola, 2015).

Además, los profesionales que llevan adelante el dispositivo del Hospital Álvarez forman parte del Comité para el estudio, prevención, detección y tratamiento de la violencia familiar, laboral, infantil y de género de dicha institución.⁵ El espacio se desarrolló dentro del Departamento de Salud Mental hasta mediados del actual año, donde pasó a depender de la División del Servicio Social a cargo de la Lic. Amalia Barcan.

Los dispositivos analizados presentan equipos transdisciplinarios, por ejemplo, el equipo de EPECOVI está conformado por una psicóloga, un psicólogo, una trabajadora social y psicóloga a la vez, un trabajador social, una trabajadora social y un estudiante de comunicación social, que realiza las tareas de articulación con las diferentes instituciones que hacen las derivaciones. En la actualidad, hay dos grupos conformados: uno con nueve y otro grupo que tiene ocho participantes, ambos coordinados por duplas mixtas y transdisciplinarias. En el Hospital Álvarez, desde el año 2010, el equipo está conformado por un psicólogo, una psicóloga social y una trabajadora social. Poseen solo un grupo de diez participantes

2 Nota de campo Grupo EPECOVI – 29/06/2021.

3 La información de ambos espacios fue relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Anibal Muzzin coordinador del dispositivo del Hospital Álvarez y a la Lic. Sandra Zimmermann, coordinadora de EPECOVI.

4 Capítulo III, Art. 10 Inc. 7. “El Estado nacional deberá promover y fortalecer interinstitucionalmente a las distintas jurisdicciones para la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las mujeres que padecen violencia y a las personas que la ejercen, debiendo garantizar: Programas de reeducación destinados a los hombres que ejercen violencia”.

5 El Comité tiene como objetivo promover y facilitar los procesos que conduzcan a la detección, contención, prevención y asistencia de situaciones violentas de los usuarios.

desde julio del 2010 manteniendo el mismo día y el mismo horario,⁶ este grupo funcionaba semanalmente de manera presencial hasta antes de la pandemia generada por el COVID-19. Cabe aclarar que dentro de los dispositivos grupales PSE para varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género hay 2 tipologías diferentes: abiertos y cerrados. Los abiertos los participantes pueden ingresar en cualquier momento del año, dura un año (como mínimo), con frecuencia semanal y, principalmente, las derivaciones provienen del fuero civil. Mientras que los cerrados empiezan y terminan los mismos participantes, no se permiten ingresos nuevos, duran cuatro meses, de frecuencia semanal y las derivaciones principalmente son del fuero penal. Tanto EPECOVI como el Hospital Álvarez llevan adelante dispositivos con la modalidad abierta. Sin embargo, en el 2013 el Hospital Álvarez tuvo dos grupos de los denominados cerrados, fueron 13 encuentros realizados en el marco de lo que se llamó Proyecto Barcelona.⁷

Cuando nos referimos a la transdisciplina, hablamos de una forma de organización y construcción de conocimientos en base a la conjunción de disciplinas, teniendo en cuenta lo que está entre esas disciplinas, lo que las atraviesa y lo que está más allá de ellas (Morin, 1984). Tanto en el Hospital Álvarez como en EPECOVI, las profesiones de los coordinadores son Psicología y Trabajo Social. La coordinación mixta es fundamental para que los coordinadores estén atravesados por la equidad de género. Esta perspectiva, además de especialización en la temática, es necesaria que funcione como eje transversal en la teoría y en la práctica (Payarola, 2019). Teniendo en cuenta este aspecto, comprendemos que la intervención ya surge desde la conformación de la dupla coordinadora. Mostrar roles complementarios, flexibles y cambiantes desde las propias intervenciones permite poner en tensión las creencias preexistentes de cada varón que asiste al espacio. En este sentido, la coordinadora del EPECOVI interviene en el grupo: “Ustedes por ser hombres no saben lo que es sentir miedo cuando caminas en una calle oscura a la noche o tener miedo siendo adolescente de subirse a un colectivo porque sabías que te iban a apoyar”.⁸ Al ser una dupla mixta permite realizar intervenciones específicas atravesadas por el género.

En el período de ASPO, como medida preventiva decretada por el Gobierno Nacional⁹ frente a la pandemia por COVID-19, el Hospital Álvarez realizó acompañamientos individuales telefónicos hasta fines del mes de agosto del 2020. En esa fecha comenzaron con reuniones quincenales por la plataforma Zoom y en marzo del 2021 los encuentros se realizan semanalmente en la misma modalidad virtual. En este aspecto, que se desarrollará en profundidad en el capítulo tres, se diferencia del EPECOVI, que en marzo de 2020 comenzaron con las entrevistas de admisión individuales presenciales y en septiembre del mismo año comenzó a funcionar el espacio grupal de manera virtual con 5 participantes.

6 Viernes de 8:30 a 10:00 hs.

7 El Proyecto Barcelona fue una iniciativa del Ministerio Público Fiscal que quiere llevar adelante para bajar los niveles de reincidencia. Se desarrolló durante 4 meses donde psicólogos y trabajadores sociales coordinaban grupos de hospitales públicos. Allí acudían varones por indicación de un juez.

8 Nota de campo EPECOVI – 15/06/21.

9 Decreto 297/2020 que establece el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Decreto 125/2021 que establece el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

En este sentido analizamos la trayectoria de un dispositivo que lleva más de diez años en funcionamiento y otro que comenzó grupalmente de manera virtual¹⁰. En relación a este aspecto, la coordinadora del EPECOVI menciona:

Además, ambos espacios realizan reuniones de equipo y supervisiones. Se entiende a la supervisión como un proceso de orientación, evaluación, seguimiento que realiza un profesional para un equipo de trabajo con el fin de lograr mejores intervenciones (Aguilar Ibañez, 1994). De esta manera, resulta un instrumento central para sostener las tareas de los equipos que coordinan, especialmente en las etapas fundantes. Contar con una mirada externa que facilite detectar las situaciones más complejas. No solo se abordan los aspectos profesionales, sino que también se aloja la dimensión humana, por lo cual al tener en cuenta los efectos que la tarea puede ocasionar en cada integrante del equipo la supervisión es una política de cuidado para cada profesional. En este sentido la coordinadora del EPECOVI menciona:

A veces necesitamos parar y tener la mirada de otro; por eso, la supervisión. La mirada de otro es muy importante; yo nunca digo que somos uno; para mí, somos cinco que estamos articulando, pero la mirada de un otro que está más lejos nos da muchísimo sustento y es maravilloso. Las reuniones de supervisión son semanales.¹¹

En la misma línea de análisis, el coordinador del Hospital Álvarez cuenta cómo se fue desarrollando la supervisión desde que comenzaron a trabajar en el abordaje con varones que ejercen o ejercieron violencia:

Nosotros desde el 2010 fuimos supervisados por elección mía, desde el 2010 al 2017 con el Lic. Mario Payarola, y a partir de febrero del 2018 hicimos un cambio en la supervisión con el Lic. Marcelo Romano. En las supervisiones trabajamos sobre las intervenciones grupales, sobre el equipo, sobre los sujetos y sobre el programa del Espacio. Estamos revisando nuestras prácticas constantemente y lo tenemos diferenciado en esos tres/cuatro momentos. Es una vez por mes, la mayoría fue así, el año pasado fue semanal y fue el momento más rico que tuvimos.¹²

Ambos se encuentran diseñados como PSE esto alude a la voluntad de trabajar desde una perspectiva multidimensional, siguiendo el modelo ecológico de Bronfenbrenner (1987). El coordinador del Hospital Álvarez desarrolla las conceptualizaciones respectivas a estas dimensiones:

Nosotros como equipo autónomo que nos basamos en 4 paradigmas de trabajo: el cognitivo, el conductual, el interaccional sistémico y el psicodinámico. De esta manera, entendemos que las personas que están participando de este grupo son participantes y no pacientes. A su vez, estas 4 dimensiones hay que verlas dentro del modelo ecológico que tiene que ver con una mirada compleja de una multidimensionalidad que sucede con el sujeto en el aquí y ahora.¹³

10 Funciona semanalmente en encuentros de 90 minutos vía plataforma Zoom. En Anexo el protocolo de actuación para la virtualidad.

11 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 a la Lic. Sandra Zimmermann.

12 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de mayo de 2021 al Lic. Anibal Muzzin.

13 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de mayo de 2021 al Lic. Anibal Muzzin.

Por su parte, el EPECOVI apunta a la necesidad de profundizar acciones de concientización para producir un cambio cultural respecto a la violencia por razones de género. En este sentido, desde la coordinación destacan:

El equipo se basa en el cambio cultural, ponemos el énfasis y el acento en lo difícil que es desaprender porque aprender es fácil cuando somos chicos somos esponjas, aprendemos fácil. Para avanzar a una sociedad donde haya paridad y el hombre y la mujer caminen la misma senda, lo importante es desaprender conductas que tienen que ver con patrones aprendidos y aprender nuevas conductas saludables.¹⁴

De esta manera, pudimos ir caracterizando e identificando ciertas similitudes y diferencias de ambos espacios. En el siguiente apartado analizamos cómo se accede al Hospital Álvarez y al EPECOVI.

3. ¿Cómo acceden los varones a estos espacios?

Como venimos analizando, estos espacios se desarrollan en formato grupal, a excepción de la entrevista de admisión que se realiza de manera individual con cada derivación que se acepta en el dispositivo. Como veremos en este apartado, el objetivo de esta instancia es evaluar la incorporación o no del consultante al espacio grupal.¹⁵

Tanto el EPECOVI como el dispositivo del Hospital Álvarez, reciben derivaciones de la justicia civil, penal o contravencional¹⁶ o varones que acceden y solicitan asistencia sin denuncia previa. También reciben consultas institucionales de diferentes espacios¹⁷ en los cuales se brindan charlas, encuentros, talleres sobre el trabajo realizado. Ambos espacios tienen los mismos criterios de admisión y de exclusión. No admiten homicidas ni femicidas, agresores sexuales de las infancias, varones con perfiles altamente psicopáticos y varones en situación de consumo problemático de sustancias sin tratamiento paralelo comprobable. Estos criterios son los que se tienen en cuenta a la hora de pensar la grupalidad en relación con cada varón que accede al espacio. A través de esta primera evaluación que es la entrevista de admisión, se debe descartar entonces la presencia de estas otras problemáticas. En este sentido, los varones que presentan rasgos de personalidad psicopática no ingresan al dispositivo grupal porque al no poder reconocer el daño producido, no pueden realizar modificaciones posteriores. Aníbal Muzzin explica:

14 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 a la Lic. Sandra Zimmermann.

15 En el anexo se adjunta el formato de la entrevista de admisión de ambos espacios.

16 Organismos que realizan derivaciones: Juzgados, Fiscalías, Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal, Patronato de Liberados, Ministerio Público Fiscal, Patrocinio Jurídico gratuito de la Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Centros de Salud, entre otras instituciones.

17 EPECOVI, en particular, en su proceso de difusión tuvo contacto y recibió derivaciones de: Agrupación Varones Antipatriarcales de la CABA, Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Agrupación Desarmarnos, Agrupación Aula Vereda, Ministerio de Justicia, Fundación Avon, Agrupación La Barriada, Área de géneros de la Asociación de Trabajadores del Estado Seccional Capital, APUBA - Asociación del Personal de la Universidad De Buenos Aires, Línea "Hablemos" del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual.

Si niega todo por más que nosotros le expliquemos, al no tener ningún reconocimiento no podría ingresar porque es probable que lo que tenga desarrollado es el alto índice de psicopatía tratamos de determinar sin ningún test en particular para analizar el estado de gravedad pura de su índice psicopático por lo cual no sería posible desarrollar un empatía, que se ponga en el lugar del otro... no habría arrepentimiento, culpa por ese ejercicio de violencia por ende no cumpliría con el ciclo de la violencia porque no habría ni siquiera un estallido... es gente que planea lo que hace, se podría decir que hasta goza de ese ejercicio de violencia que hace, para poseer a la otra persona como objeto.¹⁸

La dupla profesional que se encuentre a cargo de este proceso podrá, en base a esta evaluación diagnóstica, tomar diferentes resoluciones:

- ▶ Si no se presentan características excluyentes y se evalúa que el varón cumple con los requisitos necesarios para integrar el dispositivo grupal se procede a su ingreso.
- ▶ En el caso que no se cuente con los elementos suficientes como para arribar a una evaluación definitiva, se puede incorporar al varón comunicándole que este ingreso es de carácter condicional, que estará un tiempo limitado para poder evaluar la situación y si el espacio grupal es el apropiado a su situación.
- ▶ En el caso que se presenten características excluyentes, se realiza la derivación correspondiente al organismo o institución que pueda abordar la problemática (por ejemplo, al área de Adicciones, Salud Mental, entre otros).
- ▶ En caso de que el varón haya sido derivado por la justicia, se informa a la institución que lo derivó que no cumple con los requerimientos para poder ingresar al dispositivo.

A su vez, para ingresar es requisito: ser mayores de 18 años, haber ejercido violencia de género en el ámbito de la pareja, tener un mínimo de reconocimiento de la violencia ejercida (como se mencionó anteriormente), demostrar compromiso y constancia con el Espacio. Este último aspecto es explicitado en el encuadre de trabajo de los espacios desde el inicio, en el caso de EPECOVI (dada la virtualidad) se les hizo firmar un compromiso donde se manifiesta que “para mantener regularidad en la asistencia el límite de asistencias sin justificar es de dos (2) por año. Si se determina que la inasistencia no está debidamente justificada, se dará la baja del programa sin derecho a reingreso”.¹⁹ Por lo cual la asistencia es un factor determinante para la permanencia en el espacio a tener en cuenta como así también la participación con intervenciones para dentro del mismo. Podemos ir analizando que aquellos varones que demandan el espacio son varones que se encontraron involucrados en situaciones de ejercicio de violencias por razones de género.

La instancia de admisión al espacio grupal consta de una serie de preguntas²⁰ que se trabajan en el marco de tres a cinco entrevistas. El objetivo es ahondar en diferentes aspectos: datos personales, el origen de la asistencia, antecedentes de violencia en la familia, antecedentes personales de violencia, roles de género, esfera laboral, aspectos de la salud, sexualidad y las expectativas frente a la asistencia. En ese momento, la pareja coordinadora del grupo realiza una evaluación situada

18 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de mayo de 2021 al Lic. Anibal Muzzin.

19 Protocolo y Consentimiento Informado que se encuentra en el Anexo.

20 Anexo.

del varón y analiza las condiciones para el acceso al grupo. Es preciso evaluar en el primer contacto el nivel de motivación para el cambio, así como el riesgo que reporta de acuerdo al grado de registro de la violencia ejercida, porque la protección de la mujer y niños que se encuentren en esa situación de violencia resulta prioritaria en este contexto.

A su vez, como ya se mencionó, el límite de inasistencias sin justificar es de dos por año. Si se determina que la inasistencia no está debidamente justificada, se da la baja del programa sin derecho a reingreso. Les participantes al ingresar al grupo firman un consentimiento informado y una nota de confidencialidad.²¹ Como monitoreo y evaluación parcial cada seis meses se realiza un informe de la evolución del programa por sus responsables. En esa instancia, se revisan el desarrollo y se considerará la realización de ajustes conforme al resultado obtenido. También como seguimiento y evaluación de los varones que asisten al espacio se realizan entrevistas con las parejas de dichos varones que participan del grupo.²²

4. “Hola, mando mensaje por el curso o capacitación... por el tema del psicólogo, me está pidiendo mi abogado que me incorpore”²³

Hasta aquí vimos cómo acceden los varones a estos espacios, que requisitos de admisión y criterios de exclusión tiene cada espacio. Muchos de los varones que acceden no saben bien qué tienen que hacer o a dónde tienen que acudir. Además de lo destacado en el título de este apartado muchos mandan mensajes consultando por el taller de género que “lo manda el juez”. En este sentido, resulta interesante poder indagar sobre las características de las posiciones y lugares de enunciación de estos varones que solicitan ingresar a los grupos. Para entender quiénes llegan es preciso definir conceptualmente qué se entiende por violencias, género y con qué modelos teóricos y técnicos se interviene.

Los dispositivos de abordaje de varones tienen como premisa la definición de las violencias como estrategia sistemática de legitimación del sistema patriarcal. No se define la agresión y las violencias, en sus múltiples modalidades, como una enfermedad, sino como producto de una sociedad patriarcal que se sostiene en el machismo, desde donde son (somos) sociabilizadas. Según Vacca y Coppolecchia (2012) el patriarcado hace referencia a lo siguiente:

un sistema político que institucionaliza la superioridad sexista de los varones sobre las mujeres, constituyendo así aquella estructura que opera como mecanismo de dominación ejercido sobre ellas, basándose en una fundamentación biologicista. Esta ideología, por un lado, se construye tomando las diferencias biológicas entre hombres y mujeres como inherentes y naturales. Y por el otro, mantiene y agudiza estas diferencias postulando una estructura dicotómica de la realidad y del pensamiento (2012: 60).

Se entiende a la violencia, o mejor dicho, el acto violento, como el abuso del desequilibrio de poder y que se juega en el cuerpo del otro produciendo algún tipo de daño (físico, psicológico, económico, político u otro). Sin embargo, para que

21 Anexo.

22 EPECOVI realiza estas entrevistas cada 3 meses y el Hospital Álvarez cada 6 meses.

23 Mensaje enviado por Whatsapp al celular institucional de EPECOVI – 08/04/2021.

la conducta violenta sea posible, tiene que darse una relación asimétrica de poder, que puede estar definido culturalmente por el contexto u obtenido a través de maniobras interpersonales de control de la relación. De esta manera, la posición de género resulta uno de ejes cruciales para analizar dónde circulan las desigualdades de poder, entendiendo a la familia, como uno de esos ámbitos en el cual se manifiesta (Bonino, 1995).

La obra de Judith Butler (2007) se considera una de las autoras más destacadas de la teoría *queer*, cuyos primeros aportes se registraron en los años noventa. Esta expresión es adoptada por otros referentes como, Eve Kosofsky Sedgwick, Michael Warner y Paul Preciado. Estos estudios parten de la consideración de que la orientación sexual y la identidad sexual o de género de las personas son el resultado de una construcción social y que, por lo tanto, no existen papeles sexuales esenciales o biológicamente inscritos en la naturaleza humana, sino formas socialmente variables de desempeñar uno o varios papeles sexuales. Como menciona Butler (2007), la estabilidad del género, que es la que vuelve inteligibles a los sujetos en el marco de la heteronormatividad, depende de una alineación entre sexo, género y sexualidad. Esta alineación ideal es cuestionada de forma constante. No quiere decir que el sexo no exista, sino que la idea de un “sexo natural” organizado en base a dos posiciones opuestas y complementarias es un dispositivo mediante el cual el género se ha estabilizado dentro de la matriz heterosexual que caracteriza a nuestras sociedades. Siguiendo esta línea, señala que el género es performativo, que no se expresa mediante acciones, gestos o habla, sino que la *performance* de género produce la ilusión retroactiva de que existe un núcleo interno de género. De modo tal que la performatividad produce el efecto de una esencia o disposición genérica verdadera, original o perdurable. El género, entonces, se produce como una repetición ritualizada y ese ritual es impuesto socialmente gracias a la heterosexualidad preceptiva y hegemónica.

Los aportes de Diana Maffia y Mauro Cabral (2003) problematizan la política identitaria de género, desde una perspectiva de intersexualidades, a su vez, suponen una contribución fundamental a lo que podemos denominar estudios trans e intersex (Radi, 2018). Identifican que hay estudios contemporáneos en los que sus autores no discuten la realidad de las diferencias sexuales, sino la legitimidad de los estereotipos construidos por la sociedad sobre esas diferencias, como si el sexo constituyera una materialidad inapelable. Sostienen que el sexo anatómico mismo, su propia presunta dicotomía, son producto de una lectura ideológica. Una ideología de género que antecede, de acuerdo a los autores, la lectura misma de los genitales, que por ello no permite hablar de un sexo natural, y que es lo suficientemente fuerte como para disciplinar los cuerpos cuando no se adaptan cómodamente a la lectura que socialmente se espera obtener de ellos. De esta manera, se desestabiliza la cadena de asociaciones entre sexo, género y sexualidad advirtiendo de su heteronormatividad compulsiva subyacente. Tal es así que existen masculinidades sin varones, esto es, género que no se asocia directamente con sexo, ni siquiera con sexualidad.

Entonces, pensar a la violencia en términos estructurales y el género como performativo implica poder abstraer las situaciones singulares, para negar que sean hechos

individuales aislados o consumados por varones con problemas patológicos. Esto ocurre en varios de los varones que acceden, “a mí me pasó un hecho puntual, particular”, relatan. Poder identificar los rasgos culturales identitarios que determinan las relaciones sociales y comprender los mecanismos sociales legitimados de la sociedad patriarcal en la que se vive es parte del tránsito en el espacio grupal.

De esta manera, se construyen discursos de poder que inciden en los procesos de subjetivación histórica y política. Cuestionar estas construcciones de sentido nos llevan a pensar que sujetos se construyen dentro del patriarcado. Esto permite develar opresiones y violencias en las mujeres y en todos los cuerpos que han sido feminizados. En el ámbito de la intervención con varones en grupos PSE se considera que la violencia es una “conducta aprendida” y que, por tanto, es posible “desaprenderla” (Payarola, 2015; 2019). El ejercicio de la violencia por razones de género resulta un mecanismo social clave para que la dominación de varones sobre mujeres continúe. Al plantear que es una conducta aprehendida se hace hincapié que se puede desaprender y que los varones pueden cambiar:

Trabajamos profundamente en cambiar estereotipos, en cambiar mitos y muy importante es que los hombres puedan reconocer esas conductas violentas, cuando pueden reconocer esas conductas violentas ahí ya estamos derribando el primer muro, es importante derrumbar muros para cambiar los estereotipos.²⁴

Para que este cambio sea posible, uno de los criterios (tal vez, el más importante) para que los varones sean admitidos en estos espacios es que reconozcan la violencia ejercida contra sus parejas durante el proceso de admisión, tal como señalaba Aníbal Muzzin. Trabajar con un varón que ejerce violencia es posible, sobre todo si el sujeto asume la responsabilidad de sus conductas y cuenta con una mínima motivación para el cambio (Hamberger, Lohr y Gottlieb, 2000).

En este sentido, están quienes niegan haber ejercido cualquier forma de violencia, como señala Claudio: “Yo no ejercí violencia, no es mi caso. Ni el hecho que ella denunció ni durante la pareja”.²⁵ Por otro lado, se presentan aquellos varones que minimizan y que no consideran violencia lo que realizaron, como Juan Carlos: “Mi problema fue una discusión, un mal entendido por eso me denunció”.²⁶ Esta falta de reconocimiento funciona como obstáculo para el cambio y para la visibilización de su propia peligrosidad, dado al daño que sus conductas causan en la salud de las mujeres y las niñas. Buscan las causas del ejercicio de su violencia en factores externos o en terceras personas para liberarse de la responsabilidad de su accionar. Son muy pocos los varones que aceptan sus comportamientos violentos y que asumen la responsabilidad de su accionar. Estos últimos, por lo general, acceden al espacio por recomendación de su pareja o porque su pareja le puso un límite o mismo, como es el caso de Marcos: “me vi en esa situación de violencia y no me reconocí, estaba fuera de sí, por eso busqué para pedir ayuda y encontré el teléfono de ustedes”.²⁷ La falta de reconocimiento suele

24 Entrevista a Sandra Zimmermann una de las coordinadoras de EPECOVI, 4/06/2021.

25 Notas de campo de entrevista de admisión realizada el 21/05/2021.

26 Notas de campo de entrevista de admisión realizada el 11/06/2020.

27 Notas de campo de entrevista de admisión realizada el 19/08/2020.

estar presentes en los varones que llegan por orden judicial mientras que los que acceden con un proceso de reconocimiento son los que se denominan “voluntarios”. Es el caso de Omar que accedió voluntariamente y cuenta su experiencia en el grupo:

En mi caso vine voluntariamente. Si yo vengo acá y miento pierdo el tiempo... para eso me voy y hago mi vida. Ellos están tratando de cambiar mi conducta, por eso se llama que ejercimos conductas violentas, yo me considero que ejercí conductas violentas y que puedo llegar a ejercer pero bueno estoy tratando acá de cambiar.

Estos últimos, como veremos más adelante, suelen tener un rol facilitador para la dinámica grupal.

5. ¿Dentro de qué marco teórico/cognitivo se realizan las Intervenciones en los espacios grupales?

En los dispositivos de atención de la “violencia doméstica” que comenzaron a implementarse a principios de la década de 1980 en el país, se utilizaba el Modelo Ecológico explicado por el psicólogo ruso Urie Bronfenbrenner (1987). Esta era una herramienta para abordar un fenómeno complejo desde un enfoque integrativo multidimensional. Además, los espacios poseen diversas técnicas encaminadas al desarrollo de la empatía, al control de los impulsos violentos y al aprendizaje de estrategias que permiten la resolución de conflictos de una manera no violenta. Por ejemplo, una vez que el varón finaliza el proceso de admisión, ingresa al grupo, y en ese primer encuentro solo participa como oyente, no puede intervenir, únicamente para presentarse. En el encuentro siguiente recién puede completar la presentación y contar cómo y por qué llegó al espacio.

Se pone el énfasis en la educación sobre el proceso de la violencia, el afrontamiento adecuado de la ira y de las emociones, el entrenamiento en habilidades para una comunicación asertiva y de solución de problemas (Echeburúa y Corral, 1998). De esta manera, se aborda la violencia por razones de género desde cuatro sistemas diferentes: el macro, exo, meso y microsistema. El modelo ecológico consiste en identificar estas construcciones, simbólicas y materiales, que se articulan en todo momento y al mismo tiempo con cada individuo a lo largo de la vida.

De la misma manera que Belsky (1993) lo retoma para el análisis del maltrato infantil, Lory Heise (1994) propone un marco ecológico explicativo de la violencia contra las mujeres con el fin de lograr un enfoque integral de las diversas disciplinas que intervienen y teorizan sobre el problema. En el análisis retoma los niveles propuestos originalmente, y como lo hace Belsky, integra también el nivel individual. La dimensión macrosocial, donde estarán todos los aspectos culturales y sociales del fenómeno observado (creencias y valores culturales sobre la familia, el ser mujer, varón y las concepciones sobre el poder).

La dimensión exosistémica, que comprende a todas las instituciones sociales (escuela, medios de comunicación, relaciones laborales, instituciones judiciales, iglesia, al Estado, etc.) y donde se encontrarán las formas de legitimación e invisibilización institucional de la violencia. Por último, la dimensión microsociale que

analiza la dinámica personal, sus relaciones interpersonales (especialmente la de la pareja) y las ideas, sentimientos y relaciones personales de los individuos. Estos aspectos son los que se trata de considerar en las entrevistas de admisión a través de las diferentes preguntas realizadas en el cuestionario.

En el mesosistema se exploran los contextos comunitarios en donde interactúan los individuos y las familias, así como las relaciones sociales que se establecen en el barrio, los ambientes escolares y laborales más próximos, que pueden potenciarse por conflictos comunitarios, hacinamiento, inestabilidad económica, desempleo o falta de oportunidades de desarrollo educativo y recreativos (Ferreto y Romero, 2011).

El microsistema es la interacción de cada individuo con lo que se denomina socialización primaria, es decir, conformado principalmente por el grupo familiar de origen. En este nivel se observan y analizan las relaciones de poder dentro de cada grupo familiar de origen de cada varón, cómo influyeron el macrosistema y el exosistema en la subjetividad patriarcal de cada uno de sus miembros, la existencia o no de abusos de poder, la existencia de tipos de violencia, su forma de comunicación, la empatía entre sus miembros, la forma de tomar decisiones en ese grupo familiar, es decir, el impacto del patriarcado en él y en la construcción de su propia subjetividad.

El ontosistema, o historia personal, está integrado por cuatro dimensiones: la cognitiva, la conductual, la psicodinámica y la interaccional. Todos los niveles interactúan con la individualidad de un sujeto al mismo tiempo, dando lugar a la construcción de una subjetividad específica, producto también de la confluencia de su apropiación de los bienes materiales y simbólicos del mundo que lo rodea.

En este sentido, Aníbal Muzzin nos comentó cómo trabajan en el Hospital Álvarez:

Si hablamos de intervenciones clínicas hay que ver de dónde te posicionás para hablar de lo clínico porque está dentro de un hospital este tipo de asistencia. Nosotros hablamos más de asistencia que un espacio terapéutico, sin embargo reconocemos que es terapéutico en tanto y en cuanto el beneficio que tiene la persona al estar pero tratamos de evitar el término pacientes si bien es un término generalizado.²⁸

Mientras que Sandra Zimmermann planteó que en el EPECOVI:

(En estos grupos) apostamos bastante al cambio de conducta para que a partir de ahí pueda cambiar la emoción y el pensamiento que a veces es lo más difícil de cambiar. Los esquemas mentales son patrones cognitivos que tienen mucha importancia en la interpretación de la realidad, son como mapas internos, los contenidos de los esquemas y las creencias se construyen a partir de experiencias y a partir de las vivencias de los diferentes procesos cognitivos.²⁹

En la misma sintonía, en una de sus intervenciones en el grupo que fue observado para el desarrollo de esta tesis afirmaba: “Primero trabajamos en la conducta, obligamos a la conducta a ser diferente, lo demás por ahora sigue igual. Hasta que se empiece a generalizar esa conducta, genere una emoción positiva y luego lo transformemos

28 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Aníbal Muzzin.

29 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 a la Lic. Sandra Zimmermann.

en pensamiento. Es un triángulo de pensamiento, emoción, conducta”.³⁰ Aquí podemos ir identificando que si bien ambos espacios parten del mismo marco teórico en la intervención se van tomando diferentes particularidades.

Retomando con el enfoque ecológico este es utilizado para el abordaje psicosocial de la violencia intrafamiliar, en la medida que permite advertir sobre las distintas variables que se pueden encontrar en los distintos sistemas y que deben tenerse a la vista en el despliegue de las intervenciones psicosociales (Jiménez y Medina, 2011). Desde este enfoque, se abordan, en los dispositivos grupales con varones, los mandatos culturales, los estereotipos de género, su formación masculina, el significado de obediencia, autoridad, ser el hombre del hogar, entre otros aspectos. El poder, la violencia y la relación entre ambas es uno de los ejes que se trabaja en estos espacios. Hannah Arendt (2006) cuando sugería que el poder y la violencia eran opuestos, donde uno domina absolutamente el otro: “La violencia aparece donde el poder está en peligro pero, confiada a su propio impulso, acaba por hacer desaparecer al poder [...]. La violencia puede destruir al poder; es absolutamente incapaz de crearlo” (2006: 77). El poder, entonces, desarrolla espacios para poder ejercerse, se inclina hacia el otro para doblegarlo. La violencia, en cambio, reduce los espacios, inclina al otro hasta quebrarlo. Mientras que el poder actúa sobre la libertad del otro, la violencia la destruye. La violencia no pretende actuar sobre la libertad del otro, sino destruirla. En este sentido uno de los psicólogos del Hospital Álvarez realizó una intervención orientada a problematizar el ejercicio de poder vinculado a la violencia:

Hay una autoridad de los padres para con los hijos, el tema es el ejercicio de ese poder. Tener poder no es ejercer violencia. El tema es como uso de ese poder o cuando abuso de ese poder. Cuando no hago un buen uso. Abuso por esa diferencia de poder y con eso daño. No hace falta gritar. ¿Por qué? ¿Impotencia? ¿Pierdo autoridad?³¹

De esta manera, en el trabajo grupal el varón podrá observar, aprender y practicar un estilo comunicacional diferente. Se demostrará en la práctica una modalidad de relacionarse entre los coordinadores respetando las decisiones, sin jerarquías establecidas ni abuso de poder, donde todos tienen la posibilidad de expresar pensamientos y sentimientos sin el ejercicio de la violencia de género.

Además, plantean como objetivo principal colaborar en el cuidado, la defensa y la protección de la mujer y niños. A su vez, otro de los objetivos es la reducción de los comportamientos violentos que son difíciles de desaprender porque están enraizados en un aprendizaje dentro de esta cultura patriarcal y machista. Para que esto sea posible, es fundamental disponer de las herramientas (teóricas y conceptuales) para percibir y reconocer la problemática; de lo contrario, permanecerán invisibles las múltiples formas de violencia que constituyen la base de un complejo iceberg, del que el feminicidio³² es la expresión más intensa (Lagarde, 2006) del entramado de violencias y desigualdades de género, como los actos y

30 Observación Grupo EPECOVI 17/05/2021.

31 Observación Grupo Hospital Álvarez 27/04/2019.

32 En los datos de las políticas públicas se habla de femicidio y Lagarde utiliza este término para resaltar la dimensión política de este tipo de violencia extrema.

omisiones que se corresponden a la violencia psicológica, emocional y simbólica inscriptas en las prácticas cotidianas de las familias como el manejo del dinero, la distribución de las tareas domésticas, la postergación del proyecto personal de la mujer, etc. Son estas prácticas las que producen y reproducen las condiciones que naturalizan la desigualdad y la violencia (Bourdieu y Passeron, 2001). Por estos motivos es que está contraindicada la terapia de pareja, la presencia de la violencia distorsiona la relación de tal forma que no es posible este tipo de terapia. A su vez, cuando el varón plantea una terapia de pareja, no se responsabiliza de la violencia ejercida ni muestra signos de tener conciencia de su problema o disposición para cambiar, se lo adjudica al vínculo, a la pareja.

La dinámica ecológica y el enfoque de género, posibilitan un abordaje integral de las relaciones interpersonales entre mujeres y varones, dado que se reconoce el poder de la cultura y sus instituciones en las personas, pero también el de estas en ellas (Garda Salas, 2010). La perspectiva de género es una herramienta que permite analizar la violencia contra las mujeres, ya que sirve para reconocer las desigualdades y las relaciones de poder que se dan en función de la identidad de género. Además, devuelve una mirada de la realidad social en términos de jerarquías, discriminaciones y opresiones, donde el punto ordenador, divisor y estructurador es la pertenencia a los distintos géneros. En el próximo apartado, abordaremos como se realizan las intervenciones partiendo de este marco teórico con una perspectiva feminista.

6. Repensar la intervención desde el enfoque de género

En una primera aproximación, podríamos decir que, desde una perspectiva feminista, la violencia en la pareja por razones de género es una expresión de individuos dominantes que mantienen y reproducen interesadamente sus privilegios y poder social, llegando a la violencia cuando es necesario, en la trama socio cultural, política y económico-financiera del sistema metaestable del patriarcado. Eso mismo podemos analizarlo cuando Rodolfo plantea en el grupo: “Yo no lloro nunca, si lo hago me muestro vulnerable. La única vez que lloré fue cuando descendió Chicago”.³³ Cabe aclarar que este llanto se da en un contexto de cancha, donde las lágrimas estaban habilitadas por otros varones que se encontraban en la misma situación. Nadie perdía el poder social y sus privilegios en ese ámbito, era una demostración de amor al club.

Bonino (2002) afirma que el abordaje integral requiere remover obstáculos (ruptura epistemológica), y que solo puede hacerse a través de herramientas de conocimiento críticas que permitan visibilizar, deconstruir y deshacer los saberes establecidos. Siendo esas herramientas la perspectiva de género y la consideración de la subjetividad de los individuos con un enfoque centrado en la prevención. En EPECOVI, Alejandro plantea que a su pareja le dicen cosas en el barrio y eso a él le molesta mucho tanto que quiere ir a tomarlo a golpes de puño para que no moleste. Frente a este planteo uno de los coordinadores interviene:

33 Nota de campo del grupo EPECOVI el 6/4/2021.

Le pasa algo a la pareja de Alejandro, está recibiendo un acoso callejero y Alejandro ya va a hacer justicia tomándolo a golpes de puño. Ahí queda invisibilizada la voz de su pareja, Alejandro acciona más porque le molesta a él que a su propia pareja. Él lo dice... a mi pareja no le agradaría verme a mí en esa situación, ella no le da importancia lo que le dice. Entonces queda en una disputa de machos, que le dijo algo a mi pareja y es mi pareja no es la tuya y ahí se da la disputa de quién es más macho y la mujer en disputa, es un objeto, un trofeo de una disputa entre varones.³⁴

Se presenta la perspectiva de género como un modo de mirar, un instrumento para alumbrar dimensiones que por el proceso de naturalización que opera sobre lo social o intencionalmente, para sostener el *statu quo*, no se perciben. Muestra los mecanismos y los procesos sociales por los cuales se transforma la diferencia sexual en desigualdad genérica (Cazés, 1999), dejando en claro que los aspectos que oprimen, subordinan y delimitan a algunos sexos sobre otros son del orden social, cultural y simbólico, y no biológicos, por lo tanto, cuestionables y modificables. Es con esta mirada que se ponen en tensión los preconceptos anclados en los estereotipos de género. Para Cook y Cusack (2010) los estereotipos de género son una construcción en base a las diferencias que se tejen en las funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales: “El término ‘estereotipo de género’ es un término genérico que abarca estereotipos sobre las mujeres y los subgrupos de mujeres y sobre los varones y los subgrupos de varones. Por lo tanto, su significado es fluido y cambia con el tiempo y a través de las culturas y las sociedades” (2010: 2).

Estos actos de violencia de los varones ocurren dentro de lo que he descrito como “la tríada de la violencia de los hombres” (Kaufman, 1989). La violencia de los varones contra las mujeres y niños no ocurre en aislamiento, sino que está vinculada a la violencia entre varones y a la interiorización de la violencia; es decir, la violencia del varón contra sí mismo. El mismo autor plantea lo que denomina “las siete P's de la violencia de los hombres” para explicar las relaciones que se dan entre la construcción de la masculinidad y la violencia:

Poder patriarcal. Según el autor, los varones ejercen violencia contra otros varones, contra sí mismos y contra mujeres. Esto ocurre dentro de un ambiente con demandas patriarcales y por sociedades dominadas por varones que han naturalizado la violencia. Tanto en EPECOVI como en el Hospital Álvarez los varones plantean situaciones de su pasado en el cual resolvían situaciones conflictivas en el ámbito público ejerciendo violencia sin dar cuenta del daño que generan en su entorno.

Percepción de derecho a los privilegios. No solo las desigualdades de poder conducen a un varón a ejercer violencia, también puede influir su percepción consciente o inconsciente de su “derecho” a ciertos privilegios. Esto se visualiza en los grupos cuando no hay registro del trabajo de cuidado o mismo en la distribución de las tareas del hogar. Si bien en los registros de los grupos se detecta un discurso en la línea de que “las cosas cambiaron”, “mi viejo se sentaban y lo servían” o mismo “yo cocino” también se visualiza como hay una búsqueda de reconocimiento en esas acciones que en definitiva no terminan siendo del todo compartidas, sino eventualmente compartidas.³⁵

34 Observación EPECOVI 4/5/2021.

35 Nota de campo del Hospital Álvarez - 19/07/2019.

Permiso. Los deportes, el cine, la literatura y otros ámbitos han mostrado no solo de forma natural los actos de violencia (usualmente contra otros varones), sino que también son celebrados. Además de ser permitida en algunas costumbres sociales, códigos legales, leyes y ciertas enseñanzas religiosas, el uso de la violencia se ve como un medio clave para resolver diferencias. Los varones que acceden a estos espacios recurrieron a la violencia para resolver conflictos. La gran mayoría de los varones que asisten a EPECOVI y al Hospital Álvarez han recibido una denuncia para poder poner un coto a esa violencia ejercida en diferentes oportunidades.³⁶

Paradoja del poder de los hombres. El autor se refiere a que la forma en que los varones han construido su poder social e individual, paradójicamente, se basa en la fuerte dosis de temor, aislamiento y dolor que sienten y no pueden mostrar. Requieren una armadura personal debido a las expectativas interiorizadas de masculinidad y al temor de no pasar la “prueba de hombría” que exige la sociedad, que llena a muchos varones con ira, autocastigo y agresión. Dentro de tal estado emocional, la violencia se convierte en un mecanismo compensatorio que usualmente se expresa en la selección de una persona más débil o vulnerable. Las exigencias que se dan en torno a estos mandatos de ser varón se manifiestan en Raúl quien luego de la muerte de Diego Armando Maradona, un referente para él, expresaba malestar y situaciones de violencia verbal con su pareja por no poder demostrar el dolor que sentía que le generaba esa situación.³⁷

Armadura psíquica de la masculinidad. Kaufman plantea que la estructura de carácter está basada usualmente en la distancia emocional y es creada en las etapas tempranas de crianza. Se forman rígidas barreras o una fuerte armadura, ya que la masculinidad es codificada como un rechazo a la madre y a la feminidad. Esto disminuye sus habilidades de empatía y se refiere a la incapacidad para experimentar las necesidades y los sentimientos de otras personas. La capacidad de empatía de los varones que asisten a estos espacios es lo que más cuesta, sobre todo con aquella mujer con la cual ejercieron violencia. Se minimizan los hechos de violencia con frases como “no fue para tanto” o “vos qué harías si te estás en una situación así” buscando una complicidad entre varones que responda a esa armadura psíquica de la masculinidad. Muchos varones durante el trayecto de la permanencia del grupo van detectando ese ejercicio de violencia invisibilizado y naturalizado que ejercían. En esta línea, Matías manifiesta: “estando acá, me hicieron ver que si bien mi violencia no era física era psicológica y que ocasiona daño de igual manera que un golpe”.³⁸ Es así como la violencia minimizada en un primer momento va de a poco identificándose y a su vez se visualizan ejercicios de violencia que no se encuentran evidenciados cuando inician su participación en el espacio.

Masculinidad: una olla psíquica de presión. Muchas de las formas dominantes de masculinidad dependen de la interiorización de una gama de emociones y su transformación en ira. Es bastante común que los niños varones cis

36 Información obtenida de las entrevistas realizadas a los coordinadores de ambos espacios.

37 Nota de campo del EPECOVI - 1/12/2020.

38 Nota de campo del Hospital Álvarez - 19/07/2019.

aprendan, a una temprana edad, a reprimir sentimientos de temor y dolor. Por lo tanto, para muchos varones la única emoción que goza de alguna validación es la ira. Esto se puede visualizar, en una de las observaciones realizadas en EPECOVI cuando uno de los participantes menciona que su padre le reiteraba en varias oportunidades “no seas puto” cuando tenía alguna actitud que no respondía al modelo de varón de su padre.

Pasadas experiencias. Muchos varones crecieron presenciando conductas violentas hacia las mujeres como algo normal, lo que pudo haber inculcado patrones donde es posible lastimar a una persona amada. Así como esta experiencia puede generar repulsión hacia la violencia, en otros produce una respuesta aprendida. Cuando se habla de la infancia en estos grupos muchos manifiestan como sus padres ejercían violencia con sus madres, es el caso de Joaquin quien cuando cumplió 15 años le puso un límite a su padre: “agarré un sifón y me le planté le dije que a mi vieja no le pega más o le partía el sifón en la cabeza”.³⁹

Para poder ir analizando el proceso que transitan los varones en el espacio grupal, tanto el Hospital Álvarez como EPECOVI toman contacto con la pareja para ir dando cuenta de los cambios (o no) que los varones van realizando no solo con sus conductas sino con su propia construcción de masculinidad. En este sentido, EPECOVI toma contacto con las parejas⁴⁰ de los varones que asisten al inicio y cada tres meses durante la permanencia del varón en el grupo. Por su parte, el Hospital Álvarez toma contacto también al inicio y cada seis meses. Este rol asignado a las parejas es uno de los aspectos que analizaremos en el capítulo cuatro.

Retomando los aspectos desarrollados en este apartado pudimos ir viendo diferentes desafíos que circulan en torno a la intervención que se da para el interior de los dispositivos y como está va tomando diferentes características. En el siguiente apartado analizaremos qué implicancias tienen estas intervenciones. ¿De qué manera se va interpelando a la construcción de masculinidad de cada varón?

7. La (s) masculinidad (es) en tensión

En los apartados anteriores pudimos analizar cómo se van configurando y definiendo ciertos aspectos que determinan el ser varón en sociedad y cómo se trabaja en los espacios grupales de EPECOVI y el Hospital Álvarez.

Connell (1997) plantea la idea de masculinidad hegemónica haciendo referencia a aquella forma de ser varón que se impone de manera invisible como medida de lo normal. Sin embargo, el carácter hegemónico no es situado en un análisis concreto de las relaciones de poder sino como un sentido descriptivo al listar una serie de características y atributos que darían cuenta de esa masculinidad (Fabbri, 2021). Además, Fabbri, plantea la masculinidad como dispositivo de poder para dar cuenta del conjunto de discursos y prácticas que se les asigna a los varones por nacer como tales dentro de un orden de género cis hetero patriarcal (2021). Por eso en este apartado hablaremos de la masculinidad como tal, como un dispositivo de poder que va tomando diferentes

39 Nota de campo del EPECOVI – 16/03/2021.

40 En el caso de no tener pareja, se toma contacto con algún familiar preferentemente conviviente.

características pero que conduce al ejercicio de la violencia para, justamente, no perder el poder.

En la misma línea, Azpiazu Carballo (2017) se cuestiona cuán representativa es esa masculinidad hegemónica y destaca que este modelo más que hegemónico es arquetípico de la masculinidad. Es un patrón que rige presentado como negativo y que funciona como herramienta para distanciarse, como un exterior constitutivo y no como una herramienta de cuestionamiento. Esto ocurre en el espacio grupal cuando se abordan los femicidios que ocurren en la sociedad, se establecen estos mecanismos de distanciamiento y no de cuestionamiento. Pocas reflexiones, como la del título de este capítulo, giran en torno a la responsabilidad de identificarse con la categoría de varón y, de alguna manera, con el hacerse cargo.

En la dinámica grupal de estos espacios los estereotipos, mandatos y roles circulan de una manera naturalizada y poco cuestionada por esos varones. Además, no suelen ser conscientes de las situaciones de privilegio social que gozan por su condición de género. La mirada que acostumbran tener sobre estas realidades es que provienen del orden de lo dado o natural, y no problematizan este orden. Es decir, no conciben que las asimetrías entre varones y mujeres, que forman parte de su realidad cotidiana, se encuentran determinadas por mecanismos de desigualación social (Fernández, 2007).

En un encuentro observado del Hospital Álvarez se trataba la situación de un participante que no podía tomar la decisión de separarse, de irse de la casa sabiendo que la presencia en el hogar era un riesgo para su pareja y sus hijos. Algunos participantes mencionaron aspectos económicos, otros que no tenía un lugar para ir pero Luis comenta: “Otro aspecto que me parece relevante para tomar la decisión es lo emocional, la de sentir capaz de que uno puede vivir solo de que está en condiciones, obviamente lo económico es importante pero también lo emocional, el decidirse y el creerse capaz”.⁴¹ Pero luego el mismo varón menciona: “Además está la posibilidad de que yéndose, se acabe el hostigamiento y que con eso la otra persona se sienta bien y no me necesite”,⁴² nos podríamos interrogar para problematizar las intervenciones: ¿Qué ocurre cuando los varones no cumplen con estas exigencias, sienten que están en crisis su masculinidad y su identidad como tales? En relación con el comentario mencionado, el psicólogo del espacio interviene:

Mi rol junto a ella es que genere en la relación de que ella me necesite, y yo tengo un rol importante acá porque ella me necesita. Soy útil, sirvo para algo, pero si me voy ella puede ser autónoma, valerse por sí misma y que ya no me necesite y ahí pierdo el rol de proveedor, uno de los roles, perder un rol importante. Si lo dejo de ser pierdo el sentido de mi vida. Yo me siento importante que el otro me necesite y yo poder dar, pero si lo pierdo me pierdo a mí mismo. Es una pérdida de identidad, a eso voy con lo del otro puede no necesitarme.⁴³

Frente a esta situación Luis comenta: “Si, es como que existo en tanto y en cuanto este otro que me haga sentir que me necesita. Me sostiene”.⁴⁴ La idea de

41 Observación Hospital Álvarez 7/06/2019.

42 Observación Hospital Álvarez 7/06/2019.

43 Observación Hospital Álvarez 7/06/2019.

44 Observación Hospital Álvarez 7/06/2019.

necesidad o de interdependencia está vinculada con el modo en que se construyen esos vínculos, con roles y relaciones socialmente construidos, que llevan al abuso de poder. Esa asimetría de poder en las relaciones entre varones cis y mujeres cis viene definida por los géneros construidos socialmente, afectados por el poder social que impone un tipo de feminidad y masculinidad, que, a su vez, definen roles diferenciados y que afectan a la totalidad de la vida social.

Las exigencias de lo masculino son muchas, existen variaciones en la forma de demostrarlo, que dependen del contexto social, religión, grupo de edad, condición física y mental y de los grupos de referencia, como los grupos de trabajo, instituciones educativas, vecindario y grupos de pares (Rosemberg, 2000). En la misma línea, Rita Segato (2018) expresa que aquel varón que cumple con la exigencia del mandato de la masculinidad obtiene cierto estatus entre sus pares, un reconocimiento entre los miembros de la fratria masculina tras la necesidad de dar cuentas a un otro masculino. La obligación de dominio que recae sobre los varones para pertenecer. Celia Amorós, citada por Rosa Cobo (1995), apunta a la constitución de la fratria como un grupo juramentado, aquel constituido bajo la presión de una amenaza exterior de disolución, donde el propio grupo se percibe como condición del mantenimiento de la identidad, intereses y objetivos de sus miembros.

Nos interrogamos entonces ¿Cómo se construyen herramientas para desarmar esta construcción? En este sentido fuimos viendo cómo se van desarrollando diferentes herramientas para intervenir desde el marco teórico y desde una perspectiva feminista. A su vez, toma un sentido importante la circulación de la palabra para dentro del espacio grupal. Estos espacios no tienen solo intervenciones “horizontales” y “lineales” entre los coordinadores y los varones. No se trata de transmitir conocimientos como si fuera una dinámica de docentes y alumnos en una educación bancaria (Freire, 1970). Se trata de experiencias y procesos de reflexión donde la interacción entre los participantes es guiada por el equipo que coordina. Romano (2019) plantea que las interacciones entre los participantes (sus reacciones, reflexiones, sus formas de contención y de reconocimiento de las experiencias de los demás) tienen un impacto significativo en el proceso de cambio de estos varones. En la dinámica grupal, los asistentes muchas veces consiguen expresar experiencias y emociones que no habían compartido antes con nadie, menos con otros varones cis. Es así como Alejandro, que ya lleva un año en el grupo, interpela a los demás compañeros del espacio:

Veo los cambios en mí, la forma de hablar, cómo bajé, cómo cambié el diálogo y eso, ojalá, también puedan usarlo y que también sepan que acá nadie es más ni menos; y que estamos acá todos por los mismos. De acá no sale nada, que no se sientan atacados y que somos todos iguales y estamos acá por lo mismo.⁴⁵

Esta reflexión planteada hace referencia al recorrido que hacen los varones que ejercieron violencia en estos espacios. En línea con lo mencionado por Romano (2019), se considera que estas intervenciones son importantes para la transformación subjetiva de cada varón cis que forma parte del grupo. Estas

45 Observación Hospital Álvarez 7/06/2019.

intervenciones “horizontales” permiten la interpelación desde un par que se encuentra en la misma situación que los demás participantes.

Entonces, podemos ir viendo como no solo se dan intervenciones “verticales” sino también “horizontales” entre los participantes del grupo. La dinámica grupal entre los varones va adquiriendo una forma de “autorregulación” entre sus integrantes, la importancia de no seguir reproduciendo relaciones asimétricas de poder. Para poder analizar este tipo de intervenciones “horizontales” y de “autorregulación”, tomo la idea de *affidamento* de las feministas italianas quienes desarrollaron este concepto para referirse a la alianza entre una mujer experimentada, experta, cargada de conocimientos y una mujer joven, llena de potencia pero falta de experiencia (Luque, 2020). Esta última requiere de guía y consejo para empoderarse y poder así actuar en una sociedad patriarcal. El término representa la relación específicamente femenina de confianza y apoyo mutuo entre mujeres, considerando dicho vínculo como una práctica social disponible para su empoderamiento (Librería de las Mujeres de Milán, 2004).⁴⁶ ¿Se podría pensar esta lógica para los varones que ingresan nuevos al grupo y aquellos que ya llevan un tiempo en el mismo?

Siguiendo el planteo de *affidamento* masculino de Cecilia Luque (2020),⁴⁷ se toma este concepto como una forma del arte cuir del fracaso del varón patriarcal. Se trata de reformular/cuirizar tal categoría para denominar prácticas masculinas emergentes que aún no tienen nombre propio. De esta manera, el *affidamento* masculino sería ese conjunto de prácticas y afectos que los varones que tienen tiempo de permanencia en el espacio grupal les proponen a aquellos nuevos ingresantes que llegan con resistencias. Luque plantea el *affidamento* masculino es un afecto que, en la contemporaneidad, funciona como dispositivo de despatriarcalización y de sujeción: esto es, el proceso en el cual los varones se abandonan los mandatos y obediencias de las normas patriarcales perdiendo su posición de privilegio. De esta manera se buscan formas más libres de ser varones, aunque estas los lleven a situaciones de incomodidad. Cabe destacar que las intervenciones “horizontales” o de “autorregulación” se destacaron más en las observaciones no participantes realizadas presencialmente en el Hospital Álvarez que las realizadas en EPECOVI. Se deduce que esto ocurriría no solo al tipo de coordinación y experiencia de los coordinadores de ambos espacios sino también a la modalidad en la cual se desarrollaba cada grupo.⁴⁸

Siguiendo el planteo de *affidamento* masculino en las intervenciones “horizontales” podemos analizar la propuesta de “apadrinamiento” que le plantearon los coordinadores del Hospital Álvarez a David:

46 La Librería de las Mujeres (Libreria delle Donne) de Milán abrió el 15 de octubre de 1975 y todavía sigue en funcionamiento. Luisa Muraro, una de sus fundadoras, dice que la librería, desde sus inicios, ha sido tanto una tienda como un lugar de elaboración teórica y un taller de práctica política, un conjunto de relaciones interpersonales y un compromiso junto a otras (Herrera, 2019-2020).

47 Luque realiza un análisis de la película británica “El discurso del rey” (2010). Allí observa la amistad entre el Rey George VI y el fonoaudiólogo Lionel Logue. Este vínculo es representado como un conjunto de prácticas y afectos inusuales entre varones, los cuales habilitan líneas de fuga de la masculinidad hegemónica patriarcal y burguesa.

48 Como se mencionó, EPECOVI es un dispositivo virtual que se puso en funcionamiento en pleno desarrollo de la pandemia, en ese contexto se realizaron las observaciones. Mientras que las observaciones del Hospital Álvarez se realizaron previa a la pandemia, de manera presencial durante el año 2019.

Estábamos pensando en una articulación como si fuese un padrino. La idea sería que lleve un rol de padrino, que se comunique con él y que pueda conversar de lo que está pasando para que de alguna manera baje la tensión [...] David si vos te sentís apto como para acompañarlo, llamarlo una vez al día y que hablen no chat. Le decís, te puedo llamar para hablar 2 minutos? Y preguntas directas como estas con el laburo, tus compañeros, hijos, tu pareja...vos crees que esto lo podrías hacer?⁴⁹

Este tipo de intervención tiene varias intenciones más allá del proceso de *affidamento* masculino que se puede estar gestando. En esta intervención hay un análisis de riesgo que realizan los coordinadores. Hay un riesgo latente que hace recurrir también a un par para que actúe. Esto abre a su vez dos interrogantes, por un lado ¿cómo se encuadra la comunicación entre los varones que acceden a estos espacios? Porque así como se manifiesta la posibilidad de intervenciones “horizontales” en el orden de una construcción de masculinidad despatriarcalizada también esta comunicación puede generar espacios de resistencia, de complicidad machista y de alianzas patriarcales. En el marco de la virtualidad, ambos espacios han tomado los recaudos pertinentes como por ejemplo no tener habilitado el chat para el diálogo entre ellos en la plataforma virtual utilizada. Por otro lado, la pregunta que surge es cómo se miden y analizan los efectos subjetivos que ocurren en ese varón luego de atravesar el espacio grupal. Esta intervención del “padrinazgo” se da en un contexto de evaluación por parte de los coordinadores: se observa un riesgo para su pareja conviviente y sus hijos. Este aspecto es uno de los aspectos que desarrollaremos en el presente trabajo.

8. Reflexiones finales

En este primer capítulo pudimos analizar las modalidades de abordaje de los dispositivos grupales de EPECOVI y del Hospital Álvarez. Para esto fue necesario no solo recorrer la historia de cada espacio sino analizar ciertas concepciones teóricas desplegadas dentro de la dinámica grupal. De esta manera, fuimos caracterizando diferentes intervenciones y pudiéndose comparar. Observamos que si bien en términos teóricos están posicionados desde la misma perspectiva cada intervención tiene de cada una de las profesionales tiene su especificidad. Pudimos notar que esto no solo responde a la trayectoria formativa de cada dupla coordinadora sino también con la experiencia de trabajo en la temática. En este aspecto, el Hospital Álvarez tiene más de 10 años de existencia mientras que el EPECOVI tuvo su puesta en funcionamiento en plena pandemia.

A su vez, pudimos reunir algunas características principales que se dan en los varones que acceden a estos espacios y cómo se da la dinámica grupal. Identificamos intervenciones “verticales” por parte de la coordinación y “horizontales” de autorregulación por parte de los integrantes del espacio. Pudimos ver, en la experiencia de estos varones, la construcción de masculinidad y cómo se aborda la violencia por razones de género en ambos espacios. Pudimos establecer ciertas características de estos varones y analizamos cómo la negación, la minimización

49 Observación Hospital Álvarez 7/06/2019.

y el reconocimiento de la violencia ejercida son algunas de las características de quienes acceden a este espacio.

Finalmente, tomando el enfoque ecológico multidimensional y la perspectiva de género, vimos cómo se desarrolla este proceso de desarme de masculinidad arquetípica. En este sentido, el sistema patriarcal va desarrollando nuevas masculinidades patriarcales que van tomando diferentes matices pero sin modificar la matriz estructural. De esta manera, es necesario poder profundizar y enriquecer conceptualizaciones para el trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia con el fin de realizar intervenciones técnicas que permitan el desarme radical. Aún en estos espacios prevalece una mirada binaria de género, por este motivo es importante poner en cuestión el enfoque de género y la disidencia sexual para que desde una mirada integral y compleja se pueda escapar de la imposición violenta de lo que se supone como "normal" o "sano" (Colanzi, 2018).

A partir de los recorridos efectuados en relación con el análisis de los dispositivos, en el siguiente capítulo se problematizarán aspectos relativos a la especificidad del lugar de enunciación de los varones que integran estos dispositivos. En tal sentido, se considerarán como eje las configuraciones de los lazos sexo-afectivos y las emociones, como aspectos notables al momento de deconstruir la perspectiva de los varones hegemónicos y el ejercicio de las violencias como nudo crítico de los vínculos interpersonales de violencias por razones de género.

“ES COMO QUE... PARA SER MACHO TENGO QUE SER VIOLENTO”.¹ ANÁLISIS DE LOS LAZOS SEXO-AFECTIVOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS MASCULINIDADES DE VARONES QUE HAN EJERCIDO VIOLENCIAS POR RAZONES DE GÉNERO

1. Introducción

En el capítulo anterior analizamos las modalidades de abordaje de los dispositivos grupales que tienen como destinatarios a varones que han ejercido violencias por razones de género. A su vez, dimos cuenta de la necesidad de profundizar y enriquecer conceptualizaciones para el trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia con el fin de realizar intervenciones técnicas. En este sentido abordamos la importancia del enfoque de género y las disidencias sexo-genéricas para este tipo de abordajes.

En esta línea, y con el fin de problematizar las intervenciones en dispositivos grupales destinados a varones, contemplaremos los desarrollos de giro afectivo en Ciencias Sociales. Consideramos que este tipo de enfoque teórico constituye una vacancia en los estudios de las masculinidades y en el análisis de los dispositivos de abordajes para varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género.

Como hemos desarrollado en esta tesis, los abordajes que se dan tanto en EPECOVI como en el Hospital Álvarez, más allá de la disciplina de cada profesional, y de su formación teórica, recurren a un modelo específico de intervención. Si bien reúnen ciertas características similares, los dos dispositivos presentan diferencias, tanto por el formato institucional, como por el posicionamiento relativo al marco cognitivo. A su vez, identificamos que son escasos los aportes considerados desde los estudios de género emparentados con la teoría cuir. Esta teoría coloca su interés en la orientación sexual y la identidad sexual o de género de las personas, y sostiene que las mismas son el resultado de construcciones sociales y no factores biológicos. El aporte de la teoría cuir radica en evidenciar una performance que, en su iterabilidad, producen los términos mediante los cuales nos reconocemos a nosotros mismos. Tales normas operan como marcos de reconocimiento diferencial, establecen qué cuerpos importan, qué identidades sexo/

¹ Nota de campo del Espacio Grupal de Espacio de Psicoeducación en Conductas Violentas, 20/10/2021.

genéricas son dignas de ser reconocidas y qué sexualidades han de ser alentadas o patologizadas al interior de la esfera pública. De esta manera, la teoría *cuir* se convierte en un signo de resistencia a procesos de normalización y exclusión sexual que tienen lugar no solo en la sociedad heterosexista, sino también dentro de aquellos espacios políticos que se sitúan críticamente ante la misma: el feminismo y el movimiento homosexual (Preciado, 2017).

Como mencionamos en el capítulo anterior, Judith Butler (2000) provocó un punto de inflexión en relación con la noción de sujeto, y sobre todo de sujeto del feminismo. La estrategia teórica y política *cuir* consiste en desarmar nociones rígidas de identidad, centrándose, en cuerpos que constantemente desafían lo impuesto como aceptable por las normas. Siguiendo esta línea teórica, el giro afectivo intenta comprender cómo los afectos articulan la vida social, política y cultural contemporánea. El encuentro entre giro afectivo y lo *cuir* trata de desarmar la forma sexual humana, que sólo es posible a través de una historia y política geográfica específicas de la sexualidad moderna, y de la porosidad del cuerpo, particularmente de su capacidad de afectar y ser afectado por los siempre emergentes públicos deseantes (Liu, 2020).

2. Intervenir desde los afectos

A su vez, este capítulo se propone realizar un aporte a las intervenciones técnicas desde las conceptualizaciones que brindan los feminismos a partir del giro afectivo. Llamamos giro afectivo a los trabajos que, desde mediados de la década de los 90 en adelante, mostraron un interés renovado por estudiar el rol de los afectos y las emociones en la constitución del sujeto y de lo social.² En este sentido nos preguntamos: ¿Qué rol tienen los afectos, sentimientos y emociones en la configuración de subjetividades, prácticas sociales y relaciones de poder de los varones que asisten a los espacios aquí analizados?

Para esto, se presentan las lógicas sexo-afectivas contemplando los aportes del giro afectivo. Los lazos sexo-afectivos, regulados por un régimen de género (Connell, 1987), definen los modos en que varones y mujeres se vinculan. Además, consideramos que los “lazos sexo-afectivos constituyen un tipo de cuidado, en un sentido amplio, así como también un modo de relacionarse que refleja el lugar paradójico de los afectos” (Colanzi, 2018: 123).

El énfasis en el abordaje y erradicación de la violencia por razones de género se ha orientado principalmente a estudiar las secuelas de los episodios de violencia en las personas en situación de violencias por razones de género, pero no se ha indagado en profundidad los reposicionamientos subjetivos de los varones cis que han ejercido y/o ejercen violencias y se encuentra en dispositivos de atención. En los grupos observados, no solo se pudo evidenciar los estereotipos o mitos del amor en torno a los varones que asisten sino se pudieron relevar emociones como la ira: “Todavía no lo puedo manejar bien. Contestó mal. Trato de contenerme porque sé las consecuencias, entonces trato de controlar eso. Trato de hablar. Se

² Algunos de esos trabajos son los aportes brindados por Sara Ahmed, Patricia Ticineto Clough, Melissa Gregg, Cecilia Macon, Eve Kosofsky Sedgwick, Gregory Seigworth, Mariela Solana.

me hace muy difícil, se me salta la cabeza”,³ manifiesta Fabricio, participante del Hospital Álvarez. Se visualiza en la gestión de las emociones como no pueden sentir el estado de enojo, sino que instantáneamente expresan la ira ante el conflicto. Los detonantes por lo que la ira o la agresividad puede producirse son variados y pueden surgir como una respuesta a situaciones de miedo, inseguridad, por celos, por no saber cómo actuar o no poder controlar una situación por eso trabaja, en un primer momento, en el control de la ira.

A su vez, como veremos en el desarrollo del capítulo, otra de las emociones relevadas es la vergüenza. No solo se identificó en los espacios grupales sino en la solicitud de las constancias de participación a estos grupos para presentar en el trabajo:

En 15 días tendré que reincorporarme a mi trabajo... por eso les consulto si podrían emitir un certificado de mi participación en el espacio para poder continuarlo. Les pregunto o pido si se aclara que mi participación es voluntaria? Siento vergüenza por imaginar cómo se lo diré a mi Supervisor con el cual por suerte tengo un buen vínculo.⁴

En tal sentido, analizaremos los lazos sexo-afectivos y las emociones, conjugando el enfoque de género y la perspectiva feminista (Ahmed, 2014) a fin de atender a la singularidad de las dinámicas propias de los varones que asisten al EPECOVI y al Hospital Álvarez.

3. Estereotipos de género

Como mencionamos en el capítulo anterior se considera un estereotipo “a una visión generalizada o una preconcepción sobre los atributos y características de los miembros de un grupo particular o sobre los roles que tales miembros deben cumplir” (Cook y Cusack, 2010: 1). Sin importar si estos atributos o roles efectivamente son comunes a todos los integrantes de ese grupo, todos los aspectos de la personalidad de una determinada persona son anulados bajo la creencia de que la sola pertenencia a dicho grupo la hace portadora de esos atributos o características (Cook y Cusack, 2010).

En particular, los estereotipos de género son creencias vinculadas a los roles, personalidad, características físicas, y atributos de los varones y las mujeres. Estas generalidades usualmente son utilizadas para invisibilizar las individualidades y además se encuentran jerarquizados. Esto es, en términos generales, las características vinculadas a las mujeres están devaluadas, mientras que aquellas ligadas a lo masculino están valoradas.

Rebeca Cook y Joan Cusack (2010) afirman que hay cuatro tipos de estereotipos: sexuales, de sexo, sobre los roles sexuales y los compuestos. Los primeros se refieren a las diferencias físicas y biológicas entre varones y mujeres, mientras que los estereotipos sexuales se refieren a la interacción sexual entre varones y mujeres. Por otro lado, los estereotipos sobre los roles sexuales aluden a los comportamientos que se atribuyen y se esperan de los varones y las mujeres con base en sus

3 Registro observación del Hospital Álvarez, 17/5/2019.

4 Nota de campo del EPECOVI, 2/7/2021.

construcciones físicas, sociales y culturales y los compuestos, son estereotipos de género que interactúan con otros estereotipos que asignan atributos, características o roles a diferentes subgrupos de mujeres (Cook y Cusack, 2010).

Una característica particular de los estereotipos de género es que son dominantes y persistentes. Son dominantes socialmente cuando se articulan a través de los sectores sociales y las culturas y son socialmente persistentes en cuanto se articulan a lo largo del tiempo (Cook y Cusack, 2010). Ahora bien, ¿de qué manera aparecen o se observan los estereotipos de género en el ejercicio de las masculinidades de los varones que participan en estos espacios? Se advierten estereotipos en las modalidades de ejercicios de violencias, estos, a su vez, constituyen mecanismos que legitiman el ejercicio de las violencias. Por ejemplo, la pérdida del poder o el control sobre la pareja o sobre sus hijos y, en otro sentido, cuando no se permiten manifestar sus emociones por mostrarse “débiles”. “Si lloro frente a mi hija o mi pareja muestro vulnerabilidad”,⁵ manifiesta un participante de EPECOVI. Aquí subyace un estereotipo de varón de ser fuerte y que no llora porque si lo hace se muestra vulnerable dado a que no responde a los ejercicios cotidianos del poder patriarcal en un lazo sexo-afectivo. Muchos varones se encuentran prisioneros de sus mandatos culturales y esto condiciona gran parte de sus elecciones de vida. Son, en ese sentido, más género que sujeto. Revisar el ejercicio de su soberanía de género no significa ceder poder a las mujeres o subordinarse a ellas, significa ganar libertades que el género masculino aprisiona (Fernández, 2009).

Para De Kajzer (2013), existe un modelo hegemónico de masculinidad que produce una subjetividad principalmente dominante que sirve para discriminar y doblegar a las mujeres y a otros varones que no se adaptan a este modelo. Esta forma hegemónica de socialización representa algunas claras ventajas para el varón, pero el paso del tiempo y su estereotipamiento, van implicando riesgos para su salud y la de otros, en 3 vectores principales: riesgo hacia mujeres, niños (violencia de género, abuso sexual infantil, embarazo impuesto y la falta de participación masculina en la anticoncepción), riesgo hacia otros varones (legitimación de la burla, la presión y la violencia) y riesgo para sí mismo (temeridad como prueba de lo masculino que aumenta el riesgo de accidentes desde la infancia en adelante). De esta forma, ciertos comportamientos masculinos, considerados legítimos y hasta “esperados”, los sitúan en situaciones de vulnerabilidad como accidentes, consumos problemáticos de alcohol y drogas, violencia o ausencia de cuidado del propio cuerpo.⁶ Los roles estereotipados de género los llevan a negar sus problemas de salud y mostrar su vulnerabilidad (Garita Arce, 2001) y les dificulta pedir ayuda e incorporar medidas de autocuidado (De Keijzer, 2013). Esto se evidencia en la dinámica grupal cuando Hernán explica porque no pudo ser parte del encuentro: “Perdón que no pude estar el encuentro anterior, me sentía mal... hace mucho que no me hago un chequeo, son años y años de descuidos”.⁷ Es así como

5 Nota de campo del EPECOVI, 9/2/2020.

6 Informe de la Organización Panamericana de la Salud: “Masculinidades y salud en la Región de las Américas”, 2019. Disponible en <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51667>.

7 Nota de campo del EPECOVI, 19/1/2020.

analizamos que la construcción tradicional de la masculinidad limita su percepción de lo necesario que es cuidarse, “años y años de descuidos” evidencia un obstáculo para desarrollar una práctica del autocuidado. La categoría de negligencia suicida (Bonino, 1989), así como la de la masculinidad como factor de riesgo (Keijzer, 1995), caracterizan las causas de muerte de los varones identificando trayectorias que llevan a la muerte, relacionadas con los procesos de socialización de los sujetos del masculino.

En las sociedades occidentales, las características asociadas a lo masculino están socialmente más valoradas que aquellas asociadas a lo femenino. En este sentido, Frances Olsen (2004) afirma que en el pensamiento occidental existen una serie de pares opuestos como activo/pasivo, racional/irracional, objetivo/subjetivo, pensamiento/sentimiento, razón/emoción, poder/sensibilidad, cultura/naturaleza, etc. Los primeros de estos pares están culturalmente asociados a lo masculino, mientras que los segundos a lo femenino.

La naturalización de las emociones en la mujer y la razón en el varón se plasmaron en la idea de mujer-emoción y varón-razón, lo cual ha formado parte del capital cultural y simbólico de Occidente en relación con los estereotipos de género femenino y masculino (Seidler, 2000). La emoción y el género son construcciones socioculturales, forman parte de procesos complejos de aprendizaje, normas y creencias y discursos sociales que permiten o sancionan lo que se “debe” sentir y vivir en la trayectoria de vida de varones y mujeres. Así, la universalización de lo típicamente masculino ha invisibilizado las experiencias y los puntos de vista de las mujeres y ha generado un sinfín de consecuencias negativas para ellas, entre los que se encuentran los mencionados estereotipos y mitos sobre cómo deberían ser o actuar. En esta construcción genérica patriarcal, donde el varón posee más derechos y privilegios por sobre la mujer (más inteligentes, más lógicos, más cerebrales, más fuertes, más eficaces, etc.) se advierte una asimetría de poder donde los varones ejercen o ejercieron violencia y producen daño hacia las mujeres. Al repetir el ejercicio de la violencia se produce un efecto de normalización de la crueldad. La masculinidad está más disponible para la crueldad porque la socialización y la exigencia de ser varón lo obliga a desarrollar una afinidad significativa entre masculinidad y guerra, entre masculinidad y crueldad, entre masculinidad y distanciamiento, entre masculinidad y baja empatía. Se desarrolla una pedagogía de la crueldad, al promover y acostumbrar al ejercicio de violencia hasta generar daño (Segato, 2016). En el Hospital Álvarez, uno de los participantes menciona: “Yo tenía discusiones con mi ex pareja y me decía que le afectaba a los chicos, en cómo se vinculaba con los compañeros del colegio”,⁸ vemos como el ejercicio de violencia se va naturalizando y se repite como un modo de vincularse. A su vez, se identifica como esa violencia y esa crueldad se transmite de generación en generación. Esa pedagogía de la crueldad va moldeando otras masculinidades que se van construyendo en los vínculos cercanos de estos varones.

En este sentido, y como destaca Segato (2016), es muy importante no guetificar la cuestión de género. Esto quiere decir no considerarlo fuera de su contexto histórico, no verlo solo como una relación entre varones y mujeres, sino como

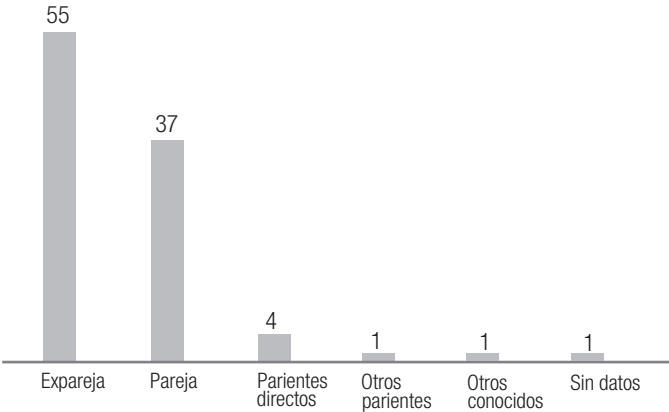
8 Registro observación Hospital Álvarez, 17/5/2019.

el modo en que esas relaciones se producen en el contexto de sus circunstancias históricas. No guetificar la violencia por razones de género también implica que la violencia deja de ser un misterio, la vemos de forma fragmentada, como casos dispersos de letalidad de las mujeres pero son epifenómenos que parten de circunstancias plenamente históricas de las relaciones sociales y con la naturaleza. Por eso la importancia de analizar el ejercicio de la violencia desde los lazos sexo-afectivos.

4. Los estereotipos y el amor en el abordaje de las violencias por razones de género

En el análisis realizado por el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual sobre los intentos de femicidios identificados en la línea 144,⁹ se expresa que en el 92% de las situaciones de violencia atendidas en las que se registró la variable intento de femicidio tuvieron como persona agresora a ex parejas (55%) o parejas (37%). Respecto al vínculo con sus parejas, cuatro de cada diez de las personas en situación de violencia de género manifestaron que conviven con el agresor. Como se observa en el gráfico que se muestra a continuación describe que las personas que ejercieron agresión también fueron, en menor medida, parientes directos (4%), otros parientes (1%), otros conocidos (1%).

Gráfico 1. Vínculo con persona agresora (%)



Fuente: Informe "Análisis sobre los intentos de femicidios identificados en la Línea 144 PBA", Ministerio de las Mujeres. Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

¿De qué manera los estereotipos de género y el amor romántico se asocian al ejercicio de violencia? El ciclo de la violencia (Walker, 1991), caracteriza la permanencia de la mujer en la convivencia con el varón, en una sucesión alternante de episodios violentos seguidos de episodios de reconciliación, que progresan en una espiral de violencia cada vez mayor. La implicación de las mujeres en ésta dinámica relacional causa un deterioro significativo en su salud cuando no ocurren femicidios.

⁹ Disponible en https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/pdf/analisis_intento_de_femicidio.pdf.

En la complejidad de los vínculos de parejas se observa, en los relatos de los varones, que si bien hay cierto patrón del ciclo de la violencia en el cual se identifican este ciclo muta y va tomando diferentes características. En este sentido, en una de las reuniones de supervisiones del EPECOVI se menciona: “El ciclo de la violencia lo trabajamos todo el tiempo, desde la admisión y en los diferentes encuentro para que puedan identificarse en los diferentes momentos”.¹⁰ En la etapa llamada “luna de miel” (Walker, 1991), es cuando suelen solicitar asistencia aquellos varones que se acercan de manera voluntaria. En ese pedido de perdón a sus parejas es cuando se comprometen a “hacer algo” para cambiar las cosas. En el caso de las derivaciones judiciales, es más difícil interpretar en qué momento del ciclo de la violencia se acercan dado a que muchas veces ya tienen otros vínculos formados. En estos casos se trata de identificar esos momentos de manera crítica y reflexiva para que se identifiquen en esos momentos a partir de las emociones que se generan. Es por esto que resulta importante poder profundizar sobre cómo se manifiestan estas formas de vincularse incluyendo el análisis de las emociones como la ira y la vergüenza, emociones que se registran del relato de los varones en los grupos observados.

Siguiendo nuestra línea de trabajo, estamos evidenciando la construcción patriarcal del amor romántico en Occidente desde la llegada de la Modernidad. Esta violencia que no se ejerce de manera aislada en cada una de los vínculos sexo-afectivos donde se da, sino que descende de todo un sistema y una estructura social, política y económica. Es una violencia estructural que llega a desarrollarse en mayor o menor medida según el contexto y en el caso de las relaciones de pareja, la violencia se vuelve incluso más grave por ejecutarse en nombre del amor, legitimando y tolerándose en muchos casos. Como ya mencionamos, en muchos de los varones se vive la separación como un fracaso a ese modelo de amor romántico. Uno de los varones que asiste al Hospital Álvarez comenta como está atravesando su proceso de distanciamiento con su pareja:

Lo hablamos entre los dos o ella me dice: “Mirá, andá a dormir abajo, porque quiero ir a dormir con las nenas, quedate tranquilo o venite arriba, porque quiero que estemos con los chicos”. Se habla pero... yo lo que siento es que bajó la tensión. Estamos en la misma casa, pero distanciados, y eso descomprimió un montón las dos partes. Más de la parte mía que de la parte de ella, supongo. Ella no se siente presionada... con la que más la presionaba era con el tema del sexo.¹¹

En el apartado anterior, vimos como la construcción de mitos en torno al amor implica las relaciones. Los análisis las características de las relaciones amorosas que realizan Mari Luz Esteban (2011), Eva Illouz (2012), Ana de Miguel (2015) y Tamara Tenenbaum (2019) dan cuenta de cómo el mito del amor romántico es fomentado desde la propagandística social a través de revistas, novelas, películas, canciones, etc. ¿Qué ideales son los que se sostienen, y desde dónde son construidos? Para comprender aquello, es útil mencionar la concepción sobre el deseo anudado al poder (Fernández, 1993) y la fuerza de los imaginarios sociales que le dan lugar.

10 Nota de campo de reunión de supervisión del EPECOVI que se realiza semanalmente a cargo del Lic. Anibal Muzzin.

11 Registro observación Hospital Álvarez, 17/5/2019.

Para la reproducción de los dispositivos de poder no sólo tienen que existir leyes y normativas, sino también llamar a las pasiones (emblemas, rituales, mitos) que provoquen que se enlacen los deseos al poder, se anuden. El imaginario social opera en las emociones, las voluntades, los sentimientos, y “sus rituales promueven las formas que adquirirán los comportamientos de agresión, de temor, de amor, de seducción que son las formas como el deseo se anuda al poder” (Fernández, 1993: 241). Los deseos que no se anudan al poder son aquellos que Castoriadis (1997) llama como imaginario social instituyente, aquellos nuevos organizadores de sentido que generan desorden social. Organizadores de sentido que marcan los límites sociales, de lo permitido, lo moral, lo estético, lo correcto, y su contracara: lo incorrecto, lo inmoral, lo otro. A su vez, pulsiones sexuales, para poder pensar, también, a la sexualidad como un concepto complejo que va más allá del sexo o lo genital. Por tanto, considerar que esa unión, ese enlazar, da cuenta de armar lazo. Desde esta línea, puede repensarse la crítica al amor romántico en pos de una nueva concepción de circulación de afectos, capaz de incluir otras formas de vínculo (Thalmann, 2008).

De esta manera, nos preguntamos si es posible pensar en otras formas de relacionarse sexo-afectivamente. “Uno cuando piensa en una pareja, se le viene a la cabeza esa imagen de dos abuelos agarrados de la mano en un banco de plaza”,¹² comenta Manuel cuando se debatía en el grupo sobre las relaciones de pareja. Un análisis histórico de las concepciones naturalizadas con respecto a lo que se entiende socialmente como pareja, amor, matrimonio, sexualidad, monogamia nos permite poder profundizar en el desarmado de ellas. Estas categorías dan cuenta de una norma que es usada como medida natural para el resto de las relaciones sexo-afectivas, y que serán el preámbulo para concebir luego una diferencia en los modos de vincularse.

No se crean conceptualizaciones, ni se conciben datos en un vacío contextual. Teniendo esto en cuenta, será importante ver las implicaciones culturales que impactan en los modos de entender a las parejas, los vínculos, los contratos, sean tradicionales o innovadores. Como venimos viendo, esto es el resultado de construcciones sociales y epocales, que son efecto de contextos particulares y que regulan la circulación y división de los sexos, así como la subjetivación de los distintos géneros y la obligatoriedad de la heterosexualidad; entre otras diferenciaciones como lo son la de clase, etnia, etc. Esto último es crucial para poder identificar entrecruzamientos de intereses económicos, sociales, políticos, entre otros, y se destacan también aquí las apropiaciones sociales que nos instaura el modelo neoliberal en la actualidad. A su vez, estos discursos se estructuran entre sí con otro sistema central como lo es el patriarcado: capitalismo patriarcal, como lo concebía Langer (1973), con sus características particulares y cómo esto es naturalizado por las personas.

Si consignamos un análisis histórico también para comprender estas formas de conformar subjetividades que operan hoy día, puede encontrarse ya en la Antigua Grecia una reciprocidad entre la razón y los varones por un lado, y los sentimientos y las mujeres, por otro; estructurando así también la

¹² Nota de campo del EPECOVI, 13/4/2021.

correspondencia con un mundo público racionalizado y uno privado sentimentalizado. Este análisis histórico permitiría cierta desnaturalización:

Se instituye un particular juego de visible e invisible, lo valorado y lo devaluado, lo incluido y lo excluido que opera con dos mecanismos simultáneos: en los pares dicotómicos no sólo invisibiliza o devalúa uno de los polos de la dicotomía sino que junto a ella invisibiliza que el polo invisible o devaluado en realidad está sosteniendo o haciendo posible las formas de existencia y/o circulación del polo visible valorado (Fernández, 1993: 157).

Juan, participante del EPECOVI, menciona: “A mí el patriarcado me sacó a mi vieja, yo no sé cómo hizo... como hace porque todavía está en pareja con esa persona, seguir juntos después de tanta violencia que ejerció sobre ella”.¹³ En el relato de Juan visualizamos cómo se fue aceptando el ejercicio de violencia, la violencia resulta cotidiana en ese vínculo. Juan está en el espacio grupal por el mismo motivo, por haber ejercido violencia con su actual pareja. En este sentido vemos la violencia se va transmitiendo de generación en generación, Juan presenció, cuando era niño, situaciones de violencia en las cuales la pareja de su madre la golpeaba, maltrataba y menospreciaba. En este sentido también como la institución matrimonial, como producto acabado y separado de sus orígenes, dio lugar a la naturalizada idea de que en ella se da una relación de igualdad entre dos personas libres para elegir, con un pacto de amor, y con los mismos derechos; invisibilizando las asimetrías de poder en lo político, social, económico y sexual (Fernández, 1993). En este relato de Juan se evidencia esta invisibilización de las relaciones asimétricas de poder que dieron lugar a situaciones de violencia.

En este sentido, para Vasallo (2018), la monogamia en sí misma constituye una estructura de poder y dominación sobre el polo femenino, en el sentido de que, como sostiene también Tenenbaum (2019), la exclusividad no es tal para ambas partes de la pareja. El varón ha contado con diversos y distintos privilegios en los diferentes contextos históricamente, y este no es una excepción: se acepta su infidelidad socialmente, aludiendo a explicaciones hasta biologicistas para ello. “Con mi grupo de amigos hacíamos cualquier cosa cuando salíamos y no importaba si estábamos en pareja o no. El salir era ir de levante”,¹⁴ cuenta Martín recordando los grupos de amigos que tenía cuando era más joven. Las prácticas de seducción de los varones se fueron transformando con el tiempo pero refleja el hecho de mantener un compromiso en donde el dominio sea sobre la vida sexual de las mujeres. En este sentido, Sánchez y Viale (2021) destacan que las reacciones de los varones frente al avance del movimiento feminista, de mujeres y de la diversidad sexual no pasa por revisar la práctica que genera el reclamo sino por ver su propia identidad en crisis. De esta manera afirman que el miedo aparece como reacción y se transforma en un miedo totalizador pero a su vez el cambio en las identidades no es un hecho dado, los cambios no conllevan necesariamente a transformaciones en las relaciones de poder que se establecen en las jerarquías sexuales y de género.

13 Nota de campo del EPECOVI, 27/04/2021.

14 Nota de campo EPECOVI 4/9/2020.

Esta clasificación es también binaria, pero se debe a que se parte de las construcciones sociales entorno a los imaginarios y las formas naturalizadas de pareja, en una cultura patriarcal que piensa desde la heterosexualidad cis y obligatoria. Como tal, estos atravesamientos forman parte de todas las personas, produciendo subjetividad, y de esta manera será la norma la que se pondrá bajo el ojo crítico de cuestionamientos y no a lo que se sale de ella. Así, que los lazos sexo afectivos intenten ir más allá de todo binarismo es también plantear posibilidades y potencialidades de relaciones y no quedarse en la fijeza, independientemente de las particularidades que adquirirán dichos vínculos y la advertencia de no generalizarlos.

En unas de las entrevistas de admisión de Horacio, luego de enviarle un video de Rita Segato¹⁵ para que reflexione, afirmaba: “Es verdad lo que dice la antropóloga esta, somos incapacitados para expresar lo que nos pasa, lo que sentimos. No sabemos cómo”.¹⁶ Modificar y reapropiar estas construcciones, sin embargo, no es tarea fácil pero puede ser motor del cambio que genere las condiciones de posibilidad para repensarnos, (re)construirnos, liberarnos, amarnos, y sentirnos, en la experiencia, en el cuerpo; en lo singular, pero también en una intersubjetividad que vaya de la mano del reconocimiento mutuo y no del dominio (Fernández, 1993). Dar lugar a nuevas prácticas, siendo habitades por la historia pero no necesariamente determinadas en su totalidad por ella, más igualitarias y desde el afecto, y no como imposiciones y totalidades cerradas que cristalicen a las identidades en géneros binarios y de manera jerárquica, estableciendo una sola forma de relacionarse entre les mismos. Darle lugar a lo vivencial a través del análisis crítico.

5. Varones y lazos sexo-afectivos

Desde mediados de los años 90 y sobre todo en lo que va del siglo XXI, diversas disciplinas sociales y humanísticas comenzaron a integrar en sus investigaciones una dimensión de la vida social y de la propia condición humana que habría sido largamente conjurada por las pretensiones racionalistas del pensamiento moderno occidental. Afectos, emociones, pasiones, sentimientos fueron “sacados” del ámbito privado e íntimo y del fuero interno e individual al que las ciencias sociales positivistas los habrían relegado, pasando a reconocerse su incidencia y relevancia en los fenómenos sociales, políticos y colectivos.

Se comprende al régimen de género como un sistema complejo de relaciones a distintos niveles, que implica el orden social a gran escala, en el que se establecen posiciones respecto al carácter y comportamiento de las personas, en función de su sexo (Connell, 1987). Esta construcción sociocultural del sexo y del género, determina una categoría analítica en la cual se constituye, un conjunto de ideas sobre el comportamiento sexual que se les atribuye a las personas en función del sexo biológico que genera dinámicas desiguales en torno al género. De esta manera, lazos sexo-afectivos están regulados por un régimen de género (Connell, 1987) que define modos de vinculación entre varones y mujeres.

15 Video disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=wdc0YCwW3Yk>.

16 Nota de campo EPECOVI 4/9/2020.

A su vez, Butler (1997) detecta el componente heterosexista que atraviesa el binomio masculino/femenino. Es la categoría de diferencia sexual la que determina, en última instancia, los criterios de inteligibilidad dentro del campo social. En otros términos, instituye una matriz desde la cual se organizan las identidades y se distribuyen los cuerpos, en donde se les otorga un significado específico. Los aportes de Butler permiten un primer movimiento hacia el desmontaje del sistema sexo/género. De esta manera, la matriz sexo-genérica (Butler, 1997) que organiza las identidades de género y las sexualidades, opera regulando los lazos sexo-afectivos de los varones que ejercen o ejercieron violencia.

La aceptación de comportamientos violentos dentro de las relaciones de pareja se debe en cierta medida a su concepción sobre qué es el amor (Ruiz, 2016). El amor es una construcción social que refleja los valores culturales de cada periodo histórico y está influido por las normas que rigen la conducta social (García-Andrade, 2015; Sangrador, 1993). Este proceso de socialización se lleva a cabo de manera diferencial entre varones y mujeres, creando una desigualdad de roles en cuanto al amor, concepciones y comportamientos. De este modo, impulsa la creación de la identidad femenina alrededor de una serie de roles como propios de mujeres (madres, cuidadoras) y actitudes de sumisión (pasividad, dependencia) que las pone en una situación de inferioridad y vulnerabilidad. Por el contrario, la identidad masculina se relaciona con la fortaleza, la razón, la independencia o la autoridad (Pascual, 2016).

Las características del concepto de amor romántico según Ferreira (1995) son: entrega total a la otra persona; hacer de la otra persona lo único y fundamental de la existencia; vivir experiencias muy intensas de felicidad o sufrimiento; depender de la otra persona y adaptarse a ella, postergando los deseos propios; perdonar y justificar todo en nombre del amor; consagrarse al bienestar de la otra persona; pensar que es imposible volver a querer con la misma intensidad; sentir que nada vale tanto como esa relación; desesperar frente a la idea de que la persona querida se vaya; pensar todo el tiempo en la otra persona, hasta el punto de tener problemas para concentrarse en otras cosas; prestar atención a cualquier señal de pérdida de interés por parte de la otra persona; idealizar a la pareja; pensar que cualquier sacrificio es positivo si es por amor. De esta manera podemos ir viendo cómo se vinculan los estereotipos de género y las características del que toma el amor romántico.

El varón tiene que cuidar y proteger a la mujer: “Estoy acompañando a mi pareja al trabajo por las cosas en el barrio están picantes”,¹⁷ cuenta un participante del EPECOVI. Esto implica unos roles de género muy diferentes para las mujeres y para los varones (la mujer es la emocional y varón se encarga de ser frío, racional y proteger), que dista bastante de cómo se van construyendo los lazos sexo-afectivos. La imagen de poseer a la esposa con la lógica de “acompaña”, se torna sinónimo de la completitud masculina en función de poner en juego la propia virilidad. En este testimonio podemos ver el modelo patriarcal de masculinidad, donde el varón es el protector. Esta protección, implica controlar los movimientos de la pareja, incluso cuando el en el relato se quiere relativizarlo.

17 Nota de campo del EPECOVI, 16/03/2021.

Del amor romántico se derivan unos mitos que hacen referencia a las creencias socialmente compartidas sobre la verdadera naturaleza del amor (Yela, 2003). Dichos mitos son una construcción occidental que surge en el siglo XIX con el objetivo de imponer un determinado modelo de relación. Desde la perspectiva de la psicología social, Yela (2003) realiza un análisis y clasificación de los principales mitos románticos:

► Mito de la media naranja: creencia de que la pareja que elegimos estaba predestinada. Crea una fuerte dependencia emocional y el esfuerzo para que la relación continúe a pesar de las dificultades. En este sentido, en el Hospital Álvarez, el coordinador interviene: “Es como el otro me necesita y yo me siento bien que el otro me necesite”.¹⁸ Se manifiesta esta dependencia emocional cuando se habla de una separación de uno de los integrantes del espacio.

► Mito del emparejamiento: creencia de que la relación tiene que ser heterosexual y monógama de manera natural y universal. Algunas de las denuncias que son derivadas a estos espacios vienen por situaciones de infidelidad poniendo en evidencia a la monogamia como única forma de vincularse y como justificación del ejercicio de violencia. Une de los coordinadores del EPECOVI interviene cuando un participante comentaba como una infidelidad llevó a la situación de violencia: “Pero Pedro, comprendemos la situación de infidelidad pero ¿todas las infidelidades se resuelven ejerciendo violencia?”¹⁹

► Mito de la exclusividad: creencia de que no se puede estar enamorado de más de una persona. Gustavo cuenta cómo le costó asumir que su pareja tenía otra relación: “Yo me victimiza porque ella estaba saliendo con un chico, con alguien y yo.”²⁰

► Mito de la fidelidad: creencia de que los deseos pasionales y románticos se satisfacen únicamente con la pareja para demostrar que se estima de verdad. En este aspecto se indaga en la entrevista de admisión²¹ de ambos espacios cuando se interroga sobre cómo se piensan los vínculos de parejas y se pregunta sobre infidelidades. La palabra como “respeto”, en relación a los vínculos, es la más mencionada en las entrevistas de admisión del EPECOVI.²²

► Mito de los celos: creencia de que los celos son requisito indispensable de amor verdadero y se utilizan para justificar comportamientos egoístas y represivos. En este sentido, Oscar menciona en el grupo: “Un poco de celos, está bien. No digo los enfermizos, sino los que sirven para demostrar cariño”.²³

► Mito de la equivalencia: creencia de que el amor y el estado de enamoramiento son equivalentes y, por lo tanto, cuando ya no se siente la pasión inicial es porque ya no se estima a la pareja. Se confunde el enamoramiento (estado pasajero) con el amor (sentimiento). Los relatos de los varones que acceden al espacio cuando refieren los conflictos de pareja mencionan: “Al principio veníamos bien,

18 Registro observación Hospital Álvarez, 7/6/2019.

19 Nota de campo del EPECOVI, 9/3/2021.

20 Registro observación Hospital Álvarez, 7/6/2019.

21 Las entrevistas de admisión de ambos espacios se encuentran en el Anexo.

22 Notas de campo de las entrevistas de admisión realizadas en el periodo 2020.

23 Nota de campo del EPECOVI, 9/3/2021.

éramos una buena pareja con el tiempo las cosas fueron cambiando, ya no éramos los mismos”.²⁴

► **Mito de la omnipotencia:** creencia de que el amor lo puede todo y es suficiente para solucionar los problemas y justificar conductas. Esta justificación se refleja en la reflexión de Julio, participante del Hospital Álvarez:

Yo, cuando me tenía que ir a un departamento vacío, estuve un mes en mi casa hasta que me cayó la ficha que me decía mi ex, de que te tenés que ir. Yo todos los días pensaba, hoy cambio esto, yo no me voy a ir, yo esto lo cambio. Hasta que me di cuenta de que me tenía que ir y vi que la solución era irme, pero hasta ese momento todos los días tuve como una micro esperanza de ver si nos arreglamos.²⁵

► **Mito del libre albedrío:** creencia de que nuestros sentimientos no están influenciados por factores sociales, biológicos o culturales. La coordinación del Hospital Álvarez explica:

Mis explosiones y mis ejercicios de violencia... podrían explicarse que son porque padece algún tipo de enfermedad que necesita de medicación para ser controlada. Algo de esto podría ocurrir en algunos sujetos, no digo que en nadie, pero son muy pocos los sujetos que específicamente necesiten que controlen su nivel de ira y de explosión con medicación. Es una población pequeña dentro de la gran población que hemos sido educados en este patriarcado. Ojo porque a nivel familiar podríamos pensar esto, un hijo podría pensar esto.²⁶

► **Mito del matrimonio:** creencia de que el amor tiene que conducir a la unión estable de la pareja. En relación a este aspecto y frente la situación de posible separación de uno de los participantes Gustavo opina: “Yo pienso que si todavía hay amor tienen que intentarlo por el bien de los dos”.²⁷

► **Mito de la pasión eterna:** creencia de que el amor y la pasión del comienzo tienen que perdurar durante toda la relación. Al vivir la pasión y el amor como un eje central de toda la relación, si este vínculo se pierde se lo vive como una derrota. Así lo manifiesta Luis participante del Hospital Álvarez:

El tema de sentir que uno no se da por vencido si uno se termina yendo es como que termina aceptando la derrota de que la cosa no va más, tener que sentir eso por ahí uno no tiene ganas de sentirlo y dice no yo... es como una cosa de... no me sale la palabra. De amor propio pero no sé... una forma de demostrar yo puedo esto lo tengo que sacar adelante, no rendirse.²⁸

Estos mitos pueden, en ciertos contextos, justificar e incluso pueden promover la violencia de género a juicio de Bonilla-Algovia y Rivas-Rivero (2019). Estos mitos son abordados en los espacios grupales: “la idea de la media naranja, que necesita a otra persona para completarse es falsa, somos naranjas completas y

24 Nota de campo del EPECOVI, 15/12/2020.

25 Registro observación Hospital Álvarez, 7/6/2019.

26 Registro observación Hospital Álvarez, 7/6/2019.

27 Nota de campo del EPECOVI, 8/6/2021.

28 Registro observación Hospital Álvarez, 17/5/2019.

rodamos juntas si así lo queremos”,²⁹ se destaca en una de las intervenciones de la dupla coordinadora de EPECOVI. En la misma línea, la dupla coordinadora interviene en el Hospital Álvarez

Si me quedo es porque cambio o me tengo que ir. Si sigo explotando me tengo que correr. Juan estás al borde de esto, lo ves y te duele. ¿Por qué te cuesta la decisión? [...] Le pongo palabras yo y vos me decis...irte sería un fracaso total que ni la tengo como opción. Esto es el fracaso que estás viviendo ahora. Cuidado, el fracaso es quedarse.³⁰

En este sentido, se evidencia el vivir la separación como un fracaso porque en los términos que se configuran los vínculos sexo-afectivos el amor todo lo soluciona todo y porque se considera al matrimonio como una forma de supervivencia familiar. El mito fundante del matrimonio es la pareja unida por el amor, principalmente en el deseo de obtener del otro placer, seguridad plena, etc. Se espera una especie de fundición en el otro, lo que Frabetti (2009) explica como el motor del deseo de conquistar o de enamorar. Para el autor, el amor aprendido en el modelo de familia heteropatriarcal, se expresa en síntomas como los celos, cuyas expresiones habituales son la posesividad, dependencia, ansiedad, agresividad, etc.

Estudios como los de Herrera (2010), Ferrer y Bosch (2013) o Cubells y Casamiglia (2015) avalan el papel del amor romántico, y los mitos que lo sustentan, como uno de los posibles factores de riesgo de violencia, ya que las nuevas formas de socialización sexo afectivas siguen un modelo de conducta imposible que probablemente generará engaño, frustración y sentimientos que pueden llegar a justificar la violencia en nombre del amor (Caro y Monreal, 2017; Oliver y Valls, 2004).

La concepción del amor romántico supone la entrega total a la otra persona, de modo que la pareja se convierte en la parte fundamental de la existencia, a través de una relación de dependencia, así como el perdón y justificación de conductas por amor (Ferreira, 1995). Este tipo de concepción del amor, en cierto modo, puede propiciar el mantenimiento de una relación pese a que haya violencia de género por parte de la pareja. Pedro, participante del EPECOVI, les recomienda a los demás participantes (en lo que el capítulo anterior denominamos intervenciones “horizontales”): “por mi experiencia les digo que si la pareja no funciona, no la fuercen a seguir porque se quieren y hay amor... no termina bien eso”.³¹

Como mencionamos en el apartado anterior, se observan naturalizaciones de modalidades vinculares donde opera el destrato, el destrato cruel. En esta línea la subjetividad masculinidad juega un rol importante. No sólo los maltratos físicos explícitos sino los destratos, la descalificación sistemática, indiferencias, en muchas formas que toman los lazos afectivos el otro es un otro denigrado, ignorado, no tenido en cuenta. Estas situaciones impactan en el padecimiento mental de la mujer y son aspectos a tener en cuenta como factores de riesgo. Esto le ocurre con Emiliano quien se acerca al EPECOVI voluntariamente porque identificó que ejerció violencia con su pareja: “La verdad que tuvimos una discusión y yo la

29 Nota de campo del EPECOVI, 15/12/2020.

30 Registro observación Hospital Álvarez, 17/5/2019.

31 Nota de campo del EPECOVI, 9/3/2021.

agarre zamarreándola. Todo surgió porque yo decidí invertir una plata en común y nunca se lo comente”.³² Cuando se le consultaba a Emiliano porque no se lo había comentado, el mencionaba que su pareja le iba a “dar vueltas” que es “más miedosa”. Acá se vivencia una violencia económica para que en definitiva las decisiones y las cosas se hagan como Emiliano quería. Además de esa falta de empatía generada para sostener el poder, se observan ciertos estereotipos ya mencionados: el varón frío, calculador racional, y la mujer inestable emocionalmente. Todas estas dinámicas configuradas dentro de un lazo sexo-afectivo.

De este modo los mitos del amor romántico insertos y entrelazados con los estereotipos de género, dan lugar para el control, el abuso del poder, y la violencia, al ser comportamientos aceptados y reforzados por la cultura patriarcal. Es necesario aquí poner un alerta dado a que las violencias físicas van cambiando sus formas de presentación, dado a que los femicidios se producen no sólo como final de toda una vida de golpes, sino en lazos sexo-afectivos de pocos meses de duración.

6. Aportes del giro afectivo al abordaje de las masculinidades

Como vimos, permitir que una emoción se exprese, dejar que se desborde en un cuerpo masculino, constituye en lo social un signo de debilidad, siendo asumido como pérdida de valor de la imagen masculina de seguridad-fortaleza e invulnerabilidad. La consigna que emerge como condición estructurante es “ser un hombre seguro-poderoso”, que se materializa en “ser macho”. Reflexiones como las del título de este capítulo³³ reflejan que el sentirse poderoso en este “ser macho” implica ejercer violencia, imponerse de una manera violenta.

La crítica al amor romántico, la defensa de una ética del cuidado, la reivindicación de la experiencia corporal ponen en evidencia que la cuestión afectiva atraviesa la historia de los feminismos hasta el presente. Lo que las teorías feministas muestran, además, es que el patriarcado, la violencia por razones de género y la matriz hetero-cis-normativa no son sólo contenidos ideológicos, sino también dispositivos que estructuran afectos, emociones y sentimientos. Dicho en otras palabras, la fuerza normativa de estas estructuras no se basa solamente en el modo en que naturalizan ciertas formas de pensar, sino también en cómo consolidan ciertas formas de sentir, lo que se denomina “giro afectivo”. En este sentido nos preguntamos, ¿cómo se interviene desde las emociones cuando estas surgen en los espacios grupales? Las teorías feministas nos pueden brindar herramientas clave para evitar la romantización de las emociones, para comprender los usos políticos de los afectos y para imaginar nuevas formas de actuar, pensar y sentir.

Durante gran parte de la historia del pensamiento occidental la dimensión afectiva, emocional y somática fue subsumida al estudio de la razón, las ideas y los conceptos, el giro afectivo propone restaurar el valor analítico de estos aspectos soslayados. Para eso, desarrollan nuevas concepciones acerca de los afectos con una fuerte impronta interdisciplinar. Según Sedgwick (2003), el problema de la

32 Nota de campo del EPECOVI, entrevista de admisión, 25/09/2020.

33 “Es como que... para ser macho tengo que ser violento”.

teoría contemporánea es que tiende a realizar “lecturas paranoicas” de lo social, es decir, lecturas únicamente interesadas en exhibir las prohibiciones y las violencias normativas que nos constriñen. El punto, para esta pensadora, no es meramente mostrar que el poder y el discurso moldean y limitan nuestras experiencias sino también detenerse en aquellos afectos que exceden las prohibiciones culturales y pueden llegar, incluso, a reestructurar lo social. Sedgwick (2003) y Massumi (2015) reconocen que los afectos pueden ser manipulados políticamente por los grupos hegemónicos, sus investigaciones priorizan aquellos afectos -la vergüenza- que permiten identificar un ámbito de autonomía, espontaneidad, sorpresa y movimiento impredecible que impide que sean entendidos únicamente como construcciones sociales o efectos de estructura. En esta línea, los aportes de Ahmed (2014) resaltan los aspectos culturales e históricos de las emociones. La autora plantea que la diferenciación misma entre afecto y emoción es una operatoria política. De esta manera, los afectos son aquello que une, sostiene o preserva la conexión entre ideas, valores y objetos mientras que las emociones son sociales, prácticas sociales y culturales (Ahmed, 2010). Los afectos así presentados constituyen una lógica capaz de dar cuenta del lazo social. Los afectos sociales, inestables, dinámicos, paradójicos dan lugar a la capacidad para afectar y ser afectado (Macon y Solana, 2015).

Las principales emociones identificadas en el trabajo de campo son la ira y la vergüenza. Carlos manifiesta:

Tengo una semana de locos... estoy que se me cruza la ira con las emociones con todo. No hacia mi pareja, con mi pareja desde que vi la película (“Te doy mis ojos”) cambiaron un montón de cosas... la emoción me está volviendo loco con respecto a los nenes. Que encima mi abogada ya en cualquier momento la mandó a que se vaya a freír churros... porque le mando mensaje y no me contesta y me está desesperando y se están acabando los tiempos límites. Y con todo esto de que en las noticias veo que a los nenes le agarra COVID y esas cosas... me está haciendo muy mal.³⁴

En este sentido, para Fuller (1995) el machismo se caracteriza por la independencia, la impulsividad y la fuerza física como la forma ‘natural’ de resolver desacuerdos, la dureza como la mejor manera de relacionarse con las mujeres y la fuerza con el modo de alternar con el débil o con el subordinado. Estos aspectos son los que podemos visualizar en la expresión de Carlos, la intervención en el dispositivo grupal giró en torno de ponerle palabras a esas emociones con el fin de desarmar esas situaciones que generan enojo o ira como lo apremiante. También, a través de la interpelación a otros compañeros que forman parte del espacio para que ellos puedan opinar y dar su punto de vista en la dinámica grupal siempre con la perspectiva que la violencia no es una forma de resolución de conflictos. En una situación similar a la planteada anteriormente, la coordinación del EPECOVI interviene:

En estas circunstancias de agresividad, de ira... se cambia por la conducta, porque es lo más fácil de cambiar porque la emoción y el pensamiento es lo más difícil. Entonces cambio la

34 Registro observación del EPECOVI, 4/5/2021.

conducta y me obligo, pero me quedo con la bronca y masticando este odio, entonces esto es normal, natural que te pase. Vas a ver que con el tiempo esto va a ir cambiando.³⁵

De esta manera ha marcado el modelo de abordaje cognitivo del espacio. En este sentido, “el ser macho” requiere de mantener una desconexión plena de las emociones con base en suprimir sentimientos y sensibilidades en lo público; “el ser seguro” implica tener la certeza de saber gestionar y canalizar las emociones, permitiéndonos ciertos márgenes de movilidad para transitar en lo público, pero de igual manera, las emociones se nos presentan como un territorio protegido para mantener indemne la imagen masculina.

Como lo expresan Salas y Campos (2001), las características de los varones inmersos en la cultura patriarcal se manifiestan a nivel afectivo desde la negación de la ternura y la debilidad, pues eso vincula al varón con lo otro, lo que posee una tonalidad femenina y dentro del patrón normativo de masculinidad existe una heterosexualidad obligada que establece como criterio taxativo con el afán de atrincherarse o autorreconocerse en la masculinidad. De esta manera, el eje central es el control de las emociones para responder a la actuación performativa de la racionalidad—objetiva masculina, siendo sancionada la actuación performativa subjetiva—emocional asociada con la femineidad.

Por su parte, Seidler (2006) argumenta que esta dinámica se estructura por una identificación entre la masculinidad y el autocontrol, los varones se relacionan con las emociones como amenazas a su identidad. En el proceso de socialización se enseña a los varones a mantenerse bajo control y distancia del entorno, extendiendo dicha disposición con su mujer, hijos; así como con los amigos mientras esto no implique exponerse y mostrar los sentimientos que lo puedan asociar con la debilidad, es por ello que coincidimos con Leverenz (1986), quien sostiene que “nuestro verdadero temor no es el miedo a las mujeres sino de ser avergonzados o humillados delante de otros hombres, o de ser dominados por hombres más fuertes” (1986: 451). En este sentido, Alberto, participante del grupo del Hospital Álvarez manifiesta sentir vergüenza cuando su ex pareja le gritaba en la calle:

Mi reacción es vergüenza, una reacción. Sentía vergüenza que te estaban gritando... trataba de apaciguar, por empezar no grites. Cálmate que vamos a hablarlo bien... me enojé porque me debía plata y le quise sacar la mochila, capaz que la lastime cuando le agarre la mochila... a lo mejor la cinta.³⁶

Es así cómo se construye una imagen de masculinidad que debe rechazar la vulnerabilidad y todo aquello asociado con debilidad, y se tenga que agenciar corporalidades en las que se demuestre la potencia y la superioridad, apoyándose tal mandato en un sistema de heterosexualidad obligatoria que, de acuerdo con Judith Butler (2007), haría surgir una determinada performatividad del género y de las emociones. Por lo tanto, no se trataría de un acto singular o un acontecimiento, al ser un cuerpo que actúa y responde enmarcado en una producción ritualizada, a partir de una iteración repetida y condicionada.

35 Registro observación del EPECOVI, 27/4/2021.

36 Registro observación Hospital Álvarez, 19/7/2019.

Por otra parte, Kimmel (1997) asevera que la característica de la virilidad es el miedo, porque ser considerado poco varón es asumido como un atentado a la imagen de sí, e impulsa a afirmar la propia masculinidad y estar constantemente supervisando y cuestionando la hombría de los otros. Por ello las emociones son un signo asumido socialmente como expresión de “ser afeminado”, siendo imperativo destacar por su potencia, su fuerza y sus expresiones como la audacia, las conductas temerarias y las hazañas.

En la misma línea, Fuller (2000) como Rodríguez (2001) indican que los varones se construyen en un ámbito plagado de estereotipos, en una sociedad de predominio y privilegios masculinos, cuya conservación y consolidación se convierte en parte y cometido importante de su existencia. En América Latina el estereotipo de varón está matizado por el sincretismo cultural de las diferentes formas de existencia, lo cual se concreta en las variadas formas de comportamiento de los varones en los diferentes contextos culturales, pero con ciertos privilegios (Hernández, 2001).

De esta manera, indagar sobre el proceso de aprendizaje como varones y la vida emocional requiere de develar formas de comportamiento en los varones, las maneras cómo perciben, piensan y sienten respecto a lo que socialmente se les ha asignado como varones, si lo asumen o lo han cuestionado, si les ha generado conflicto o contradicción y qué han hecho al respecto. De Keijzer y Reyes (2003) apuntan a la necesidad de orientar las investigaciones hacia cómo se construyen las identidades masculinas para comprender las representaciones sociales sobre masculinidad y el comportamiento en los varones para lograr relaciones más equitativas, tanto con las mujeres como con otros varones.

7. Reflexiones finales

El campo de las emociones continúa siendo un escenario obviado y evitado por las masculinidades, condicionadas y limitadas por la necesidad de demostrar constantemente la seguridad y el poder, asociados con el control y el manejo de las emociones. Cada relato aquí analizado nos sitúa ante la necesidad que atraviesa cada varón, desde sus masculinidades, de tener que luchar para mantener el *status quo*, considerado como un espacio libre de contrariedades y no necesariamente de dificultades.

Un aspecto fundamental de la construcción de las masculinidades es asumirse como varones con carácter, y es la ira la que prevalece como emoción ante cualquier situación de malestar, expresada con el golpe, la descalificación, cargando sus cuerpos de conductas que resultan inflexibles y rígidas. También se observan las formas de negociación o gestión de esta emoción, que en cierta medida se basa en la acumulación e intento de controlar las sensaciones incómodas, proceder de modo introspectivo y evitar exteriorizar sus sentimientos.

El varón intenta responder a las asignaciones establecidas por la masculinidad dominante, como dicta la norma, pero aquellas están en movimiento y en negociación con diferentes situaciones como el tiempo, el contexto, la historia de la relación, la función paterna, entre otras sujetas a modificación. La observación en los espacios

grupales permitió analizar cómo las vivencias de las emociones responden a condiciones multifactoriales que delimitan las formas de pensar, sentir y actuar, adhiriéndose a una estructura y una imagen de sí, al ser producidas y reproducidas en un contexto cultural, social e histórico particular donde, como sostiene Butler (2002), no proceden como un acto único sino como un acto performativo “que no puede ser entendido fuera de un proceso de iterabilidad, una regulada y limitada repetición de normas [...] esa iterabilidad implica que el performance no es un acto, o evento, singular, sino una producción ritualizada” (2002: 145).

Desde la perspectiva de Seidler (2000), en los varones se encuentra una disociación entre razón y emoción. Esta separación insta una enorme preocupación por mostrar la razón y ocultar la emoción, ya que podría constituir una amenaza a su identidad como varón. Frente a la muerte de Diego Armando Maradona, un participante del EPECOVI expresaba: “Cuando fue todo lo del Diego mi pareja me decía que sentía que el clima estaba tenso en la casa, había un malestar”.³⁷ En este sentido, la intervención de la coordinación del espacio le consultó que sentía frente a esta situación: “estaba triste, angustiado”.³⁸ En esta línea la intervención no solo poner en palabras el sentir sino de cuestionar: “¿Por qué si estoy triste por la muerte de Maradona expresó bronca, malestar, enojo para mi entorno? ¿Por qué no me permito angustiarme? ¿Estar triste? ¿Por qué no me permito llorar?”.³⁹ De esta manera, se analiza el descarte de las emociones y los sentimientos como signos de debilidad que ponen en una situación comprometida la identidad masculina.

Colocarse en la perspectiva del otro posibilita el involucramiento, la entrega, el modo de caminar rumbo a la construcción de relaciones más equitativas. El reconocimiento y la manifestación de la vida emocional, lo cual podría sentar las bases para trastocar la vulnerabilidad y fragilidad, ya que se requiere un desplazamiento del lugar de control y distanciamiento al que habitualmente están acostumbrados algunos varones en el plano afectivo. Esto implicaría confrontar el temor a ser cuestionados en su hombría, en los significados que han construido sobre el ser varón. Interpretar, canalizar y expresar las emociones puede construir lazos sexo-afectivos más equitativos bregando por la transformación subjetiva de cada varón.

En el siguiente capítulo analizaremos qué es lo que ocurrió con las emociones durante la pandemia del COVID 19 ¿Cómo afectó de manera específica las medidas sanitarias del ASPO y del DISPO en las masculinidades? Se abordarán las dificultades, límites, desafíos que tuvo el abordaje en pandemia. Las características y particularidades que adoptaron los dispositivos en este contexto ¿Cómo se diseñó e implementa un dispositivo en la virtualidad?

37 Nota de campo del EPECOVI, 1/12/2021.

38 Nota de campo del EPECOVI, 1/12/2021.

39 Nota de campo del EPECOVI, 1/12/2021.

PATRIARCADO Y PANDEMIA. INVENCIONES DE ABORDAJES SITUADOS FRENTE A VARONES QUE EJERCEN O EJERCIERON VIOLENCIAS POR RAZONES DE GÉNERO

1. Introducción

En este capítulo abordamos una situación inédita de abordaje de las masculinidades en el marco de una emergencia sanitaria. Es así como nos interrogamos, ¿Qué desafíos e incertidumbres se conjugan en estos espacios durante la pandemia? Como mencionamos en el primer capítulo, el EPECOVI tiene la particularidad de ser un espacio que se puso en funcionamiento durante la pandemia y es un espacio virtual. Los primeros acompañamientos individuales, las entrevistas de admisión y luego la formación del espacio grupal fue de manera virtual. En el caso del Hospital Álvarez, era un espacio que funcionaba en formato presencial y que tuvo que adaptarse a los abordajes remotos. En este sentido, es que proponemos distintos interrogantes propios de un desafío en materia de cuidado de la salud/salud mental de varones que han ejercido violencias, y en el marco de articulaciones institucionales y demandas espontáneas, fueron alojados en dispositivo *ad hoc* creado como una respuesta integral durante la emergencia sanitaria.

En línea con lo anterior, tomaremos los aportes de Sousa Santos (2020) quien refiere al contexto histórico en que tiene lugar esta pandemia remontándose a la imposición del neoliberalismo en los años ochenta. La lógica del capital financiero provocó un estado de crisis permanente. Esto es la desnuda intemperie en la que viven quienes se hallan fuera de las mínimas condiciones de subsistencia en el mundo. La pandemia del coronavirus destruyó la idea de que no hay otra alternativa, más que adecuarse a las reglas instauradas por el capitalismo global para mostrar la cara oculta de lo que aparecía como la sola posibilidad.

La cuarentena como aislamiento remite a les marginades del discurso dominante, en este sentido la situación de mujeres, trabajadores precarizados, vendedores ambulantes, gente sin casa, habitantes de favelas, asentamientos, villas miseria, inmigrantes sin documento, discapacidades, ancianos y otros muchos similares cuya misma condición ya implicaba una “cuarentena” en tanto separados de sus derechos. Para poder analizar esta situación generalizada, tomamos de Butler (2010) su propuesta referente a la vulnerabilidad y precariedad de la vida en general. Según Butler (2010), la vulnerabilidad se convierte en una extensión del nacimiento, porque la supervivencia depende de procesos constitutivos de

redes sociales, de interdependencia entre personas, lo que involucra unas relaciones sociales reproducibles y condiciones favorables del mundo. Mientras que la precariedad es una noción particularmente de órdenes políticos e instrumentos de gobierno, entre ellos, las instituciones económicas y sociales que de manera inducida o accidental distribuyen diferencialmente redes de apoyo como el resguardo, la educación, el trabajo, la atención médica, etc. De esta manera, a ciertas vidas/cuerpos se les facilita o maximiza la exposición a la escasez, a la violencia, al deterioro o exterminio, y a otras vidas se les minimizan dichas condiciones. En este sentido es que pensamos los efectos de la pandemia para muchos que ya se encontraban “en cuarentena” previo a la disposición del Gobierno. Para Butler, la precariedad apunta a describir el proceso a través del cual una población es forzada a acostumbrarse a la inseguridad. La precarización, en tanto proceso a través del cual se maximiza la precariedad (Butler en Puar, 2012), opera a través del desempleo o la inestabilidad laboral, produciendo así pobreza e inseguridad acerca de un futuro económico y marcando a esa población como prescindible o completamente abandonada.

El ASPO (y luego el DISPO) fue una medida excepcional que el Gobierno nacional argentino adoptó con el fin de proteger la salud pública frente a la propagación del COVID-19. Se dispuso que todas las personas que habitaban o se encontraban en las jurisdicciones donde regía esta normativa, debían permanecer en sus domicilios habituales, sólo pudiendo realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. La permanencia de todos los miembros de la familia en el hogar puso en tensión los roles de género tradicionales, colocando al varón en el territorio doméstico, exclusivamente. En el sentido tradicional, las masculinidades se vieron interpeladas/incomodadas, ya que, paradójicamente a lo acostumbrado, los varones cis, en muchos casos, se vieron impedidos de continuar con sus hábitos cotidianos, trabajo extra doméstico, práctica de deportes, encuentro con amigos para “quedarse en casa”. Cuando desde el EPECOVI se publicó el teléfono de contacto, los varones que se comunicaban manifestaban esta incomodidad que les generaba el aislamiento y como eso afectaba no solo su situación económica sino sus vínculos afectivos: “estamos en un departamento chico y la convivencia 24 horas me mata”,¹ manifestaba Fabio quien se comunicó con EPECOVI solicitando ayuda porque había ejercido violencia con su pareja. Como veremos más adelante, en la instancia grupal (en ASPO y DISPO) se presentaron situaciones planteadas por los varones en relación a las situación económica, sanitaria y afectivas.

En Argentina, previo a la pandemia, el crimen de Fernando Báez Sosa en Villa Gesell,² ocurrido en enero del 2020, puso de manifiesto la necesidad de trabajar sobre la construcción de una agenda de políticas públicas que contemplara el abordaje de las masculinidades. En este hecho, se manifestaron las lógicas propias que articulan la masculinidad dominante, que se organiza en múltiples aristas (sexuales, físicas, sociales, de clase) para determinar un modo de ser varón y de vincularse con otros varones. Luego de este suceso surgieron iniciativas para

1 Nota de campo del EPECOVI 13/4/2020.

2 <https://www.pagina12.com.ar/242486-rugbiers-mataron-a-golpes-a-un-joven-a-la-salida-de-un-bolic>.

la conformación de espacios que aborden la violencia desde el trabajo con varones con el fin de pensar las relaciones de género, las desigualdades, los mandatos culturales y sociales de masculinidad y feminidad. En este sentido, también se presentó un proyecto de ley que apunta no sólo trabajar sobre las prácticas violentas naturalizadas dentro de los ámbitos deportivos, sino que busca ampliar la mirada con perspectiva de género, para permitir prácticas deportivas más inclusivas de las mujeres y las disidencias.³ En el ámbito de la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, se aprobó la creación del “Programa de Capacitación en Prevención de la Violencia para Deportistas”,⁴ que tiene por objetivo generar campañas de capacitación y concientización para prevenir la violencia en sus distintos aspectos. Está dirigida especialmente a deportistas que practiquen disciplinas fuertemente enfocadas en el desarrollo muscular y el contacto físico.

Cabe destacar que este proceso se dio entre diferentes resistencias y en un contexto en que los implicados no demostraron ningún signo de arrepentimiento o de conexión emocional con algo por fuera de su propio malestar por la situación vivida y uno se declaró inocente.⁵

Como venimos analizando, la violencia de género es una violación a los derechos humanos que afecta al tejido social en su conjunto, y que cada año se cobra la vida de miles de mujeres en todo el mundo, causando impactos significativos y duraderos en la salud y el bienestar psicológico, social y económico de las sobrevivientes y sus familias. Durante la pandemia las denuncias por violencia en el hogar en las líneas de atención telefónica se incrementaron hasta en un 80% en la región (OEA/ CIM, 2020). En Brasil, por ejemplo, la línea de apoyo estatal registró un incremento del 18% de denuncias de violencia de la pareja íntima en la segunda mitad de marzo del 2020 (CARE y ONU Mujeres, 2020). En Argentina, durante el primer mes de la cuarentena los llamados a las líneas de ayuda por violencia se incrementaron un 39% y los hechos de violencia de género persisten a pesar de la disminución de otros tipos de delitos (Polischuck y Lay, 2020). Según el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Nación, desde el inicio de la cuarentena se incrementaron considerablemente los llamados de mujeres que sufren violencia de género a la Línea Nacional 144 que brinda orientación, asesoramiento y contención a mujeres en situación de violencia. Las llamadas crecieron un 39%⁶ con respecto al mismo periodo del año anterior.

El análisis de género y masculinidades, en el contexto del COVID-19, es importante para comprender cómo la pandemia afectó la salud/salud mental y bienestar de mujeres y niños en función del ejercicio de prácticas de violencias ejercidas principalmente por varones. A su vez, el análisis exige contemplar el padecimiento específico de los varones: qué riesgos corrió su salud, y cuáles de sus

3 Proyecto disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/4613-D-2020.pdf>.

4 Ley disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6358.html>.

5 <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/01/29/llama-atencion-la-falta-de-arrepentimiento-de-los-rugbiers-el-abogado-de-la-familia-de-fernando-conto-que-tras-las-ruedas-de-reconocimiento-los-acusados-se-reian/>.

6 Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/generos/linea-144/informacion-estadistica>.

comportamientos se vincularon con las normas, mandatos y estereotipos propios de la masculinidad hegemónica.

Ante esta situación crítica, es necesario identificar cuáles son los factores de riesgo que aumentan la posibilidad de que los varones ejercen violencias hacia las mujeres, frente a esta contingencia, y qué medidas se implementaron desde el EPECOVI y del Hospital Álvarez a los fines de dar una respuesta más eficiente y eficaz frente a la violencia por razones de género. Nos propusimos indagar y caracterizar las estrategias implementadas por estos espacios durante el aislamiento para con los participantes que asistían a los dispositivos grupales y para la incorporación de nuevos participantes. En este sentido, en este capítulo se pretende analizar y describir en profundidad la asistencia remota (virtual sincrónica) a varones que ejercen o ejercieron violencia de género en sus parejas o ex parejas.

2. Pandemia y violencia por razones de género

La pandemia, iniciada en China en diciembre de 2019, definida por Ramonet (2020) como un “hecho social total” con impacto planetario, llevó a la cuarentena a la población de los cinco continentes. El virus, de carácter igualador frente a las posibilidades de contagio, condujo a los gobiernos a dictar medidas de confinamiento para la población, mientras que una parte considerada “personal esencial” garantiza cuidados a quienes se recluyen en sus viviendas preventivamente. En contrapunto, Sousa Santos (2020) refiere contrariamente a lo que se ha dicho que el virus no mata tan indiscriminadamente como se cree sino que es más nocivo en todos los sectores vulnerables (o vulnerados) de la sociedad. El autor plantea que la cuarentena, como aislamiento, remite a los marginados del discurso dominante. La cantidad de infectados y decesos producidos evidenciaron que los riesgos de padecerlo son masivos, aunque las posibilidades de poner en práctica medidas preventivas no son tan equitativas, según sea el acceso a mejores o más deficitarias condiciones de exposición y vulnerabilidad, según clase social y condiciones materiales de existencia (Natanson, 2020).

En consonancia con lo anterior, Sousa Santos (2020) expresa que el confinamiento de familias en espacios reducidos, puede generar más situaciones para el ejercicio de la violencia contra las mujeres. Coincidiendo con el autor, la permanencia en el hogar puso en tensión los roles históricamente (y erróneamente) asignados. Los varones tuvieron que estar 24 horas en el espacio doméstico que les resulta ajeno dado a la construcción de masculinidad tradicional. ¿Cómo gestionan sus emociones, autocuidados y co-cuidados ante la vigilancia de los mandatos masculinos hegemónicos? En este sentido, en Argentina, se visualizó un aumento de la violencia por razones de género.⁷

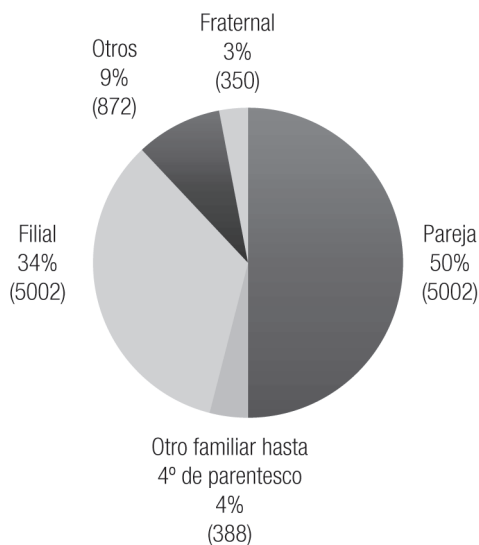
La situación de emergencia sanitaria por COVID-19 empeoró las condiciones de vida, incrementando la precariedad económica y confinando a las familias, lo que incide en un mayor riesgo de ejercer violencia por razones de género en el espacio doméstico (OMS, 2020). Además del riesgo en el caso de las mujeres en situación

⁷ Informe elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/linea-144/informacion-estadistica>.

de violencia, también la pandemia incrementó el riesgo de sufrir violencia en niños, como maltrato infantil y abuso sexual. En el caso de las personas adolescentes LGBTIQ+ se ha incrementado el riesgo de sufrir acoso y hostigamiento homolesbo-bi-transfóbico en sus hogares (Ruxton y Burrell, 2020). Un informe realizado por el Ministerio de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires revela que durante la pandemia en el 2020 todos los delitos descendieron menos los femicidios.⁸

Durante la pandemia, la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema, recibió a 12766 personas por hechos de violencia doméstica, entre el 20 de marzo de 2020 y el 20 de marzo de 2021. Este dato corresponde a consultas informativas (5885), atención de casos por parte de los equipos interdisciplinarios (6842) y consultas extrajurisdiccionales (39). El 78% de las personas denunciadas fueron varones y, al momento de la denuncia, el 40% de las afectadas cohabitaba con ese varón que denunciaba. A su vez, el vínculo de pareja y expareja fue el más presente entre las personas afectadas y denunciadas (50%), seguido por el filial (34%), otros vínculos (9%); otro familiar hasta 4° de parentesco (4%) y vínculo fraternal (3%).⁹

Gráfico 2. Vínculo entre persona afectada y denunciada



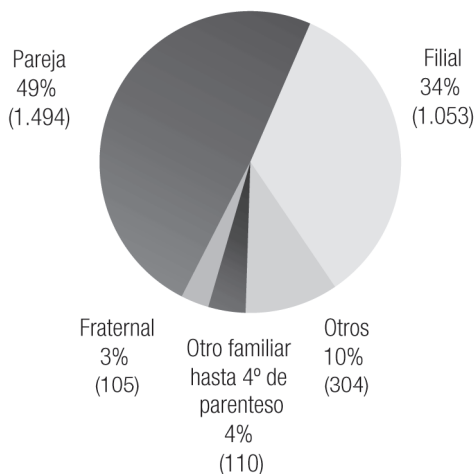
Fuente: Informe Estadístico Anual, 2020, OVD Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Durante el primer trimestre del 2021, los equipos interdisciplinarios de la OVD atendieron 2.297 casos, se respondió a 1.866 consultas informativas (60% más que el mismo trimestre del año anterior), relativas al funcionamiento de la oficina y/o a la normativa vigente y a 9 referidas a situaciones de violencia cuya jurisdicción era ajena a la Ciudad de Buenos Aires. El vínculo de pareja (49%) es el más usual entre las

8 Informe disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=346>.

9 Datos disponibles en: <http://www.ovd.gov.ar/ovd/verNoticia.do?idNoticia=4811>.

Gráfico 3. Vínculo entre persona afectada y denunciada



Fuente: Informe Estadístico Primer Trimestre, 2021, OVD Corte Suprema de Justicia de la Nación.

personas afectadas y las denunciadas e incluye a ex parejas (33%), parejas convivientes (8%), cónyuges (6%), y novias/os (2%). El otro vínculo más usual luego del de pareja es el de tipo filial (34%).

A su vez, en el 2019 el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina elaborado por la Oficina de la Mujer había contabilizado un total de 268 víctimas letales de violencia por razones de género.¹⁰ Para el 2020, el Informe de Femicidios elaborado por la misma Oficina identificó 251 víctimas directas de femicidio en la República Argentina entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020. Esta cifra incluye 6 víctimas de travesticidio/transfemicidio. Lo anterior implica que hubo una víctima directa de femicidio cada 35 horas. También se identificaron 36 víctimas de femicidio vinculado. Al sumar ambas categorías, la cifra de víctimas letales de la violencia de género en Argentina durante 2020 asciende a 287.¹¹

En lo que respecta al año 2021, el Observatorio de Femicidios de la Defensoría del Pueblo de Nación registró un femicidio cada 31 horas durante el primer semestre.¹² Según el informe elaborado sobre los hechos ocurridos entre el 1 de enero y el 30 de junio último, 112 fueron femicidios directos, 14 vinculados, 6 transfemicidios y 5 suicidios feminicidas.¹³ La estadística indica que el 81,2% de los femicidios del primer semestre del 2021 fueron directos (112 casos), 10,2% vinculados (14 casos) y en el 4,4% de los casos las víctimas eran trans (6 casos).

10 Informe disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/argentina_femicidios2019.pdf.

11 Informe disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2020.pdf>.

12 Informe disponible en: http://www.dpn.gob.ar/documentos/Observatorio_Femicidios_-_Informe_Parcial_-_Junio_2021.pdf.

13 Son los casos en los que las mujeres se quitan la vida como consecuencia de los abusos sistemáticos y la violencia de género que vivieron.

Además, el 3,6% de los 137 femicidios contabilizados en el último semestre fueron muertes a partir de suicidios feminicidas (5 casos).

Dentro de las características principales de las 137 víctimas, en lo que refiere al rango etario, 55 tenían entre 19 y 30 años, mientras que 47 se encontraban entre los 31 y 50 años, 18 tenían más de 50 años y 14 eran menores de 18 años, entre estos últimos tres “suicidios feminicidas”. En cuanto al vínculo, el informe indica que en el 56% de los episodios el autor del crimen fue la pareja o la expareja de la víctima (77 casos), concluyendo que la mayoría de estos crímenes se producen dentro de un vínculo de pareja o en el seno familiar. En cuanto al lugar en el que fueron producidos los femicidios, el 68% se ejecutaron en los domicilios de las víctimas, el domicilio compartido o en un entorno familiar (93 casos).

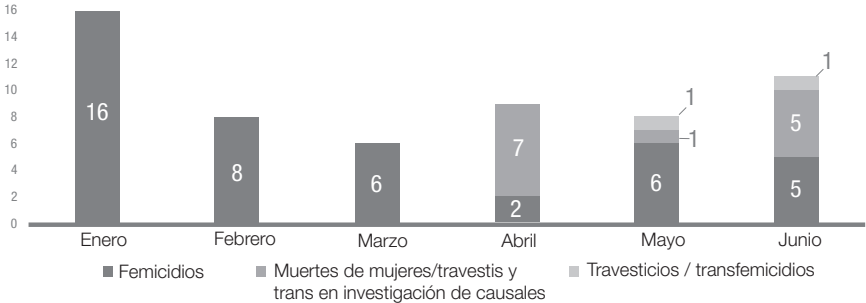
Por su parte, durante el 2020 el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires a través de la Dirección Provincial de Situaciones de Alto Riesgo y Casos Críticos de las Violencias por Razones de Género abordó 2.755 casos críticos, de los cuales el 36% corresponde a situaciones de alto riesgo. El informe indica que durante el año se abordaron 110 casos de femicidios y, se aclara, que no necesariamente se corresponde con el total de femicidios ocurridos y registrados en la provincia de Buenos Aires durante el período informado. La mayor cantidad de las situaciones de violencia analizadas en este informe se registraron durante el último trimestre de 2020: en el primer trimestre 604 casos, en el segundo 687, en el tercer trimestre 719 y en el cuarto 765, en total suman 2.775. Para el primer semestre del 2021, el mismo Ministerio, abordó 43 femicidios, 13 muertes de mujeres/travestis y trans en investigación de causales y 2 transfemicidio/travesticidio.¹⁴

Es así, que durante las últimas décadas se ha trabajado fuertemente en la búsqueda de reducir esta modalidad de violencia, que afecta principalmente a las mujeres a causa de la violencia recibida por sus (ex) parejas, pero también a los hijos en común. Otro aspecto preocupante durante la pandemia es el incremento de hechos de violencia a través de las redes sociales. Se estima que las niñas y las jóvenes, así como jóvenes LGBTIQ+, están más expuestas a ciberacoso en diversas formas tales como *grooming*, sextorsión, amenazas, chantaje y acoso sexual; carga y/o difusión de fotos íntimas, videos o clips de audio sin su consentimiento; al acceso o divulgación de sus datos privados sin su consentimiento; a la carga y difusión de fotos o videos de niñas y adolescentes como material de pornografía; creación de perfiles falsos, etc (CIDH, 2019).

El análisis de la emergencia de la pandemia COVID-19 presenta algunas características respecto a las interacciones personales y sociales que complejizan la situación de las mujeres. Algunas podrían ser consideradas evidentes: la soledad de las víctimas en el ámbito doméstico, la ausencia de contacto externo, la dependencia de medios virtuales para toda comunicación, la obligación de permanecer dentro de las viviendas con dos riesgos inminentes: afuera, el contagio, la enfermedad y eventual muerte; adentro, los distintos niveles de sometimiento, y el ejercicio de acomodación de las mujeres para no “provocar” situaciones de explosión violenta. Pero hay un factor que trasciende que es la construcción de urgencias,

14 Información disponible en: <https://www.gba.gov.ar/mujeres/informes>.

Gráfico 4. Femicidios, muertes violentas, transfemicidios y travesticidios abordados por la dirección provincial de situaciones de alto riesgo y casos críticos de las VPRG



Fuente: Informe: “Casos Críticos y Alto Riesgo – Primer Semestre 2021”, Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, 2021.

totalmente desvinculadas de la urgencia que la sociedad en conjunto venía visibilizando: los femicidios, y las violencias cotidianas contra las mujeres e identidades feminizadas. Lo “urgente” de la pandemia cambia el foco de atención, y en el cotidiano social se habla sobre cantidad de infectades, cantidad de recuperades, y cantidad de muertes. En este sentido, en el próximo apartado analizaremos cómo se abordó el trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia desde el EPECOVI y el Hospital Álvarez en este contexto particular de pandemia.

3. La atención a varones que ejercen violencia durante la pandemia

En provincia de Buenos Aires, en el marco de la Iniciativa Spotlight, la Dirección provincial de Promoción de Masculinidades para la Igualdad de Género del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad de la provincia en conjunto con PNUD desarrollo la puesta en marcha de la “Línea Hablemos”, de atención telefónica a varones que ejercen o ejercieron violencia. Se trata de una línea de acción innovadora puesta en marcha en el marco de la pandemia por COVID-19. Esta línea de atención telefónica, primera escucha y derivación para varones, se habilitó en el contexto de pandemia frente a la imposibilidad de seguir con los trabajos presenciales que se realizaban en territorios con equipos de ayuda mutua y de trabajo con varones. La línea de atención se ejecuta en convenio con el Servicio de Atención a la Comunidad del Colegio de Psicólogas y Psicólogos Distrito XI de la provincia de Buenos Aires.

En la ciudad de Buenos Aires al comienzo de la pandemia, en 8 de cada 10 casos recibidos a través de llamados a las líneas de atención por violencia, el agresor era la pareja o ex pareja; y, en el 98% de los casos el agresor era un varón (Polischuck y Lay, 2020). Por otra parte, en los pocos lugares en que hay servicios de atención para varones que ejercen o ejercieron violencia se ha observado un incremento de llamados. Por ejemplo, en Córdoba, Argentina, un centro de atención a varones que ejercen violencia recibió 1077 llamadas telefónicas dentro de los primeros días de cuarentena obligatoria (Polischuck y Lay, 2020).

Frente a esta situación, desde el EPECOVI empezó a retomar los vínculos con los juzgados, a difundir un número de atención para aquellos varones que quisieran acceder al espacio sin denuncia previa, a participar de mesas de género institucionales en los diferentes barrios populares y a realizar diferentes publicaciones institucionales.¹⁵ De esta manera, se fueron realizando los primeros llamados de acompañamiento y luego las entrevistas de admisión correspondientes vía Zoom hasta que se conformó el espacio virtual grupal que se puso en funcionamiento durante la pandemia. El Hospital Álvarez por su parte fue realizando acompañamientos individuales y luego adoptaron en la modalidad remota. Cabe destacar que este espacio forma parte de la Red de Equipos de Trabajo y Estudio en Masculinidades (RETEM), desde ese espacio establecieron pautas para el funcionamiento de los equipos que forman parte de la red. De esta manera, el Hospital Álvarez Algunos (como algunos dispositivos grupales de varones que forman parte de la red) continuaron su trabajo desde medios virtuales, cuando el equipo considera que están dadas las condiciones de seguridad para que los mismos tengan lugar. Los varones que por distintas razones no podían acceder a medios virtuales estables, que permitan un tiempo de conexión en el intercambio grupal, fueron asistidos de manera individual y telefónica, con el encuadre dispuesto por cada equipo de trabajo. El Hospital Álvarez, en un primer momento, no realizó admisiones nuevas a su dispositivo grupal dado que sin entrevistas presenciales no podían realizar las evaluaciones pertinentes que se realizan en ese proceso. Tampoco realizaron intervenciones telefónicas de contención de varones que aún no están en dispositivos grupales, a diferencia del EPECOVI. Esta situación se modificó para los últimos meses del 2020 y principios del 2021.

En este marco el EPECOVI y el Hospital Álvarez adaptaron los encuadres de intervención, de acuerdo al contexto. En este sentido, Sandra Zimmermann coordinadora del EPECOVI cuenta:

Nosotros comenzamos antes de la pandemia, con entrevistas y cayó la pandemia. Empezamos a ver que hacíamos sabíamos qué esto no era para poco tiempo... consultamos a otros equipos nos dijeron que esto no se podía hacer virtual que solo era presencial... nos reunimos con el equipo y decidimos trabajar virtualmente porque ameritaba, no podíamos dejar esto sin comenzar, porque suponíamos que con el encierro las situaciones de violencia iban a aumentar.¹⁶

Por su parte, Aníbal Muzzin coordinador del Hospital Álvarez que ya lleva once años de asistencia ininterrumpida a varones que ejercen o ejercieron violencias, comentó cómo se reorganizó el espacio con la pandemia:

La pandemia nos agarró mal parados sin experiencia en Zoom. Desde el 20 de marzo hasta mediados de agosto del 2020 estuvimos con entrevistas individuales telefónicas hasta fines de agosto que arrancamos con reuniones por zoom quincenales y en marzo del 2021 arrancamos con zoom semanal.¹⁷

15 Publicaciones disponibles en:

<https://www.facebook.com/DefensoriaCABA/videos/construyamos-nuevas-masculinidades-no-violentas-a-trav%C3%A9s-del-di%C3%A1logo/659922021542782/> <https://m.facebook.com/DefensoriaCABA/photos/a.430515009894/10157279458184895/?type=3>.

16 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 a la Lic. Sandra Zimmermann.

17 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de mayo de 2021 al Lic. Anibal Muzzin.

Como se mencionó, la atención debió adaptarse a las condiciones que impuso la emergencia sanitaria. En este sentido nos preguntamos, ¿qué especificidad toma el trabajo grupal en la virtualidad? Para describir la situación grupal en contexto de pandemia partimos de comprender que en aquellas ocasiones en las cuales todo parece teñirse de incertidumbre y desesperanza se precisan aún más la conformación de proyectos colectivos que posibiliten sembrar la esperanza con otros (Pichon Riviere, 1985). Como venimos mencionando, con la llegada del COVID-19 se modificaron radicalmente las condiciones materiales y sociales de la existencia de la vida. Todo sucedía con la habitual “normalidad” cotidiana, hasta que de repente ocurrió algo inesperado. La pandemia en un punto nos pone en igualdad de condiciones, pero claramente no todas tenemos las mismas condiciones materiales y simbólicas de subsistencia.

Para Sansot (1976) la apropiación es todo aquel tipo de práctica a través de las cuales dejamos nuestra impronta en algo o alguien y así deviene nuestro. Rueda (2004) citando a Chombar Lauwe (1978) refiere que apropiarse de un lugar no es sólo hacer de él una utilización reconocida sino establecer una relación con él en tanto lo cognitivo, lo afectivo, lo funcional, como lo satisfactorio en un proceso de retroalimentación constante. Integrarlo en las propias vivencias, enraizarse y poder lograr una transformación. Consideramos que los integrantes de los grupos del EPECOVI y del Hospital Álvarez a través de la dinámica grupal han logrado apropiarse del espacio virtual que es diferente al presencial pero funcional para los participantes. Esto no solo se visualiza con la constancia que sostienen el espacio¹⁸ los participantes, sino con la transferencia al espacio grupal virtual. En este sentido Walter comenta:

Mientras esperamos a los chicos yo quiero comentarles... hay una charla sobre los temas que tratamos. Es un grupo de reflexión sobre masculinidades, no sé si lo vieron, yo lo vi en Facebook... es el 10 de mayo a las 19 empieza, una hora y media dos... y en sí es... el tema del patriarcado y influye mi punto de vista cotidiano y nos mandaron un correo con una idea básica de lo que van a hacer.¹⁹

A su vez, Pedro manifiesta la importancia del momento de encuentro: “Yo la verdad espero el encuentro del martes, me hace bien, lo necesito, lo siento como mi espacio y agradezco que nos hayan dado este espacio”.²⁰ De esta manera, se trabaja sobre la apropiación del recurso virtual y recreando las intervenciones a fin de mejorarlas propiciando reposicionamientos subjetivos en los varones que acceden al espacio. En este aspecto, la virtualidad permite compartir videos, imágenes, cortometrajes con la posibilidad de debatir y reflexionar en el mismo momento que lo están viendo. A su vez, la pantalla ofrece tanto al equipo de coordinación como a los integrantes del grupo, la posibilidad de mirarse en simultáneo e, incluso, mirarse a sí mismos y, así, rectificar aspectos de la comunicación analógica. También desde la Coordinación de ambos espacios, tienen solo

18 Según los registros del trabajo de campo del EPECOVI las ausencias al espacio no son significativas, si alguno falta avisa y explica el motivo.

19 Registro observación del EPECOVI, 4/5/2021.

20 Nota de campo del EPECOVI, 9/2/2020.

el chat de la plataforma virtual habilitada solo para dialogar con el anfitrión. En el caso del EPECOVI, mandan el link de acceso por correo semana tras semana tomando el recaudo de enviarlo en copia oculta. La intertextualidad que pudieran surgir es uno de los aspectos a tener en cuenta dado a que una de las premisas que se les menciona a los varones cuando quieren hablar de manera particular es la restitución de ese diálogo en el ámbito grupal.

Tan importantes son los efectos de estas prácticas, que su uso debe guardar reservas, puesto que sus consecuencias también pueden resultar impredecibles, con el agravante que impone la ausencia física para actuar de manera efectiva ante situaciones de emergencia. En este sentido, para Lévy (1999) lo virtual no tiene nada que ver con lo falso o ilusorio, ni es lo opuesto a lo real, cuestión que el autor describe como una oposición fácil y equívoca, que presupone la realidad como realización material, sino es “una forma de ser fecunda y potente que favorece los procesos de creación, abre horizonte [...] es un proceso de transformación de un modo de ser a otro” (1999: 8). El autor realiza un análisis entre lo virtual y lo actual. Sostiene que la palabra virtual tiene un origen en el latín medieval *virtualis*, que a su vez deriva de *virtus* que significa fuerza, potencia. Lo virtual existe en potencia, pero no en acto, tiende a actualizarse, aunque no se concrete formalmente.

Claro que esta modalidad de interacción requiere, cuando menos, el encendido de las cámaras, que haga posible un vínculo entre los cuerpos más allá de la distancia, siempre a sabiendas de que la acción –presencial o a distancia– se configura como resultado de un entramado complejo y multidimensional. Ello no se agota en ver o no al otro, sino en la posibilidad de escuchar la otredad y no reducir esa escucha a la mera proyección, lo que significa tomar una posición que nos invita a estar ahí, ponernos en juego, poniendo el cuerpo que también se manifiesta en el espacio virtual. Como veremos en el próximo apartado el encuadre del trabajo (como el encendido de cámara y de micrófono) en relación pasa a tener un rol fundamental para la dinámica grupal.

Fernández García y López Peláez (2008) sostienen que enfrentar las barreras que la brecha digital imponen en el acceso a Internet y el manejo de la información digital depende de cómo las instituciones públicas y privadas establezcan espacios que ofrezcan a los ciudadanos nuevas formas de enfrentar los problemas. Para pensar el abordaje de esta cuestión es necesario garantizar las condiciones de acceso a la tecnología a través de políticas públicas de carácter universal. Pero también existen otras brechas, como las capacidades necesarias para el uso de internet en el hogar y en medio de otras exigencias (Molina, 2020).

4. La grupalidad en pandemia

Pichon-Riviére caracteriza al grupo como “un conjunto restringido de personas, que ligadas por constantes de tiempo y espacio y articuladas por su mutua representación interna se propone, en forma explícita o implícita, una tarea que constituye su finalidad, interactuando a través de complejos mecanismos de asunción y adjudicación de roles” (Pichon-Riviére, 1981: 209). Dicha

caracterización permite afirmar que la totalidad de elementos que componen la definición de grupo se hacen presentes en la grupalidad a distancia, con algunas restricciones y modificaciones que la no presencialidad impone. Cabe destacar que los grupos PSE son grupos reducidos (10 participantes) tanto en la virtualidad como en la presencialidad.

A su vez, la extensión de los encuentros virtuales y su frecuencia no han sido modificadas con respecto a la modalidad presencial. El mejor aprovechamiento de las interacciones comunicativas sí requiere ciertos ajustes en la modalidad a distancia. En este sentido y a modo de autorregulación grupal en la virtualidad, Lionel participante de EPECOVI expresa: “Podemos implementar levantar la mano del zoom para hablar y limitar a 10 minutos la intervención de cada uno porque sino muchos se quedan sin hablar”.²¹

En relación al encuadre del espacio grupal no presencial, podemos afirmar siguiendo a Bleger que ese conjunto de constantes dentro de las cuales se desarrolla el proceso (en Robles, 2020) requiere en la modalidad a distancia de idénticas condiciones a las desarrolladas en la modalidad presencial. Las constantes temporal, conceptual, personal, fáctica y vincular (Robles, 2020) requerirán una relativa invariancia a los efectos de servir como sostén del proceso grupal y cualquier modificación en ellas tendrá que ser tenida en consideración a los efectos de analizar sus efectos en dicho proceso. De igual manera y en relación a este aspecto, el EPECOVI ha desarrollado un protocolo estableciendo pautas para el espacio virtual. En el mismo se destaca:

La modalidad de implementación del dispositivo en el contexto de aislamiento social se realizará a través de encuentros de carácter grupal y gratuito, y se emplearán tecnologías de asistencia remota, vía Zoom o similar. Los participantes deberán hallarse conectados en el día y horario que corresponda a cada uno de los grupos a los cuales haya sido asignado y, salvo indicación en contrario, mantendrán cámara y micrófono abierto, para que pueda ser visualizada su imagen por el resto del grupo y la coordinación.²²

El espacio virtual para varones que ejercen o ejercieron violencia es un espacio diferente, en el sentido que requiere abordajes profesionales eficientes para detectar posibles peligros y riesgos para las mujeres y sus hijos. En este sentido uno de los principales aspectos considerados por parte del EPECOVI a la hora de la entrevista de admisión era saber si ese varón continuaba conviviendo con la mujer a la cual le había ejercido violencia, especialmente en los varones que se acercaban de manera voluntaria. En los casos que son derivaciones judiciales se revisa detalladamente la denuncia realizada con la evaluación del riesgo pertinente. De esta manera se han realizado fichas informáticas donde se plasma toda la información del varón con el objetivo de llegar a la entrevista de admisión con información previa. Al momento de entregar la presente investigación el espacio cuenta con una lista de espera de más de 70 varones derivados judicialmente. Cabe destacar que la articulación institucional del EPECOVI con otras instancias del Poder Judicial fue dificultoso durante los primeros meses, se entiende que esto fue

21 Nota de campo del EPECOVI, 16/03/2021.

22 Se encuentra en el Anexo.

propio de poner el espacio en funcionamiento en el medio de una pandemia. Estas dificultades en el Hospital Álvarez no fueron abordadas porque continuaron trabajando con las derivaciones ya realizadas previo al aislamiento.

A su vez, el EPECOVI, al encontrarse institucionalmente dentro de la Defensoría del Pueblo, cuenta con múltiples articulaciones posibles, dado que hay varias áreas que pueden intervenir:

Al ser un organismo de derechos humanos hay muchísimas áreas de competencia y tenemos la facilidad de articular con diferentes áreas. Salud, niñez, género, vivienda, asesoramiento jurídico... entonces muchas veces cuando hay situaciones que ameritan derivación lo tenemos al alcance de la mano. Podemos conseguir turnos para hospitales para atención psiquiátrica, adelantar algunas cosas... lo podemos hacer tenemos las herramientas y las sacamos en cada situación, eso la verdad que eso un plus que tenemos.²³

Se analiza que si bien este contexto institucional es favorable para un abordaje integral de las violencias por razones de género se corre el riesgo de desenfocarse del trabajo específico con los varones que ejercen o ejercieron violencia.

Por su parte, en el Hospital Álvarez también realizan derivaciones:

En algunos casos hemos derivado a espacios psiquiátricos, psicológicos, hemos derivado a espacios de consumo problemático de sustancias que se devela una vez desarrollado el grupo, la mayoría de las revelaciones ocurren previamente al inicio del grupo en el proceso de admisión pero también a veces dentro del grupo te das cuenta que un hombre se está intoxicando por lo cual si no logra rápidamente una abstinencia y sostenimiento de un tratamiento se lo egresara del grupo sin los objetivos cumplidos. La idea es cumplir a rajatabla lo que es el posicionamiento del encuadre, criterios de inclusión y de exclusión en este tipo de grupos porque no hay una generalidad.²⁴

De esta manera, la realidad nos exigió a repensar estrategias, herramientas de evaluación y supervisión. Es necesario garantizar que las intervenciones no aumenten la posibilidad de que se susciten o reiteren nuevos hechos de violencia en un contexto donde la situación de emergencia, como vimos al inicio de este capítulo, puede causar muchos factores que desencadenan en situaciones de violencia. En el siguiente apartado abordaremos cómo afectó a los varones el encontrarse alejados de las lógicas capitalistas de producción generadas por la pandemia.

5. Pandemia, capitalismo y masculinidades

Las políticas de aislamiento dejaron entrever brechas ocupacionales que, muy probablemente, se mantengan luego de la pandemia. Se infiere que estas instancias pueden ahondar heridas en la representación y vivencia los varones como sujetos proveedores, interpelándonos, además, en lo que refiere a las consecuencias que este hecho acarrea al aumentar las tensiones en sus relaciones

23 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 a la Lic. Sandra Zimmermann.

24 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de mayo de 2021 al Lic. Anibal Muzzin.

intrafamiliares en el periodo de encierro y confinamiento social. Aníbal, participante del EPECOVI, en las entrevistas de admisión destaca como la pandemia afectó sus lazos familiares y que por ese motivo llamó pidiendo ayuda: “El encierro me vuelve loco, no aguanto más... llame porque en esto de la pandemia y la convivencia de 24 horas, le pegue a mi hija”.²⁵

Las masculinidades presentan modalidades de subjetivación en continuo cambio (Chiodi, Fabbri y Sánchez, 2020) y cuyas lógicas se caracterizan por las exigencias de un sistema metaestable como el patriarcado, que impone estereotipos de género (Cook y Cusack, 2010). Dichos estereotipos operan a través de un régimen de género (Connell, 1997), de esta manera las afectaciones en el trabajo y el temor a perderlo resultan complejas de afrontar dado a que la *performance* masculina está asociada al éxito y al fracaso que están directamente relacionados a lo económico y laboral.

En este sentido, Meler (2007) sostiene que los varones al estar socializados como proveedores económicos padecen (en un contexto de inestabilidad del mercado de trabajo) no solo su inserción social y su subsistencia material, sino también una corrosión de su sentimiento íntimo de masculinidad, como eje organizador de su propia subjetividad masculina. En consonancia con lo anterior, Miguel participante del EPECOVI mencionó que: “los problemas surgían cuando yo estaba sin trabajo, discutimos muchísimo por temas económicos”.²⁶ En este aspecto es que visualizamos como las afectaciones en el trabajo trastocan el desarrollo de la *performance* masculina asociada al éxito en términos económicos lo que lleva a situaciones conflictivas en los vínculos sexo-afectivos.

Juan del Hospital Álvarez cuenta: “Cuando tuve el conflicto fue por el tema de la plata... a veces compraba mercadería que no se vendía tan rápido y ahí teníamos roces, cruces, empujones pero después todo bien. Hasta que me dijo que se quería ir porque estaba estresada y se fue a ver a sus padres”. Entendemos que las constantes crisis económicas en la región y en la particularidad lo que generó la pandemia del COVID-19, descoloca a los varones del lugar tradicional caracterizado por la superioridad social y económica, y por la ineludible función de “proveer”. Sobre este punto, Rita Segato (2016) afirma que en la precariedad de la vida en el capitalismo, el sujeto masculino que pierde su empleo, que no puede seguir estudiando, que pierde esa potencia que necesita para ser el proveedor en un imaginario arcaico, se resiente mucho más. La posición masculina se fragiliza y se necesitan esfuerzos mayores, muchas veces violentos, para colocarse en esa posición. Para la autora, esta precariedad se siente mucho más en la posición masculina que en la femenina, porque las mujeres son más vinculares y tienen una tecnología de sociabilidad.

En este sentido, Amoros (1985) describe al patriarcado como un pacto entre varones, pacto que se suele ver asiduamente en ámbitos políticos, sociales, deportivos, familiares y donde las mujeres son las pactadas. Es en la modernidad, en los orígenes del capitalismo industrial, donde se pactan los lugares sociales: los varones para el espacio público, la política, la industria, el comercio,

25 Nota de campo del EPECOVI, 22/10/2020.

26 Nota de campo del EPECOVI, 20/04/2021.

la fábrica y las mujeres para lo doméstico cumpliendo las funciones de ama de casa, esposa y madre.

En esta línea, Berardi (2003) sostiene que el actual sistema capitalista es una fábrica de infelicidad, debido a que la energía deseante se trasladó por completo al juego competitivo de la economía y ya no es concebible una relación motivada por el puro placer de conocerse, de modo que la soledad y el cinismo hicieron nacer el desierto en el alma. Según el autor, la tasa de suicidios de varones cada vez más alta y lo atribuye a que la ansiedad generada por la violencia competitiva es específicamente masculina, aclarando que también las mujeres son víctimas de la violencia financiera y de la venganza masculina, pero la cultura feminista puede considerarse como la única forma cultural y existencial que puede crear lugares psíquicos y físicos de autonomía frente a la agresión económica y a la agresión terrorista suicida (Berardi, 2016).

Siguiendo estos desarrollos podemos pensar que los varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género se encuentran atravesados por estas secuelas subjetivas de la precariedad de la vida en el capitalismo. En este sentido, la violencia económica ejercida por estos varones se manifiesta en el ocultamiento de la información de que se hace con esa plata, es el caso de Ángel quien decidió invertir un dinero ahorrado sin consultárselo a su pareja: “el dinero era de los dos pero no le consulté porque sabía que me iba a decir que no, ella es así más temerosa con ese tema”.²⁷ Nos preguntamos entonces qué relación existe entre el capitalismo y la masculinidad, en una sociedad caracterizada como patriarcal, donde todavía el poder lo ejercen algunos varones, y si estas violencias son efectos de una cultura producto del entramado de dos sistemas políticos, económicos, sociales y culturales: capitalismo y patriarcado. Fernando, participante del EPECOVI expresa: “Algo que me inquieta es el tema laboral, no estoy encontrando laburo”.²⁸

Todos los gobiernos de los países con presencia de COVID-19 han recomendado u obligado al confinamiento en las casas, remarcando que es el único remedio conocido para limitar contagios y muertes. La casa, un lugar delegado a las mujeres, cobró presencia en el discurso público, en el mediático, en el político y en el social. Y, a diferencia de otras oportunidades, su valoración fue positiva (lo bueno es quedarse en casa). Como mencionamos el patriarcado va desarrollando diferenciación de espacios sociales de acuerdo con la identidad de género, esto produjo diferentes modos de subjetivación para mujeres y varones. En este sentido y en la misma línea que Federico, Ignacio del EPECOVI comentó que cuando ingresó al grupo: “Yo antes estaba más de 8 horas afuera de mi casa, ahora con la pandemia estoy dentro estoy buscando trabajo pero está difícil. Ya tuve tres entrevistas y nada”.²⁹ Esto es algo no tan común en la sociedad porque “los universos de significaciones imaginarias sociales operan como organizadores de sentido de los actos humanos, estableciendo las líneas de demarcación de lo lícito y lo ilícito, de lo permitido y lo prohibido, de lo bello y lo feo” (Fernández, 1993: 241). La pandemia manifestó algo que los estudios de mujeres y de género ya

27 Nota de campo del EPECOVI, 23/02/2021.

28 Nota de campo del EPECOVI, 22/06/2021.

29 Nota de campo del EPECOVI, 23/02/2021.

habían puesto sobre la mesa que es lo absurdo de esa división, desmitificándola y evidenciando que lo público es privado y que lo personal es político.

En este sentido, se visualiza la incomodidad que para el género masculino ocasionó encontrarse lejos de las lógicas capitalistas y patriarcales de producción y extractivismo durante el confinamiento. Entendemos que los mandatos de la masculinidad hegemónica y de la heteronormatividad operan de tal manera que el sujeto queda apresado en la lógica binaria de ser o no ser varón. La aparición del virus COVID-19 y la crisis económica que eso conlleva, viene a colocar al varón en la situación paradójica como venimos mencionando.

Como ya mencionamos, la expresión de los afectos y la necesidad de les otros es algo complejo de aceptar para aquellos varones cuyas estructuras se encuadran en la denominada masculinidad hegemónica. Las políticas implementadas ante la irrupción del COVID-19, además del confinamiento, han hecho hincapié en que aquellos espacios donde se reúnan grandes aglomeraciones de personas son los últimos que se van a habilitar. Justamente, el esparcimiento está encuadrado en esta situación. Este aspecto fue trabajado en las instancias grupales del EPECOVI: “Quiero contar al grupo que me puse en contacto con mis compañeros de trabajo que no hablaba hace bastante y la verdad que me hizo bien saber cómo estaban, están viendo de juntarse...”,³⁰ cuenta Arturo.

Tal como afirma Bonino (2002), la masculinidad tradicional empeora el estado de salud en los varones pues estos son un factor de riesgo para la salud y la vida propia y ajena porque sus cualidades propician muchas enfermedades somáticas y psicológicas. Es en este escenario, complejo y de extremos recaudos, donde nos cuestionamos acerca de la asunción por parte de los varones de este rol de cuidador (históricamente asignado a las feminidades) y su intersección con los estereotipos masculinos impuestos social y patriarcalmente, coincidiendo con D'Atri (2020), entendemos que la construcción cultural de la masculinidad está escindida de los cuidados. De esta manera, la contracara de que las tareas domésticas y de cuidado recaigan casi completamente sobre las mujeres, es la falta de cuidado (propio y de les demás) como factor constitutivo de las identidades masculinas. A través de la construcción social del cuidado como algo femenino genera que el autocuidado de la salud quede relegado en la lista de prioridades.

Fabbri (2019) señala la poca existencia de políticas sanitarias que tengan como destinatarios específicos a los varones, y que aquellos que lo tienen suelen pensarlos como víctimas de un modelo de masculinidad hegemónica. Destaca que son pocos los espacios que apunten a reducir las desigualdades de poder, entendiendo que a mayor equidad van a ser mejores condiciones de salud para ellos y para el resto de la sociedad que padece las consecuencias de la masculinidad hegemónica. El pensar programas de salud con el género como perspectiva hace referencia a un enfoque que describe las formas concretas en que se ha llevado adelante la asignación diferencial de atributos y criterios de normalidad a varones y mujeres. Es una herramienta analítica, que permite identificar situaciones de desigualdad naturalizadas en base a la diferencia sexual, y actuar para transformarlas, tomando así un sentido también político (García Prince, 1997). En este sentido, la categoría de género nos permite observar el proceso que

30 Nota de campo del EPECOVI, 16/03/2021.

llevó a la naturalización de necesidades, deseos, aspiraciones y posibilidades asignadas diferencialmente a varones y mujeres, a partir de representaciones de “lo masculino” y “lo femenino”.

Como venimos analizando, la pandemia conlleva eventos estresantes (falta de empleo o ingresos, dificultad para cubrir las necesidades básicas, disminución o suspensión de servicios, restricciones sanitarias) que tensionan la salud mental de los varones. Al mismo tiempo, representa una oportunidad para el trabajo con su salud mental, considerando que en períodos de crisis pueden estar más abiertos a compartir su malestar psicológico y preocupaciones (Khan, Ratele y Arendse, 2020). Conocer sus emociones, identificar su malestar y pedir ayuda oportunamente es parte de lo que se necesita promover entre varones.

En este sentido, se hace necesario cuestionar las normas sociales, las configuraciones y estereotipos de género que sostienen estas desigualdades, incentivando a los varones a establecer comportamientos más saludables y equitativos. La posibilidad de cambio puede muy bien estar en nuestro conocimiento de que las nociones de masculinidad se construyen en circunstancias históricas específicas, y son permeables a ser impugnadas, reconstruidas o desplazadas (Connell, 2000).

6. Lazos sexo-afectivos en pandemia

Como venimos viendo el COVID-19 es una emergencia de salud pública con impactos multidimensionales inmediatos y en el largo plazo, que conllevan riesgos y efectos en el tejido social en su conjunto pero especialmente a los sectores más postergados de la sociedad. La cuarentena no solo visibiliza las desigualdades económicas, de género, de edad, de capacidades, sino que también refuerza la injusticia, la discriminación, la exclusión social y el sufrimiento innecesario que provocan. Las recomendaciones de los organismos internacionales parecen estar pensadas como dirigidas a un varón, joven, ciudadano de clase media, en uso pleno de sus capacidades, empleado, que vive en una vivienda con ciertas condiciones básicas aseguradas (Sousa Santos, 2020).

La OMS³¹ ha advertido que el impacto en la salud mental de una epidemia, generalmente, es más fuerte entre quienes viven en situación de exclusión social o las personas mayores. En este marco, resulta importante reconocer las diferencias de vulnerabilidad de los distintos grupos poblacionales, en especial las relacionadas con el género, la edad, y el nivel socio-económico. Atender el impacto de la pandemia en la salud mental es importante no solo para mejorar la salud sino también para evitar otros problemas sociales, tales como la estigmatización de personas, la falta de adherencia a medidas de prevención, y el duelo frente a la pérdida de seres queridos. En definitiva, estos factores tienen un rol fundamental para afrontar la pandemia de manera integral (Taylor, 2019).

En la Argentina el gobierno ha puesto en marcha un conjunto de medidas en materia de protección social y se implementaron políticas de protección de

31 Informe disponible en: https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=informes-tecnicos&alias=2539-proteccion-salud-mental-atencion-psicosocial-situaciones-epidemias-2016-539&Itemid=1179&lang=en.

empleo,³² se fortalecieron los programas de prevención de violencia en el hogar y contra las mujeres, entre medidas de otra índole.³³ De todas maneras, las desigualdades en el acceso a servicios de salud, a esquemas de protección social y de ingresos, la posibilidad de adquirir alimentos nutritivos, la ausencia de infraestructura de saneamiento e instalaciones de agua para el lavado de manos en los hogares, la falta de opciones de conectividad y de aprendizaje remoto o a distancia, ampliaron las brechas de inequidad en el ejercicio de derechos (UNSDG, 2020). Históricamente, los varones poseen privilegios de género en el acceso a recursos, la visibilidad pública y la participación política, el control de la movilización y el tiempo no dedicado a las responsabilidades de los cuidados por el hecho de ser varones. Es oportuno analizar el contexto aplicando realmente un enfoque de género, y tomar medidas que impliquen un avance en términos individuales y colectivos.

El estar en confinamiento ha repercutido, en particular, en las vivencias dentro del espacio privado, la casa, el lugar donde se despliegan la intimidad y los lazos sexo-afectivos fundamentales. Situarse en este espacio implica adentrarse en prácticas que nos acercan a los otros, en las que el conocimiento mutuo es profundo y se comparten pensamientos, sentimientos y emociones, se organizan la economía y las tareas domésticas y reproductivas, y se proporcionan y reciben cuidados de diverso tipo (Rodríguez, 2019). De esta manera, se expresan afectos en el día a día que tanto pueden ser positivos como el amor, la amistad, la empatía y la comprensión, como negativos, manifestados en tensiones, conflictos, antipatías, disputas y violencias. Juan del EPECOVI expresa su incomodidad: “Los últimos días vengo con un humor, no sé si el encierro o la situación laboral que no estoy pudiendo conseguir trabajo pero esta semana le conteste varias veces mal a mi hijo y a mi señora”.³⁴

En este sentido, la ONU (2020) advierte que la forma de violencia y agresión más común que enfrentan la niñez y las mujeres ocurre en el hogar, probabilidad que aumenta en situaciones de crisis debido al incremento de las tensiones en su interior y las dificultades para buscar ayuda. La violencia contra las mujeres en las relaciones sexo-afectivas implica un problema de producción primordialmente masculino. Implicar a los varones sobre los efectos y consecuencias que las violencias ocasionan para otras personas e incluso para sí mismos, los torna sujetos pasibles de intervención, reflexión y cambio.

Como vimos el capítulo anterior, el mito de que el amor todo lo puede se emparenta con otro mito que es sobre el carácter puro de aquel sentimiento. Desde esta perspectiva, habría una esencia en el amor que nos llevaría a contemplarlo como algo puro que no debe mancharse ni contaminarse con las cosas mundanas de la vida. Matías se expresa en el EPECOVI: “Con mi compañera decidimos dejar de convivir por un tiempo pero seguir en pareja, va a ser extraño vincularlos

32 <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.

33 Medidas en materia de género y diversidad en el marco de la emergencia sanitaria. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materia-degenero-y-diversidad-en-el-marcode-la-emergencia-sanitaria>.

34 Nota de campo del EPECOVI, 20/04/2021.

desde otro lugar pero los dos estamos de acuerdo que es lo mejor”.³⁵ Estos aspectos fueron trabajados en varios encuentros con los varones que asisten al EPECOVI, los mitos del amor romántico (“la media naranja”) y los estereotipos que estos inferen, donde todo bajo la órbita del amor debería hacerse por eso, por amor, incluso, decidir cuándo convivir.

Ahmed (2015) manifiesta que la socialización de género (que vincula de forma diferencial a las mujeres con lo afectivo, los cuidados y la expresión de emociones) obstaculiza a los varones en su expresión en determinados contextos resultado de guiones culturales heteronormativos que moldean los cuerpos de las personas. Estas diferencias de género pueden verse también influenciadas por el contexto y sus presiones como podría ser la situación de pandemia. De esta manera, se entiende que la pandemia provocó también un cúmulo de emociones difícilmente compartidas antes a escala planetaria, causadas por un mismo fenómeno social. Como vimos en el capítulo anterior y a través de los registros de la presente investigación se observa grandes dificultades en los varones que acceden al espacio en poder poner en palabras angustias, enojos, malestares: “Quiero ver si puedo hablar primero, tengo una mezcla de sensaciones, emociones... ansiedad porque no me contestan del juzgado por el tema de los nenes”.³⁶

El tema de los tiempos de la Justicia en pandemia es algo recurrente que emerge del espacio grupal en aquellos varones que tienen una denuncia y están imposibilitados de ver a sus hijos. En este sentido, Pedro se queja porque aún no le dieron el turno con el psicólogo y desde la coordinación se interviene:

Ninguna batería de test se hace virtual, tiene que ser presencial. Sabemos cómo está la situación, sabemos lo que pasó con los chicos, la situación por la cual los chicos no están en la casa, sabes que la situación fue complicada vos estás haciendo un trabajo importante como todos los demás. Está complicado por la pandemia y aparte no fue poca cosa lo que pasó, ¿no? No sé si me comprendes?³⁷

Cabe destacar que, dentro de las excepciones establecidas al DNU 297/2020 anteriormente mencionado, se encuentra “la fuerza mayor”, y dentro de ésta, se incluye a las oficinas que reciben denuncias por Violencia Familiar, o bien la asistencia a los organismos competentes que asisten y protegen a las personas en situación de violencia. Conforme a ello, se han formulado denuncias por las vías telefónicas, correos electrónicos y por WhatsApp, por la mayor facilidad que presenta su recepción y por los nuevos números telefónicos locales y nacionales que se habilitaron a tal fin.

7. Reflexiones finales

En este capítulo analizamos cómo la situación de emergencia sanitaria por COVID-19 empeoró las condiciones de vida de las mujeres, dado que la permanencia en el hogar puso en tensión los roles históricamente asignados a los

35 Nota de campo del EPECOVI, 18/05/2021.

36 Registro observación del EPECOVI, 4/5/2021.

37 Registro observación del EPECOVI, 4/5/2021.

varones: pierden su rol de proveedor, su lugar en el espacio público, y por último la autosuficiencia. ¿Qué herramientas se ofrecieron para el desarrollo de nuevos roles en el hogar o para frenar a tiempo la violencia machista? En este sentido, desarrollamos los abordajes llevados adelante por el EPECOVI y por el Hospital Álvarez durante este período y que modalidad adoptaron las intervenciones desde la virtualidad.

A su vez, analizamos como el aislamiento alteró la dinámica familiar y doméstica trayendo conflictividad y tensión. Que esa conflictividad se resuelva violentamente no es una consecuencia del aislamiento sino de la configuración de la masculinidad puesta en jaque. La pandemia para el varón implicó la pérdida de roles o características históricamente asociadas a la masculinidad tradicional. Este análisis lo abordamos desde los lazos sexo-afectivos y sobre las emociones que estos varones desplegaron en la dinámica grupal.

Este aislamiento puede abordarse no únicamente desde los privilegios perdidos sino desde la oportunidad de desempeñar otros roles. Ser agente del cuidado de sí mismo y de otros, compartir la crianza, asumir la responsabilidad compartida en las tareas domésticas puede ser un desafío y un aprendizaje, pero no por eso menos necesario. Roles y funciones que este mismo sistema patriarcal asignó rígidamente a las mujeres. Entre tanta ansiedad, angustia e incertidumbre que la situación de crisis sanitaria genera, la oportunidad de trabajar en pos de la equidad no solo desde lo conceptual sino haciendo cuerpo de eso y construir lazos sexo-afectivos más igualitarios surge como una necesidad.

En este apartado vimos como los dispositivos fueron adquiriendo diferentes estrategias y modalidades dado a los efectos de la pandemia. En este sentido de repensarse y de transformarse, también es oportuno para que el Estado busque nuevas formas de dar respuestas políticas que sean innovadoras y de alguna manera contrahegemónicas y despatriarcalizadoras para el abordaje de las masculinidades.

En el próximo capítulo abordaremos distintas reflexiones acerca de los dispositivos de abordaje de las masculinidades, a los efectos de pensar los desafíos en materia de políticas públicas, en torno a las masculinidades y su involucramiento en el abordaje integral de la violencia de género. Se problematizan algunas estrategias de monitoreo y evaluación para estos dispositivos con el objetivo de analizar herramientas para garantizar mecanismos de evaluabilidad de este tipo de políticas para la igualdad de género.

MASCULINIDADES DE NO DOMINACIÓN, DE RESPETO Y DE IGUALDAD. PERSPECTIVAS DE OTRAS MASCULINIDADES, HORIZONTES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo analizar cómo los dispositivos de atención de varones cis que han ejercido violencias, se establecen como una estrategia de acción dentro del sistema de abordaje integral de las violencias por razones de género. Nos proponemos reflexionar sobre la inclusión del enfoque de género en estos dispositivos en diferentes niveles de actuación de las políticas públicas.

Los países de América Latina y el Caribe sancionaron en 1996 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Allí se estableció por primera vez en la región el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Asimismo, esta Convención ha inspirado en todos los países miembros una serie de campañas de acción y de información, normas y procedimientos jurídicos, modelos de atención, procesos de sensibilización y capacitación de personal de los campos del Derecho, la salud y la seguridad, iniciativas de monitoreo, evaluación y seguimiento, y servicios de asesoría y atención para mujeres sobrevivientes. La Convención establece que los Estados parte deben

modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer (Convención De Belem Do Pará, 1996).

Oszlak y O'Donnell (1976) denominan políticas públicas o políticas estatales al conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Los autores también advierten que, a partir de ella, puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

En los años ochenta, las políticas públicas de igualdad en el ámbito internacional estuvieron basadas en un enfoque centrado únicamente en las mujeres. A partir de esa época se introduce una nueva perspectiva en el diseño y aplicación de las políticas de igualdad, (nombrado como “género y desarrollo”), lo que favorece que de forma paulatina se vaya prestando cada vez más atención al papel que los varones pueden desempeñar en la lucha por la igualdad con las mujeres. A principios de los años noventa los Estados y las organizaciones internacionales comenzaron a entender el esencial rol que pueden, y deben, adoptar para el logro de la igualdad.

Es relevante aclarar que el marco de la Organización de Naciones Unidas se crea la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946, órgano que tiene por objeto la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer a nivel político, social, económico y educativo.¹ La Comisión desempeña una labor crucial en la promoción de los derechos de la mujer documentando la realidad que viven las mujeres en todo el mundo, elaborando normas internacionales en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En 1995, 189 países adoptaron programas de trabajos plurianuales dirigidos a evaluar los progresos y a formular recomendaciones adicionales para acelerar la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995. La Plataforma define que la igualdad entre mujeres y varones es una cuestión de derechos humanos y tiene como objetivo hacer realidad todos los derechos de las mujeres, como el de vivir sin violencia, asistir a la escuela, y tener igual remuneración por trabajo igual. El documento define una serie de objetivos y medidas estratégicas concretas que los países se comprometieron a cumplir en 12 esferas de especial preocupación: La mujer y el medio ambiente; La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; La niña; La mujer y la economía; La mujer y la pobreza; La violencia contra la mujer; Los derechos humanos de la mujer; Educación y capacitación de la mujer; Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; La mujer y la salud; La mujer y los medios de difusión; La mujer y los conflictos armados.

En la Declaración y en la Plataforma de Acción adoptadas con ocasión de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, se “alienta a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad de mujeres y hombres”, y comienzan a realizarse recomendaciones específicas sobre el papel de los varones en el logro de la igualdad de género y la responsabilidad de los Gobiernos para que esto sea posible.

En el recorrido de la teoría feminista desde fines de los 70, la relación entre Estado y género tuvo tres vertientes teóricas (el feminismo liberal, el marxismo socialista y el post-estructuralismo) que se diferenciaban en la definición de Estado y su rol para la equidad de género (Bonder, 1999). En este sentido, cabe destacar, que a partir de la década de los años 80, el avance de los estudios de las mujeres y propuestas de los feminismos, dieron bases para tipificar los enfoques de políticas públicas predominantes o en auge durante esas décadas: desde enfoques asistencialistas hasta las políticas de la igualdad se han incluido diferentes

1 Resolución 11 (II) del Consejo Económico y Social (21/7/1946).

concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos de los varones y las obligaciones de los Estados nacionales en relación con la población femenina (Prince, 2008). En este sentido, Pautassi menciona:

El concepto de género define aquello que ya formaba parte de la vida cotidiana y comienza de este modo una amplia producción de teorías e investigaciones que reconstruyen las historias de las diversas formas de ser mujer y de ser varón. Este marco teórico inédito promovió un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado papeles para las mujeres y para los varones, las actividades que desarrollan, los espacios que habitan, los rasgos que los definen y el poder que detentan (2012: 280).

Laura Pautassi (2011) define al enfoque de género como un prisma que permite dilucidar aspectos que de otra manera permanecen intangibles, a través de ideas, métodos y técnicas que proponen una nueva mirada a la realidad. Esta mirada nos permite dar cuenta de las relaciones de poder entre varones y mujeres con el fin de observar las desigualdades; abordar y problematizar la desigualdad de oportunidades, trato y resultados; reconocer las relaciones jerárquicas entre varones y mujeres; proveer una herramienta de análisis y acción con el objetivo de generar igualdad real. Por su parte García Prince (2009) define a las políticas públicas para la igualdad como el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y sancionados por el Estado (autoridades), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y varones.

A partir de la inclusión del género en el desarrollo de políticas, y en vínculo con los sistemas de abordaje de las violencia de género, analizaremos la incorporación de políticas orientadas a la atención integral de las violencias por razones de género, que incluyen dispositivos de atención de varones cis que han ejercido violencias, así como también políticas de sensibilización orientadas a la igualdad de género. En este sentido, es que se desarrolla la incorporación de los varones en las políticas públicas de sensibilización, prevención y atención de la violencia por razones de género en la búsqueda de la equidad.

En el capítulo 1 analizamos las modalidades de abordajes con varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género, haciendo hincapié en las intervenciones técnicas que se dan en la dinámica grupal. En este apartado se propone incorporar a estos espacios en el diseño de políticas públicas y programas como parte de un abordaje integral de las violencias por razones de género.

Teniendo en cuenta a la masculinidad como dispositivo de poder orientado a la producción social de varones cis hetero (Fabbri, 2020), exploraremos las respuestas de los varones, destinatarios de las políticas de atención integral de las violencias, a los efectos de analizar el impacto y el tipo de resistencias que suscitan estos dispositivos. En este sentido, nos preguntamos: ¿Qué mecanismos de evaluación se presentan para el varón que asiste al espacio? En relación a esto, se reflexiona sobre la necesidad de incrementar los esfuerzos en la prevención de la violencia por razones de género teniendo en cuenta la eficacia de estos espacios.

Finalmente se analiza cómo se despliegan las masculinidades entre incomodidad, miedo y el cinismo (Sánchez, 2020). ¿Estos dispositivos propician reposicionamientos subjetivos por parte de los varones cis agresores? ¿Qué interrogantes acerca de la masculinidad propician estos espacios? ¿Qué grado de efectividad presentan? ¿Cómo impactan en la configuración de la masculinidad de estos varones?

2. Derechos humanos de las mujeres

Uno de los hitos fundamentales en el reconocimiento de la institucionalización de los mecanismos de avance de las mujeres fueron las Conferencias Mundiales de las Mujeres, organizadas por Naciones Unidas entre 1975 y 1995. La primera se realizó en la Ciudad de México, donde se aprobó la Declaración de México sobre la igualdad de la mujer y su contribución al desarrollo y la paz, y el Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer.² Este Plan de Acción identificó objetivos orientados a la igualdad de género y la erradicación de la discriminación, la participación de las mujeres en el desarrollo, así como metas para su cumplimiento.³

La segunda Conferencia se realizó en 1980 en Copenhague y tuvo por objetivo analizar los avances en el cumplimiento de las metas. A partir de esta Conferencia se observó la brecha entre la igualdad de jure (norma) y de facto (ejercicio) de los derechos de las mujeres, aprobando un Plan de Acción para la adopción de medidas para garantizar el reconocimiento del aporte de las mujeres en materia económica y social.⁴

La tercera Conferencia se realizó en 1985 en Nairobi y tuvo por objetivo la evaluación de los logros del Decenio de la Mujer. El documento de esta conferencia las Estrategias de Nairobi, destaca tres ejes: equidad, desarrollo y paz, y afirma que el pleno desarrollo de las mujeres es fundamental para el desarrollo de las sociedades e insta a los gobiernos a la implementación de medidas para su participación económica, social, política y cultural.⁵

La cuarta Conferencia Mundial de la Mujer se realizó en 1995 en Beijing y marcó un punto de inflexión en la visibilización, reconocimiento e institucionalización de los derechos de las mujeres y las niñas, reconociendo la diversidad dentro del colectivo: marca el rumbo para su empoderamiento y participación en todas las esferas de la sociedad para el logro una plena igualdad y justicia de género. Entre otros puntos a destacar, en esta conferencia se incorpora el concepto de género y el concepto de *mainstreaming* o transversalidad del enfoque de género, así como una firme interpelación a los estados para la institucionalización y fortalecimiento de los mecanismos de adelanto de las mujeres, a través de un Plan de Acción.⁶

2 ONU. Resolución 3010 (XXVII) del 18 de diciembre de 1972.

3 Más información disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html>.

4 Más información disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>.

5 Más información disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html>.

6 Más información disponible en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/>

Es importante destacar que la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993 establece, en términos generales, en su punto 5 que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Pero en materia de derechos de las mujeres, es el primer instrumento que afirma que los derechos de las mujeres y las niñas son derechos humanos, hace un llamamiento a la erradicación de toda forma de discriminación y promueve la plena participación en todos los ámbitos de la sociedad:

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.⁷

Alda Facio (2011) realiza un análisis histórico de las luchas de las mujeres por la institucionalización de sus derechos y sostiene que no sólo se logró que el poderoso discurso de los derechos humanos recayera sobre los asuntos de los derechos de las mujeres, sino que le dio otro significado al sujeto “mujer” del derecho internacional. A su vez, la autora explica, haciendo referencia a la cuarta conferencia la diferencia que se da entre el término de igualdad y el término de equidad. Sostiene que en Latinoamérica se formó el concepto de la igualdad tomando al varón como modelo de lo humano, significando así que era la mujer la que debía alcanzar al varón para demostrar que ella era igual. Es decir, que no era diferente y que por lo tanto, se merecía el mismo trato, el trato de ser humano. Es por todo ello que las mujeres latinas lucharon para reemplazar el término por el de igualdad para demostrar así que no buscaban una igualdad formal y androcéntrica, sino más bien una real, ya que la realidad les demostraba que todos los derechos consagrados en las constituciones políticas de los Estados y los Tratados Internacionales no estaba dando los resultados esperados. En este sentido la autora introduce el término de equidad de género.

El concepto de equidad es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia, bajo la idea de equidad se trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja, en función de la idea de justicia que se tenga y haya sido socialmente adoptada (Facio, 2014). La igualdad es un derecho humano protegido por distintos instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Además, tal como está expresado en la CEDAW, la igualdad va de la mano con el principio de la no discriminación, y en este sentido, la igualdad sólo será posible en la medida en que se erradique la discriminación contra las mujeres.

Facio (2014) afirma que para garantizar el derecho a la igualdad, los Estados están obligados a instrumentar acciones específicas para eliminar la discriminación de género. Sin la garantía de igualdad, de nada servirían los derechos humanos porque habría miles de justificantes para limitarlos en razón del sexo, la etnia, edad, habilidad, orientación sexual, etc.

csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

7 Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993. Punto 18.

A su vez, cabe destacar el binarismo y la heteronorma que se desarrolla en las diferentes propuestas aquí desarrolladas. En este sentido, tomamos el concepto de Perez y Radi (2018) de *espejismo hermenéutico*, dado a que existe una ilusión de que hay categorías adecuadas para analizar las situaciones de opresión pero en verdad esto no ocurre. En este sentido, la Ley Nacional de Identidad de Género N.º 26.743, destaca el caso de una población especialmente vulnerada en virtud de la dogmática del género y la diferencia sexual, que sin embargo no es alcanzada por la noción imperante de violencia de género (Perez y Radi, 2018).

Coincidiendo con Pérez y Radi (2018), se desataca que las iniciativas políticas sobre violencia de género son reconocidas únicamente en quienes se identifican como mujeres, mientras que las experiencias de otras personas que fueron asignadas al sexo femenino al nacer y no se identifican como mujeres, como es el caso de varones y mujeres trans son ignoradas. En este sentido, las autoras afirman que:

La comparación entre mujeres y varones puede resultar adecuado para analizar las inequidades entre personas cis en función del género, pero no funciona entre personas trans: aunque las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres trans son innegables, no son consecuencia de un supuesto privilegio de los hombres trans (Perez y Radi, 2018: 80).

Comprendemos que sería equivocado considerar que todas las manifestaciones de violencia por razones de género estén reducidas a experiencias de violencia contra las mujeres. Si bien toda expresión de violencia contra las mujeres pueda ser entendida como violencia de género, no todas son casos de violencia contra las mujeres. Existen diferentes formas de violencia de género que afectan a minorías en situación de extrema vulnerabilidad, y no consideradas por las medidas referidas a la violencia contra las mujeres (Perez y Radi, 2018).

3. Legislación nacional

Argentina tiene una larga historia en la participación de las mujeres en la visibilización de las desigualdades, en el reclamo al reconocimiento de sus derechos, y en la resistencia a la opresión. Asimismo, desde principios del siglo XX, a raíz de la lucha organizada de mujeres, se fueron implementando paulatinamente un conjunto de normas para el respeto de sus derechos. El primer conjunto de derechos que fueron reconocidos a las mujeres estaban relacionados a la protección de su rol de madre. Si bien apuntaba a su protección y tutela al considerarla en “desventaja” para realizar los mismos trabajos que el varón, en su condición reproductora, las mujeres eran quienes garantizarían al sistema capitalista la mano de obra necesaria para la reproducción del sistema, por lo cual era importante garantizar un conjunto de cuidados destinados casi exclusivamente a las mujeres trabajadoras. Las mujeres de clases populares y migrantes en su mayoría habían ingresado al mercado de trabajo en condiciones aún más deshumanizantes que la de los varones.

En materia de derechos civiles y políticos, la Argentina fue uno de los primeros países en América Latina en promulgar la ley de voto femenino, así como en incorporar el principio de igualdad jurídica entre los cónyuges y el de patria

potestad. A partir de 1955, se estableció un orden político que osciló entre gobiernos democráticos y golpes de Estado. Durante los años 60 y 70, el terrorismo de estado y la implementación del plan sistemático de desaparición, secuestro, tortura y muerte privó a la población de todo tipo de libertades. La recuperación democrática intentó reparar algunas desigualdades persistentes que obstaculizan la emancipación de las mujeres.

Como se visualiza en el siguiente cuadro, en diciembre de 1994 se promulga la Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar. La sanción de esta ley significó un gran avance en la institucionalización de esta demanda del movimiento de mujeres. Si bien a partir de 1985 se habían presentado proyectos para la prevención y sanción de la violencia en el ámbito familiar, no se habían aprobado. Para la elaboración del proyecto de ley se convocaron a especialistas y organizaciones de mujeres. El texto aprobado en Diputados en 1993, fue resultado de un trabajo previo destinado a lograr consenso entre los legisladores representantes de distintos proyectos, así como de parte de las Comisiones de Asuntos Penales y de la de Familia, Mujer y Minoridad.

En 2009 se sancionó la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, que marcará un punto de inflexión, desde un modelo de conocimiento binario, hacia un paradigma multicausal. En su definición entiende a la violencia contra las mujeres como toda conducta que por acción u omisión afecte la vida, la integridad (en todos sus órdenes) y la dignidad de las mujeres, de manera directa o no, en ámbitos públicos y/o privados, basada en una relación desigual de poder, inscribiendo en esta definición las relaciones de poder que se reproducen en el orden social y que devienen históricamente en el sometimiento de las mujeres, en un sistema de dominación patriarcal, que han sostenido las diferencias biológicas para fundamentar y justificar desigualdades estructurales de orden social, económico y cultural.

Asimismo, establece tipos (físico, psicológico, sexual, económico-patrimonial y simbólica), así como las modalidades en la que se expresa (doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática). En este sentido, la ley menciona qué tipo de políticas públicas el Estado debe desarrollar para asegurar la asistencia y la prevención de la violencia hacia las mujeres. A los fines de este trabajo se precisa contextualizar brevemente cómo se piensa la atención en violencia contra las mujeres. Para tal propósito, el Estado despliega políticas públicas, las cuales “no son el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que son objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa” (Repetto y Fernández, 2012: 14) Aquí serán entendidas como

el conjunto de las tomas de posición del Estado (por acción u omisión) frente a una 'cuestión' que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Como tal, involucra decisiones de varias organizaciones que expresan un determinado modo de intervención, las cuales no son necesariamente unívocas, homogéneas ni permanentes (Oszlak y O'Donnell, 1976: 113).

La política pública se expresa en proyectos y programas. A su vez, la política social forma parte de la política pública, junto con otros subsistemas como por ejemplo la política económica o laboral. Siguiendo a Soldano y Andrenacci (2006), la especificidad de la Política social alude a las intervenciones sociales del Estado que (re)producen y moldean las condiciones de vida (o sea de reproducción social) y además hace referencia a los distintos mecanismos que interfieren con grados variables de intensidad y estabilidad en el modo de integración de individuos y grupos. Dichos autores entienden por política social

todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos (Soldano y Andrenacci, 2006: 11).

Históricamente, una de las ausencias producidas en las leyes y políticas públicas es la de las mujeres como sujetos políticos, debido a que el plano de la política institucional ha sido dominado no sólo por varones, sino por un androcentrismo que desarrolla políticas por y para grupos específicos de varones y para proteger sus privilegios (Baker y Greene, 2011). Desde discursos y prácticas estatales se reproducen ciertos juicios y presunciones respecto de las sujetas en situación de violencia de género. Que el Estado reconozca a la violencia de género como una problemática social que requiere de atención debe ser valorado positivamente. Sin embargo, es crucial que antepongamos una mirada crítica a las distintas intervenciones que se fueron diagramando para dar respuesta y asegurar el cese de las violencias. De esta manera, podemos ver cómo el Estado opera en la construcción de las buenas y las malas víctimas de violencia de género: a partir de discursividades que operan como actos performativos muy poderosos, por tener raíces ampliamente naturalizadas y difundidas en lo social. Así, la reproducción de ciertas performance desde el aparato estatal (no exclusivos de su accionar) adquieren legitimidad a través del mismo. Es por esto que lo entendemos como un actor determinante en la construcción de las buenas y las malas víctimas de violencia contra las mujeres (Butler, 1997).

La consolidación de estos perfiles es un ejemplo claro de que si no analizamos en profundidad los pronunciamientos por parte del Estado, probablemente nos encontremos con retóricas políticamente correctas y presuntamente avanzadas, pero esto mantendrá escasa correlación con la pertinencia de la acción y del discurso en todas sus instancias (Biglia, 2005).

De esta manera, tradicionalmente se ha considerado que el beneficio de las leyes y políticas públicas dirigidas a los varones alcanzaba “automáticamente” a las mujeres. Frente a esta invisibilización, y gracias a la lucha del movimiento de mujeres, feminista y LGBTIQ+, la representación política de las mujeres y de las disidencias sexo-genéricas ha ido en aumento de la mano de la visibilización social y política de sus demandas. A su vez y en la búsqueda de un abordaje integral de las violencias por razones de género, son pocas las orientaciones, estrategias y acciones específicas en incorporar al trabajo preventivo con varones para enfrentar la violencia por razones de género (Aguayo, 2016).

Aunque violaciones a los derechos humanos existieron siempre, el movimiento de derechos humanos surge y recibe su nombre a partir de las violaciones masivas cometidas por agentes estatales en las dictaduras de Latinoamérica en la década de los años setenta. Las anteriores, silenciosas y cotidianas violaciones a las mujeres y la violencia a las disidencias sexuales tuvieron poca repercusión internacional y no se las incluía dentro de los derechos humanos de esos tiempos (Jelin, 2021). De esta manera, en coincidencia con la autora que en la idea de que la represión de las dictaduras en Latinoamérica tuvieron especificidades de género. Los impactos fueron diferentes en varones y mujeres por sus posiciones diferenciadas en el sistema de género, posiciones que implican experiencias vitales y relaciones sociales jerárquicas claramente distintas (Jelin, 2021).

A partir de la legislación internacional sobre los derechos de las mujeres en la década anterior, más la presión del movimiento de mujeres, confluyeron en los primeros esfuerzos estatales en materia de atención integral de la violencia por razones de género. Los movimientos de mujeres han jugado un rol fundamental en la lucha por el reconocimiento de los derechos y han generado cada vez mayor conciencia ciudadana de esta problemática social. Por esta razón, la protección de los derechos humanos de las mujeres y el tratamiento de la violencia por razones de género en las últimas décadas han experimentado avances sustantivos, los que se reflejan en la existencia de diferentes instrumentos jurídicos internacionales que refieren específicamente a esta materia. En ellos se interpela a los Estados en su responsabilidad en la protección y promoción de estos derechos, consignando en primer lugar, que las distintas expresiones de la violencia de género constituyen una violación a los Derechos Humanos de las mujeres (Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Asamblea General de Naciones Unidas, 1993).

En los últimos años el movimiento feminista ha adquirido mayor protagonismo y masividad, a partir de las manifestaciones que tienen lugar cada año el Día de la Mujer (8 de marzo), las convocatorias del Colectivo Ni Una Menos (3 de junio)⁸ o las marchas del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre), así como las decenas de convenciones, leyes, políticas públicas, planes, programas y proyectos que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX por parte de los organismos gubernamentales y no gubernamentales a nivel internacional, regional, nacional y local.

8 Ni Una Menos surge de periodistas, artistas y escritoras frente a una serie de femicidios ocurridos en 2015. El 26 de marzo en la plazoleta del Museo de la Lengua, en el predio de la Biblioteca Nacional. Algunas de las mujeres participantes fueron Florencia Abbate, Selva Almada, Ingrid Beck, Karina Bidaseca, Virginia Cano, Marta Dillon, Luciana Peker, entre otras representantes de la Colectiva de Antropólogas Feministas. Tras esa primera acción, y frente a la incesante escalada de femicidios como el de Chiara Páez, una adolescente de 14 años que estaba embarazada y que falleció por los golpes que le dio su novio en la provincia de Santa Fe, se convocó a una primera manifestación, celebrada el 3 de junio de 2015.

4. Políticas públicas destinada a varones que han ejercido o ejercen violencias por razones de género

El desarrollo de estrategias integrales para erradicar distintas formas de violencias por razones de género se vuelve fundamental en el diseño de políticas públicas, y en este sentido poder incorporar el trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia. El trabajo para su erradicación debe incluir medidas y actividades que permitan problematizar las estructuras sociales, los discursos y las tramas que profundizan las desigualdades y legitiman las posiciones de superioridad. En este sentido, Ariel Sánchez menciona:

Si a mí me decís que es una política pública exitosa en estos términos, te digo que es la creación de estos espacios, segundo que estén vinculados institucionalmente, tercero es discutir la idea de que hacer justicia es hacer punición. Entonces, cómo discusión más amplia... como una política pública eficiente que empezó a legitimar el trabajo y estrategias no punitivistas de alojar, de acceso a la justicia, de acceso a una escucha, de personas que considero sujetos y seres humanos más allá que hayan ejercido violencia digo para pensar políticas transformadoras.⁹

De esta manera poder trabajar sobre el reconocimiento y responsabilidad de quienes ejercen violencia es una respuesta no punitiva e intenta modificar las relaciones de desigualdad y violencia existentes. Realizar abordajes e intervenciones especializadas con varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género, contribuye a la erradicación de la violencia doméstica, ya que la mayoría de los varones que la ejercen, no se cuestionan ni se replantean sus conductas violentas, reproduciéndolas en futuras relaciones. Estos abordajes e intervenciones especializadas son una estrategia más, dentro de un conjunto de medidas y actuaciones multidisciplinarias e interinstitucionales que se deben centrar en la centradas en la protección y autonomía de las mujeres, y en la transformación de los varones (Bonino, 2004).

Los programas de intervención con varones que ejercen o ejercieron violencia tienen su origen en la década de 1970, en EE. UU. y Canadá (Peña Martín, 2015). El trabajo con varones surgió como respuesta a las demandas de grupos de mujeres, quienes planteaban que para avanzar en la búsqueda de igualdad, principalmente en la erradicación de la violencia doméstica, era fundamental la transformación de la participación de los varones en las relaciones de género (Ayllón y Vargas, 2008). Su objetivo fue complementar los programas de atención y prevención de la violencia hacia las mujeres.

A mediados de los años 80 los programas se extendieron tanto dentro de los EE. UU, el norte de Europa y Australia. Llegaron a América Latina (México, Argentina y Nicaragua, entre los primeros), y a principios de los 90, a España. Asimismo en esa época en EE. UU. los programas que inicialmente habían sido para varones que acudían voluntariamente, se extendieron cada vez más en el sistema judicial (Geldschläger *et al.*, 2010). Actualmente, el nivel de trabajo teórico

⁹ Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sánchez.

sistematizado y de organización de redes de cooperación en Europa excede ampliamente el trabajo. Por ejemplo: la red Europea de programas y profesionales que trabajan con agresores “European Focal Point for the Work with Perpetrators of Domestic Violence” (2009). En algunos países europeos se han creado asociaciones o federaciones de organizaciones, programas y profesionales que trabajan con varones que ejercen violencia: “RESPECT” en el Reino Unido (1992), “Fédération Nationale des Associations et des Centres de prise en charge d’Auteurs de Violences conjugales et familiales” en Francia y “Bundes-Arbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt” en Alemania (2007) (Geldschläger, 2011).

A escala latinoamericana, las organizaciones están más dispersas, lo cual dificulta el rastreo de las mismas. Se conoce el Coloquio Internacional de Estudios de Varones y Masculinidades,¹⁰ el cual es organizado cada año por grupos e instituciones de los diferentes países donde se lleva a cabo, y si bien no aborda específicamente el trabajo con varones que ejercen violencia, sí es uno de sus tópicos. Del mismo modo, la Red Latinoamericana de Masculinidades Men Engage¹¹ no tiene como punto exclusivo la labor con varones que ejercen o ejercieron violencia pero si lo toman entre sus tantas problemáticas referidas a la masculinidad. Las iniciativas latinoamericanas (experiencias de diversas instituciones en Argentina, Brasil, Honduras, México, Nicaragua y Perú) realizan el trabajo desde un marco teórico feminista y abordado desde perspectivas educativas y reflexivas sobre cuestiones vinculadas al género, la masculinidad y el poder (Toneli *et al.*, 2010). Trabajos posteriores observan también la consolidación de este enfoque en Iberoamérica (Beiras, 2014; Carbajosa y Boira, 2013; Filgueiras, 2010). En 2017 ya se registran programas en al menos otros nueve países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay (Bernardes Gonçalves, 2017; Aguayo, 2016).

Asegurar la intervención con varones que ejercen o ejercieron violencia está enmarcado dentro de la Ley 26.485. En la norma se explicita la necesidad de “rehabilitar” y “reeducar” a los varones que son denunciados. A su vez, insta a garantizar abordajes de tipo integrales. Además, compromete al Estado como responsable de la creación de políticas públicas de asistencia y prevención, garantizando de forma interinstitucional servicios integrales y programas reflexivos, educativos o terapéuticos. La ampliación y consolidación de políticas públicas que desde el Estado garanticen la implementación cabal de la ley, buscando incidir en la erradicación de relaciones desiguales de género, para modificar la reproducción vigente en pos de viabilizar otras reproducciones de la vida social resulta primordial. Desde que se reconociera que la violencia por razones de género es más que una problemática de individuos aislados una problemática social, cultural y estructural, las intervenciones con los varones que han ejercido violencia contra sus parejas mujeres se han desarrollado sobre todo en dispositivos grupales (Romano, 2019).

A los fines del interés de este trabajo tomaremos la contribución del dispositivo del Hospital Alvear que se estableció en 1991 (Payarola, 2015), en 1994 la Asociación Argentina de Prevención de la Violencia Familiar comienza a también a trabajar con

10 Más información disponible en <https://setimocoloquiomasculinidadescr.com/>

11 Sitio Oficial: <http://menengage.org/regions/latin-america/>

grupos de varones y, en 1997, las iniciativas llegaron a las instituciones del Estado de la mano de la Dirección de la Mujer del Ministerio de Desarrollo de la ciudad, donde existe un programa para varones que ejercen o ejercieron violencia donde se trabaja desde los propios relatos de los integrantes desde diferentes unidades temáticas, como son los mitos, costumbres, creencias sobre los estereotipos de género y la cultura sexista; qué se entiende por equidad e igualdad entre varones y mujeres, la masculinidad y los abusos de poder, la violencia contra la mujer y los niños/as y las conductas de control y poder para el cambio del proyecto personal de nuevas pautas de convivencia en armonía basadas en el respeto a las personas (Peker, 2012).

Los programas para el trabajo con varones que han ejercido violencia por razones de género ha dependido históricamente de ONG que, sin el respaldo económico del Estado, han sido llevadas adelante mayoritariamente por equipos cuyo trabajo no ha sido remunerado. Así ha sido al menos hasta principios del siglo XXI, cuando comenzaron a surgir nuevos programas en organismos estatales, y a extenderse y organizarse las diferentes iniciativas de asociaciones de la sociedad civil. En 2011 la psicóloga social Malena Manzato, el psicólogo Aníbal Muzzin y el psicólogo Mario Payarola, entre otros profesionales, fundan la Red de Equipos de Trabajo y Estudio en Masculinidades RETEM, la red que nuclea a equipos interdisciplinarios y profesionales que trabajan con varones que han ejercido violencia. En esta red se encuentran incluidos el EPECOVI y el Hospital Álvarez.¹²

En el 2016, en la provincia de Córdoba, comenzó a funcionar el Centro Integral para Varones que asiste y evalúa a los varones que ejercen o han ejercido violencia contra la (ex) pareja, El centro coordina sus actividades con el Polo Integral de la Mujer y su modelo de gestión se estructura en torno a áreas de asistencia, capacitación, docencia e investigación, trabajo interdisciplinario y extensión. El 7 de julio del presente año se presentó la Red Federal de Espacios de Masculinidades (REMA). Además de reunir espacios de masculinidades de Argentina, la red intentan construir una agenda feminista para el trabajo con varones y así incidir en la producción de políticas públicas para que incorporen las experiencias de las organizaciones que la conforman.¹³

En la actualidad, el trabajo desde la perspectiva de masculinidades es un eje transversal en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco de la Iniciativa Spotlight Argentina (IS)¹⁴ para la prevención y erradicación de la violencia por razones de género. Los principales alcances del PNUD en el marco de la IS se realizaron en alianza con la Dirección provincial de Promoción de Masculinidades para la Igualdad de Género del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad de la provincia de Buenos Aires y con la Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio de Seguridad de la Nación.

12 El Hospital Álvarez forma parte de la red desde sus comienzos y el EPECOVI se sumó en junio de 2021 luego de comenzar a trabajar con entrevistas de admisión en mayo de 2020.

13 Impulsan la REMA: Instituto Masculinidades y Cambio Social (MasCS), Colectivo de Varones Antipatriarcales (CABA), Privilegiados, Desarmamos - Masculinidades en Cuestión, Marchatrás - Colectivo de Masculinidades Antipatriarcales (La Plata y Tucumán), Mesa de Masculinidades Chivilcoy, Varones Recalculando, Colectivo de Varones Desobedientes (Oeste-PBA), Varones Beta (Salta), Equipo de Género y Masculinidades de la Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza) y Paternando. Red social: <https://www.instagram.com/rema.arg/?hl=es-la>.

14 Una alianza global de la Unión Europea y las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra las mujeres y niñas en todo el mundo.

RETEM en conjunto con la Dirección de Promoción de Masculinidades desarrollaron una “Guía de orientaciones básicas para la prevención de las violencias por razones de género”. Este trabajo se enmarca en el proyecto “Prevención para construir masculinidad sin violencia”, realizado junto a la Iniciativa Spotlight (IS). RETEM estuvo a cargo de la elaboración del material, y de la capacitación, llevada a cabo a fines del 2020 y destinada a más de 120 agentes municipales de 46 municipios de la Provincia de Buenos Aires. La guía, y la capacitación a los equipos técnicos, se suman a otras actividades que desde el Ministerio se vienen llevando adelante en articulación con las áreas de políticas de género municipales, las Mesas Locales Intersectoriales y otros espacios de la administración pública provincial que intervienen en los abordajes de violencias por razones de género, como en las políticas de prevención y promoción para la construcción de una provincia más igualitaria, justa y libre de toda forma de violencia y discriminación.¹⁵

En este sentido, Ariel Sánchez Director de la Dirección de Masculinidades para la Igualdad de Género comenta:

La dirección no tiene nada que ver a como se la pensó a lo que es ahora, fue pensada más desde el lado de la promoción y a la prevención y al trabajo más formativo, políticas en diferentes organismos, echar esa mirada de masculinidades en diferentes espacios y no tanto en el abordaje de varones que ejercen violencia. Lo que hicimos fue antes de salir a potenciar los espacios de varones fue generar claridad a la interna en la relación que hay el trabajo con varones, quienes están a cargo de las mesas intersectoriales, quienes trabajan casos críticos y quienes trabajan cotidianamente los vínculos con las direcciones de género porque en un primer pantallazo y yo por conocer la provincia de antes ya sabía que muchos de los espacios que trabajaban de manera aislada de las otras políticas de abordaje de violencia de género.¹⁶

Desde el PNUD se acompañó la creación y puesta en marcha de la “Línea Hablemos”, de atención telefónica a varones que ejercen o ejercieron violencia: una línea de acción innovadora puesta en marcha en el marco de la pandemia por COVID-19 que se encuentra a cargo de Ariel Sánchez. Es un piloto iniciado en 2020 que continúa hasta la actualidad. A continuación se detalla información relevada del primer informe¹⁷ de la Línea en la cual se expresa la gran demanda institucional y, a su vez, el relevamiento de EPECOVI¹⁸ que da cuenta de la misma situación: alta demanda institucional.

15 Algunas de esas líneas de acción son: -Armado de red provincial de equipos que coordinan espacios de trabajo con varones que ejercen violencia por razones de género. -Asistencias técnicas y supervisiones a equipos técnicos para generar dispositivos de atención a varones que ejercen violencia por razones de género. -Fortalecimiento del trabajo con varones en el marco de las mesas locales y áreas de género municipales. -Desarrollo de metodología de trabajo común a partir de la elaboración de un documento de intervención. -Línea telefónica de primera escucha, seguimiento y derivación para varones que ejercen violencia de género. -Incorporación de la mirada sobre masculinidad como factor de riesgo en las estrategias y políticas públicas de prevención, promoción y abordajes territoriales.

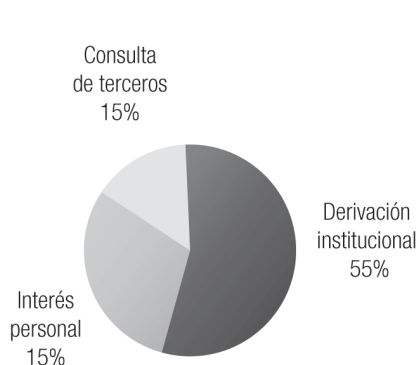
16 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sanchez.

17 Informe disponible en https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/pdf/linea_hablemos.pdf. El gráfico presentado fue extraído del mencionado informe. El informe releva los datos del 3/8 al 31/8 del 2020.

18 Informe brindado por la Coordinación Operativa de Intervención y Contención en Situaciones Críticas de la Defensoría del Pueblo de la CABA, donde depende el EPECOVI. El informe es del periodo de junio de 2020 a junio de 2021.

Gráfico 5. Detalles de las llamadas

USTED SE CONTACTA POR LO SIGUIENTE



SI ES POR INTERÉS PERSONAL, ¿CUÁL ES EL MOTIVO?



Fuente: Informe de Situación, septiembre 2020, Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Ambos espacios evidencian la gran demanda institucional que existe para la atención a varones que ejercen o ejercieron violencia. Cabe destacar que tanto la Línea Hablemos como el EPECOVI se habilitaron en el contexto de pandemia frente a la imposibilidad de seguir con los trabajos presenciales que se realizaban.

A su vez, desde PNUD también realizaron un mapeo y lineamientos metodológicos de los dispositivos de abordaje con varones que ejercen violencia de género con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los espacios de atención para varones que han ejercido violencia, identificando sus experiencias particulares, sus diferentes percepciones sobre la realidad con la que trabajan, y las principales necesidades y desafíos a los que se enfrentan en su quehacer cotidiano.

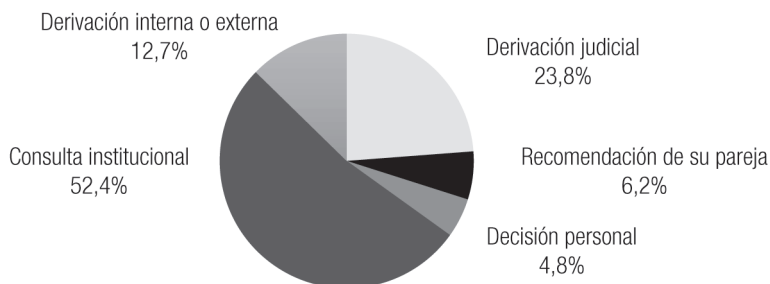
Dicho mapeo fue presentado en agosto de 2021 y corresponde a un relevamiento realizado durante el mes de noviembre de 2020 y cuenta con información geolocalizada de 200 espacios que trabajan en todo el país desde una perspectiva de género, diversidad y derechos humanos. La plataforma contiene información sobre organizaciones que trabajan con varones y masculinidades; espacios de atención a varones que ejercen y han ejercido violencia; experiencias del sector público en los diferentes niveles del Estado y recursos que abordan estas temáticas.¹⁹

El mapeo fue un trabajo realizado entre el Estado Nacional, la Iniciativa Spotlight, Naciones Unidas, la Alianza Global de la Unión Europea y los dispositivos locales, provinciales y de la sociedad civil. En este mapeo se encuentran registrados tanto el Espacio del Hospital Álvarez como el EPECOVI. Cabe destacar que el trabajo con varones se encuentra dentro de los ejes del Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género 2020-2022.²⁰

19 Información disponible en <https://mevym.mingeneros.gob.ar/>

20 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf.

Gráfico 6. Tipo de Consulta



Fuente: Informe Semestral, EPECOVI, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

También en el marco del acuerdo con el Ministerio de Seguridad de la Nación se realizaron dos líneas de acción con personal de las fuerzas de seguridad federales y provinciales de las provincias de Salta y Jujuy. En una primera etapa, se desarrolló una propuesta pedagógica basada en talleres sobre género, masculinidades y violencias para el trabajo con agentes varones que prestan servicio en Salta, ya sea en las fuerzas de seguridad federales o provinciales, y que han sido denunciados por violencia intrafamiliar y/o laboral por cuestiones de género. A través de esta propuesta de talleres se procura abordar críticamente el modo en que ciertas normas y valores sociales definen un tipo de masculinidad que, en muchos casos, derivan en prácticas violentas. El diseño de los talleres fue elaborado por el Instituto de Masculinidades y Cambio Social (MasCS).²¹

5. Momento de la evaluación: la eficacia del impacto de los dispositivos grupales en varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género

Como venimos analizando, y siguiendo con los aportes de Leyton (2006) y Medina (2002), se señala que las investigaciones que han evaluado las intervenciones, en general, emplean diseños cuasi-experimentales lo que no permite una rigurosidad metodológica. A esto, se suman limitaciones metodológicas como la poca respuesta en las encuestas con las mujeres en situación de violencia y los varones que ejercen/ejercieron violencia, seguimiento cortos, falta de medición de variables de intermediación, ausencia de una “teoría del cambio”, exclusión de las evaluaciones de aquellos sujetos que no terminan su participación (Chalk y King, 1998; Davis y Taylor, 1998; Hamby, 1998, en Medina, 2002).

A su vez, si bien existe un consenso generalizado en la necesidad de incrementar los esfuerzos en materia de prevención de la violencia por razones de género y los abordajes grupales en la región utilicen un marco feminista en sus intervenciones, existen voces que cuestionan las iniciativas que trabajan con varones que han ejercido violencia contra las mujeres en sus vínculos de pareja. Entre las

21 Sitio oficial: <http://institutomascs.com.ar/>

resistencias, puede destacarse la creencia que afirma que los varones que han ejercido violencia no cambian. Al respecto, el equipo de Rebecca y Russell Dobash (2000), que lleva décadas trabajando la temática, señala que pueden cambiar o no hacerlo, al igual que en otro tipo de fenómenos. En ese sentido, Ariel Sánchez Director de Promoción de Masculinidades para la Igualdad de Género del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, destaca:

Yo estoy convencido de la eficacia de esto por los relatos artesanales de cada uno de los dispositivos que no es 100% lo cierto es... para mí no hay que caer en el exitismo falso de esta persona no va a volver ejercer violencia porque eso no lo puedo decir ni sobre mí mismo... entonces no buscar eso. Sino que hay que hacer un trabajo más artesanal más cuali si se quiere pero para ir construyendo un instrumento.²²

Como venimos desarrollando, el cambio cualitativo implica que toda la sociedad esté involucrada y que los cimientos de nuestra cultura machista y patriarcal sean removidos. Son escasos estos dispositivos que trabajan desde el reconocimiento del ejercicio de la violencia, para luego crear las condiciones de cambio y que de esta manera no solo los varones sean parte del problema sino de la solución. Pero como menciona Sánchez, aún hay “relatos artesanales” del registro de estos espacios. En este sentido, es importante poder desarrollar instrumentos de evaluación para poder pensar este trabajo desde una política pública y de allí un modelo integral contra la violencia de género que se convierta en política de estado. Aníbal Muzzin, quien trabaja hace más de diez años coordinando grupos para varones que ejercen violencia y/o ejercieron, expresa la necesidad de evaluar el tránsito de los varones en el espacio grupal:

Creo que una de las mejores formas es evaluar el proceso. Hay evaluaciones de proceso, de procedimiento, hay evaluaciones de resultado... cuantas más evaluaciones se puedan forjar sobre esos hombres y que uno pueda contar con eso más herramientas va a tener y por sobre todas las cosas luego de egresarlo del espacio grupal realizar un seguimiento.²³

De esta manera se destaca la importancia de realizar evaluaciones y seguimientos grupales e individuales de cada varón. Así como se desarrolla una modalidad de trabajo que consta de entrevistas de admisión donde se realiza una evaluación del varón que llega al espacio también hay que desarrollar instrumentos que evalúen el tránsito y el egreso del varón en el espacio grupal. De esta manera resulta importante poder evaluar qué objetivos se cumplieron y cuáles no de cada espacio para con estos varones, para poder dar cuenta del trabajo sin caer en el “exitismo falso” que mencionaba Ariel Sánchez. En este sentido, Sandra Zimmermann menciona sobre la importancia de no dar certezas en relación al trabajo con varones:

No ponemos las manos en el fuego, no damos garantías... porque puede haber “re-caídas”, a veces el cambio no es total pero sí hubo un cambio para mejor, a veces la

22 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sanchez.

23 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de mayo de 2021 al Lic. Anibal Muzzin.

separación de la pareja es un cambio importante y ese hombre no se va a volver a relacionar de la misma manera, no va a ejercer violencia al menos el mismo grado.²⁴

Tanto el EPECOVI como el Hospital Álvarez durante este tiempo realizaron egresos de participantes, algunos con objetivos cumplidos otros no. El tiempo y la constancia en los grupos PSE resultan significativos para las transformaciones subjetivas de los varones que asisten. Estas pautas en relación son mencionadas en las entrevistas de admisión tanto del Hospital Álvarez como del EPECOVI como así también se destaca que solo se permiten dos faltas por año sin justificar.²⁵ Estos aspectos a su vez son trabajados en la dinámica grupal una vez ingresados al grupo. En este sentido, Matías quien ya lleva 8 meses en el EPECOVI comenta: “Yo pensé que algunas cosas ya las tenía clara desde que estoy acá y demás... pero el sábado me encontré en una situación de violencia con mi pareja y revoleé una cerveza contra la pared”.²⁶ Teniendo en cuenta este aspecto, en el EPECOVI cuando comienzan a participar del espacio se les envía mail informando tanto al participante como al juzgado interviniente:

El Programa EPECOVI se encuentra diseñado como un dispositivo psicossocioeducativo, que se lleva a cabo una vez por semana en reuniones de 90 minutos (hoy se realizan virtualmente), con una duración como mínimo de dos años. Al ser un grupo psicossocioeducativo son tratamientos a largo plazo. Se trabaja desde una perspectiva de género y de derechos humanos. Se parte del concepto de que la violencia de género no es una problemática individual, sino socio-cultural que impregna de aprendizajes las vivencias humanas.²⁷

De esta manera queda claro la importancia del tiempo, el compromiso y la constancia que requiere este trabajo para con los varones que asisten. La intervención por parte de la coordinación en ese sentido fue plantear que no es un “camino lineal”, que hay “recaídas” y que tal vez no haya cosas tan claras todavía pero lo importante de la identificación y de traerlo a la dinámica grupal para poder trabajarlo.

De acuerdo con Dobash (2000), las medidas punitivas atenúan la reincidencia en el corto plazo, pero la participación en programas y grupos ofrece resultados a largo plazo. Dobash afirma que el principal cambio radica en que los varones dejan de percibirse como objetos que reaccionan sin control a situaciones externas y a los que la violencia les es “generada desde fuera” (generalmente considerando a las mujeres como causa de sus conductas), y pasan a percibirse como sujetos responsables de sus percepciones y acciones, capaces de tomar conciencia y reflexionar sobre el lugar que han ocupado la violencia y el género en sus vidas y en sus relaciones.

De Stefano Barbero (2021) sostiene que son las medidas punitivas las que se priorizan sobre las políticas de prevención que realizan un trabajo de manera integral y transversal. Es así como estas últimas quedan relegadas y sin presupuesto

24 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 a la Lic. Sandra Zimmermann.

25 Información del Protocolo que se encuentra en el anexo.

26 Nota de campo del EPECOVI, 27/04/2021.

27 Información proporcionada por el EPECOVI.

mientras que la lógica punitivista es la que se termina desarrollando. Frente a este panorama que describe el autor, Ariel Sánchez considera la importancia de estos espacios como respuesta no punitiva:

Siempre que hay una escucha, para mí, ya baja el riesgo de la persona que denunció. Para mí no es lo mismo una persona que va dando vueltas con un oficio sin entender ese oficio... creer que tiene que vengarse, que una persona que alojas, que estabilizas si querés emocionalmente... en esa bronca y empezás a hacer un trabajo. En principio creo que no puede hacer más daño. Estos espacios vienen a desarmar ese punitivismo, lo que yo valoro del modelo de RETEM es haber pensado esto, un modelo, echar mano, estudiar modelos que existían en otra parte del mundo.²⁸

Respecto a este tema, Segato (2016) sostiene que la cárcel no puede ni debe ser la respuesta y que en las cuales se hace justicia desde lo punitivo, están ligadas a la lógica patriarcal. Además, considera que se debe constituir un feminismo antipunitivista.

Otra de las resistencias señala que los esfuerzos y recursos económicos que podrían destinarse a las mujeres se dedican a los varones, como tradicionalmente ha sucedido, y señalan la importancia de “poner el mayor esfuerzo en las mujeres” (Peker, 2012). En este sentido, Ariel Sánchez destaca:

La resistencia viene de gente que está por fuera o movimientos que están exigiéndole al estado u organizaciones feministas... quienes están trabajando con mujeres de manera estallada están diciendo por favor hagan algo con estos tipos porque ese mismo tipo es denunciado una y otra vez. Tomar esa demanda fue importantísimo y nosotros tuvimos que armar un mapa ahí.²⁹

La perspectiva de trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia de género es fundamental, no sólo desde un enfoque de sensibilización o prevención, sino también como un modo de reparar los efectos de las violencias ejercidas contra mujeres y personas LGBTIQ+. Estas políticas de atención y abordaje con varones forman parte de las políticas ampliadas de protección y prevención de aquellas personas que han denunciado o están en una situación de violencia por razones de género.

Una cuestión importante en este trabajo es el seguimiento una vez finalizado el espacio, haciendo referencia a la importancia de monitorear por algunos meses o incluso años, a dichos varones. Como sugieren Lima, Ibarra y Reyes:

Reconocemos la necesidad de proporcionar a los usuarios de este tipo de programas, un seguimiento prolongado en el tiempo, al menos durante el año siguiente a la participación en el programa. Esto es fundamental para evaluar los impactos en la comunidad, la eficacia del trabajo, el sostenimiento de los logros en el tiempo y la prevención de recaídas en las conductas de violencia. (2015: 20).

Lo cierto es que las evaluaciones sobre el grado de eficacia de los programas de atención a varones que han ejercido violencia resultan todavía escasas y los datos disponibles

28 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sánchez.

29 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sánchez.

no son considerados concluyentes, ya que muestran una gran variabilidad (Arias, Arce y Vilariño, 2013; Taylor y Barker, 2013). Instrumentos y herramientas que permitan evaluar el proceso de estos varones. Con la intención de profesionalizar los dispositivos de abordaje psicosocioeducativos de las masculinidades, en tanto una línea de intervención en materia de políticas públicas de lucha contra las violencias por razones de género, se desarrolla en el Anexo de la presente tesis un aporte valioso dicho trabajo. El documento constituye una herramienta técnica de diseño de políticas de masculinidades para la igualdad de género y, a su vez, una herramienta para los dispositivos de atención integral de varones que han ejercido violencias por razones de género. Además se brindarán recursos para el monitoreo y evaluación de políticas de atención integral de las violencias por razones de géneros para los dispositivos de abordaje de las masculinidades.

6. Las masculinidades (in)estables

En este apartado analizaremos qué ocurre con las masculinidades que transitan los espacios psicosocioeducativos para varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género. Para esto se tiene en cuenta que el estudio de las masculinidades (dentro de la perspectiva de género) plantea el desafío de definir de qué se habla cuando se habla de masculinidades y, por su puesto de quienes se habla, reposicionándose nuevamente lejos de los esencialismos o de los discursos normativos del deber ser.

En este sentido, los estudios feministas abrieron posibilidades para el estudio de masculinidades. Ya sea para contradecirla o para basarse en ella, el estudio de masculinidades nace de la recurrente invitación que hace la teoría feminista a pensar el lugar de los varones en la sociedad (Schöngut Grollmus, 2012). La particularidad de estos estudios es que se refieren a los varones como tales, habla sobre ellos como actores genéricos, acerca de cómo experimentan las formas de masculinidad (Kimmel, 1992).

Fabbri (2020) plantea una re-conceptualización de la masculinidad como dispositivo de poder orientado a la producción social de varones cis hetero, en tanto sujetos dominantes en la trama de relaciones de poder generizadas. Esta conceptualización no pretende negar las existencias de masculinidades en plural, en tanto performances de género encarnada por sujetos diversos sino que está orientada en precisar la distinción entre una masculinidad en singular, en tanto norma, de la multiplicidad de masculinidades que se ven afectadas por la misma. En este sentido, el autor plantea las resistencias de los varones cis a los procesos de despatriarcalización, entendiendo este proceso como de democratización de las relaciones de poder en los diferentes espacios.³⁰ Una de las características fundamentales de la masculinidad, como estructura de poder, es su invisibilidad como conjunto de normas, valores, expresiones, roles que definen lo que debe o no ser un varón en nuestra sociedad. La masculinidad parece adquirir notoriedad solo cuando aparece en un cuerpo que no es el del varón blanco heterosexual de clase media. Michel Kimmel (1997), en este sentido, plantea que los varones viven como si no tuvieran género.

³⁰ Su estudio se basa en la des-masculinización de la política como estrategia para la despatriarcalización de las organizaciones populares.

Estas resistencias se manifiestan en los varones que asisten tanto al EPECOVI como al Hospital Álvarez. En un primer momento se trata de que asuman la responsabilidad por la violencia ejercida y poder ampliar la conciencia del problema. Quinteros y Carbajosa (2010), en este sentido, afirman que si los participantes niegan o justifican sus conductas serán resistentes a cualquier intervención, por este motivo es una condición para ingresar en ambos espacios el reconocimiento del ejercicio de la violencia.

Para Chiodi, Fabbri y Sanchez (2019) poder comenzar a problematizar las desigualdades de género, resulta fundamental que quienes se asumen como varones hagan el ejercicio de pensarse como grupo social, trascendiendo la individualidad. En este sentido uno de los varones que asiste al EPECOVI reflexiona:

Me di cuenta de lo que somos capaces y en principio de lo que soy capaz. Entonces sentí, como yo el ejecutor de ese dolor... ese dolor en la mujer y no me gustó sentirme así. Yo sé que soy el victimario, por eso se me revuelven las tripas, así estuvo mi mujer hace un año, así estuvieron mis otras parejas... así puede estar mi hija dentro de poco tiempo.³¹

La anterior reflexión se dio en el espacio grupal luego de que uno de los varones compartiera la letra de la canción “Sola” del artista Tiago PZK.³² Se puede analizar como el espacio grupal a través de diferentes disparadores genera momentos críticos reflexivos en torno a los pensamientos y creencias que justifican el ejercicio de poder y de violencia. ¿Qué implica ese “se me revuelven las tripas”? El reconocimiento y la elaboración de la violencia ejercida, genera ese malestar, esa incomodidad que a su vez es miedo por “lo que somos capaces”. De Stefano Barbero (2021) señala, cuando se le pide a un varón que reconozca el ejercicio de violencia se le está pidiendo que se reconozca como portador de un atributo propio. El autor señala que hoy se considera violencia lo que antes se pensaba como autoridad masculina. Este proceso de reconocimiento no solo de la violencia ejercida, sino del reconocimiento del ser varón genera cierta inestabilidad frente a la posición de dominación, control y poder que se espera de los varones (Seidler, 1995).

Los varones que asisten a estos espacios se encuentran confrontando con su propia identidad masculinidad. Se encuentran en un contexto en el que demostrar ser el varón que fueron durante gran parte de su vida es profundamente problemático. De esta manera, construir relaciones igualitarias donde ejercer el poder está deslegitimado y la autoridad resulta no ser del todo clara, lleva a una incomodidad y a una inestabilidad desconocida. Ahora, ¿podemos considerar esa incomodidad como algo productivo? Azpiazu (2017) propone la idea de pensar en una pedagogía de la incomodidad. El autor, siguiendo a Garcés (2013) propone generar espacios de incomodidad productiva acercándose a esa incomodidad para aprender a escuchar transformándose, rompiendo algo de uno mismo, para de alguna manera sentirse afectado.

31 Observación del EPECOVI, 4/5/2011.

32 La canción narra el modo en el que la madre del artista fue víctima de violencia de género por parte de su padre. Esta canción llegó a ser parte de una campaña de Naciones Unidas para visibilizar ese flagelo que padecen millones de mujeres en el mundo.

Esta posición de responsabilidad que estos espacios intentan posicionar a los varones muchas veces genera malestar (y a veces culpa también) como se visualiza en la cita anterior. Podemos pensar en ese malestar como un punto de partida para la transformación subjetiva. Esa incomodidad inicial del proceso de transformación, que en ocasiones puede llevar a una victimización, debe traducirse en un compromiso de cambio y esa es la principal función de los espacios aquí analizados. Lograr un aprendizaje de ese malestar, de esa incomodidad, de esa inestabilidad que se produce. De lo contrario sería desviar la atención del problema y posicionar a los varones que asisten como culpables desde posturas poco productivas y autocomplacientes.

Muzzin (2019) cuestiona la hegemonía basada en la construcción genérica de los varones y problematiza lo que es entendido como beneficio evidenciando los perjuicios en la vida de los varones y de quienes los rodean. De esta manera, el autor sostiene que otras formas de ser varón son posibles mediante un proceso de desidentificaciones respecto al ser macho, jerárquico y dominante. En este sentido, Rivas (2006) sugiere que hay que informar acerca de otras formas de ser varón y otras dimensiones potencialmente constructivas de la masculinidad. Ariel Sánchez profundiza sobre el tema:

En los 80 era más fácil porque estaba más cristalizado el varón que ejerce violencia como arquetipo... hoy pensar así a un varón que llega al dispositivo es equivocarse con el sujeto que estás hablando, un sujeto cerrado que responde a los mandatos de masculinidades porque están atravesados por un montón de cosas y más los que la justicia.³³

En esta línea, podemos analizar cómo se van conjugando las masculinidades entre incomodidad/malestar, inestabilidad y miedo. La incomodidad y el sentimiento de vergüenza que genera el reconocer la violencia ejercida especialmente en el ámbito público, como puede ser en el trabajo. Surge la inestabilidad a partir de esa crisis identitaria de la masculinidad tradicional, como mencionaba uno de los varones que participa en el EPECOVI unos párrafos anteriores. Finalmente, se detecta cierto cinismo como respuesta a esa transformación subjetiva que no es tal. Resultan falsas escisiones como el actuar en público y como verdaderamente soy, propias de las pedagogías del cinismo (Sánchez, 2020).

Azpiazu (2017) menciona que los cambios, atenuaciones y crisis en los modos de habitar la masculinidad pueden arrastrar percepciones liberatorias si fijamos la mirada en los elementos que conforman la identidad como piezas que van entrando y saliendo. Es allí donde desde la coordinación de estos espacios deben poner la atención, porque es en ese momento donde las pedagogías del cinismo entran en acción. Entonces, si por un lado puede operar ese no reconocimiento e invisibilidad en los modos de hacerse varón en las sociedades contemporáneas y la negación de formas de violencia, por el otro, ante la aparición de un discurso público vinculado al feminismo, pueden surgir ciertas reacciones cínicas para enfrentar estas cuestiones. Es la situación de Iván que plantea:

33 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sánchez.

Yo me tengo que acostumbrar a que hay cosas que son así pero no es porque... yo sé que vos me decís que trabajamos con hombres lo entiendo y estamos nosotros saliendo adelante con los problemas que tuvimos pero si desde la coordinación no sabe cómo está la otra persona con la que convive es muy difícil que yo venga acá me siente te cuente que mi pareja me está rompiendo los huevos y capaz no es así y soy yo el que hincha las pelotas. Vengo acá tiro una info de como estoy y no se... me parece raro. Capaz yo no termino de entenderlo...³⁴

Juan Pablo también menciona: “Ricardo me podrá contar qué es la Madre Teresa de Calcuta pero yo no sé. Por más que él venga y me cuente a mí que su pareja o la de Nicolás o la de Leandro me diga que está perfecto es porque él me lo cuenta”.³⁵

¿Hasta qué punto puedo ser políticamente correcto en la vida pública y continuar ejerciendo violencia en lo privado? Esto es posible porque hay una red que sostiene esas formas de violencia, de desigualdad, de jerarquía. De esta manera, se configura un cinismo en torno a la masculinidad, una masculinidad cínica. Estos espacios también deben funcionar como desarmado de estas construcciones para aquello que se da en el ámbito público no se transforme en subjetividades cínicas que en realidad ya saben lo que no tienen que hacer, pero que en lo privado siguen reproduciendo (Sánchez, 2020).

A su vez, si no se ponen a prueba la eficacia de estos programas en relación a reducir la violencia que ejercen los varones participantes, “estos no sólo supondrían un malgasto de los recursos sino que, además, comprometerían la seguridad de las víctimas al crear falsas expectativas” (Geldschläger, 2011: 17).

Ambos espacios grupales aquí analizados toman contacto con la pareja para ir dando cuenta de los cambios (o no) que los varones van realizando no solo con sus conductas sino con su propia construcción de masculinidad. En este sentido, EPECOVI toma contacto con las parejas de los varones que asisten al inicio y cada tres meses durante la permanencia del varón en el grupo. Por su parte, el Hospital Álvarez toma contacto también al inicio y cada seis meses.

Esta situación nos permite plantear el rol de las parejas de estos varones durante la permanencia en el espacio. En una de las reuniones de supervisión del equipo de EPECOVI se menciona:

Las entrevistas con las parejas son importantes a tener en cuenta, cuando uno busca un elemento de evaluación en el varón a nivel mundial se encuentra que los instrumentos de evaluación son para las mujeres no para los hombres porque los elementos de evaluación tomado a los varones queda entre comillas con la información que nos dan los hombres y sabemos que los hombres mienten, sabemos que minimizan, justifican, se victimizan, maximizan, etc. Por eso siempre hay que tratar en estos grupos de una forma muy cuidadosa y en los informes poner lo menos posible porque no te puedes jugar dando una información como real cuando no tenes la información acabada de eso que estás certificando por decirlo de alguna manera.³⁶

34 Registro de observación del EPECOVI, 27/04/2021.

35 Registro de observación del EPECOVI, 27/04/2021.

36 Nota de campo, reunión de supervisión del EPECOVI, 11/05/2021.

De esta manera, se analiza que el rol que ocupan las actuales parejas de los varones que asisten al espacio es de “veedoras” del proceso que realizan los varones y es utilizado como parte de la evaluación que hace la Coordinación a ese varón que asiste al grupo. Carrasco analiza y propone:

Surge automáticamente la evaluación a través de la mujer ¿ella volvió a denunciar?, si denunció nuevamente, entonces el varón no cambió. Lo que implica que si no denunció nuevamente, entonces el varón cambió. No. Para evaluar qué es lo que le pasa al varón hay que evaluar al varón, no los cambios familiares contextuales, sino los cambios subjetivos de los que él pueda dar cuenta que ha logrado, a partir de un proceso de trabajo. (2015: 167).

Al tener en cuenta estos aspectos y, como vimos en el apartado anterior, que la efectividad de estos espacios están en evaluación es importante desarrollar protocolos de evaluación detección y de proceso de cambio sin que esto recaiga en la pareja. Siguiendo el pensamiento de Carrasco y como mencionamos en el apartado anterior, es necesario que estos espacios cuenten con herramientas para evaluar al varón.

7. Reflexiones finales

Las violencias por razones de género se han transformado en un eje transversal de los derechos humanos. Las acciones que se desarrollan impactan en diferentes niveles, como son la visibilización, sensibilización, capacitación, prevención, asistencia, tratamiento y/o abordaje. Todos los niveles de acción constituyen un eslabón importante en el gran entramado que, como vimos en este capítulo, se viene gestando desde hace décadas y que hoy adquiere mayor carácter institucional.

Toda política pública de igualdad que tenga por objetivo revertir la desigualdad, no puede dejar de tener en cuenta el bloque de creencias, supuestos sociales y culturales que definieron a las sociedades y delimitaron las esferas públicas y privadas en torno al determinismo sexual. De esta manera, se asignan excluyentemente roles, prácticas, oportunidades y deseos diferenciados a varones y mujeres: desde la devaluación del trabajo doméstico no remunerado, las barreras en el acceso y promoción en sus carreras laborales, la naturalización de las violencias y prácticas discriminatorias y estereotipadas, entre otras construcciones culturales. En esta línea, es relevante comprender la politización de las identidades no heteronormativas, y esa politización ocurre incluso desde el humor, el arte y las performances, como modos de cuestionar tanto a propios y ajenos en sus representaciones normativas. Estas dinámicas de politización se encuentran centradas en la ruptura de las ideas naturalizantes en torno a la construcción del género y la sexualidad, Las organizaciones de diversa índole o mismo las agrupaciones auto-definidas como disidentes producen espacios de participación política en torno a las sexualidades. Entonces para pensar políticas públicas para la igualdad resulta fundamental la aplicación del enfoque de género de manera transversal, como metodología en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas nos permite hacer foco en las desigualdades y discriminaciones por sexo. A su vez,

la aplicación de herramientas analíticas que permitan observar el cruzamiento de las diferentes identidades que devienen en diferentes experiencias de vida: a esto se denomina interseccionalidad (AWID, 2004). La incorporación de los varones al abordaje de las violencias por razones de género pretende fomentar nuevas maneras de entender la identidad masculina que ayuden a los varones en el proceso de construcción de nuevas identidades sin predominio de poder y autoridad de un género sobre otro, ni exclusión social por cuestiones de raza, color y sexo, promocionando la igualdad desde las diferentes formas de ver el mundo y de relacionarse (Lomas, 2004).

En este capítulo, dimos cuenta de cómo estas masculinidades se despliegan entre la incomodidad/malestar, inestabilidad, miedo y cinismo. A su vez, visualizamos la falta de herramientas técnicas para evaluar los procesos de transformación subjetiva de los varones asistiendo lo que conlleva a sus parejas como “veedoras” de estos varones. Consideramos que Incluir el trabajo con las masculinidades que las ejercen, tanto en materia de prevención, de detección temprana y de intervención, es un camino que se debería transitar desde un abordaje integral de la política pública para abordar las violencias por razones de género.

Ariel Sánchez a la hora de caracterizar el trabajo de la Dirección de Promoción de Masculinidades para la Igualdad de Género:

Mi trabajo es pensar con toda la creatividad posible... eso me enseñó el feminismo creativo, estrategia, imaginación fundamentalmente... para pensar la reparación, un tipo preso no es reparador para nadie ni siquiera para la persona que denunció. Estamos trabajando cotidianamente para ir pensando las formas de radicación de las violencias, no es que decimos esta es la posta... estamos creando, porque lo que hicimos hasta acá no estaba funcionando del todo, porque las denuncias se multiplican igual que los femicidios, las perimetrales no se cumplen, las cárceles están estalladas... de varones pobres.³⁷

Luego de la constitución de los Ministerios de las Mujeres, Géneros y Diversidades a nivel Nacional y Provinciales, quedó visibilizado que todo el trabajo de abordaje de las violencias ameritaba no sólo un trabajo cada vez más específico, sino también un trabajo articulado entre las distintas dependencias públicas y las instituciones, organizaciones y colectivos de la sociedad civil, a fin de poder mancomunar los esfuerzos bajo criterios unificados que cumplimenten la normativa vigente.

Como vimos, el Estado junto con organizaciones internacionales empezó a convocar a las Organizaciones no Gubernamentales en la capacitación de los equipos de las distintas dependencias del ámbito público para fortalecer la formación de los profesionales en esta temática específica. La necesidad de contar con registros públicos unificados y con protocolos de abordaje en la materia también resulta necesario como evaluación propia del abordaje con varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género.

37 Información relevada en entrevistas semi-dirigidas efectuadas en el mes de junio de 2021 al Lic. Ariel Sánchez.

MASCULINIDADES (IN)ESTABLES

¿Estamos dispuestos a pensar las propuestas de cambio sabiendo que nos llevarán a tener que volver a formularlas, en algunos casos tan pronto como las articulemos? Establecer espacios de incomodidad productiva quiere decir abrir espacios en los que poder hablar, proponer y pensarnos con tranquilidad y calma, pero de los cuales no saldremos cómodos ni tranquilos, sino con más preguntas, incertidumbres e inseguridades que al principio y sin carta blanca para permanecer inmóviles por no saber qué hacer. Pero, si no vamos a quedarnos quietos, habrá que preguntarse ¿qué significa moverse?

JOKIN AZPIAZU CARBALLO, 2017

Esta tesis constituye un aporte al conocimiento sobre el abordaje de las masculinidades y sus definiciones técnicas, en materia de políticas públicas frente a las violencias por razones de género. Durante el desarrollo de esta tesis se analizaron las estrategias y modalidades de intervención integral destinada a varones que ejercen o ejercieron violencia.

En los recorridos teóricos de la tesis se destacan los aportes de la teoría *cuir* al momento de problematizar las estrategias de los dispositivos PSE para varones, que se analizan en esta tesis. Consideramos que es muy significativa la contribución del giro afectivo, al momento de conceptualizar los emergentes, saberes y prácticas que fueron analizados en la indagación de esta tesis. También problematizamos el rol que cumplen los afectos y las emociones en el ámbito de la vida pública como privada de los varones que acceden a los grupos PSE, como punto fundamental para reinventar los lazos sexo-afectivos. La necesidad de un enfoque diferente que tenga en cuenta los aportes propios de la teoría *cuir* contribuyen a trascender las fronteras teóricas de los espacios aquí analizados, dado a que las diversas formas de presentación de los varones requieren de nuevas intervenciones, aun en los equipos más experimentados en la temática.

Como vimos, en el relevamiento efectuado de los dispositivos PSE, los varones que acceden a estos espacios suelen negar y minimizar el ejercicio de cualquier forma de violencia. Pero a su vez, se encuentran aquellos varones que sí tienen un reconocimiento de sus actos violentos. Estos últimos, por lo general, acceden al espacio por recomendación de su pareja o porque su pareja le puso un límite. En el caso de EPECOVI, en un grupo tienen 3 varones que accedieron de esta manera y en el otro grupo solo uno. En los procesos de admisión estos varones aludían ciertos comportamientos a los efectos producidos por el aislamiento, como pudimos desarrollar en el capítulo tres.

La falta de reconocimiento suele estar presente en los varones que llegan por orden judicial, mientras que los que acceden con un proceso de reconocimiento son los que se denominan “voluntarios”. El reconocimiento es uno de los requisitos para poder ingresar al espacio, ya que propicia un lugar de enunciación

asociado con la responsabilidad subjetiva. En contraposición, aquellos varones que no lo reconocen, el proceso de admisión lleva mayor cantidad de encuentros, a los efectos de analizar en profundidad con qué recursos subjetivos es posible que este varón puede integrar el grupo PSE. De esta manera, el involucramiento de los varones ya sean denunciados o no, termina siendo una necesidad para el abordaje integral, en tanto una política pública desde una perspectiva de género y de derechos humanos.

Dimos cuenta de cómo se reproducen y cómo continúan las estructuras de poder que organizan estos vínculos basados en el amor romántico, estereotipos y mandatos. Lograr este desmantelamiento implica la intervención desde las emociones desde un otre que me afecta con el fin de lograr una transformación subjetiva. A su vez, pudimos analizar los efectos que la pandemia, provocó en el ejercicio de las violencias por razones de género y los abordajes novedosos que se dieron desde la virtualidad. Exploramos las definiciones en torno a la configuración de las masculinidades que despliegan los varones que asisten a los grupos PSE. Allí analizamos cómo surge una sensación de inestabilidad, cuando se pone en cuestión la masculinidad tradicional en los varones que asisten a los grupos PSE. Esa inestabilidad, consideramos que se plantea en términos de un *continuum* de incomodidad, que puede construir relaciones más igualitarias, y que requiere de incluir el trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia como una arista más de las políticas públicas para el abordaje integral de las violencias por razones de género.

La complejidad de la problemática requiere de estrategias de intervención creativas, más allá del punitivismo. Uno de los hallazgos de esta tesis fue identificar, por medio de entrevistas y observaciones de grupos PSE, que las acciones punitivas frente a varones que han ejercidos violencias, no reportan eficacia en el cese de las violencias. Justamente, importa destacar la intención de correrse de la lógica criminalizante y punitiva de la intervención estatal para generar propuestas de transformaciones genuinas proponiendo intervenciones basadas en el respeto de los derechos humanos.

La masculinidad arquetípica no se pone en cuestión, de hecho ese mismo varón puede volver a ejercer violencias en otro lazo sexo-afectivo y además no es reparador para nadie. En esta línea, para dar mejores respuestas para abordar la problemática, evidenciamos que existe una necesidad de contar con registros públicos unificados y con protocolos de abordaje en la materia como evaluación propia del abordaje con varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género. De la misma forma, no quedan claras las herramientas para medir dicho impacto y el cambio concreto que se pretende conseguir tanto en los propios varones como en la realidad social donde se ubican. Por lo cual, se visualizan dificultades para encontrar investigaciones y mediciones sobre el impacto de las intervenciones con varones. En este sentido, la tesis supone un aporte valioso para profesionalizar los dispositivos de abordaje PSE de las masculinidades, en tanto una línea de intervención en materia de políticas públicas de lucha contra las violencias por razones de género. En esta línea, en el documento desarrollado en el Anexo de esta tesis, se presentan herramientas

técnicas para la articulación estratégica en materia de políticas públicas, destinadas a las intervenciones frente a las masculinidades para la igualdad de género, recursos para el trabajo grupal, para la evaluación de riesgo y, finalmente, para el monitoreo y seguimiento de casos.

1. Relato de implicancia

El desarrollo de esta tesis se realizó en tiempos de COVID-19, por lo cual si bien la virtualidad facilitó la posibilidad de acceder a ciertas fuentes de información, por otro lado, brindó cierta dificultad dado a que en paralelo desarrollaba mi trabajo de coordinador del EPECOVI. Mientras que las observaciones del Hospital Álvarez se realizaron durante el año 2019 en el marco de la capacitación sobre “Abordaje a la violencia de género para hombres que ejercen violencia” brindada por el Lic. Aníbal Muzzin para la Dirección de Emergencias y Contención Psicosocial de la Defensoría del Pueblo de la CABA. Estas observaciones se realizaron de manera presencial, las del EPECOVI fueron virtuales propias de la modalidad adoptada durante la pandemia.

A su vez, el Lic. Muzzin es el supervisor del equipo del EPECOVI, a través de él comenzamos a formar parte de RETEM, que como vimos es una red que engloba a los equipos que trabajan con varones que ejercen o ejercieron violencia. En este sentido, el Lic. Muzzin es una referencia para todo el equipo de EPECOVI y es quien nos orienta en el trabajo que llevamos adelante tanto en la coordinación de los grupos como en los procesos de admisión, de estadía y egreso de los varones que asisten al espacio. La supervisión no solo se aboca a la evaluación del proceso de los varones sino también a la evaluación de resultados del Programa en sí. Es así como realizamos una evaluación y un monitoreo constante de las intervenciones, los avances y dificultades, contar con una mirada externa (y experimentada) nos facilita detectar las situaciones más complejas. En este sentido, la supervisión para EPECOVI es un instrumento central para sostener las tareas, revisarlas y transformar las intervenciones.

Mi doble inscripción como investigador y como coordinador de grupos PSE, implicó realizar la indagación que sustenta esta tesis, en simultáneo con la creación y puesta en marcha del dispositivo del EPECOVI. Esto tuvo la particularidad de desarrollarse en un contexto inédito que fue el ASPO y luego DISPO para dar respuesta desde una institución que defiende, protege y promueve los derechos humanos. Esto conllevó, como vimos reflejado en la tesis, a una alta demanda de consultas institucionales que no solo respondían al Poder Judicial. De esta manera quedó evidenciada, no solo la necesidad de crear más espacios destinados a varones cis que ejercen o ejercieron violencia sino, el grado de desconocimiento que hay de los mismos entendiendo que cada consulta requirió de hasta reuniones virtuales para explicar las líneas de trabajo del espacio. Cada reunión implicaba un trabajo pedagógico con cada organismo, especialmente cuando las consultas provenían de otras disciplinas, esto refleja lo dificultoso y complejo que es la interinstitucionalidad en el abordaje de las masculinidades. A su vez, se identifica que la alta demanda del EPECOVI se debió a que mientras otras

instituciones tenían suspendidas las actividades, este espacio decidió organizarse y desarrollar entrevistas de admisión para la conformación de los grupos que funcionan actualmente. EPECOVI cuenta, luego de un año de trabajo sostenido, con más de 70 derivaciones en lista de espera y 2 grupos abiertos de 10 participantes conformados. Además, se están realizando entrevistas de admisión, de manera continua, para la conformación de un tercer grupo. El repensar estrategias permitió, en el caso de EPECOVI, poder dar respuesta a derivaciones de instituciones tanto de CABA como de otras localidades. Todo este trabajo desplegado por el equipo se llevó adelante mientras se realizaba la presente investigación. Si bien los encuentros semanales son de 90 minutos, estos requieren de una preparación previa. Cabe destacar que se realizan reuniones de equipos semanales, supervisiones semanales y entrevistas de admisión (de mínimo son dos encuentros de 60 minutos) para los nuevos ingresos. A su vez, la comunicación con los juzgados, fiscalías y patronatos (las derivaciones de estas instituciones representan más del 60% de la totalidad) llevó un trabajo arduo dado al desconocimiento que había del EPECOVI agravado por las diferentes formas de comunicación institucional que se fueron dando durante la pandemia. A su vez, se recibieron derivaciones internas del área de género de la propia Defensoría como así también instituciones deportivas (como por ejemplo el Club Vélez Sarsfield) y de instituciones de salud mental como el Instituto Ameghino.

En este sentido, y como desarrollamos en el capítulo tres, se realizó un abordaje inédito, sin precedentes, en tanto a que la virtualidad fue una herramienta y una oportunidad para poder desarrollar los grupos de manera remota. Sin embargo, se evidenció que esta práctica no fue automática, sino que requirió de un tiempo para adaptarse a las nuevas tecnologías. La atención debió adaptarse a las condiciones que impuso la emergencia sanitaria y en ese sentido analizamos en profundidad la asistencia remota (virtual sincrónica). Como vimos, este trabajo requirió de un encuadre claro para que se pueda llevar adelante. La extensión de los encuentros virtuales y su frecuencia no han sido modificadas con respecto a la modalidad presencial. El mejor aprovechamiento de las interacciones comunicativas requirió de ciertos ajustes en la modalidad a distancia. En este sentido, desde el EPECOVI actuamos de manera más expeditiva y realizamos entrevistas de admisión vía Zoom, mientras que el Hospital Álvarez tomó más cautela utilizando en un primer momento acompañamientos individuales vía telefónica (usando también el chat de WhatsApp) y luego la herramienta de la plataforma Zoom.

Esta tesis no solo es aporte en la construcción de conocimiento en ciencias sociales, sino también un aporte significativo para el EPECOVI, y una herramienta teórico-técnica para todos los dispositivos de atención integral de varones que han ejercido violencias por razones de género. En este aspecto, se visualiza la necesidad de poder profundizar y enriquecer conceptualizaciones para el trabajo con varones que ejercen o ejercieron violencia con el fin de realizar intervenciones técnicas que permitan el desarme radical.

Aún prevalece una mirada binaria de género, por este motivo es importante poner en cuestión el enfoque de género y la disidencia sexual para que, desde una mirada integral y compleja, se aborde el ejercicio de las violencias como nudo

crítico de los vínculos interpersonales de violencias por razones de género. Este es uno de los aportes significativos que brinda esta investigación. Se hace evidente la ausencia de soportes teóricos brindados desde la disidencia sexual y, a su vez, este tipo de enfoque teórico constituye una vacancia en los estudios de las masculinidades y en el análisis de los dispositivos de abordajes para varones que ejercen o ejercieron violencia por razones de género.

Cabe mencionar también, que el desarrollo de la tesis me interpeló, me cuestionó y me transformó en mi condición de varón cis, como así también en el trabajo con los varones que ejercen o ejercieron violencias, me implica en la construcción de masculinidades más igualitarias en mis grupos de pares. Como mencioné durante todo el proceso de la investigación tuve permanente contacto con el objeto de análisis de esta tesis, los relatos de los varones que asisten a grupos PSE y las intervenciones por parte de la coordinación. En este recorrido, detrás de cada una de estas historias de reproducción de poder, está también mi propia historia como varón cis atravesada de vergüenza, de silencios y humillaciones. No reconocer el legado del poder masculino sería aportar a la construcción de esa masculinidad cínica (aquí desarrollada). ¿Cuánto de mi colabora en sostener el orden de género y cualquiera de las estructuras de desigualdad? Reconocer la posición heterosexual hegemónica y saberme comprometido en la lucha contra la violencia me implica una inestabilidad en *continuum*. Reconfigurar mi identidad masculina, mi subjetividad, y, a su vez, intentar modificar mi posición en el orden de género es un proceso profundamente desestabilizador.

2. El enfoque de género y las disidencias en el abordaje de las masculinidades

A lo largo de esta tesis se analizaron las estrategias y modalidades de intervención destinadas a varones cis que ejercen o ejercieron violencia por razones de género, en tanto política pública de atención integral. Se recupera y analizan las intervenciones de los equipos de coordinadores y los dichos de los varones que asisten, lo que significa un aporte valioso para el abordaje de las violencias por razones de género. Esto nos permite realizar diferentes hallazgos, dado que se analiza cómo se construye un camino de autoconocimiento y de reflexión crítica. En los grupos PSE se exponen y se hacen accesibles/comprendibles, las estructuras del orden de género sobre las que se configuran las posiciones como sujetos masculinos.

En el primer capítulo, pudimos reunir algunas de las principales características que se dan en los varones que acceden a estos espacios y cómo se da la dinámica grupal. Identificamos intervenciones “verticales” por parte de la coordinación y “horizontales” de autorregulación por parte de los integrantes del espacio. Pudimos ver, en la experiencia de estos varones, la construcción de masculinidad y cómo se aborda la violencia por razones de género. Dimos cuenta como desde el enfoque ecológico multidimensional y la perspectiva de género se desarrolla este proceso de desarme de la masculinidad hegemónica. Pero, a su vez identificamos como el patriarcado como sistema metaestable continúa legitimando masculinidades patriarcales que toman diferentes matices, pero sin modificar la

matriz estructural. Surge de esta tesis la necesidad de un enfoque diferente, como mencionamos, el abordaje psicoeducativo y la intervención específica genera una instancia de reflexión pero no “enseña” una “nueva masculinidad”.

Desde hace tiempo los estudios de masculinidades y varones vienen hablando de la crisis de la masculinidad y el lugar de los varones cis heterosexuales, esto expresa la crisis del modelo de masculinidad tradicional. Ahora bien, lo que resulta importante es especificar qué hacer con esa crisis, dado a que como mencionamos el poder se reconfigura y adquiere nuevas formas que también generan opresión. En este sentido, y pensando en los enfoques de los grupos PSE, poder abordar la masculinidad (en singular), como dispositivo de poder extractivista, permite comprender el conjunto de discursos y prácticas en el que los sujetos nacidos con pene son producidos en tanto “varones” que buscan apropiarse de la capacidad de producción y reproducción de las sujetas a las que subordina. La masculinidad como dispositivo de poder socializa a los sujetos asignados como varones para considerar que las capacidades, los tiempos, los cuerpos y las sexualidades de las mujeres y de las feminidades deben estar a nuestra disposición. Esa pretensión de disponer de ellas y de sus vidas es lo que de algún modo supone una extracción cotidiana de sus tiempos, de sus energías, para que estén al servicio de nuestras necesidades, deseos, intereses.

Teniendo en cuenta este aspecto es que se piensa desarrollar una pedagogía de la incomodidad en los varones, generar un aprendizaje puede ser un primer paso para la transformación. ¿Qué implica generar espacios de incomodidad? En muchas ocasiones, luego del espacio grupal y en diálogo con mi compañera coordinadora, destacamos la importancia de incomodar ya sea con una pregunta o con una reflexión. Cuando eso ocurre requiere de un mayor esfuerzo o mismo genera un mayor desgaste para la pareja coordinadora. Pensar estos espacios como cómodos y tranquilos, creo que sería un error. Cuestionar su hombría lleva a confrontar los significados que han construido sobre el ser varón, los pone en una situación de inestabilidad como *continuum* encuentro tras encuentro. En los debates en torno a la masculinidad, las intervenciones no tienen que ser solo interesantes también deben ser transformadoras. En este sentido, pensar una pedagogía de la incomodidad va mucho más allá de molestar con alguna intervención. ¿Qué se hace con esa incomodidad? En el capítulo dos relevamos como la vergüenza es una emoción que se registra del relato de los varones en los grupos observados. La vergüenza que puede ser paralizante si queremos esconderla, pero que también puede servir como reacción si somos capaces de usarla para cambiar. De esta manera poder generar una incomodidad productiva, como la llamaría Jokín Azpiazu (2017), para permitir salir de cada encuentro grupal semanal con más preguntas que certezas. En este punto es importante tener en cuenta las falsas escisiones que se despliegan de la mano de la masculinidad cínica. El saber que decir en público pero que luego en el ámbito privado despliega violencias sin lograr transformaciones subjetivas, esto en los espacios PSE se manifiestan en puestas en escenas para que les coordinadores escuchen las reflexiones que les gustaría escuchar de ellos.

3. El giro afectivo: los lazos sexo afectivos y el manejo de las emociones

En el segundo capítulo vimos como un aspecto fundamental de la construcción de las masculinidades es asumirse como varones con carácter, y es la ira la que prevalece como emoción ante cualquier situación de malestar, expresada con el golpe, la descalificación, cargando sus cuerpos de conductas que resultan inflexibles y rígidas. También vimos las formas de negociación o gestión de esta emoción, que en cierta medida se basa en la acumulación e intento de controlar las sensaciones incómodas, proceder de modo introspectivo y evitar exteriorizar sus sentimientos. En este apartado quedó puesto de manifiesto cómo la posición hegemónica de la masculinidad considera la vida afectiva como algo personal y privado pero a su vez evidenciamos el ejercicio de control de las parejas en el ámbito público. De esta manera, en la dinámica grupal, estos lazos sexo-afectivo quedan expuestos y evidenciados. Si bien hay resistencias frente a estas situaciones se trata de poner en relieve la afectividad, sin que ello suponga ponerse en peligro frente a un otre amenazante. Es así como se evidencia que ese ser varón arraigado a la masculinidad hegemónica es algo difícil de alcanzar. Además, se considera que esa forma de ser varón está lejos de ser algo natural, rígido y estable. Así como se han construido masculinidades en un único sentido, se pueden buscar otras formas de ser varón de una manera alternativa y tal vez más inestable, sin que esta característica tenga una carga peyorativa.

En la misma línea, desarrollamos cómo en los varones se encuentra una disociación entre razón y emoción. Esta separación instauro una enorme preocupación por mostrar la razón y ocultar la emoción, ya que podría constituir una amenaza a su identidad como varón. A su vez, analizamos el descarte de las emociones y los sentimientos dado a que son signos de debilidad y que ponen en una situación inestabilidad a la identidad masculina. Vimos cómo el patriarcado va desarrollando otras masculinidades patriarcales que distan de aquella masculinidad hegemónica generando una masculinidad arquetípica que se va desarrollando diferentes características que no cuestionan la jerarquía de género y legitimando el ejercicio de violencias. La masculinidad funcionando como un exterior constitutivo más que una herramienta de cuestionamiento generando las nuevas viejas formas de dominación, invisibilizando la complejidad de la cuestión de la masculinidad y su estrecha relación con el poder. Las intervenciones en estos espacios intentan propiciar un proceso por el cual los varones abandonen las normas patriarcales preestablecidas y se arriesguen a perder su posición segura como sujetos sociales válidos, aunque estas los lleven hacia lugares de inestabilidad. Es así como cuestionar sobre el poder y el lugar en donde quedan las mujeres, que son quienes reciben el daño, resulta esencial para transitar otras masculinidades que cuestionen los privilegios que se obtienen por el simple hecho de ser varones.

El análisis de la masculinidad resulta de suma utilidad para comprender la violencia por razones de género, porque es a través de ella que se traman los sentidos con los que los varones abordan sus relaciones sexo-afectivas y sus posiciones de sujeto. En este sentido, la masculinidad, el género y la matriz de inteligibilidad heterosexual, que opera a nuestras sociedades bajo el presupuesto de la

estabilidad del sexo binario, son categorías de análisis útiles para comprender el ejercicio de la violencia. Pero a su vez, es necesario considerar otras categorías (y su intersección) para llegar a realizar análisis con la profundidad que necesitamos para elaborar políticas e intervenciones realmente efectivas. Interpretar, canalizar y expresar las emociones puede construir lazos sexo-afectivos más equitativos bregando por la transformación subjetiva de cada varón. En la dinámica grupal vimos como el sentir se puede despatriarcalizar, deconstruir, desmitificar, colectivizar y reinventar. Reconfigurar el entretreído de sentidos del binarismo compulsivo sobre donde construimos nuestra subjetividad y modificar nuestras posiciones en el régimen de género es un proceso profundamente complejo para todas a la hora de repensar los lazos sexo-afectivos que construimos.

4. Futuras líneas de indagación

Preguntarnos sobre los pasos que debemos dar en el camino hacia un mundo libre de violencia, implica necesariamente preguntarnos cómo se produce y reproduce la violencia en nuestra sociedad. Estamos inscritos en estructuras de desigualdad cuya reproducción no depende de cambios individuales, sino de una compleja transformación social y cultural en las relaciones de género, transformación que requiere ser profundamente política. La familia, la escuela, el grupo de pares y otras instituciones sociales son aquellos espacios donde se internaliza y reproduce las formas legítimas de ser varón, castigando aquellas que no cumplen con esa norma esperable.

Como vimos el Estado ha empezado a tener presencia y decisión en la planificación de políticas públicas que apuntan a un abordaje integral de las violencias de géneros. La consideración del abordaje integral, hace un lugar también a lo subjetivo y se enfoca en la voluntad de las personas asumir una identidad masculina arquetípica. Si bien los dispositivos de abordaje de estas cuestiones han ido creciendo cuali-cuantitativamente, los trabajos efectuados aún no cuentan con un registro estatal unificado y esto se debe a que gran porcentaje de los dispositivos de abordaje han sido no-gubernamentales. En esta línea de análisis, visualizamos la falta de herramientas técnicas para evaluar los procesos de transformación subjetiva de los varones que asisten, lo que conlleva a sus parejas como “veedoras” de estos varones. Como hemos mencionado, incluir el trabajo con las masculinidades que las ejercen, tanto en materia de prevención, de detección temprana y de intervención, es un camino que se debería transitar desde un abordaje integral de la política pública para las violencias por razones de género. El análisis entre violencia, género y poder en la construcción de las masculinidades de los varones cis que han ejercido violencia contra las mujeres cis en sus relaciones de pareja, desde una perspectiva cuir, pueden ser futuras líneas de investigación para seguir profundizando en este estudio. De la misma manera que consideramos la necesidad de indagaciones sobre los resultados del tránsito de los varones en estos espacios, a través de evaluaciones de proceso.

TABLA DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Definición
ASPO	Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
COVID-19	Coronavirus
DISPO	Distanciamiento, Social, Preventivo y Obligatorio
EPECOVI	Espacio de Psicoeducación en Conductas Violentas (dirigido a varones)
IS	Iniciativa Spotlight
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersex y/o queer
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVD	Oficina de Violencia Doméstica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSE	Psico-socio-educativo
RETEM	Red de Equipos de Trabajo y Estudio en Masculinidades

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguayo, F., Kimelman, E., Saavedra, P., y Kato-Wallace, J. (2016). *Hacia la incorporación de los hombres en las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas*. Santiago: EME/CulturaSalud. Washington, D.C.: Promundo-US. Ciudad de Panamá: ONU Mujeres y UNFPA.
- Aguilar Ibañez, M. (1994). *Introducción a la supervisión*. Barcelona: Editorial Lumen.
- Ahmed, S. (2015). *La política cultural de las emociones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Programa Universitario de Estudios de Género.
- Amorós, C. (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos.
- Arendt, H. 2006 [1969]. *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arias, E.; Arce, R. y Vilarriño, M. (2013). "Batterer intervention programmes: A meta-analytic review of effectiveness", *Psychosocial Intervention*, 22 (2), pp. 153-160.
- Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo. (2004). "Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica." *Derechos de las mujeres y cambio económico*, No. 9.
- Azpiazu Carballo, J. (2017). *Masculinidades y feminismo*. Barcelona: Virus Editorial.
- Badinter, E. (2004). *Por mal camino*. Madrid: Alianza Editorial.
- Baker, G. y Greene, M. (2011). "¿Qué tienen que ver los hombres con esto?: Reflexiones sobre la inclusión de los hombres y las masculinidades en las políticas públicas para promover la equidad de género", en F. Aguayo y M. Sadler (eds.) *Masculinidades y políticas públicas. Involucrando hombres en la equidad de género*. Santiago: Universidad de Chile.
- Barbieri, T. D. (1993). "Sobre la categoría género: una introducción teórico metodológica." *Debates En Sociología*, 18, 145-169. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6680>.
- Beiras, A. (2014). "Relatório mapeamento de serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro." Brasil: Instituto NOOS y Promundo. Disponible en: http://noos.org.br/portal/wp-content/uploads/2015/04/Relatorio-MapeamentoSHAV_site.pdf
- Belsky, J. (1993). "Etiology of child maltreatment, a developmental-ecological analysis". *Psychological Bulletin*, 114(3), pp. 413-434.

- Berardi, F. (2003). *La fábrica de la infelicidad. Nuevas formas de trabajo y movimiento Global*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Bernardes Gonçalves, J. P. (2017). “As contribuições da noção de interseccionalidade e dos estudos feministas pós-coloniais para o campo das intervenções com homens autores de violência doméstica contra as mulheres”, en A. Beiras y M. Nascimento (orgs.). *Homens e Violência contra Mulheres*, pp. 19-51. Instituto Noos.
- Biglia, B. (2007). “Resignificando violencia(s), obra feminista en tres actos y un falso epílogo”. Biglia, B. y San Martín, C. (coords.). *Estado de Wonderbra, Entretrejiendo narraciones feministas sobre la violencia de género*. Barcelona: Virus.
- Bonder, G. (1999). *El estado en la mira de los feminismos. Argumentaciones y perspectivas*. Buenos Aires: CEM.
- Bonilla-Algovia, E., y Rivas-Rivero, E. (2019). “Creencias distorsionadas sobre la violencia contra las mujeres en docentes en formación de Colombia.” *Revista Colombiana de Educación*, 1(77), 87-106.
- Bonino, L. (1989). “Mortalidad en la adolescencia y estereotipos masculinos”, Jornadas de Atención Primaria de la Salud, Buenos Aires (mimeo).
- Bonino, L. (1995). “Micromachismos: la violencia invisible en la pareja.” En Corsi, J. (Comp.). *La violencia masculina en la pareja*. (pp. 191-208). Barcelona: Paidós.
- Bonino, L. (2002). “Masculinidad hegemónica e identidad masculina”, *Dossiers Feministes* 6. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/DossiersFeministes/article/viewFile/102434/153629>
- Bonino, L. (2004). “Los Micromachismos”. En *Revista La Cibeles* (2). Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de: <http://www.luisbonino.com/pdf/Los%20Micromachismos%202004.pdf>
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2001). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Madrid: Editorial Popular.
- Bronfenbrenner, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (1997). “Sujetos de sexo / género / deseo.” *Feminaria*, X (19), Buenos Aires, pp. 1-20
- Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Butler, J. (2010). *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2000). “Imitación e insubordinación de género”, *Revista de Occidente*, ISSN 0034-8635, 235, pp. 85-109.
- Carbajosa, I. y Boira, S. (2013). “Estado actual y retos futuros de los programas para hombres condenados por violencia de género en España”, *Psychosocial Intervention*, 22, pp. 145-152.
- Caro, C. y Monreal, M. (2017). “Creencias del amor romántico y violencia de género.” *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 2, núm.1, pp. 47-56. Recuperado de <http://www.infad.eu/RevistaINFAD/OJS/index.php/IJODAEP/article/view/917/796>.

- Carrasco, L. (2015). "El debate sobre la obligatoriedad de los tratamientos: construcción de la demanda de asistencia e implicancias de la suspensión del proceso penal a prueba", en M. Payarola (comp.). *Violencia masculina en Argentina*, (pp. 161-1169). Buenos Aires: Dunken.
- Castoriadis, C. (1997). "El Imaginario Social Instituyente". *Zona Erógena*, 35.
- Chiodi, A., Fabbri, L. y Sánchez, A. (2019). *Varones y Masculinidad(es). Herramientas pedagógicas para facilitar talleres con adolescentes y jóvenes*. Buenos Aires: Instituto de Masculinidades y Cambio Social.
- Chombar De Lauwe, M.J. (1976). "L'apropriation de l'espace par les enfants i precessus de socialisation". *Corosec. Appropriation de l'espace*, Actes de la tressième conference internationale de psychologie de l'espace construite; Strasbourg.
- Cobo, R. (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Colanzi, I. (2018). "Los lazos sexo-afectivos: modos de ejercicio de cuidado en mujeres privadas de libertad." *Derecho y Ciencias Sociales*, 18, 121-137.
- Connell, R. (2006). "Desarrollo, globalización y masculinidades", en Careaga, G. y Cruz Sierra, S. (coords.) *Debates sobre masculinidades: Poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*. México: UNAM/PUEG.
- Connell, R. (2003). *Masculinidades*. México: UNAM/PUEG.
- Connell, R. (2000) "Arms and the man", en I. Brines y R.W. Connell (eds.) *Male roles masculinities and violence*, UNESCO, pp. 21-33.
- Connell, R. (1987). "Gender Regimes and the Gender Order." En *Gender and Power*. (pp.119-14), Stanford University Press.
- Cook, R., y Cusack, S. (2009). *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. Filadelfia: Profamilia.
- Cubells, J., & Casamiglia, A. (2015). "El repertorio del amor romántico y las condiciones de posibilidad para la violencia machista." *Universitas Psychologica*, 14(5), 1681-1694. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.up-sy14-5.rar>.
- D'Atri, M. (2020). "Masculinidades hegemónicas en tiempos de coronavirus." *Diario digital femenino. Una cuestión de género*. Recuperado de: <https://diariofemenino.com.ar/masculinidades-hegemonicas-en-tiempos-de-coronavirus/>
- De Beauvoir, S. 2016 [1949]. *El segundo sexo*. Barcelona: Penguin Random House.
- De Keijzer, B. (1995). *Masculinity as a Risk Factor. Seminar on Fertility and the Male Life Cycle in the Era of Fertility Decline*. Zacatecas: IUSSP.
- De Keijzer, B (2013). "El varón como factor de riesgo. Masculinidad, salud mental y salud reproductiva", en Esperanza Tuñón (coord.) *Género y salud en el sureste de México*. México: UJAT/ECOSUR. Recuperado de: <http://www.sasia.org.ar/sites/www.sasia.org.ar/files/EI%20varon%20como%20factor%20de%20riesgo.pdf>.
- De Keijzer, B. Y Reyes, E. (2003). "Constructing new gender, equitable identities: salud y género work in México." En *Involving men to address gender inequities: three cases studies* (pp. 11-29). Washington: Gender Working Group / Subcomité on Men and Reproductive Health.
- De Miguel, A. (2005) "La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género", *Cuadernos de Trabajo Social*, 231(18), pp. 231-248.

- De Stefano, B. (2021). *Masculinidades (im)posibles*. Buenos Aires: Galerna.
- Dobash, R. P.; Dobash, R. E.; Cavanagh, K. y Lewis, R. (2000). *Changing Violent Men*. California: Sage.
- Echeburúa, E. y De Corral, P. (1998). *Manual de violencia familiar*. Madrid: Siglo XXI España.
- Esteban, M. L. (2011). *Crítica del pensamiento amoroso*. Manresa: Bellaterra.
- Fabbri, L. (2021). *La Masculinidad Incomodada*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Fabbri, L. (2019). “Género, masculinidades y salud de los varones. Politizar las miradas.” En *Salud feminista: soberanía de los cuerpos, poder y organización*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Facio, A. (2011). “Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas.” En *Pensamiento Iberoamericano*, 9, pp. 3-20
- Facio, A. (2014). “¿Igualdad y/o Equidad?”. En Nota para la igualdad N° 1. *Políticas que transforman: una agenda de género para América Latina y el Caribe*. Disponible en https://www.americaingenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-1-DQEH2707.pdf.
- Fernández García, T. y López Peláez, A. (2008). *Trabajo Social Comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid: Alianza.
- Fernández, A. (1993). *La mujer de la ilusión: pactos y contratos entre hombres y mujeres*. Barcelona: Paidós.
- Fernández, A. (2009). *Las lógicas sexuales: Amor, política y violencias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Fernández, Ana M. (2007). *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Biblos.
- Ferreira, G. (1995). *Hombres violentos, mujeres maltratadas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ferrer, V.A., Bosch, E. y Navarro, C. (2010). “Los mitos románticos en España.” *Boletín de Psicología*, 99, pp.7-31.
- Ferreto, E. O., y Romero, T. I. (2011). *Modelo ecológico: para una vida libre de violencia de género*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Filgueiras, M.; Coelho de Souza, M.; Beiras, A. y de Assis, D. (2010). *Atendimento a homens autores de violência contra as mulheres: experiências latinoamericanas*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Flores, V. (2013). *Interrucciones. Ensayos de poética activista. Escritura, política, pedagogía*. Neuquén: La Mondonga Dark.
- Frabetti, C. (2009). “Contra el amor.” *La Haine*. Disponible en: https://www.la-haine.org/est_espanol.php/contra_el_amor.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del Oprimido*. Buenos Aires: Nueva Tierra.
- Fuller, N. (2012). “Repensando el Machismo Latinoamericano.” *Masculinities and Social Change*, 1(2), pp. 114-133. doi: 1 0.4471 /MCS.201 2.08
- García Prince, E. (1997). *Derechos Políticos y Ciudadanía de las Mujeres. Una vía género sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

- García Prince, E. (2009). "Derechos Humanos: Enfoque estratégico indispensable en las políticas públicas de Igualdad y en el ejercicio de la ciudadanía." Ponencia presentada en el *XX Feminario 2009. Los derechos de las Mujeres son Derechos Humanos*, Córdoba, Argentina.
- García-Andrade, A. G. (2015). "El amor como problema sociológico." *Acta Sociológica*, 66, 35-60.
- Garda Salas, R. (2010). *Intervención integral con hombres que ejercen violencia contra su pareja: análisis de modelos y lineamientos de trabajo*. México, D.F.: Hombres por la Equidad, Centro de Intervención con Hombres e Investigación sobre Género y Maculinidades Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).
- Garita Arce, C.E. (2001). *La construcción de las masculinidades. Un reto para la salud de los adolescentes*. Programa atención integral a la adolescencia. OPS/OMS/FPNUD, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
- Geldschläger, H. et al. (2010). "Programas europeos de intervención para hombres que ejercen violencia de género: panorámica y criterios de calidad." *Intervención Psicosocial*, 19, pp.181-190.
- Geldschläger, H. (2011). "Programas de intervención con hombres que ejercen violencia de género: panorámica de la situación en España y Europa." Asociación Conexus. Recuperado de: http://www.conexus.cat/admin/files/documents/15_CongresoMasculinidades_ProgramasHombres%20Violencia_HeinrichGeldschlager.pdf
- Gilmore, D. (1994). *Hacerse hombre: concepciones culturales de la masculinidad*. Barcelona: Paidós.
- Hamberger, L. K., Lohr, J. M. y Gottlieb, M. (2000). "Predictors of treatment dropout from a spouse abuse abatement program." *Behavior Modification*, 24, pp. 528-552.
- Heise, L. (1994). *Violencia contra la mujer. La cara oculta de la salud*. Programa Mujer, Salud y Desarrollo—Organización Panamericana de la Salud (OPM).
- Hernández, J.C. (2001). "Sexualidad, salud y reproducción." Memorias del Seminario-Taller "Identidad Masculina, Sexualidad y Salud Reproductiva" (pp. 50-53). El Colegio de México.
- Herrera, C. (2010). *La construcción sociocultural del amor romántico*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Illouz, E. (2012) *Why Love Hurts. A Sociological Explanation*. Cambridge: Polity Press.
- Jelin, E. (2021). "El género en las memorias." En: *Los trabajos de la memoria*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez, M.A, y Medina, P. (2011). *Violencia contra la pareja. Mayores penas, mayor violencia*. Santiago: Librotecnia.
- Kaufman, M. (1989). "La construcción de la masculinidad y la tríada de la violencia masculina." En *Hombres. Placer, poder y cambio*, CIPAF, pp. 19-64.
- Kaufman, M. (1994). "Men, feminism, and men's contradictory experiences of power." En H. Brod y M. Kaufman (Eds.): *Theorizing masculinities* (pp. 119-141). California: Sage.
- Kaufman, M. (1995) "Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias

- del poder entre los hombres”, en L. Arango, M. León y M. Viveros (comps.) *Género e identidad. Ensayos sobre lo femenino y lo masculino*, (pp. 123-146). Bogotá: Tercer Mundo.
- Khan, A. R., Ratele, K., & Arendse, N. (2020). “Men, suicide, and Covid-19: Critical masculinity analyses and interventions.” *Postdigital Science and Education*, 2(3): 651–656. DOI: 10.1007/s42438-020-00152-1.
- Kimmel, M. (1997) “Homofobia, temor, vergüenza y silencio en la identidad masculina.” En T. Valdés y J. Olavarría (eds.). *Masculinidad/es: poder y crisis*, pp. 49-62. ISIS-FLACSO: Ediciones de las Mujeres.
- Kimmel, M. (1992). “La producción teórica sobre la masculinidad: nuevos aportes. Fin de siglo, género y cambio civilizatorio.” *Ediciones de las mujeres*, 17. pp. 129-138.
- Lagarde, M. (2006). “Del femicidio al feminicidio. Desde el Jardín de Freud.” *Revista de Psicoanálisis*, n.º 6. pp. 216-225.
- Langer, M. (1973). “Mujer: sus limitaciones y sus potencialidades”. En *Cuestionamos 2. Psicoanálisis Institucional y Psicoanálisis sin Institución*. Buenos Aires: Granica Editor.
- Leverenz, D. (1986) “Manhood, Humiliation and Public Life Some Stories”, *Southwest Review*, 71(4), pp. 442-462.
- Lévy, P. (1999). *¿Qué es lo virtual?* Barcelona: Paidós.
- Leyton, D. (2006). *What Works in corrections: Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*. Cambridge University Press.
- Lima, Y., Ibarra, D. y Reyes, J. (2015) “Hombres que deciden dejar de ejercer violencia.” Ponencia presentada en el *V Coloquio de Estudios de Varones y Masculinidades*, Santiago de Chile.
- Liu, W. (2020). *Sentir abatido, regresivo y maquínico: Teoría queer y el giro afectivo*. *Athenea digital*, 20(2), p. e-2321, <https://raco.cat/index.php/Athenea/article/view/371873>.
- Lomas, C. (2004). “¿Los chicos no lloran?”. En Lomas, C. (Comp.), *Los chicos también lloran. Identidades masculinas, igualdad entre los sexos y coeducación*. Barcelona: Paidós, pp.9-32.
- Luque, C. (2020). “Affidamento masculino: El arte queer del fracaso del varón patriarcal.” *Heterotopías*, 3(5), pp. 1–15. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/heterotopias/article/view/29076>.
- Macon C. y Solana, M. (2015). *Pretérito indefinido. Afectos y emociones en las aproximaciones al pasado*. Buenos Aires: Título.
- Maffia, D. y Cabral, M. “Los sexos ¿son o se hacen?”. En: Maffia, D. (Comp.) *Sexualidades migrantes, género y transgénero*. Buenos Aires: Feminaria Editora.
- Massumi, B. (2015). *Politics of Affect*. Cambridge: Polity Press.
- Medina, J. (2002). *Violencia contra la pareja: Investigación comparada y situación en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Meler, I. (2007). “La construcción personal de la masculinidad: su relación con la precariedad de la inserción laboral.” En: Burin, M., Jiménez Guzmán, L. y Meler I. (comp.). *Precariedad laboral y crisis de la masculinidad. Impacto sobre las relaciones de género*. Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

- Molina, P. (2020). "La virtualización en la docencia universitaria: desafíos y continuidades." En Levy, E. y Sotelo, B. (coord.). *Pensar la educación en tiempos de distanciamiento. Reflexiones de docentes, graduadxs e investigadorxs*. Buenos Aires: FEDUBA.
- Money, J. (1955). "Hermafroditism: recommendations concerning assignment of sex, change of sex, and psychological management." *Bulletin of the Johns Hopkins Hospital*, 97(4), pp. 284-300.
- Morin, E. (1984). *Ciencia con consciencia*. Barcelona: Anthropos.
- Muzzin, A. E. (2019). "Perjuicios de la masculinidad heteronormativa machista y beneficios de las nuevas masculinidades". En M. Payarola (comp.) *Intervenciones en violencia masculina*. (pp.81-97). Buenos Aires: Dunken.
- Natanson J. (2020). "Pánico." *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur. Recuperado de: <https://www.eldiplo.org/251-el-virus-desnuda-un-sistema-encrisis/panico/>.
- Oliver, E., Valls, R. (2004). *Violencia de género. Investigaciones sobre quiénes, por qué y cómo superarla*. Barcelona: El Roure.
- Olsen, F. (2000). "El sexo del derecho", en Ruiz, A. (comp.). *Identidad femenina y discurso jurídico*, (pp.25-42). Buenos Aires: Biblos.
- Oszlak O. y O'Donnell, G. (1976). "Estado y Políticas Estatales en América Latina. Redes." *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, 2(4), 99128.
- Pascual, A. (2016). "Sobre el mito del amor romántico. Amores cinematográficos y educación." *Dedica. Revista de Educação e Humanidades*, 10, pp. 63-78.
- Pautassi, L. (2012). "La igualdad en espera: el enfoque de género." En *Lecciones y Ensayos*, 89, pp. 279-298.
- Payarola, M. (comp.) (2015). *Violencia Masculina en Argentina*. Buenos Aires: Dunken.
- Payarola, M. (comp.) (2019). *Intervenciones en violencia masculina*. Buenos Aires: Dunken.
- Peker, L. (2012). "¿Parte del problema o de la solución?", *Página 12*, Suplemento Las 12. Disponible en: <http://feim.org.ar/pdf/Noticias/12-08-24-las122.pdf> (consultado el 12/03/21)
- Peña Martin, J. (2015). *Hombres condenados por violencia de género: un estudio descriptivo*. (Tesis Doctoral). Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental, Facultad de Psicología Universidad de Málaga.
- Perez, M. y Radi B. (2018). "El concepto de 'violencia de género' como espejismo hermenéutico." *Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, 8, pp.69-88.
- Pichon Rivière, E. (1981). *El proceso grupal. Del psicoanálisis a la psicología social (I)*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Pichon-Riviere, E. (1985). *El proceso grupal. Del Psicoanálisis a la Psicología Social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Polischuk, L., y Fay, D. L. (2020). "Administrative response to consequences of COVID-19 emergency responses: observations and implications from gender-based violence in Argentina." *The American Review of Public Administration*, 0275074020942081.
- Preciado, P. (2017). *Historia de una palabra: Queer*. La Plata: Popova.

- Puar, J. (2012). "Precarity Talk". *The Drama Review*, University and the Massachusetts Institute of Technology, pp. 163-177.
- Quinteros, A., y Carbajosa, P. (2010). "Intervención psicosocial con personas que ejercen violencia" en *Revista de Victimología*. Recuperado en <http://www.psicologiamadrid.es/recursos/articulo%201.pdf>
- Ramonet, I. (2020). "Coronavirus: La pandemia y el sistema-mundo." En *Página 12*. Recuperado el 29 de abril de 2020: <https://www.pagina12.com.ar/262989-coronavirus-la-pandemia-y-el-sistema-mundo>
- Repetto, F. y Fernández, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC/UNICEF.
- Robles, C. (2020). *El encuadre en la tarea grupal*. (Ficha de cátedra). Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rodríguez, M.E. (2001). "Masculinidad y sexualidad en Costa Rica." *Memorias del Seminario-Taller "Identidad Masculina, Sexualidad y Salud Reproductiva"*. El Colegio de México, pp. 32-35.
- Romano, M. (2019). "Por qué, para qué y cómo intervenir con varones que ejercen violencia de género." En M. Payarola (comp.). *Intervenciones en violencia masculina*. (pp.17-58). Buenos Aires: Dunken.
- Rosemberg, F. (2000). "Educación, género y raza." *Construyendo diversidad: nuevas orientaciones en género y educación*. No. 5. Universidad Pedagógica Nacional.
- Rueda, S. (2004). "Habitabilidad y calidad de vida". *Cuadernos de investigación urbanística*, No. 42, pp. 29-34.
- Ruiz, C. (2016). "Los mitos del amor romántico: S.O.S celos." En *Mujeres e investigación. Aportaciones interdisciplinarias: VI Congreso Universitario Internacional Investigación y género*, pp. 625-636. SIEMUS (Seminario Interdisciplinar de Estudios de las Mujeres de la Universidad de Sevilla).
- Ruxton, S., y Burrell, S. R. (2020). "Masculinities and COVID-19: Making the Connections." Washington, DC: Promundo-US. Disponible en: <https://promundoglobal.org/resources/masculinities-and-covid-19-makingthe-connections/>
- Salas, J. M. y Campos, A. (2001). "La masculinidad en el nuevo milenio." Conferencia inaugural del Primer Encuentro Centroamericano de Masculinidades. Recuperado de <http://www.sexologia.com/>
- Sánchez, A. y Viale, L. (2021). "Varones y feminismos. Entre la incomodidad, el miedo y el cinismo". En Fabbri, L. (comp). *La masculinidad incomodada* (pp. 89-105). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Sangrador, J. L. (1993). "Consideraciones psicosociales sobre el amor romántico", *Psicothema*, 5(Suplemento), pp.181-196.
- Sansot, P. (1976). "Notes sur le concept d'appropriation." Dans Korosec-Serfaty.
- Schöngut Grollmus, N. (2012). "La construcción social de la masculinidad: poder, hegemonía y violencia." *Psicología, Conocimiento y Sociedad*. Vol. 2.
- Scott, J. W. 2008 [1999]. *Género e historia*. México: FCE/Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Sedgwick, E. (2003). *Touching Feeling: Affect, Pedagogy, Performativity*. Duke.
- Segato, R. (2018). *Contrapedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños.

- Seidler, V. (2000). *La sinrazón masculina: masculinidad y teoría social*. Barcelona: Paidós.
- Seidler, V. (2006). *Masculinidades. Culturas globales y vidas íntimas*. Barcelona: Montesinos.
- J. Seidler, V., Amador, C., y Moreno, H. (1995). “Los hombres heterosexuales y su vida emocional.” *Debate Feminista*, 11. Recuperado en: <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1995.11.1829>
- Serret, E. (2011). “Hacia una redefinición de las identidades de género”. *Géneros, Revista de la Universidad de Colima*, 18(9).
- Soldano D. y Andrenacci, L. (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la argentina contemporánea* (pp. 289- 337). Buenos Aires: Prometeo.
- Sousa Santos, B. (2020). *Pedagogía del virus*. Buenos Aires: CLACSO.
- Stoller, R. (1968). *Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity*. Science House.
- Taylor S. (2019). *The Psychology of Pandemics: Preparing for the Next Global Outbreak of Infectious Disease*. Cambridge Scholars.
- Taylor, A. y Barker, G. (2013). *Programs for Men Who Have Used Violence against Women: Recommendations for Action and Caution*. Río de Janeiro: Promundo. Disponible en: <http://menengage.org/resources/programs-men-use-ipv/>
- Tenenbaum, T. (2019). *El fin del amor: Querer y coger en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ariel.
- Thalman, Y. (2008). *Las virtudes del poliamor. La magia de los amores múltiples*. Barcelona: Plataforma Editorial.
- Toneli, M., Beiras, A., Climaco, D. y Lago, M. (2010). *Atendimento a Homens Autores de Violência contra Mulheres: Experiências Latino Americanas*. UFSC/CFH/NUPPE.
- United Nations. (2020). *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*. Disponible en: <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-children>.
- UNFPA. (2020). *Orientaciones para el trabajo del UNFPA en prevenir y atender las violencias durante la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe*.
- UNFPA. (2020). *Repercusión de la pandemia de COVID-19 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil*. Nota Técnica Profesional.
- UNFPA. (2020). *Atención en Salud Sexual y Reproductiva y Planificación Familiar durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Resumen Técnico Interino.
- UNFPA. (2020). *COVID-19: Un enfoque de género. Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género*. Informe Técnico.
- UNICEF. (2020). *Crianza COVID-19*. Brief Informativo. UNICEF/USAID/OMS.
- UNICEF. (2020b). *Corresponsabilidad y paternidad activa para tiempos de pandemia*.
- Vacca L. y Coppolecchia, F. (2012). “Una crítica feminista al derecho a partir de la noción de biopoder de Foucault.” *Páginas de Filosofía*. Vol. 13, pp. 60-75.

Vasallo, B. (2021). *Desafío Poliamoroso por una Nueva Política de los Afectos*. Barcelona: Paidós.

Walker, L. (1991). *El síndrome de la mujer maltratada*. Bilbao: Desclée De Brouwer.

Yela, C. (2003). "La otra cara del amor: mitos, paradojas y problemas." *Encuentros en Psicología Social*, pp. 263-267.

Leyes, Convenciones, Declaraciones, Planes y Programas

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948): http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003 (consultado el 20/05/21).

I Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer. (Ciudad de México). (1975): <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html> (consultado el 20/05/21).

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (CEDAW) (1979): <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx> (consultado el 20/05/21).

II Conferencia Mundial sobre la Mujer. (Copenhague). (1980): <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html> (consultado el 20/05/21).

III Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. (Nairobi). (1985): <http://www.un-documents.net/nflsaw.htm> (consultado el 20/05/21).

Declaración y Programa de Acción de Viena (Conferencia Mundial de Derechos Humanos). (1993): https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf (consultado el 20/05/21).

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (1993): <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx> (consultado el 20/05/21).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (Convención de Belém do Pará). (1994): <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a61.html> consultado el 21/05/21).

IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing). (1995): https://beijing20.un-women.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf consultado el 21/05/21).

XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (Consenso de Brasilia). (2010): https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf (consultado el 20/05/21).

XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (Consenso de Santo Domingo). (2013): https://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf (consultado el 20/05/21).

Objetivos de Desarrollo del Milenio. (ONU): [https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs)) (consultado el 30/06/20).

Ley 11.357 (de Equiparación de Derechos Civiles de la Mujer). (1926): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=232934> consultado el 25/05/21).

- Ley 24.417 (de Protección contra la Violencia Familiar). (1994): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93554/norma.htm> (consultado el 25/05/21).
- Ley 24.632 (de aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer). (1996): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/36208/norma.htm> (consultado el 25/05/21).
- Ley 26.485 (de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000154999/152155/norma.htm> (consultado el 25/05/21).
- Ley 26.791 (modificación del Código Penal). (2012): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206018/norma.htm> (consultado el 25/05/21).
- Ley “Brisa” 27.452 (Régimen de Reparación Económica para las niñas, niños y adolescentes). (2018): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000314999/312717/norma.htm> (consultado el 25/05/21).
- Ley “Micaela” 27.499 (de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado). (2018): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318666/norma.htm> (consultado el 25/05/21).
- CNM (Consejo Nacional de las Mujeres). (2020) - Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2020-2022): https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf (consultado el 21/05/21)
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia (SCBA). G. ,A. M. s/ Insania y Curatela. Con sus acumuladas C 118473 “G., J.E. s/ Abrigo” y C 118474 “S., R. B. y otro s/ Abrigo”: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=127728> (consultado el 27/05/21)
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia (SCBA). P., M. C. c/ T. ,M. A. s/ Protección c/ Violencia familiar: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=131172> (consultado el 27/05/21)

LA CARA FEMENINA
DE LA MIGRACIÓN
VENEZOLANA EN BOGOTÁ
ENTRE LOS AÑOS 2017-2020

Indagaciones sociolaborales
y desafíos en el acceso a derechos

Daniely Vicari Álvarez

Directora: Verónica Jaramillo

La migración, un espectro de nuestra vida.
O solo el limbo.
El retorno, un deseo irreconciliable,
O hasta que la dignidad se haga costumbre.
Venezuela mi territorio imaginario.
Bogotá, Colombia. 24 de septiembre de 2021

INTRODUCCIÓN

La movilidad humana es un fenómeno que responde a factores multicausales de tipo personal, familiar, económico o desarrollo que pueden impactar de forma positiva o negativa en el orden cultural, social y político de una sociedad durante momentos específicos de crisis o por largos periodos de tiempo donde los incentivos en torno a la búsqueda de nuevas oportunidades de tipo económica e incluso de seguridad personal predominan ante la insatisfacción de las condiciones de vida digna y derechos fundamentales.

Históricamente, los mayores desplazamientos han sucedido en el marco de conflictos armados y bélicos producto de conflictos políticos, territoriales, por recursos, raciales o religiosos. Sin embargo, en los últimos años los casos de desplazamiento asociados a violencia étnica y racial (Rohinyas), por conflictos medioambientales o cambio climático (Mozambique, India, Filipinas) y por nuevas formas de desequilibrios políticos y económicos internos (Venezuela) han cobrado una preponderancia en la agenda mundial, pues la “inminencia real o percibida de amenazas para la propia vida, la seguridad física, la salud o la subsistencia básica” (Martín, Weerasinghe y Taylor, 2014: 5) de una sociedad, colectivo o individuo han sido inevitablemente comprometidas.

Al respecto, la movilidad humana connota cualquier tipo de desplazamiento de un punto a otro indiferentemente de los factores de expulsión o recepción motivantes. Si bien, la migración como derecho no tiene un vínculo plenamente legal o expresamente dictado en algún tratado internacional, este al igual que otras prerrogativas o libertades se ha construido de manera implícita a partir de las interpretaciones paulatinas de la doctrina de derechos humanos que dan espacio a la incorporación de enunciados y acciones que son inherentes al ser humano. Por tanto, su reconocimiento como derecho natural va más allá del reconocimiento al libre tránsito y circulación en términos de ingreso, tránsito interno o salida del país de origen u otro diferente por condiciones de residencia permanente o temporal (Gross, 2000 y Nieves, 2015).

En este sentido, la migración debe ser entendida como un hecho social que responde a coyunturas internas o del entorno cuya complejidad radica en la confluencia de expectativas de cambio en términos personales y comunes ante situaciones de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad que en un mundo globalizado pueden verse profundizadas debido a las propias disparidades de

desarrollo que presentan los países. A razón de esto, la migración no puede ser percibida como un problema, sino como un acontecimiento natural que forma parte de la dimensión humana y la esencia misma de las sociedades contemporáneas; así, la acción de movilizarse es una acción legítima de derechos, progreso, supervivencia y seguridad.

Entretanto, reconocer el derecho a migrar nos permite vislumbrar a las personas en desplazamiento como sujetos y sujetas titulares de garantías universales que no se restringen por su condición de migrante. Si esto sucediera se estaría deslegitimando la esencia misma de los derechos humanos sujeta a la no discriminación e igualdad asociada a la dignidad humana (Jaramillo y Santi, 2021). Así, el abordaje supone tanto una serie de normas y requerimientos que garanticen la efectiva protección que de acuerdo con el enfoque de derechos humanos exigen una progresividad, principios de universalidad y dignidad humana pues “los seres humanos todos, poseen derechos internacionalmente garantizados como individuos y no solamente como ciudadanos de algún Estado en particular” (Ojeda Paullana, 2001: 147).

De esta manera queda establecido que el derecho a migrar no es una abstracción jurídica que pueda convertirlo en una acción clandestina e ilegal, sino en una acción ejercida naturalmente inserta en “una grandiosa concepción cosmopolita de las relaciones entre los pueblos, llegando a delinear una especie de hermandad universal” (Ferrajoli, 2019: 185). La configuración asimétrica de la acción responde además a la confluencia de distintas realidades y situaciones concretas que no se reducen de manera exclusiva a la libre circulación entre territorios, sino a un entramado de protección propio de la “hospitalidad universal” propuesta por Kant en la construcción de la paz entre las naciones (Ferrajoli, 2019).

A nivel mundial la migración simboliza un factor de debate constante, su crecimiento en el último bienio demuestra una mayor frecuencia del fenómeno en todas las regiones. Para el año 2000 se estimó que 150 millones de personas estarían en situación de movilidad en todo el mundo, no obstante, esta población estuvo cerca de duplicarse para finales de 2020, donde aproximadamente 272 millones de personas se reconocían como migrantes. Aunque, estos porcentajes no equivalen a una cifra mayoritaria, aproximadamente un 3,5% de la población global está en situación de desplazamiento por reunificación, estudio, empleo, seguridad y salvaguarda ante riesgos o simplemente por razones personales asociadas al desarrollo de capital humano (OIM, 2020).

En perspectiva, Europa y Asia son los continentes con mayor acogida de las personas migrantes, los sigue Norteamérica donde históricamente la recepción de población extranjera ha gravitado en la condición de desarrollo económico y la aparente estabilidad económica de la región, mientras que África y América Latina van cambiando su panorama de expulsores a receptores de población interregional. De acuerdo con lo mencionado, “los países pertenecientes a OCDE en 2019 –con excepción de Colombia y Turquía– recibieron aproximadamente 5 millones de nuevos migrantes con vocación de permanencia” (OCDE, 2020: 11). Para el caso de las Américas existen dinámicas fuera y dentro de la región a causa de la presencia de corredores migratorios constantes entre centro-norte, sur-norte

y sur-sur, especialmente, los movimientos sur-sur han presentado una actividad preponderante a nivel regional como consecuencia de la presencia de personas provenientes de la República Bolivariana de Venezuela hacia Colombia, Ecuador, Chile, Argentina y Perú. Desde finales de 2020 hasta la actualidad los desplazamientos migratorios de personas provenientes de Venezuela ocupan el segundo lugar a nivel mundial según las tendencias globales sobre flujos migratorios mixtos con alrededor de 5,4 millones de personas con necesidad de protección (ACNUR, 2020 y OIM, 2020).

Las transformaciones en el patrón migratorio venezolano resultan extraordinarias no solo por la rapidez de la salida de las personas venezolanas sino también, en cuanto a los impactos que ha causado el detrimento de las condiciones de vida y derechos de manera generalizada en la población. La visión de país receptor de inmigrantes europeos e interregionales auspiciada por su bonanza petrolera pasó a ser una añoranza ante la masiva y continua expulsión de la población relativamente vinculada con los procesos de reestructuración del poder, reformas económicas, crisis financieras y desequilibrio político desde la instauración del gobierno bolivariano encabezado por el presidente Hugo Chávez hace más de 20 años.

La singularidad de este fenómeno debe verse desde una dirección holística debido a que la complejidad de los factores motivantes no es tradicional porque la naturaleza de la crisis no es bélica sino política o “man made”. La migración venezolana responde más a un tipo de desplazamiento provocado por una afectación generalizada la cual está asociada a condiciones estructurales y contextuales propias de una “emergencia humanitaria compleja (EHC)” donde la situación de colapso integral de los sistemas intrasociales son relativos a una ruptura o inestabilidad en el ejercicio de la autoridad ya sea por una intervención externa o por debilitamiento del orden civil. Por su parte, los impactos que produce este tipo de emergencias requieren de una respuesta internacional a gran escala a fin de evitar o mitigar los riesgos asociados a la “violencia general y pérdida de vidas; desplazamientos masivos de personas y daño generalizado a sociedades y economías” (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 1999: 4).

Las ECH afectan de forma colectiva, individual y diferencial causando una mayor profundización de las vulnerabilidades preexistentes en grupos poblacionales particulares como las mujeres que en el caso de Venezuela representan la jefatura del 85% de los hogares monoparentales y el 60% de otras formas de organización familiar (ENCOVI, 2019 y 2020). Algunas consecuencias de esta diferenciación en torno al género van “desde la escasez de anticonceptivos e insumos de higiene menstrual, hasta los numerosos obstáculos existencia para su acceso a la justicia” (Avesa, Cepaz *et al.*, 2017: 3), altos niveles de inseguridad alimentaria, medicamentos y acceso a servicios públicos. Estos últimos exigen maniobras para la supervivencia, ya que existe una mayor vulneración de acceso a derechos como alimentación, vivienda, trabajo y educación.

Actualmente es notable que los patrones migratorios no son exclusivos de los hombres, al contrario, se ha dado mayor visibilidad a la presencia de mujeres quienes siempre han estado, pero con una relevancia menor a consecuencia de la imposición patriarcal que desdibuja la visión autonómica e independiente de ellas.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para 2020 estas ocupaban el 48% del total de migrantes en el mundo como parte de la creciente feminización de la migración donde las mujeres son autoras y coautoras de sus propios procesos migratorios.

Por ello, es preciso considerar la interseccionalidad como elemento de enlace entre las condiciones heterogéneas de raza, género, etnia, etc., así como aspectos homogeneizadores que pueden surgir en contextos de pocas o nulas garantías de goce efectivo de una vida digna y los derechos que la sujetan. Mujeres solas, madres, proveedoras y/o responsables del hogar asumen el desplazamiento como una estrategia para proporcionar y garantizar necesidades básicas a ellas y sus familias. Sin embargo, no todos los procesos suponen un resultado positivo pues en este devenir las mujeres pueden estar expuestas a condiciones o situaciones altamente riesgosas de explotación, violencia o barreras institucionales que aseveran las desigualdades en torno al género e impone nuevas formas de discriminación.

La predominancia de las mujeres en los flujos migratorios de las personas venezolanas guarda relación con la feminización de la migración cuyos impactos diferenciados son notables en países como Colombia. De acuerdo con datos de Migración Colombia para el año 2020 las mujeres representaban el 49% de la población migrante venezolana y pertenecían a grupos etarios en etapa económicamente activa quienes a su llegada evidencian que realmente “las oportunidades de empleo son escasas, a menudo riesgosas y generalmente informales” (Care: 2020: 16). Sus consecuencias se asemejan más a la marginalización y “a la clandestinidad en la ruta migratoria, quedando invisibles ante el Estado colombiano que debería garantizar sus derechos fundamentales” (Women’s Link, 2019: 6).

En relación con lo mencionado, los rezagos de los entornos de formalidad laboral no solo afectan a las mujeres en situación irregular sino también, a aquellas que con un estatus migratorio regular se les niega el reconocimiento de sus competencias profesionales a razón de su origen nacional. En ambos casos, la accesibilidad a derechos fundamentales como la salud puede verse afectada especialmente en Colombia donde los sistemas de protección social de salud presentan una estructura descentralizada, con amplia participación privada y con modelos de procesos de afiliación sujeta a los ingresos económicos, la actividad laboral realizada (régimenes contributivos y subsidiados) y la tenencia de un documento migratorio regular.

Ante este panorama donde la salud es un elemento transversal del bienestar bio-psico-físico y de la consecución de goce efectivo de otros derechos, Colombia ha intentado avanzar en la ampliación de la atención en urgencia como expresión de garantía mínima al derecho a la salud. Esto a partir de la incursión de la Corte Constitucional con la figura del estado de cosas inconstitucionales a través del cual se busca garantizar una gama amplia de acciones que van más allá de la atención de urgencias. Su acceso pleno se prevé sin discriminación o prejuicio fundado en la raza, género, origen o situación jurídica de los bienes y servicios que van desde los espacios físicos hasta la información general.

Estos elementos son imperantes a cualquier acción porque se fundan en el reconocimiento “de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y

marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos” de acuerdo con la Observación General n°14 del comité DESC (E/C.12/2000: 4). Entre las principales preocupaciones sanitarias tenemos las estructurales asociadas al estatus migratorio e inserción laboral y las transversales asociadas al acceso limitado a servicios de salud, menor capacidad de pago, miedo a la expulsión en el caso de Colombia:

cuarenta y un por ciento de las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas reportaron no tener acceso a servicios de salud [...] quiénes tienen estatus irregular acuden en un porcentaje muy bajo, lo que se puede vincular al miedo de ser acosadas, no atendidas debidamente, o porque desconocen sus derechos (OIM, 2021: 1-2).

A razón de esto, esta investigación pretende indagar sobre las perspectivas sociolaborales y desafíos para la regularización migratoria de mujeres migrantes venezolanas residentes en Bogotá en los años 2017-2020. Para esto, evaluaré las temáticas de inserción laboral y regularización migratoria para luego dar cuenta de los impactos en la salud y como el Estado colombiano ha dado respuesta en el marco del bienestar diferencial de poblaciones vulnerables. Esto resume de forma amplia el objeto de estudio y contextualiza parte de los planteamientos de los que se dará cuenta en adelante.

1. Aspectos metodológicos

La investigación presentada será mixta, es decir, aplicamos el método cualitativo, ya que permite generar un conocimiento que parte del análisis de la realidad social entendida como “un proceso en donde intervienen varias visiones que tienen como objetivo dividir los fenómenos y determinar las relaciones que existen entre sus componentes” (Rueda, 2007 citado en Portilla, *et al.*, 2014: 91). Para el análisis de campo nos fundamentamos en el método cuantitativo porque arroja datos que nos permiten soportar las inferencias asociadas a las condiciones de vida de las mujeres migrantes venezolanas en términos de acceso a la salud según la inserción laboral y la regularización migratoria. Por su parte, el estudio de la problemática responde a un diseño descriptivo de tipo correlacional que permite establecer relaciones entre la variable de formalidad laboral y regularización migratoria que arroje hallazgos relativos a los aspectos sociolaborales que presentan las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá.

Por ello, aplicamos entre los métodos de recolección de datos una encuesta estructurada (cuestionario), cuatro entrevistas semiestructuradas a mujeres migrantes venezolanas con el objetivo de resaltar las posiciones individuales y las experiencias a fin de obtener una comprensión de los factores que motivan el problema y tres a personas expertas en la temática de género, salud e inserción laboral. Asimismo, utilizamos el análisis documental de prensa, investigaciones y documentos previos.

Respecto del cuestionario, esta fue una herramienta aplicada de manera virtual durante el mes de junio de 2021 debido a que en ese momento se encontraron limitaciones en el entorno asociadas a las protestas del paro nacional

ocurridas desde el mes de mayo en la ciudad de Bogotá. Su contenido está dividido en dos secciones, una dedicada a recoger datos sociodemográficos divididos en siete preguntas cerradas sobre edad, género, estado civil, tiempo de residencia en Colombia, nivel de escolaridad, documento migratorio y carga familiar. La segunda parte estuvo destinada a recoger información específica sobre temáticas vinculadas al tipo de actividad laboral, barreras de inserción, imaginarios sobre el trabajo que realizan, la vinculación de la actividad laboral con la profesión, el acceso a servicios de salud y el tipo de atención recibida, entre otras.

Este instrumento, se conformó de 17 preguntas de selección simple y múltiple, así como espacios para dar respuestas textuales cortas. Sobre la difusión de este formulario, se realizó a través de grupos de WhatsApp porque es el medio de mayor intercambio informativo entre las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela en Bogotá y el resto de Colombia. La población objetiva fueron mujeres residentes en Bogotá y fue decidida de manera intencional, este método arrojó 141 respuestas durante el 2 y 5 junio de 2021.

En cuanto a las entrevistas a mujeres migrantes, estas fueron realizadas en dos localidades de Bogotá –Chapinero y Santa Fe– ambas se encuentran ubicadas en la zona centro de la ciudad donde, además, se concentra la mayoría del comercio informal de la ciudad. Se realizaron cuatro entrevistas a cuatro mujeres migrantes venezolanas con distintos perfiles (una mujer con doble nacionalidad, una mujer con salvoconducto por ser solicitante de refugio, una mujer permiso especial de permanencia y dos mujeres sin documentación migratoria regular). Los criterios de selección estuvieron enmarcados en la nacionalidad, la realización de un trabajo informal, que estuvieran afiliadas al sistema de salud colombiano o que hayan recibido algún tipo de atención médica.

Todas las mujeres participantes fueron entrevistadas en sus puestos de trabajo, es decir, en los espacios peatonales de las localidades mencionadas. Se realizaron cinco preguntas abiertas relacionadas con su experiencia migratoria, las barreras de inserción laboral y su acceso a servicios de salud (afiliación, atención en urgencias o medicina especializada, etc.) esto con el objetivo de obtener información pertinente según lo que las entrevistadas desearan compartir, pero bajo un modelo orientado.

También se aplicaron tres entrevistas abiertas a un académico sobre temas de género y migración, a un abogado especialista en derecho a la salud en Colombia y a una investigadora en inserción laboral para población migrante venezolana. Estas entrevistas fueron realizadas durante el mes de julio y agosto donde las preguntas abiertas siguieron un patrón ajustable a la temática del entrevistado. El uso de estos métodos nos permite recopilar y analizar las experiencias de mujeres migrantes trabajadoras informales en materia de salud y los comentarios de las instituciones u organizaciones de cooperación internacional que han abordado la temática de estudio a partir de la aplicación entrevistas semiestructuradas.¹

Las motivaciones en las que se funda mi interés por este tema tienen vinculación con mi práctica en el área humanitaria debido a que los problemas de exigibilidad al derecho a la salud son constantes y ameritan un abordaje de protección

¹ Es preciso señalar que la descripción de la muestra será detallada en la página de anexos metodológicos al final de este documento.

para garantizar el acceso óptimo y oportuno de las poblaciones vulnerables. A nivel personal he sido parte del proceso migratorio venezolano por ello, concebir realidades distintas a mi experiencia también forma de la visibilización de las vulnerabilidades en términos de acceso a derechos que puede llegar a enfrentar una mujer migrante en un país de acogida.

Desde 2017 ha existido una mayor proliferación de los estudios migratorios venezolanos con relación al deterioro de las condiciones de vida a causa de la emergencia humanitaria. Sin embargo, aún hay vacíos informativos sobre grupos poblacionales específicos como las mujeres y subcategorías relativas a mujeres migrantes trabajadoras informales desconociendo “que ellas se encuentren en casi todas las regiones, que participen en todos los tipos de corrientes y, en forma creciente, que se desplacen individualmente” (Martínez, 2008: 257).

De aquí la importancia de visibilizar esta problemática guarda relación con los vacíos en términos de documentación e incidencia de la temática a desarrollar en Colombia y, específicamente Bogotá donde se concentra el 19,52% de todos los emigrantes de origen venezolano del país, de las cuales el 48,37% son mujeres (GIFFM, 2021) que en su mayoría están en el mercado informal y presentan irregularidad o regularidad, pero sin capacidad económica para su ingreso a los sistemas de protección social de salud.

En este sentido, esta investigación pretende contribuir a visibilizarlas condiciones de la acogida, las distintas barreras en la concreción de la protección social a la salud para las mujeres migrantes trabajadoras informales a partir de sus experiencias y condiciones de vida. Por ello, el tema de investigación se desarrolla a partir de un objetivo general y cuatro específicos que corresponden a cada uno de los capítulos de este estudio. El objetivo principal de esta tesis será examinar los aspectos sociolaborales y de regularización migratoria en las mujeres migrantes venezolanas residentes de la ciudad de Bogotá entre los años 2017 y 2020.

En el primer capítulo examinaremos los aspectos sociohistóricos de Venezuela y Colombia. En este espacio, revisaremos los conceptos de emergencia humanitaria como claves en el éxodo masivo entre 2017-2020. Asimismo, exploramos brevemente los elementos conexos entre el conflicto armado colombiano y desplazamiento interno. Por último, revisaremos la situación de los DESC en Colombia con el objetivo de poder comprender las dinámicas de acceso en materia de derechos fundamentales y la capacidad de respuesta institucional por parte del Estado colombiano frente a la regularización migratoria. Aquí respondemos al primer objetivo específico el cual pretende examinar el contexto y las dinámicas binacionales de tipo social, política y económica de Venezuela y Colombia durante parte del siglo XX y específicamente, en el periodo entre 2017-2020.

En el segundo capítulo nos centraremos en el marco internacional y regional de los derechos humanos. Revisaremos lo relativo a los instrumentos referentes a migración, salud y mujeres con el objetivo de visibilizar los compromisos del Estado colombiano en torno a la protección de los derechos de las personas migrantes. Por último, explicaremos el funcionamiento del sistema de protección social y las implicancias de la irregularidad migratoria en el trabajo informal de las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá. Responderemos así al segundo

objetivo específico donde se quiere establecer el marco normativo internacional y regional que sustenta los derechos fundamentales de las mujeres migrantes, trabajadoras informales y su materialización en la jurisprudencia local referente al acceso a la salud.

En el capítulo tercero y cuarto estableceremos los hallazgos de corte cuantitativo y cualitativo arrojados de los métodos de recolección de datos desarrollados, los cuales, se centrarán en las temáticas asociadas a perfiles demográficos, inserción laboral, regularización migratoria y derecho a la salud. Específicamente, se estudiará la feminización de la migración y su influencia en los roles de género asignados donde se presentarán aproximaciones relativas a la participación económica y social de las mujeres migrantes desde una perspectiva de género, incorporación en mercados precarizados y aspectos relacionados con las vulnerabilidades estructurales a su llegada a Colombia usando los datos recopilados por el cuestionario y las entrevistas.

Finalmente, presentaremos un apartado de conclusiones y consideraciones con base en la respuesta institucional y las experiencias de las mujeres encuestadas y entrevistadas y los análisis teóricos proveídos por personas expertas consultadas.

CONTEXTOS Y DINÁMICAS MIGRATORIAS DE VENEZUELA Y COLOMBIA

“Cuanto más atrás puedas mirar, más adelante verás”.

Winston Churchill

En este capítulo describiremos de forma general los contextos y dinámicas de tipo económica, política y social presentes en Venezuela y Colombia, con mayor énfasis en los años 2017 y 2020. Para ello, haremos un breve recuento sobre las características demográficas y socio políticas de ambos países y describiremos los cambios más preponderantes que dan cuenta del panorama de crisis y derechos. Para realizarlo, usaremos un enfoque macrosocial presentándolo en un esquema histórico-narrativo. Para el caso de Venezuela, visualizamos el concepto de emergencia humanitaria y para Colombia el conflicto armado como dos variables que describen íntegramente las condiciones de vida en el país de origen y el país de acogida. Asimismo, planteamos brevemente las dinámicas migratorias históricas en ambos territorios para entender la tradición receptora venezolana versus la condición diaspórica colombiana. Por último, esbozaremos el proceso de emigración venezolana hacia Colombia en términos de derechos económicos, sociales y culturales en el periodo entre 2017-2020 con el objetivo de conocer cómo ha sido la respuesta institucional del Estado Colombiano en cuanto a la protección de derechos fundamentales.

1. A 20 años de revolución bolivariana y su emergencia humanitaria compleja

Durante el último lustro hemos evidenciado grandes transformaciones en Venezuela cuyos impactos no pueden entenderse separadamente de los cambios políticos, económicos y sociales en los 20 años de revolución bolivariana que nos anteceden. Entre las características generales del país podemos comentar que Venezuela se ubica en la zona septentrional de Sudamérica, colinda con Colombia al suroeste, al sur con Brasil, al norte con las Antillas y al este, con el Esequibo o zona en reclamación. Su economía ha estado completamente asociada a la producción petrolera desde 1930, con un básico desarrollo de tipo industrial, agrícola y minero. Respecto a su división territorial presenta un modelo federalista entre 23 y un Distrito Capital mientras que el poder público está dividido en 5 poderes: Ejecutivo, Judicial, Legislativo, Electoral y Ciudadano.¹ Por último,

¹ Ambos poderes fueron incluidos en la Constitución de 1991. En el poder ciudadano se concentran los

su sistema político presenta una forma de gobierno republicana, en la práctica el poder se ejerce de forma centralizada y con alto grado de presidencialismo (Salvadores de Arzuaga, 2005 y Tovar, 1991).

Particularmente Venezuela, a diferencia de otros países en la región tuvo un crecimiento demográfico estrechamente vinculado al descubrimiento y la explotación petrolera, la aplicación de políticas de recepción migratoria y los procesos de colonización hacia territorios al interior del país como parte de la modernización rural a urbana. El censo nacional de mediados de 2001 evidenció una distribución poblacional concentrada en las entidades centrales; aproximadamente el 50% de la población estaba en: Distrito Federal (Caracas), Miranda, Carabobo y Aragua mientras que la población total fue de 23 millones de habitantes (Siso, 2012).

En términos políticos, entre 2000-2004 hubo varias reformas estatales enmarcadas en la reconfiguración del poder público con la adopción de una nueva constitución nacional en la que se privilegió el papel central del ejecutivo en la regulación e intervención de los sistemas sociales y económicos a través de las Leyes Habilitantes² que facilitaron los “procesos de regularización de la propiedad privada así como de actividades económicas claves” (López, 2004: 26) tales como hidrocarburos, pesca y tierras. En cuanto a lo económico, los indicadores no crecieron a causa de la caída sostenida de las reservas internacionales y el déficit fiscal derivado de los periodos anteriores.

Respecto a los indicadores de desempleo, este se mantuvo en un 12% hasta 2003. Durante este tiempo además, hubo una gran tensión entre la oposición y el gobierno como parte de “una lucha hegemónica entre actores reunidos en dos polos que portan proyectos políticos sustancialmente distintos” (López, 2004: 24), asimismo, se dio lugar a gobiernos de facto – *El Carmonazo*³ paros cívicos y de sectores petroleros – *Paro PDVSA*–,⁴ un referéndum revocatorio, y el inicio de la persecución política contra opositores y sociedad civil a partir de la publicación de la lista Tascón⁵ (El universal, 2003 citado en Jatar, 2006; HRW, 2008).

Desde 2005 hubo una radicalización del modelo político con la adopción del socialismo del siglo XXI cuyo fundamento se enmarca en la institucionalización de “la democracia participativa, la economía democráticamente planificada de equivalencias, el Estado no-clasista” (Dieterich, 2008 citado en Osorio, 2019). Con ello, surgieron cambios sociales y demográficos considerables que no se asociaron a la recepción de flujos migratorios extranjeros (Freitez, 2011) al contrario,

órganos de defensa de la moral pública (Defensoría, Fiscalía y Procuraduría) mientras en el poder electoral se dota de obligaciones y prerrogativas al ente rector de los actos de sufragio.

2 Ley Habilitante: Normas jurídicas sancionadas por el poder legislativo para facultar al ejecutivo a dictar decretos en materias específicas con rango y valor de ley.

3 Poder de facto durante el golpe de Estado de 2002 en cabeza del diputado “Pedro Carmona Estanga”.

4 De acuerdo con Provea, 2003 se estima que 18.756 trabajadores fueron despedidos en la industria petrolera durante la intervención del Estado venezolano.

5 Este fue un instrumento de amedrentamiento y discriminación política contra los opositores quienes fueron despedidos de órganos nacionales y otras entidades al considerarlos “traidores a la patria”. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) Luis Tascón, publicó en una página web la lista de las personas que, haciendo uso de una facultad constitucional, presentaron en el año 2004 la solicitud para convocar a un referendo revocatorio del mandato del presidente Hugo Chávez Frías.

produjo nuevas salidas, específicamente, hacia los EE.UU. donde se presentaron cerca de 3000 solicitudes de asilo según Aparisi (2007).

La economía fue más próspera desde 2006, lo que permitió un aumento del gasto social apalancado a la bonanza petrolera. Asimismo, se propuso un cambio en el modelo de producción a uno “endógeno”, el cual se acompañó de la nacionalización de las industrias básicas (hierro, cobre, aluminio, etc.). La continuidad presidencial fue rechazada, sin embargo, a través de la Ley de Consejos Comunales se otorgaron responsabilidades *ad hoc* a las entidades regionales y locales paralelas que socavaron la capacidad de control, planificación y ejecución de políticas públicas por los alcaldes o gobernadores opositores.

De igual manera, hubo grandes expropiaciones a sectores estratégicos de la industria radiofónica, hídrica, eléctrica e incluso sectores alimenticios. Así, “entre 2007 y 2009, cerca de 23.377 millones de dólares fueron usados para pagar expropiaciones y nacionalizaciones” (Vera, 2018: 92). Para 2009 las condiciones de violencia institucional enmarcadas en la persecución administrativa y la inhabilitación política mostraron señales de preocupación. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe de país se evidenciaron prácticas de castigo e intimidación contra las personas que mostraban su disenso por lo cual, se veía afectado el derecho a la libertad de expresión.

El año 2010 fue clave respecto a lo financiero, ya que “a pesar de los cuantiosos recursos que la economía del país registró [...] la deficiente gestión macroeconómica y una administración frágil de los ingresos petroleros llevaron a la economía venezolana a un grave problema de escasez de divisas” (Vera, 2018: 86). Así, entre 2011 y 2013 se asignaron entregas preferenciales de divisas a 5581 empresas del sector productivo y de necesidades básicas (Sinue, 2014). Para mediados de 2012 la escena política venezolana estuvo marcada por la enfermedad del presidente, la cual generó gran incertidumbre en los sectores políticos debido a que su gobierno estuvo caracterizado por el personalismo (Lalander, 2012). Una oposición poco cohesionada y un mayor aglutinamiento de los grupos chavistas muestra entonces que la figura de Chávez por más de 15 años contribuyó a la polarización y sirvió de “elemento cohesionador del movimiento y su carisma fue el elemento principal de su estrategia electoral” (Sagarzazu, 2014: 316).

En el periodo pre y poselectoral las indagaciones también muestran que los ciudadanos de oposición sentían desconfianza por el sistema electoral, en especial por la disparidad en las autoridades electorales quienes abiertamente mostraban su solidaridad por el gobierno (The Carter Center, 2012). Empero, la contienda electoral del 2012 presentó una alta participación de ambos sectores, cuyos resultados “desde un punto de vista político, la votación envió una fuerte señal sobre la fortaleza política de Chávez” (The Carter Center, 2012: 13).

La demostración de este apoyo guarda relación con un aumento en el gasto público en las misiones sociales⁶ con el objetivo de atender necesidades en derechos específicos a un grupo masivo de personas. En términos de vivienda

6 De acuerdo con D'elía y Cabezas (2008) las misiones sociales fueron mecanismos operativos destinados a la atención de los sectores más empobrecidos a partir del planteamiento de estrategias de acceso a derechos fundamentales como la salud, educación, vivienda y alimentación de forma extensa.

podemos mencionar la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), a través de la cual se construyeron 346.798 casas y apartamentos de interés social en todo el país (Ladera, 2012). También destaca la Gran Misión Barrio Adentro como iniciativa de salud comunitaria orientada a la atención primaria, preventiva, comunitaria y diagnóstica. Se calcula que esta tuvo unos 15 mil beneficiarios “en el segundo trimestre del año 2011, es decir, 53,9% de la población, según los resultados de la Encuesta al sector institucional Hogares realizada por el Banco Central de Venezuela durante ese año” (Banco Central de Venezuela, 2011 citado por Curcio, 2009: 219).

Asegurada la victoria se avecinaba la muerte del presidente Hugo Chávez y con ella, el ascenso de Nicolás Maduro. La hiperinflación, la inseguridad, la escasez de alimentos y servicios fueron signos notables del descontento social en la población venezolana durante los primeros meses de gobierno; de acuerdo con el Observatorio de Conflictividad Social (2014) para 2014 las protestas aumentaron a un 78% en los primeros meses del año cuyos motivantes están relacionados en un 72% al rechazo del presidente electo. Entre 2014 y 2016 se presentaron carencias de servicios básicos y públicos, por ejemplo, la escasez de alimentos fue medianamente respondida con la implementación de una nueva política de control y abastecimiento llamada comités locales de abastecimiento y producción (CLAP).

En el ámbito de política exterior Venezuela comenzó su proceso de aislamiento y de recepción de sanciones por los EE.UU. y Europa. Posteriormente, con la promulgación del “Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica”,⁷ unas 39 organizaciones de la sociedad civil venezolana y organismos internacionales, como la CIDH, alertaron a la comunidad internacional del quebrantamiento de las garantías constitucionales y la separación de poderes (Provea, 2016). Este periodo, además, es relevante para comprender los subsiguientes cambios en los patrones migratorios pues ya se hablaba de una posible emigración venezolana “caracterizada predominantemente por quienes huyen de la inseguridad, del cerco a las libertades, del cercenamiento de los derechos de propiedad y por quienes buscan oportunidades de estudio y desarrollo profesional” (Páez y Phélan, 2018: 334).

A inicios de 2017 la caída de los precios del petróleo desmejoró aún más las condiciones de desempeño macroeconómico del país. Tal situación devino en un empeoramiento de las condiciones de vida de la población venezolana, y se hizo notorio el deterioro progresivo y profundo en términos de vida digna. La escolarización de los niños, niñas y adolescentes descendió como consecuencia de la ausencia de servicios, medios económicos, huelgas, transporte o alimentación en el hogar. En cuanto a los medios de vida se estima que un 87% de los hogares presentan pobreza asociada a los pocos niveles de ingreso y las condiciones hiperinflacionarias (ENCOVI, 2017). Otros derechos como la salud revelan que “al menos 60% de la asistencia médica disponible en 2011 se perdió entre 2012 y 2017; prestada por servicios de salud públicos a 82% de la población usuaria” (EHC, 2018: 1) mientras reaparecen de nuevas enfermedades contagiosas y transmisibles por vectores. La seguridad también estuvo comprometida, ya que,

⁷ Gaceta Oficial N.º 6.227, el decreto N 2.323 del 16 de mayo de 2016.

según el Observatorio Venezolano de Violencia (2017), Venezuela ocupó el segundo lugar entre los países más violentos luego de El Salvador.

Ante este panorama de afectación generalizada, la sociedad civil e incluso organismos internacionales alertaron de advenimiento de una emergencia humanitaria compleja caracterizada por situaciones de ruptura democrática, deslegitimación de los espacios de participación, necesidades económicas, privación de servicios y derechos fundamentales y la exposición permanente a situaciones de inseguridad y violencia estatal. El horizonte para 2018 y 2019 fue más agudo con relación al acceso a servicios esenciales como agua potable, electricidad, saneamiento, insumos médicos, transporte público dando paso a un incremento de factores *push* (expulsión) que potenciaron los flujos migratorios hacia Ecuador, Colombia, Brasil, Perú, Argentina, Chile como parte de la estrategia de supervivencia ante la prolongada privación de derechos en Venezuela. Al cierre de 2020 se estimaron unos 4.6 millones de personas migrantes venezolanas en situación de movilidad internacional amparados o en tránsito en la región sudamericana (R4V, 2020).

2. Aproximaciones históricas de la tradición receptora venezolana

Venezuela históricamente no ha sido caracterizada como una nación expulsora, de hecho, la constitución societal y demográfica venezolana contemporánea se construyó bajo un ideal de acogida derivado de la concepción mestiza preponderante en la etnografía de su sociedad. Al respecto, “la diferencia crucial que persiste entre los que son venezolanos y los que no lo son es que el español, el indio y el negro formaron antes que llegaran las oleadas migratorias procedentes de otros países, el embrión del ser venezolano” (Bermúdez, 1998 citado por Castro de Guerra y Suarez, 2010: 657). Así, la venezolanidad se fundamenta en un confluir de diferentes grupos poblacionales que han dotado al país de una capacidad de “amalgama” cultural y étnica de importante riqueza social donde la emigración se presentó como un factor atípico. Lo anterior, se constata en la poca producción bibliográfica especializada sobre los patrones migratorios venezolanos, o por lo menos durante los últimos 60 años solo existió la antonomasia de la recepción extranjera como pauta social e imaginario colectivo nacional (Castro, 2019 y Torrealba *et al.*, 1983).

Ahora bien, el esquema de recepción de migrantes tiene sus orígenes desde finales del siglo XIX, pero con mayor preponderancia a inicios del siglo XX cuando se establece la inmigración como un factor esencial en la estrategia nacional de expansión territorial, desarrollo agrícola y transformación rural a urbana. En este panorama de desarrollo inicial se implementaron políticas migratorias primitivas⁸ con un alto grado de beneplácito en la promoción y acogida de extranjeros quienes estaban orientados a contribuir a la reconfiguración societal del momento. Al

8 Una de las primeras normativas de gestión migratoria en Venezuela fue la Ley de Julio de 1937 o Ley de Extranjeros implementada por el presidente José Eleazar López Contreras. En esta se les reconocía un grado de igualdad como a los nacionales en derechos civiles y deberes, así como los mecanismos de expulsión y admisión.

respecto, los incipientes pasos en materia migratoria durante las primeras dos décadas del siglo XX “se sustentaron en la atracción de la inmigración internacional selectiva y discriminatoria de algunas nacionalidades” (Valero, 2018) mayormente fueron aceptados los europeos porque eran considerados una fuente de progreso social y superación ante el supuesto atraso cultural local el cual, requería un mejoramiento étnico y racial. No obstante, la dilación societal real de la época era mucho más tangible si se asociaba a las consecuencias y la mortalidad derivada de las guerras de caudillos y la dependencia económica agrícola (Troconis, 2016).

Una vez iniciado el proceso de exploración petrolera los avances logrados en materia migratoria para finales de los años 1930 se fundamentaron por un lado en la búsqueda de colonizadores y fuerza de trabajo calificada para ser enviada a tierras parcelables a lo interno del país y, por otro en la selectividad étnica y demográfica de “una inmigración esencialmente blanca que con sus aportes contribuiría a lograr el modelo del ciudadano positivo” (Arámbulo, 2015: 57). El objetivo entonces se perfiló en la construcción de un ciudadano inspirado en el orden y progreso social que solo los blancos y no aquellos de “raza amarilla”—como isleños, asiáticos e incluso afrodescendientes— podrían aportar. Entre 1940 y 1950 la recepción europea empezaba a visibilizarse a causa de los rezagos de la guerra civil española y los estragos de la II Guerra Mundial. Así, la significativa atracción de extranjeros europeos tuvo lugar en el proceso de reconstrucción administrativa propuesta por el “Trienio Adecó”⁹ la cual, permitió tanto ingreso del país a la *International Refugee Organization* (IRO) como la implementación de medidas que promovieron el ingreso de aproximadamente 17 mil migrantes y facilitaron la llegada de otros 25 mil extranjeros por cuenta propia (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Hasta finales de 1950, Argentina, Brasil y Venezuela fueron los principales países de acogida de los inmigrantes europeos que “buscaban mejores oportunidades de vida, dada la estabilidad económica y política de entonces” (Biondo y Salas, 2012: 16) en la región. Esta visión de país receptor se acrecentó posterior a la instauración de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1952, pues este concebía la migración como un pilar dentro del “nuevo ideal nacional” cuya función esencial estaba en la contribución a la “transformación del medio físico y el mejoramiento de las condiciones morales, intelectuales y materiales de los venezolanos” (Plaza, 2008: 01) a partir de la inclusión de nuevos hábitos, costumbres y culturas al ámbito local. Como parte de este proceso, se otorgaron visas de transeúntes y otras prerrogativas enfocadas en el apoyo técnico para la modernización urbana e industrialización del país. Es así como a finales de 1957, aproximadamente 614.425 extranjeros eran titulares de cédulas de identidad en el país (Castro, 2019).

A pesar de los aspectos positivos en el patrón de recepción, las contracciones económicas y el tenso clima político llevaron al derrocamiento de la dictadura y la consecuente replicación del modelo democrático a través del gobierno de

9 Trienio Adecó, nombre que se le otorgó al periodo democrático de tres años liderado por partidos opositores entre 1994-1997 luego del derrocamiento del presidente Isaias Medina Angarita.

reconciliación nacional conocido como “Pacto de Punto Fijo”.¹⁰ Con la llegada del puntofijismo al poder se establecieron por primera vez los lineamientos de política migratoria bajo una visión integradora que intentaría superar los estadios de desigualdad y el desempleo a partir del control de la inmigración extranjera y la protección de la mano de obra nacional.

Este reordenamiento estuvo acompañado de un boom petrolero inigualable tanto que el país fue apodado la “Venezuela Saudita” en concordancia con los grandes ingresos generados que trajo consigo numerosa atracción de inmigrantes regionales. Desde finales de los años 1970 la inmigración hacia Venezuela “a diferencia de la anterior fue de origen intrarregional” (Salazar, 2017: 91) no solo por las condiciones económicas y la pujante modernización urbana, sino también por la creación de planes de desarrollo que promovían la recepción extranjera y calificada en áreas asociadas a la industria petrolera, básica y terciaria.

La cooperación intracomunitaria de intercambio de fuerzas de trabajo fue relevante en la acogida de extranjeros locales porque permitió “la libre circulación de trabajadores entre los miembros del Pacto Andino” (Álvarez de Flores, 2004: 193). Personas provenientes de Colombia, Perú, Ecuador y otros vecinos andinos vieron en la nación venezolana un lugar para mejorar sus condiciones económicas. Desde el sur también arribaron desde Chile, Argentina, y en menor medida Uruguay, huyendo de la persecución dictatorial y encontraron en el país protección y refugio. A inicios de la década de 1980, la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería estimó la presencia de “1.365.737 extranjeros cedulados en Venezuela procedentes de treinta y cuatro países del mundo, de los cuales 348.511 son colombianos, 276.757 son españoles, 210.588 italianos, 137.084 portugueses” (Castro, 2019: 395) respectivamente.

Sin embargo, el inestable panorama político del país, la violencia civil en el marco del “viernes negro”¹¹ propició las primeras salidas de las personas venezolanas, las cuales se hicieron más evidente ante la agudización de la crisis social, política y económica devenidas de la aplicación de las reformas macroeconómicas conocidas como el “gran viraje”¹² o paquetazo neoliberal.

El clima de confrontaciones de tipo civil durante las protestas en rechazo de las reformas trajo consigo un saldo de 276 víctimas, de las cuales 44 fueron asesinados o desaparecidos en el marco del “Caracazo”, según los datos suministrados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Sentencia del 29 de agosto de 2002 sobre reparaciones y costos. En este periodo, el patrón de emigración de los y las personas venezolanas evidenció nuevas transformaciones de desplazamiento, siendo Estados Unidos un destino con

10 Pacto de Punto Fijo: Nombre que se le dio al acuerdo de gobernabilidad democrática suscrito por los políticos venezolanos “AD, Copei y URD”. Se firmó en el año 1958 en la casa de Rafael Caldera llamada “punto fijo”.

11 Se refiere al fin de la convertibilidad del bolívar anunciado por el presidente Luis Herrera Campins en 1983. Además, refiere a la serie acontecimientos derivados tales como la devaluación de la moneda nacional, la convertibilidad de tasas y el establecimiento de regímenes cambiarios.

12 Conjunto de políticas macroeconómicas de corte neoliberal en el marco del VIII Plan de la Nación durante el segundo periodo de gobierno de Carlos Andrés Pérez (CAP). Entre las reformas se planteó el viraje en términos económicos, fiscales, monetarios y sociales con el objetivo de “estabilizar” la economía y articularla con los requerimientos globales del sistema mundo. Gómez y Alarcón (2003).

“marcadas preferencias para la población latinoamericana y caribeña, al punto de llegar a ser el principal destino extrarregional” (Martínez, 1998: 12).

Por su parte, el patrón migratorio intrarregional disminuyó de forma exponencial en comparación con los años anteriores. Es un periodo de retorno de los inmigrantes y de una mayor emigración calificada conocida como “fuga de cerebros” la cual se mantuvo en los sectores más privilegiados de la sociedad. En el caso de la recepción de nacionales colombianos esta fue sostenida como consecuencia del agravamiento de las condiciones políticas y el recrudecimiento del conflicto armado interno, el cual contribuyó a la “radicalización y degradación de los movimientos migratorios, originando esto el desplazamiento interno (Colombia) y una migración forzada hacia los países vecinos” (Álvarez de Flores, 2005: 195).

A la dinámica política interna marcada por un largo bipartidismo entre AD-COPEI¹³ se sumaron situaciones de descontento social y el debilitamiento de las instituciones democráticas que dieron surgimiento a movimientos sociales y facciones opositoras que durante 1992 y 1993 realizaron dos intentos de golpes de Estado fallidos. Es en este periodo cuando la figura de Hugo Chávez cobra una gran relevancia cuyo auge fue tangible tras su victoria electoral en 1999, una de las más altas en la historia electoral del periodo democrático luego del derrocamiento de la dictadura perezjimenista. Con la llegada de Chávez al poder se escribe un nuevo capítulo en la historia política nacional ahora orientada a la reorganización social, la inclusión de los sectores excluidos y el agotamiento del bipartidismo.

A razón de esto, se dio paso a las transformaciones institucionales y productivas del país que se situaron “dentro de esquemas tradicionales de índole populista (liderazgo carismático, ambigüedad de los objetivos políticos, uso de políticas distributivas en ausencia de cambios estructurales, derroche de recursos y formalismo en la acción estatal)” (Magallanes, 2014: 128) que más allá de garantizar un bienestar, condicionaron paulatinamente el desenvolvimiento del país, de las instituciones, el mercado e incluso del goce efectivo de los derechos fundamentales.

Estas conjeturas son claves porque muestran cómo la posibilidad de acumulación de factores estructurales, incertidumbre, temor y conflictividad pueden motivar a la población a migrar de tal manera que, ante la preocupación sobre el futuro nacional, la integralidad del orden de vida cotidiano es lo que priva (Freitez, 2011; Salazar, 2017; Biondo y Salas, 2012; Páez y Phélan, 2018). En el caso colombiano, las aproximaciones sobre la recepción migratoria de extranjeros son casi nulas por la dinámica interna asociada a los desplazamientos internos producto del conflicto armado.

3. El carácter diaspórico colombiano

Por más de 50 años, Colombia ha estado inmersa en una dinámica de conflicto armado que tiene sus raíces en la problemática estructural de tipo económica, política, social y militar representativa en términos de apropiación de la tierra, la

13 Coalición de gobierno entre los partidos Acción Democrática y el Comité de Organización Política Independiente. Su intercambio de poder estuvo presente por más de tres décadas hasta la irrupción de la Revolución Bolivariana.

deslegitimación de los derechos políticos, el uso de prácticas sistemáticas contra los derechos humanos y la exclusión del ámbito público de grupos históricamente marginalizados como los indígenas, afrodescendientes y campesinos (Capera y Ñañez, 2017). Los impactos de la violencia sostenida en tiempo y espacio han sido transversales a la sociedad colombiana o por lo menos buena parte, ha sufrido migración forzada interna e internacional, perdido o desaparecido a uno de sus familiares.

El surgimiento del conflicto desde un periodo contemporáneo tiene sus orígenes en el bipartidismo antagónico entre conservadores y liberales, quienes durante todo el siglo XIX se disputaron el poder político en varias guerras civiles. Como todo conflicto, es posible que existan periodos de treguas hasta que surge un nuevo foco de violencia armada con nuevos actores, objetivos o acciones.

A razón de lo anterior, el Centro Nacional Memoria Histórica - CNMH - (2013) ha catalogado este accionar como heterogéneo haciendo de la violencia un acto de objeción y de imposición del orden (Ansaldi y Verónica 2014 citado por Capera y Ñañez, 2017). En la Tabla 1 puede resumirse de manera general lo relativo a los periodos de violencia y tregua hasta los acuerdos de paz.

Tabla 1. Conflicto y Posconflicto en Colombia

1947-1953	Guerra Civil
1953-1954	Post conflicto Golpe de Estado
1954-1957	Violencia interpartidista
1957-1964	Post conflicto Frente Nacional
1964-1984	Conflicto Político Armado
1984-1990	Tregua ANC
1990-2012	Conflicto Político Armado
2015	Post conflicto ¿?

Fuente: Moreno, 2014: 115

De acuerdo con Moreno (2014) se conoce que los períodos de radicalización de las confrontaciones bipartidistas tienen un punto crítico inicial entre 1947 y 1953 a causa de la represión contra los movimientos estudiantiles, de campesinos y obreros e incluso los movimientos de la sociedad en general. Con la muerte el líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, las prácticas de violencia entre los colectivos políticos, militares y comunes fue cada vez mayor, “dentro de los partidos políticos se constituyeron agrupaciones armadas con diferentes niveles de organización: de un lado, la policía chulavita y los pájaros (asesinos a sueldo), al servicio del Gobierno Conservador; del otro, las guerrillas liberales y las autodefensas comunistas” (CNMH, 2013: 112).

Entre 1953 y 1957 se da un proceso de aparente pacificación con la creación del Frente Nacional, un movimiento político constituido por las élites políticas que buscaba la alternancia y contrarrestar la ingobernabilidad del país. En este

espacio no confluyeron todos los partidos, sino las mismas facciones históricas entre liberales y conservadores por lo que se consideró una negociación entre élites políticas tradicionales (Ayala, s.f). En 1954, y tras un golpe de Estado, se instaura un gobierno militar encabezado por Gustavo Rojas Pinilla, quien estableció una acción de pacifismo jurídico que contemplaba la amnistía a los grupos de guerrilla liberales y las autodefensas campesinas. A partir de 1954 y 1957 se dio paso a una segunda ola de violencia que trajo consigo los primeros éxodos de las provincias campesinas y el abandono de la tierra.

Las ofensivas militares y de pacificación del Frente Nacional no fueron suficientes para establecer una paz duradera de algunos grupos de guerrilla y autodefensas, quienes ya presentaban una conciencia reivindicativa y política más cercana a una posición revolucionaria. Entre 1962 y 1967 surgen los principales grupos guerrilleros: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), siendo el único movimiento con una lucha histórica campesina; el Ejército Popular de Liberación (EPL); el Ejército de Liberación Nacional (ELN); y el Movimiento M-19 (desmovilizado en los años 90). También aparecen otros movimientos obreros, trabajadores, campesinos, de indígenas y de juventudes con tendencia revolucionaria y de izquierda. Todos ellos ocuparon distintos territorios y se disputaron su control, además de ejercer la lucha armada bajo el precepto de la exclusión política de sus ideas y posiciones por los grupos bipartidistas. La expansión de estos grupos estuvo muy ceñida al territorio rural, mientras que en su accionar, según Echeverri (2015), entre 1964 y 1981 se da un periodo de estancamiento en términos de acciones dentro de los territorios, sin embargo, “los aparatos armados utilizaron las demandas sociales y las estructuras organizativas de carácter esencialmente reivindicativo, como los sindicatos, para sus fines de expansión” (CNMH, 2013: 127).

Al explorar los postulados de recepción migratoria en Colombia, para este momento es evidente que pasa inadvertida como consecuencia de las tensiones internas por el creciente conflicto armado (Khoudour-Castéras, 2006) y los elementos conexos a la violencia producida por los actores armados, tales como la migración forzada en términos de desplazamiento interno e internacional debido a que las condiciones de expulsión masiva de tipo rural a urbana. La conformación de la diáspora colombiana se vuelve masiva a partir de los años 1960 como respuesta a la violencia armada, la aparición de condiciones de flexibilidad en las políticas de ingreso y reunificación en los EE.UU. que se dieron de manera paritaria con cuotas de ingreso y el crecimiento de las economías vecinas por el auge del petróleo en Venezuela (Rodríguez s.f; Palma, 2015; Cárdenas y Mejía, 2006; Guarnizo, 2006).

Durante los años 1970, el aumento de los desplazamientos estuvo marcado por la creciente apropiación de tierras para los cultivos ilícitos de hoja de coca, la diseminación de los frentes de la FARC y la incorporación del M-19 a las zonas rurales a causa de su retira de la urbanidad (Soledad, 2007 y CNMH, 2013). En esta época, además, las condiciones económicas de los países vecinos se encontraban en mejores condiciones que conllevaron a desplazamientos intrarregionales a Ecuador y Venezuela, “según cálculos del DANE [...] entre 1963 y 1973

emigraron 556.683 personas, 69.5% hombres, hacia Venezuela, Estados Unidos, Ecuador, Panamá, Canadá, Perú, Chile y Bolivia” (Marmora, 1976, citando por Mejía 2012: 190). Esta situación comparte características propias del pasado histórico asociado a la Gran Colombia y la tradición binacional transfronteriza siendo las áreas de mayor expulsión las zonas de frontera donde los intercambios migratorios han sido significativos a lo largo de los años (Martínez, 1998; Álvarez de Flores, 2004).

Desde principios de la década de 1980, las olas migratorias internas e internacionales estuvieron signadas por “el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y el surgimiento de los grupos paramilitares, ambos financiados con recursos de la producción y comercio de cultivos ilícitos, recrudesció el conflicto y favoreció su expansión geográfica, incrementando además los ataques hacia la población civil” (Ibáñez, 2008: 9) que fueron acompañados con redefinición de las estrategias armadas de la FARC ahora en un marco ofensivo y el surgimiento de grupos paramilitares tras los fallidos acuerdos de paz iniciados en 1982. El aumento significativo de amenazas, secuestros y asesinatos en la población civil fue una nueva política, la cual se acompañó del fortalecimiento del narcotráfico. Este sirvió de estrategia para la expansión de los distintos frentes y grupos armados en el país pues las organizaciones del crimen organizado “instrumentalizaron a los actores armados y sus disputas en función de la actividad ilícita, pero también entraron en confrontaciones con estos por el dominio de los recursos y los territorios” (CNMH, 2013: 143).

La incorporación del narcotráfico como fuente de financiación de las acciones armadas y violentas agudizaron significativamente la emigración internacional hacia EE.UU. y otros destinos europeos como España, Internamente el conflicto adoptó una visión de criminalidad organizada donde se incorporaron otros actores quienes iniciaron la llamada “época del terror” liderada por los carteles quienes dominaron escena pública perpetrando asesinatos selectivos, atentados y secuestros como parte de la guerra contra el Estado a raíz de las negociaciones de extradición hacia EE.UU.

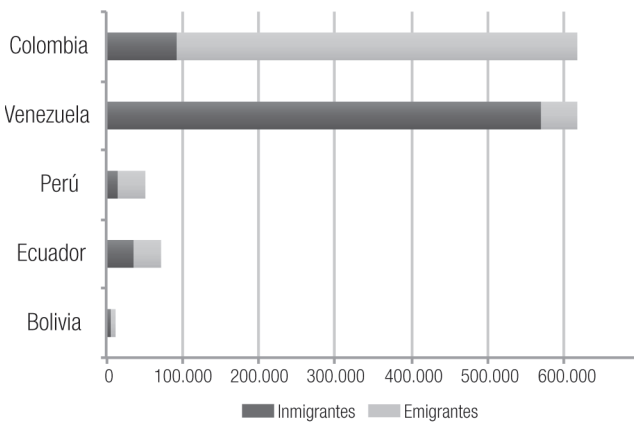
El panorama económico tampoco presentaba grandes condiciones de desarrollo para la población a causa de “la baja disponibilidad de capitales legales, las restricciones físicas para las comunicaciones y la estrechez del mercado interno ofrecieron escasas posibilidades para la mano de obra rural desposeída de tierras y desplazada de sus lugares de origen por los conflictos armados” (Fajardo, s.f: 94) conjunto a un nuevo éxodo, donde el 77% de las personas colombianas desplazados de esta época se ubicaron en Venezuela (Martínez, 1998) y otra proporción hacia EE.UU. y España.

Los años 1990, fueron cruciales para el aumento de los desplazamientos internos e internacional debido a que “la guerra alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización. El conflicto armado se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local” (CNMH, 2013: 156). En este escenario ingresa un nuevo actor a raíz de la privatización de la violencia dando paso a la aparición de las autodefensas o AUC que corresponden a grupos organizados de zonas rurales con poca presencia del Estado colombiano cuyos

objetivos fueron inicialmente defender la avanzada insurgente de las guerrillas y contra el paramilitarismo.

Cabe mencionar que los desplazamientos en las zonas fronterizas colombo-venezolanas se intensificaron a finales de 1999 con los enfrentamientos entre grupos guerrilleros y de autodefensas, replicando situaciones de emigración en términos de protección a razón de las violencias masivas perpetradas en el marco del conflicto. Entretanto las FARC aumentaron sus frentes en todo el país. Se estima que entre 1991 a 2002 tenían presencia en casi el 60% de los municipios colombianos combinando ataques a la fuerza pública, sabotaje, restricciones de movilidad y secuestros que fueron también replicados por el ELN a menor envergadura (CNMH, 2013). Ante este panorama se produce una extensa ola migratoria hacia España. Se estima que desde mediados de los noventa ya se encontraban en este país más de 9.343 migrantes provenientes de Colombia, número que creció de manera constante; y para finales de 1999 se contaba con 11 mil personas residenciadas en el país europeo (Mejía, 2012). Todo esto como parte del “panorama de fuerte deterioro de la seguridad para muchos ciudadanos como consecuencia de la guerra contra organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (Polo y Serrano, 2014: 316). En el caso de la comunidad andina, el país mostraba patrones migratorios más altos de la región, siendo Venezuela el principal receptor de las emigraciones y Colombia el mayor expulsor. En el gráfico 1 de la comunidad andina se evidencia lo mencionado.

Gráfico 1. Comunidad andina. Distribución de emigrantes por países alrededor de 1990



Fuente: Martínez, 1998: 37.

Los acuerdos de paz pensados para apaciguar a las guerrillas fueron rechazos y hubo una escalada en las acciones violentas de todos los actores armados, sin embargo, fue notable la conformación de “dos grandes escenarios macrorregionales de guerra: el del norte del país, donde los paramilitares establecieron su hegemonía, y el del suroccidente, controlado tradicionalmente por las FARC” (CNMH, 2013: 176). Esta creación de corredores geográficos impulsó el desplazamiento

interno, donde más de 1000 municipios fueron afectados y presentaban víctimas del conflicto de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV) del año 2014.

Desde los años 2000 en adelante, el aumento de la violencia incrementó la expulsión de sus nacionales. Prácticamente todo el país hasta 2007 sufrió un éxodo forzado de tipo rural-urbano e interurbano al respecto. Un registro preliminar estimó que entre 1982-2007 hubo unas 2050 masacres en todo el país.

De acuerdo con el Censo poblacional del 2005, se estimaba que el destino principal de las personas colombianas en los últimos años fue: EE.UU., España, Venezuela y Ecuador. En el caso de los Estados Unidos “de 1.077 solicitudes que había en 2003 pasó a 3.797 para el año 2004” (Álvarez de Flores, 2004: 198). Lo anterior es correlativo a los datos sobre las salidas de las personas de origen colombiano como respuesta a la situación de inseguridad, entre “2007 y 2015 se registraron 2.544.925 movimientos migratorios de salida hacia Estados Unidos de personas provenientes de Colombia que declaran tener residencia en el exterior” (Polo y Serrano, 2019: 322). El cuadro de Polo y Serrano (2019) muestra la cantidad de personas colombianas en el extranjero donde hay un evidente crecimiento desde los años 1990 con el recrudecimiento del conflicto interno (tabla 2).

Tabla 2. Cantidad de personas colombianas en el extranjero

1963-1973	1978	1980	1985	1993	2000	2005	2012
609.467	820.615	997.677	1.194.455	2.494.925	2.494.925	3.378.345	4.700.000

Fuente: Polo y Serrano, 2019: 318.

Desde finales de 2002 y 2007, hubo una reducción aparente del conflicto interno con las políticas de seguridad de Álvaro Uribe Vélez, en el marco de su ofensiva militar contribuyó a la reducción de las acciones bélicas de las guerrillas. Sin embargo, sus acciones con la fuerza militar trajeron consecuencias aún más violentas contra la población civil en el marco de la desaparición y asesinatos de 6402 personas consideradas “los falsos positivos” según el auto 033 de 2021 de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Por su parte, las FARC mostraron un reacomodo y las negociaciones con las AUC no lograron resultados importantes. Durante 2008 y 2012 repuntaron las acciones violentas por parte de los grupos paramilitares, el aumento del narcotráfico fue significativo mientras que se incorporó la minería ilegal como parte de la renta y financiamientos de los actores armados (CNMH, 2013). Hasta ahora, el dinamismo del conflicto ha sido complejo por la existencia de una continuidad y una latencia de acciones violentas, el resurgimiento de grupos armados, los desplazamientos innumerables y diálogos inconclusos donde la recurrencia es gravitacional a la sociedad colombiana. Con la asunción de Juan Manuel Santos, los intentos frustrados de las insurgencias y las coyunturas del país retomaron los procesos de paz con las FARC “en un momento en que el Estado ha recuperado la iniciativa militar y la guerrilla se adapta a la estrategia del establecimiento” (González, 2015: 255).

Entre 2012 y 2015 se establecieron las discusiones entre el gobierno, los facilitadores y las FARC, con la firma de estos acuerdos se esperaba caminar hacia la reducción o finalización definitiva del conflicto armado interno a partir de la instauración de un proceso de justicia transicional, entrega de las armas, reincorporación a la vida civil, adecuación de la ayuda humanitaria a la población víctima, estabilización de las comunidades y reconocimiento de los crímenes cometidos en el marco de la justicia transicional. Asimismo, se esperaba que este panorama pudiera generar una adecuación parcial en las políticas sobre el retorno y detener los desplazamientos internos. No obstante, para 2020 ha habido una continuación en las ofensivas de los grupos armados fuera del acuerdo de paz y las fuerzas de seguridad.

Si bien la letalidad de las acciones violentas ha disminuido, también han surgido nuevas disidencias, agresiones y homicidios selectivos a líderes sociales y desplazamientos forzosos al Sur del país (Silva y Riveros, 2020). Aproximadamente 90 eventos masivos de desplazamiento y confinamiento tuvieron lugar en el 2020, con una afectación a más de 28 mil personas producto de los paros armados del ELN, EPL y disidencias de las FARC (Defensoría del Pueblo, 2021). Estas personas se suman a las más de 9 millones de víctimas del conflicto armado documentadas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Tras esta breve revisión del conflicto y sus impactos en la conformación de la diáspora colombiana es posible confirmar que este fenómeno tuvo impactos generalizados en todo el territorio nacional que son significativos para comprender la poca tradición de recepción migratoria en el país. De acuerdo con el DANE (2008), la inmigración a Colombia durante la época de violencia no fue la más positiva porque desde el gobierno no se adelantaron políticas de recepción, así como el contexto tampoco lo permitía. En tal sentido, la intensificación del desplazamiento de las personas migrantes venezolanas abrió una oportunidad al país para reflexionar acerca de la volatilidad de los contextos sociales y la necesidad de dejar a un lado las relaciones históricas de resistencia a recibirlos o percibirlos desde el hermetismo, ya que la historia de Colombia ha sido pendular y los flujos migratorios de personas venezolanas responden en parte a la flexibilidad de los requisitos migratorios, la tradición binacional y la cercanía geográfica entre los países.

4. Colombia y la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de poblaciones vulnerables, 2017-2020

Las personas migrantes no sólo han de enfrentarse al proceso migratorio en sí mismo, sino también a las condiciones estructurales de accesibilidad a derechos fundamentales que pueden presentar vacíos en cuanto al goce efectivo de estos llegando a profundizar de manera directa las condiciones de bienestar. A mitad de 2017, la comunidad internacional alertó sobre una posible situación de desplazamiento de la población venezolana hacia los países vecinos o limítrofes como Colombia, los cuales podrían enfrentarse a un inminente y masivo movimiento migratorio.

Con relación a esto, el arribo de inmigrantes de origen venezolano se da en un contexto único para Colombia por tres razones. La primera se debe a que son grupos poblacionales con necesidades específicas de protección diferenciada, asociada a la negación de derechos fundamentales a la salud, niñez, alimentación, vivienda e higiene que requieren una respuesta duradera a largo plazo que contemple su reconocimiento jurídico. La segunda, como hemos relatado, el conflicto armado estableció un modelo de sociedad expulsora con una institucionalidad migratoria internacional casi nula, la cual se enfrenta a la masividad de los flujos venezolanos. Por último, la llegada de la migración venezolana se da en un contexto de posconflicto donde las dificultades de atención a víctimas y migrantes se encuentran enfrentadas respecto al acceso a derechos fundamentales y atención humanitaria.

En todo este panorama confluyen entonces las demandas y necesidades de poblaciones vulnerables que desde diferentes ópticas responden a condiciones particulares y al mismo tiempo a complejidades resumidas en una concepción de personas en desplazamiento forzado “como resultado de las endémicas violencias y violaciones a los derechos humanos” (Castles, 2003: 2) sujetos al desarraigo y a la necesidad de protección. En este sentido, los retos para el Estado colombiano se complejizan, considerando que la migración internacional y el desplazamiento interno responden a condiciones estructurales multicausales que requieren una respuesta integral. En el caso venezolano, esta respuesta ha sido adoptada en el marco de medidas temporales con un impacto limitado en la accesibilidad a los derechos y la integración a las comunidades.

Como hemos mencionado anteriormente, el conflicto armado ha sido clave para comprender los impactos de un país sin tradición histórica en la recepción de inmigrantes ni tampoco se pensó en la posibilidad de adoptar políticas que efectivamente respondieran a las necesidades de estas poblaciones que, a diferencia de las víctimas de desplazamiento interno, los migrantes requieren una regularización migratoria, un proceso de integración y un reconocimiento de derechos mínimos que va vinculado a una política migratoria para atender el fenómeno de los flujos migratorios masivos de personas venezolanas que por ahora son los que requieren una respuesta duradera. La institucionalidad de Colombia en relación con las víctimas se ha ido desarrollando desde finales de los 90 con la promulgación de la Ley 387 de 1997, en la cual se reconoce el desplazamiento forzado, víctima de conflicto armado y se definen las responsabilidades del estado ante las acciones que han perjudicado a la población civil.

Asimismo, desde el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual es un organismo asesor del gobierno colombiano en lo que respecta al desarrollo económico y social del país, se han creado documentos como el CONPES 3057,¹⁴ al mismo tiempo que se hizo *lobby* para el decreto 2569¹⁵ y para la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004. Esta, marca un antes y un después en la formalización de garantías de las poblaciones vulnerables

14 Se ocupó de designar las funciones relacionadas a las instituciones prestadoras de servicios a las víctimas del conflicto armado.

15 Designó la conformación de un registro único de población desplazada.

a partir de la adopción del principio de “estado de cosas inconstitucionales”¹⁶, el cual responde a las necesidades de protección surgidas de violaciones masivas de derechos humanos a grupos o colectivos que son contrarios a la constitución y por tanto, requieren una adopción de medidas en tiempos razonables pues son producto de “las fallas estructurales de políticas públicas del país”(Garavito, 2009 citado por Quintero *et al.*, 2011: 72). En este sentido, el órgano jurídico asume un rol de protección superior en la protección de los derechos de las poblaciones vulnerables donde se contemplan las mujeres, las minorías étnicas incluidas aquellas que debido a su origen son discriminados, y las personas desplazadas internas.

A raíz de este mecanismo, se desarrolló la Ley 1448 de 2011 que establece la ruta de reparación integral a las víctimas, cuyo objetivo se enmarca en el restablecimiento de derechos plenos. En respuesta a estas peticiones se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas que incluye la atención integral, el acceso a salud, educación, subsidios sociales y justicia. Con relación a la migración venezolana, Colombia ha evidenciado un poco desarrollo en términos de cubrimiento a derechos económicos, sociales y culturales (DESC) asociada a la mirada cortoplacista con orientación en emergencia humanitaria cuyos impactos son poco diferenciados y garantistas en términos de respuesta integral a los derechos fundamentales de una población que se pensó llegaría por poco tiempo.

La institucionalidad desarrollada en materia migratoria no guarda relación con una política pública específica, sino, en acciones ejecutivas vía decretos, circulares y sentencias de la Corte que han establecido limitados alcances de acceso a derechos gracias a la regulación temporal con permisos especiales de permanencia (PEP) ampliación del derecho a urgencias vitales, incorporación al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes e inserción laboral mediante otros mecanismos ad hoc. No obstante, esta población como se ha mencionado a inicios de este capítulo presenta necesidades específicas de protección que sugieren un acceso diferenciado con un enfoque en derechos humanos donde la dispersión en la coordinación y respuesta migratoria se encuentre centralizada a razón de que presentan riesgos diversos asociados a las necesidades no satisfechas por parte de las donde las mujeres y niñas fueron las principales víctimas de riesgos asociados a trata de personas y otras modalidades de violencia (Defensoría del Pueblo, 2019).

En este escenario, la Corte Constitucional ha sido un ente que garantiza el acceso a DESC en el marco de la igualdad sustancial fundada en la no discriminación normativa de los sujetos de derecho. Desde 2016 ha generado fallos relacionados con derechos fundamentales y migración extranjera mayoritariamente en el ámbito del derecho a la salud que a pesar de que los Estados pueden alegar sus límites.¹⁷ Frente al sistema de salud, la población total del país sólo para 2018

16 Es un mecanismo de naturaleza jurisprudencial colombiano que permite declarar acciones inconstitucionales en el marco de los derechos humanos y establece términos de adopción de medidas para superar “el estado de cosas” a causa de la violación generalizada de derechos, prácticas inconstitucionales, omisión de problemas sociales y uso de recursos tutelares como único mecanismo para garantía de los derechos en ausencia de normativas que eviten tales vulneraciones (Quintero *et al.* 2011).

17 Para más información consultar las sentencias de la Corte Constitucional Colombiana número: T-314 de 2016, T-239 de 2017, SU-677 de 2017, T-205 de 2017, T-210 de 2018, T-348 de 2018, T-025 de 2019, T-074 de 2019, T-178 de 2019, T-197 de 2019, T-298 de 2019, T-452 de 2019, T-565 de 2019.

registró “607.308 acciones por presuntas violaciones a un derecho fundamental [...] lo que significa que, [...] cada 52 segundos 34 se interpuso una tutela en Colombia” (Defensoría del Pueblo, 2019: 51) donde se solicitó tutelas por negación a la atención y servicios conexo siendo Bogotá la segunda ciudad de Colombia con mayor grado de vulneración (Defensoría del Pueblo, 2019).

En el plano interno, para 2018 el país también enfrentaba a un repunte en las violaciones contra los líderes sociales aproximadamente 178 homicidios fueron perpetrados en casi todos los departamentos colombianos mientras el desplazamiento interno impuso nuevos retos a la respuesta institucional de comunidades vulnerables. En materia migratoria, se buscó dar una respuesta al repunte de los flujos migratorios que para ese momento ya se ubicaban en 1.130.000 millones de personas en toda la región producto de “la escasez de alimentos, hiperinflación, devaluación y control de cambio, difícil acceso a la salud e imposibilidad de conseguir medicamentos, pocas oportunidades educativas y nula garantía de los derechos civiles y políticos” (NRC, 2019: 5). Al respecto, la respuesta fue establecer una acción de regularización temporal en la que la Defensoría del Pueblo evidenció falencias en la atención diferenciada para niños, niñas y adolescentes, así como mujeres que no ingresaron a la regularización debido a la falta de documentación migratoria. Esto especialmente se dio en las zonas fronterizas donde se debió realizar la creación de servicios especializados en las regiones fronterizas con poco conocimiento sobre la estrategia de accesibilidad a derechos fundamentales a causa de la incipiente articulación entre los niveles nacionales y locales por el aumento de los “caminantes”, es decir, migrantes en desplazamiento peatonal con riesgos de seguridad y otras vulnerabilidades de tipo socioeconómica-económica.

En cuanto a las mujeres, la violencia es considerada un problema transversal a situaciones de vulneración de derechos relativos a la protección y acceso oportuno a la justicia. En 2019 los flujos migratorios aumentaron en la región sudamericana con un 72% del total de personas venezolanas residiendo en el exterior, siendo Colombia el principal país de recepción (OIM, 2020). El ambiente interno entre 2019 y 2020 estuvo marcado por un afianzamiento de las conflictividades sociales asociadas a condiciones de desigualdad, luchas sociales contra proyectos mineros, aumento de la violencia de grupos armados internos, vulneración a derechos electorales, a libertades civiles y políticas de tipo (Alerta Temprana 035, 2019).

En este contexto, el Ministerio Público también identificó que las personas migrantes venezolanas presentaban barreras al acceso a los derechos a causa de la ausencia de documentación, la xenofobia, la baja capacidad institucional en términos presupuestales para la garantía de los derechos y la materialización segura de los procesos de integración y protección. Internamente, la dinámica fue significativa por situaciones de conflictividad social y manifestaciones anti-gubernamentales asociadas al paro nacional. En un inicio, “la huelga general se convocó contra el llamado ‘paquetazo’ de Duque, una serie de reformas al sistema pensional y laboral, pero terminó aunando demandas generalizadas, como reclamos a favor de la implementación de la paz” (Romero, 2019). Además, las problemáticas asociadas al acceso al sistema de salud que son consideradas estructurales

asociadas al déficit presupuestario, las cuales incrementaron los mecanismos de tutela judicial.¹⁸

Las poblaciones con mayor afectación a la negación de servicios de salud en urgencia guardan relación a personas sin afiliación a regímenes de salud entre ellas personas migrantes y población colombiana sin trabajo formal y de escasos recursos afectando los principios de obligatoriedad de los servicios de urgencia y la cobertura de servicios de salud (Defensoría del Pueblo, 2020). En el 2020, el contexto interno fue particular dada las restricciones impuestas por la declaración de emergencia sanitaria asociada al COVID-19. En este periodo, el derecho a la salud fue vulnerado en todo de forma extensa debido a conductas violatorias asociadas a poca oportunidad de acceso a atención básica, tratamiento, medicamentos, etc. como garantía del mínimo vital de salud y vida digna. Según datos de la Defensoría del Pueblo (2020), un 42,73% de las peticiones giraron en la necesidad de asegurar el derecho a salud de la población vulnerable y no vulnerable. En este sentido, las condiciones de materialización de los DESC han ido transformándose de una forma limitada a través de acciones de cubrimiento temporal sin una respuesta diferenciada real ni con perspectiva de respuesta a largo plazo. Por lo que se requiere una coordinación efectiva e integral en el marco del sistema internacional de protección.

18 La tutela es el mecanismo colombiano equivalente al amparo de derechos.

MARCOS NORMATIVOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, REGIONAL Y LOCAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA

Cuando la migración es inevitable, entonces es legítima.
J.B. Scalabrini

En el presente apartado nos centraremos en ampliar los marcos normativos de protección internacional específicos a mujeres trabajadoras migrantes y acceso a salud. Para ello, revisaremos la documentación, doctrina y jurisprudencia internacional y regional que den cuenta de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano. Asimismo, revisamos las relatorías, informes especiales y otros documentos en el marco de la gobernanza migratoria que da cuenta de los derechos y la protección a población en movilidad humana. Por último, explicaremos el funcionamiento del sistema de protección social y las implicaciones de acceso a este frente a la irregularidad y el trabajo informal de las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá.

1. Movilidad humana y migración

Un ejemplo de la necesidad de ampliación a las respuestas en materia de migración ha sido el desplazamiento venezolano cuya masividad ha impuesto desafíos particulares para los países de la región. Este fenómeno como hemos mencionado es particular por los factores generalizados que la han motivado y por las afectaciones al bienestar social y el mínimo de subsistencia colectiva.

Desde mediados de 2017 se ha hecho evidente que el deterioro coyuntural interno de los factores económicos, políticos, sociales, institucionales y democráticos han sido los principales causantes del movimiento migratorio masivo. Sin embargo, este no es cualquier desplazamiento, sino uno enmarcado en la “migración en momentos crisis” entendida como respuesta normal y racional sin que tenga que ser asumida como voluntaria. En este caso, EHC presente en Venezuela supone un riesgo en tanto a que es “un evento puramente peligroso [...] que pone a prueba la resiliencia de los individuos y las comunidades” (McAdam, 2014: 10) en periodos de poca inflexión del contexto.

Al igual que con el resto de los derechos humanos, es el Estado quien tiene la obligación de adoptar medidas e implementar decisiones para respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas en su territorio. En virtud de estas responsabilidades, los Estados se encuentran en la necesidad de dar un “reconocimiento

de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos” según lo previsto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Los avances en el enfoque de derechos humanos han incluido de forma progresiva el reconocimiento de los derechos de las personas que forman parte de los desplazamientos masivos en las distintas regiones del mundo. El creciente, pero perenne fenómeno migratorio responde a motivaciones multicausales donde la voluntad individual se dinamiza con factores sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales que se imponen de manera colectiva que terminan por superar los patrones tradicionales de permanencia y generar procesos migratorios circulares, temporales o de retorno (Stefoni, 2004).

Así, la movilidad humana debe entenderse como un concepto genérico con amplitud a cualquier persona en movimiento (OIM, 2019). Por un lado, la migración se prevé como un “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual y a través de una frontera internacional hacia un país del que no son nacionales” que puede tener un carácter dinámico y de intercambio constante. Por otra parte, la noción de migrante internacional, a pesar de ser una acepción sin consenso internacional, asigna nuevos criterios asociados a las personas, los cuales no están presentes ni en el término de movilidad humana ni en el de migración.

En este concepto se circunscriben tanto los que tienen la capacidad de decidir a donde ir y cómo ingresar a un territorio como aquellos que están obligados a moverse incluso en condiciones de indocumentación. La metáfora de turistas y vagabundos propuesta por Zygmunt Bauman es un ejemplo sugestivo para entender cómo el concepto de migración puede ignorar la lógica de estratificación de grupos poblacionales que se encuentra inmersa en los procesos migratorios actuales. En este sentido, si se parte de una generalización se estaría ignorando la dinámica de globalización y, por tanto, del consumo que “engendra natural y necesariamente un número creciente de vagabundos, de parias, de víctimas colaterales, que significan una ‘población excedente’, excluida de los beneficios sociales, población superflua, descartable” (Bauman, 1999 citado en Ruiz de Santiago, 2018) sin reconocimiento, aportes o mayores logros.

Cuando unos tienen el derecho y otros la necesidad es preciso remitirnos a la diferenciación entre migración regular y la migración irregular. La primera es un ejemplo de cómo la “conformidad con las leyes del país de origen, de tránsito y de destino” pueden generar un reconocimiento más sencillo de los derechos. La segunda es una acción “al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino” donde se establece una transgresión que podría afectar la dinámica de reconocimiento de derechos. Este antagonismo se complica aún más en Estados con políticas migratorias fundadas en el orden interno y seguridad de las fronteras donde ser “indocumentado” es similar a la “prohibición o ilegalidad”.

Así, de la irregularidad en el proceso migratorio se desprenden otras concepciones importantes que se asocian a la vulnerabilidad de los grupos poblacionales que transitan o permanecen en los países de acogida y destino. Los términos “migrantes desamparados” y “migrantes en situación de vulnerabilidad” son de especial interés en el desarrollo de este apartado porque prevén situaciones

de desconocimiento, negación o desigualdad de acceso y goce de los derechos fundamentales.

El Pacto Mundial sobre Migración concluyó que los migrantes desamparados son todas aquellas personas que tienen una necesidad de permanencia en el territorio, ya sea por razones humanitarias o de seguridad. Es decir, “que no están en condiciones de retornar a su país de origen, de regularizar su situación en el país en que residen o de acceder a vías de migración regular que les permitan trasladarse a otro país” (OIM, 2006: 39).

Por su parte, el ACNUDH en su informe sobre “principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad” (2017) asegura que estas personas podrían ser objeto de violaciones o abusos y, por consiguiente, “tienen derecho a reclamar una mayor protección a los garantes de derechos” (OIM, 2006: 140). Ambos conceptos podrían ser aplicados a las migraciones venezolanas, las cuales afrontan situaciones de vulnerabilidad asociadas a la ausencia de documentación permanente durante el tránsito y acogida en los países de destino.

2. El derecho humano a migrar

Los marcos normativos internacionales y regionales concernientes a migración se asocian mayormente con la regulación de los extranjeros en los países de residencia. No obstante, hasta ahora ningún instrumento a nivel internacional o regional ha configurado de forma precisa el concepto del derecho humano a migrar evidenciando un “silencio sobre el derecho básico de la persona migrante, lo que profundiza las continuas rupturas y disecciones del movimiento” (García, 2016: 118).

Así, consideramos importante poder referirnos a esta como una noción en construcción que se conforma de principios, fundamentos e instrumentos que aluden a generalidades y/o particularidades aplicables a las personas en condición de movilidad humana –migrantes o no– como respuesta al reconocimiento de la condición humana y al carácter de sujetos de derecho.

En este sentido, la concepción del derecho a migrar se ha fundamentado en el principio del libre tránsito, es decir, de ingresar, permanecer o salir de un país diferente o al suyo propio. Estos fundamentos son reconocidos tanto en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en el artículo 22 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Estos derechos, además, se asocian con la voluntariedad para elegir el lugar de residencia sin prejuicio del origen, raza, sexo, idioma o religión según lo previsto en el artículo 2 de la Declaración Universal.¹ Ahora bien, es preciso aclarar que existen reservas respecto a estos principios a pesar de consagrar el libre tránsito, permanencia o salida, los Estados en nombre de su soberanía podrán reglamentar dichos procesos.

¹ Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

En el caso de Colombia, el actuar soberano queda consagrado en el art. 9 de la Constitución Política donde se menciona la autodeterminación de los pueblos mientras que la reserva de los principios de libre tránsito únicamente acoge a los nacionales del país: “todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia” (art. 24). Lo mencionado nos permite referirnos a otros dos principios que forman parte de la noción del derecho a migrar estos son: el principio de igualdad y la no discriminación cuya aplicabilidad es superior a la exención legal que consiente en la asignación de derechos distintos a los nacionales frente a los extranjeros siguiendo las disposiciones de los pactos y la lógica de humanización en la que se fundan los derechos humanos.

En la Constitución Política colombiana el tratamiento a los extranjeros queda supeditado al art. 100 donde se les asigna un disfrute de derechos similares a los nacionales salvo en situaciones de orden público, derecho a voto y otras disposiciones asociadas a derechos políticos de los extranjeros no residentes en el país bajo una figura permanente. En este sentido, la protección y goce efectivo de los derechos fundamentales es responsabilidad directa del Estado receptor en cumplimiento de la costumbre internacional y los convencionalismos derivados del derecho internacional fundamentados en la universalidad y no discriminación de nacionales y no nacionales.

3. Los migrantes y refugiados como sujetos de derecho

La negación de los derechos fundamentales por origen nacional o social resulta contradictoria con la internacionalización de la no distinción en el trato o del individuo prevista en la Declaración Universal (Art.2) como en la Convención Americana (Art. 1). En ambos textos se reconoce la discriminación como una actuación contraria a la igualdad y, por tanto, incompatible con el carácter universal de los derechos humanos; de existir excepciones éstas deben fundamentarse en criterios razonables, objetivos y legítimos (Comité de Derechos Humanos).

En el ámbito internacional, el principio de igualdad y no discriminación se fundamenta en la universalidad donde todas las personas nacionales o extranjeras en un territorio o fuera de él se acogen a los criterios establecidos en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965). De conformidad a su naturaleza, esta Convención tiene un carácter vinculante para los Estados miembros en materia de prohibición y eliminación de la discriminación racial frente a la garantía y acceso a derechos fundamentales.

En materia de derechos civiles y políticos, ICERD concibe la libre elección de residencia y circulación (art. 5, apartado D-1). Sobre los derechos económicos, sociales y culturales estos son aplicables a cualesquiera personas dentro del territorio (art. 5, apartado E). Con relación a las personas migrantes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial formuló la Observación General N.º 30 donde se pretende afianzar la protección de los no ciudadanos –migrantes, refugiados y solicitantes de asilo–. Con o sin preocupaciones asociadas a la tenencia de una documentación, la supresión de obstáculos en el goce efectivo de los

DESC, el acceso a la justicia y el amparo contra el odio verbal o racial basado en la ciudadanía o condición migratoria.

Esta observación fue afirmada a nivel regional por la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) donde la protección de las personas y el trato igualitario sin distinción de nacionalidad se expande tanto en las esperas públicas como privadas de la vida en sociedad. Esta promoción equitativa de oportunidades ayuda a dirimir la discusión sobre si unos tienen más derechos que otros. En su artículo 1.1 este instrumento alude a la protección de las personas migrantes al mencionar que “la nacionalidad, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno” no puede ser utilizado como motivo para la anulación o limitación de las condiciones de igualdad de los derechos.

Si bien los instrumentos mencionados son imprescindibles para consagrar la dignidad de las personas, es necesario mencionar que el único instrumento ocupado de la temática de la población migrante y sus derechos a nivel mundial es la Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias. Este es uno de los tratados con escasa ratificación, ya que desde su entrada en vigor en 2003 hasta ahora cuenta con 56 ratificaciones o adhesiones, del total de 193 Estados miembros presentes en la Organización de Naciones Unidas (ONU). En este documento, se exponen consideraciones importantes relacionadas con la protección de los trabajadores migrantes y sus familias en un territorio extranjero. En su preámbulo se exponen consideraciones vinculadas a la migración irregular y los vacíos de protección que enfrentan estas poblaciones.

A pesar de la insuficiente ratificación, los límites de la aplicación del contenido y la acción en la protección de los derechos de las personas migrantes en esta Convención reafirman los derechos ya desarrollados en otros tratados. Entre ellos desarrolla el principio de no discriminación (art. 7.), define los tipos de trabajadores en función de las actividades excluyendo aquellas personas apátridas, refugiadas, diplomáticos, estudiantes, etc. de la categoría de trabajador migrante (art. 2 y 3). La regularidad migratoria es un elemento central en esta Convención porque determina la categoría de trabajador (art. 6).

Por último, incluye el derecho al acceso a la justicia en condición de igualdad (art. 16), así como el acceso a la seguridad social (art. 27). Además, da un valor al reconocimiento de las familias y particularmente, responsabiliza al Estado frente a los procesos de regularización de la población irregular a lo interno de los países.

Respecto a los refugiados los principales instrumentos de protección se encuentran en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados o Convención de Ginebra (1951), donde se adopta que toda persona con temores fundados de persecución proveniente de su raza, religión, nacionalidad, opinión política o etnia los cuales imposibiliten su retorno al país de origen será considerado un refugiado. Este concepto fue ratificado en el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados (1967), donde además se incluyen las disposiciones de cesación o exclusión de la condición de refugio, los derechos y deberes en y por los países de asilo, así como la eliminación de elementos vinculados a límites geográficos o temporales sobre el concepto.

Con relación a Colombia, la Convención de Ginebra fue ratificada en 1951, mientras que la adhesión al protocolo se materializó en 1980. En este orden de ideas, también se han desarrollado una serie de instrumentos no vinculantes, pero con valor representativo en la documentación e incidencia relacionada con la salvaguarda de los derechos de las personas migrantes en las que se ubican las decisiones de los órganos generales y temáticos de las Naciones Unidas.

4. Los migrantes en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Los pactos en el derecho internacional de los derechos humanos han ocupado un lugar trascendental en aplicación de los principios de universalidad de acceso y goce de los derechos. Así, el consenso universal que forma parte del reconocimiento de los derechos contenidos en los tratados dota de un valor significativo a los sistemas de protección y estándares que prevén la obligatoriedad adoptada por los Estados firmantes y garantizan significativamente el cumplimiento, la aplicación, la armonización de los sistemas jurídicos. En especial, aquellos mecanismos relacionados con la exigibilidad de los derechos frente a situaciones de negación, desconocimiento o limitación por parte de las autoridades nacionales.

Tanto el Pacto de derechos civiles y políticos (PIDCP) como el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), asumen el mandato de protección de los derechos asociados a las garantías fundamentales de carácter civil y político de todos los individuos dentro de la jurisdicción de un Estado. Los derechos y libertades que se exponen son “susceptibles de aplicación inmediata” (Cançado, 1994: 345) y no admite formas progresivas de adopción.

Entre las libertades conquistadas que no pueden ser revocadas se encuentran: la autodeterminación de los pueblos, el derecho a la vida, la no privación arbitraria, la pena de muerte (art. 6), la esclavitud, servidumbre, trato cruel o inhumano, (arts. 7 y 8), la libertad y seguridad personal (art. 9). También se habla de la libre circulación de las personas extranjeras, aunque en este apartado refieren específicamente a aquellos que se encuentran en una situación “legal” (arts. 12 y 13).

Frente a este último comentario, el Comité de Derechos Humanos ha generado la Recomendación N.º 15 sobre “La Situación de los Extranjeros con Arreglo al Pacto” (1986). En este se recoge una diversidad de elementos vinculantes a la condición de igualdad de los derechos a la justicia, la vida, la seguridad y libertades civiles sin discriminación relativa al origen nacional o extranjero.

Por su parte, los derechos contenidos en PIDESC por presentar susceptibilidad respecto a la aplicación progresiva requieren de una normativa para su materialización; además, están sujetas a compromisos técnicos, económicos, de cooperación y asistencia para la plena efectividad según los recursos previstos (art. 2). En este instrumento, se amplían las disposiciones asociadas a la conquista de un nivel de vida adecuado (art. 11) a partir del reconocimiento de la salud, la alimentación, la vivienda, la educación (art. 13), el trabajo, (art. 8) la cultural y el desarrollo científico (art.15), libertad de pensamiento, asociación y sindicalización (art. 8).

Los componentes del PIDESC son vitales para el desarrollo de los derechos de las personas migrantes en los países de acogida. A fin de evitar situaciones de interacción desigual frente al sistema y más aún, cuando la falta de documentación acentúa negativamente los riesgos y las vulnerabilidades en ámbitos como la salud, la educación, el empleo formal y la vivienda.

Con relación a la protección social, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha gestionado la Observación General N.º 20 respecto a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales para poblaciones no nacionales, refugiadas, solicitantes de asilo y mujeres. A razón de lo mencionado, los pactos juegan un papel clave en la construcción del bienestar a razón de sus contenidos los cuales, estipulan garantías asociadas a la redistribución, igualdad y reconocimiento de derechos, así como de implicaciones asociadas a la perspectiva de género que dan una mirada interseccional a las relaciones de poder, la cohesión social y el desarrollo inclusivo.

En este sentido, la adhesión y ratificación de estos instrumentos establece de manera directa las obligaciones adquiridas por los Estados como parte de la responsabilidad internacional que delimita la actuación, la concreción de procesos y la toma de decisiones con el objetivo armonizar los marcos normativos, permitir la creación de programas y generar políticas públicas que inciden de forma activa en la reducción de la desigualdad y la mitigación en términos de negación de prerrogativas fundamentales.

No obstante, la forma en que los Estados adoptan esta responsabilidad también dependerá del lugar que ocupan los tratados en la norma interna, ya sea desde una visión dualista de separación de los sistemas de protección internacional y nacional o monista donde existe una interdependencia. Para el caso de los países latinoamericanos, hay un número importante de constituciones donde el derecho internacional de los derechos humanos está inmerso en el entramado normativo interno por lo que siguen una posición monista y, además, adoptan la jurisprudencia y la doctrina interna como formas de interpretación cuando no existe expresa referencia de los tratados internacionales en el orden jurídico nacional.

5. Relatorías, informes especiales y resoluciones sobre personas migrantes

Los derechos humanos no solo se derivan de los tratados, también se configuran en otros documentos que a pesar de no ser vinculantes son complementarios y necesarios para la creación de jurisprudencia que da cuenta de los derechos de las personas migrantes. Entre ellos podemos destacar al informe del Relator Especial sobre “Los Derechos Humanos de los Migrantes”, que expone directrices relativas a la incorporación de los migrantes en las metas de desarrollo del milenio. Asimismo, el Informe del secretario general sobre “Condiciones de Seguridad y Dignidad” (2016), promueve la formulación de compromisos frente a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes mediante la aprobación del pacto mundial.

Por su parte, el Informe del Representante Especial del secretario general sobre “La Migración” (2017) genera contribuciones en relación con las

responsabilidades de los Estados frente a la gestión de las migraciones y desplazamientos vinculados con circunstancias de crisis. También, se enlistan principios como la inclusión, el desarrollo de las personas migrantes y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza migratoria. Por último, el Informe del secretario general sobre “Una Migración Funcional para Todos” (2018) prevé incluir a los migrantes en el desarrollo de potenciales económicos y sociales, de generar procesos de regularización migratoria y de atender preocupaciones de seguridad ante la migración irregular.

Junto a los informes especiales, existen algunas resoluciones de la Asamblea General en materia de protección a personas migrantes que no generan obligaciones, pero son ineludibles en el proceso de legitimación de la migración como un fenómeno que amerita respuestas más humanas e integrales. Entre las resoluciones se destacan aquellas vinculadas con la migración internacional y el desarrollo, así como las vinculadas a proteger los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Allí, se destaca la integralidad de acceso de los derechos de las personas migrantes sin distinción del estatus migratorio y remite el reconocimiento de las mujeres como grupos de atención en los procesos migratorios.

De igual manera, incluimos al “Alto Nivel sobre la Migración Internacional y Desarrollo” (2013), Resolución 71/1 conocida como “Declaración de Nueva York” (2016). Si bien son instrumentos que no generan obligatoriedad a los Estados, sí establece marcos de respuestas integrales, enfoques sostenibles de financiamiento y fundamenta los compromisos entre los Estados para la adopción del pacto sobre migración segura y ordenada.

De este último documento surge el primer proceso intergubernamental de cooperación no vinculante jurídicamente: el Pacto Mundial para la Migración Segura y Ordenada. Este instrumento incentiva los compromisos de cooperación y acción internacional desde un enfoque integral que pretende proporcionar un espacio de movilidad “segura, ordenada y regular”. Además, asume la migración como una responsabilidad y obligación compartida donde se debe garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes.

A pesar de que estos instrumentos han establecido líneas precedentes para la salvaguarda de los derechos fundamentales, son los pactos internacionales los que han otorgado una obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones expedidas y las responsabilidades adoptadas de responsabilidad internacional relativo al derecho de los tratados. Esto se da a partir de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena, donde prevalecen los principios de *pacta sunt servanda* y buena fe ante los instrumentos de derecho internacional suscritos. Al respecto, revisaremos lo relativo a los derechos contenidos en los tratados relacionados con las personas en condición de movilidad humana.

6. Los migrantes en el sistema interamericano

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha ampliado las temáticas de protección social referidas en los pactos. En el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador” (1988) se reafirman y perfeccionan las obligaciones (art. 1) que acogen a los Estados miembros frente a los DESC partiendo del principio de no discriminación y desvinculado del origen nacional como parte del disfrute de un estándar de vida digna.

En materia de protección regional sobre refugiados tenemos la Declaración de Cartagena (1984) cuya adopción buscó complementar el concepto de refugiado tradicional a partir de la inclusión de otras situaciones motivantes del desplazamiento o huida del país de origen, como violaciones masivas a derechos humanos, presencia de violencia generalizada, así como los conflictos internos y por injerencia externa. Esta Declaración busca “brindar una respuesta humanitaria pragmática a los movimientos masivos de personas que huían de conflictos y otras situaciones de violencia indiscriminada que representan una amenaza para su vida, seguridad y libertad” (Mondelli, 2018: 6), cuyos impactos sean de tipo individual, colectivo o a nivel poblacional.

Con relación a lo mencionado, un aspecto relevante de esta Declaración es que no se considera un tratado internacional, sino un instrumento regional que ha sido incorporado consecutivamente en los marcos jurídicos internos de un significativo número de países de la región; por ejemplo, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, Chile Uruguay, Paraguay, México, etc. (Acosta y Madrid, 2020). Esta acción responde a la adopción de un concepto regional, el cual se ha configurado como una norma consuetudinaria particular derivada de la costumbre regional donde la obligatoriedad se funda en el reconocimiento de una práctica general (normas, acciones administrativas y jurisprudenciales) y, por tanto, de un derecho bajo el principio de *opinio iuris* (Santiestevan, 1984; Franco, 1999; Corcuera, 2004 citado por Mondelli, 2018).

Entretanto, los países que no han incorporado las disposiciones de la Declaración pueden ser analizados desde el contexto y la existencia de una acción ulterior relativa a la adopción de los postulados establecidos, es decir, desde la interpretación y aplicación diversa de un tratado o instrumento de derecho internacional (Mondelli, 2018). En todo caso, el concepto de refugiado planteado en la Declaración es complementario al internacional, de ahí el carácter subsidiario entre ambos.

Lo anterior resulta imprescindible para entender las respuestas de los Estados en la región frente a los desplazamientos masivos de ciudadanos venezolanos, principalmente en cuanto al tratamiento como refugiados que algunos países les han otorgado. Si bien, “hasta diciembre de 2019 se había observado una clara reticencia a otorgar dicho estatuto” (Acosta y Madrid, 2020: 1) con el reconocimiento de Brasil del estatus de refugiado grupal, siguiendo el principio de “prima facie”, toma como punto de partida las circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen que son relevantes o aplicables a la determinación de la condición de refugiado prevista en la Convención de Ginebra y los instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena (ACNUR, 2015). México también ha adoptado los principios de este instrumento según su ley interna sobre refugiados.

Respecto de los países del sur, como Argentina y Uruguay, ambos se ciñeron en los acuerdos multilaterales derivados del Mercosur, implementando acuerdos

de residencia (Acosta y Madrid, 2019). Otros como Chile, Ecuador, Colombia y Perú establecieron mecanismos de regularización *ad hoc*. En los primeros países se creó el visado de responsabilidad democrática, mientras que en los segundos se crearon permisos especiales de permanencia de carácter temporal (Acosta, Blouin y Freier, 2019).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha desarrollado organismos en materia de derechos humanos con enfoque a personas migrantes a partir de la creación de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes. Este espacio tiene como objetivo la creación de mecanismos de incidencia y de respuesta multidimensional a partir de la revisión y creación de nuevos estándares de protección, documentación y otros mecanismos *ad hoc*. Esto se da con el fin de visibilizar las obligaciones internacionales que tienen los Estados con las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y personas en desplazamiento debido a su carácter humano y no únicamente a su contribución al desarrollo” (CIDH, 2013).

Desde la CIDH se publicó el informe sobre “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (2014). Actualmente este es uno de los principales instrumentos de la región en materia de estándares jurídicos. El documento abarca el estándar jurídico “desarrollado a través de informes de peticiones y casos, sentencias, opiniones consultivas, medidas cautelares, medidas provisionales, así como informes de países e informes temáticos” (CIDH, 2016), como parte de la necesidad de acceso efectivo a la justicia y los derechos en los países de residencia.

Con respecto a la migración venezolana, la CIDH ha adoptado la Resolución 2/18 sobre “Migración forzada de personas venezolanas” (2018), a través de la cual se busca orientar a los Estados en la adopción de medidas que puedan proporcionar una respuesta en el marco de la protección internacional. Asimismo, pretende la reducción de las vulnerabilidades asociadas a “la discriminación y xenofobia, discursos de odio, el riesgo de apátrida, las amenazas a su vida e integridad personal, la violencia sexual y de género, los abusos y explotación, la trata de personas, la desaparición, las ejecuciones extrajudiciales y el descubrimiento de fosas clandestinas” que imponen mayores riesgos para la vida en el país.

Si bien la CIDH ha establecido parámetros regionales en materia migratoria con especificidad de grupos poblacionales, estos guardan relación con los postulados establecidos con los tratados a nivel internacional debido a la complementariedad fundada en la universalidad de los valores sobre la justicia, dignidad e igualdad.

Tanto los tratados en materia de DESC como los instrumentos a nivel regional están pensados para abarcar aspectos y materias específicas que en tiempos de crisis pueden generar vulnerabilidades para aquellos que en contextos particulares –como el de movilidad humana donde las personas presentan vulnerabilidades desde su origen– pueden ampliarse debido a las barreras institucionales en los países de acogida para adoptar medidas progresivas en el marco de las obligaciones mínimas establecidas en términos de salud, vivienda, educación y empleo.

7. Normas internacionales al respecto del trabajo migrante

La protección internacional a las personas migrantes ha ido creciendo en la medida que los flujos de migración laboral se han hecho más evidentes como consecuencia de la expansión y globalización económica. Por ello, es propicio afirmar que en cualquier contexto migratorio se hace evidente la presencia de población que ha migrado por mejores alternativas laborales.

Sin embargo, no todos los países de acogida cuentan con flexibilidad en sus políticas migratorias, convenios de libre comercio, mercados laborales óptimos o presencia de un equilibrio económico que en buena medida podría facilitar la inserción de los migrantes en los mercados de trabajo nacionales. Al contrario, las inequidades del sistema capitalista y neoliberal económico en los países en desarrollo propende más bien a favorecer los entornos de la demanda de empleo poco calificado o de servicios creando así nuevas dinámicas de empleo precarizadas, temporales y específicas para determinados grupos poblacionales, entre ellos los migrantes que suelen ser objeto de prácticas de control y discriminación (Castles, 2013).

En el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha regulado lo relativo a los derechos de los trabajadores migrantes a partir de la adopción de principios de igualdad de trato y oportunidades desde la perspectiva laboral como medida para el aseguramiento de su protección social. La OIT adoptó el Convenio número 97 (1949) relativo a trabajadores migrantes y el Convenio 143 (1975) como fundamentos de la Convención de Trabajadores Migrantes y sus Familias (1990). En ambos se establecen los estándares mínimos de garantías, las cuales generan una obligación a los Estados a partir de la ratificación de la Convención cuya aplicabilidad tiene validez desde el tránsito y permanencia temporal o perenne hacia un país diferente al de origen. Estos son compromisos para el resguardo de los derechos asociados a la prevención de la explotación de los trabajadores, la discriminación laboral, la libertad de asociación y la eliminación del trabajo forzoso.

Respecto del primer documento, este es la base que define los parámetros de trato igualitario en relación con las condiciones de trabajo y beneficios de prestación salarial. Por otro lado, el Convenio 143 ha mostrado una menor recepción en términos de ratificación, sin embargo, asegura el respeto por los derechos humanos de las personas migrantes, tanto regulares como irregulares en los países de destino. Refiere, además, lo relativo al principio de igualdad en el acceso y reconocimiento de oportunidades laborales, en especial de aquellos trabajadores que en condiciones de migración clandestina sufren abusos en el ámbito laboral.

De acuerdo con López (2019), los trabajadores migrantes irregulares forman parte de grupos poblacionales con especial vulnerabilidad al acceso al empleo, ocupando servicios domésticos, trabajos temporales, espacios de informalidad y otras opciones de baja calificación que no permiten el desarrollo de relaciones laborales igualitarias sino desiguales. Esta situación se da frente a los nacionales, los cuales les otorgan mayor riesgo de sufrir precarización y discriminación. En el caso de las migraciones venezolanas, las condiciones de indocumentación con las que migran, además de las políticas migratorias restrictivas y la vulnerabilidad

económica en los países de acogida podrían incrementar las situaciones de trabajo informal que, de manera particular, afecta a las mujeres, niñas y adolescentes quienes son titulares de protección especial en el ámbito de los Estados.

En términos laborales, la Recomendación General N.º 26 del comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ha reiterado que el trabajo puede ser una fuente de desequilibrio y discriminación de género. Esto se da debido a la posibilidad de que en el sector donde se exacerben las ideas tradicionales sobre los roles de cuidado y el hogar que se espera cumpla una mujer. Esta situación genera desprotección, riesgo de sufrir violencia y feminización de la pobreza debido a que en algunos países este tipo de actividades domésticas no se encuentra definida jurídicamente, lo que imposibilita una relación contractual y salarial adecuada. Al respecto, la OIT suscribió el Convenio 189 (2011) donde se regula lo relativo a los derechos significativos en materia laboral que derivan del trabajo doméstico.

Desde el sistema interamericano también se han realizado avances a través de la “Relatoría sobre Derechos de los Migrantes” donde se habla de la migración en torno a los derechos de las personas en situación de movilidad humana en la región. La Corte IDH también realizó opiniones consultivas relativas a los trabajadores migrantes y de manera especial a aquellos que en su condición de migrantes irregulares ejercen actividades económicas en el país. Al respecto, en la Opinión Consultiva OC-18/03 se menciona la necesidad de respetar los derechos de las personas que entablan relaciones laborales, puesto que adquieren un carácter de trabajador independientemente de su situación migratoria. En este sentido, es necesario precisar que los Estados y los empleadores pueden reservarse el derecho de entablar o no una relación laboral con un trabajador migrante.

A razón de esto, deben garantizarse medidas de regularización que propendan al reconocimiento de los trabajadores migrantes irregulares con el objetivo de evitar situaciones de vulnerabilidad, discriminación y explotación. Esto en especial con las mujeres y las niñas, cuyos derechos en el marco de la feminización de las migraciones requieren una articulación de acciones de protección ancladas en la perspectiva de género, con el objetivo de ampliar las respuestas frente a las violaciones de derechos humanos desde la interseccionalidad donde la migración y el género resultan categorías transformadoras.

8. Derechos de las mujeres migrantes en el sistema universal e interamericano

En el contexto de tránsito o destino, algunos grupos poblacionales enfrentan mayores riesgos y vulnerabilidades que generan desigualdad y nuevas violencias. A efectos de esta investigación nos centraremos en las mujeres migrantes, cuyos derechos se encuentran respaldados por los sistemas de protección internacional y regional debido a que el género como construcción social perpetúa manifestaciones de discriminación, exclusión y exclusión.

La feminización de la migración es cada vez más creciente en el mundo y en nuestra región. Para 2020, el 48.1% de los migrantes en el mundo eran mujeres, de las cuales 14.8 millones pertenecían o se encontraban en la región de América

Latina (OIM, 2020). Por su parte, la presencia de las mujeres en los contextos migratorios responde cada vez más a los cambios en las estructuras familiares, la globalización laboral y los roles de género donde éstas asumen mayores roles.

No obstante, esta autonomía puede verse afectada por acontecimientos que perpetúan contextos de supervivencia, explotación y desigualdad. Al respecto, los organismos internacionales y regionales han adoptado la perspectiva de género como estrategia vital para la protección de los derechos y el acceso igualitario con el objetivo de “desentrañar desigualdades entre hombres y mujeres que intervienen en los procesos migratorios” (Ciurlo, 2015).

En el sistema universal, los derechos de las mujeres son principalmente tratados desde la CEDAW que, además, goza de una ratificación mayoritaria de aproximadamente 189 países al ser un elemento clave en el reconocimiento de los derechos y las desigualdades de género entre hombres y mujeres. La CEDAW concibe la discriminación por género como una forma exclusión y restricción para el goce efectivo de los derechos de las mujeres (art. 1).

Asimismo, equipara a las mujeres con los hombres a partir de la obligatoriedad de los Estados en la adopción de medidas por “todos los medios apropiados y sin dilaciones” para consagrar la igualdad de las mujeres en los marcos constitucionales, legislativos, de protección jurídica y derogaciones que atenten contra estos principios (art. 2). Los procedimientos de exigibilidad se encuentran establecidos en el Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999).

Desde el ámbito regional, las acciones para la protección de las mujeres se recogen en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994). Allí, se resaltan disposiciones sobre la no discriminación en el acceso libre y pleno de los derechos económicos, sociales y culturales tales como la salud cuyo acceso y goce efectivo está intrínsecamente ligado al cumplimiento de otros derechos. En este sentido, la negación de estos por algún tipo de acción discriminante de manera directa o indirecta podría ser causa de una mala salud, lo que crea mayores disparidades sociales entre los grupos vulnerables o marginados socialmente (OMS, 2001). Comprender entonces las múltiples aproximaciones desde los estándares internacionales y regionales resulta necesario para entender cómo un derecho universal también se ve interseccionado por factores sociales como la migración o estructural producto de un sistema económico y social.

9. El derecho a la Salud en los instrumentos internacionales

El derecho a la salud supone el entramado vital de un individuo o colectivo para alcanzar un estándar integral de bienestar y vida digna que depende de factores sociales, económicos y culturales significativos. A su vez, también lo hacen de elementos asociados al ambiente circundante e incluso relaciones políticas y económicas que arrojan determinantes sociales, por tanto, relaciones individuales y colectivas en la constitución de este derecho (Briceño-León, 2000; Eslava, 2017). Al ser un derecho complejo, es también susceptible de observaciones empíricas y estadísticas, pero además de análisis sociales profundos asociados a

comportamientos y movimientos poblacionales que pueden tener efectos en la salud debido a que está en sí misma es una expresión y componente del desarrollo humano.

Desde la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud ha sido catalogada como un derecho fundamental de goce máximo sin distinciones sociales cuyos resultados en términos de protección por cada Estado constituyen un avance en la paz, la cooperación de los pueblos y una condición fundamental para el desarrollo (OMS, 2004). En el preámbulo de su Carta Constitutiva, la salud se mira “desde una perspectiva holística y positiva, comprensiva de la persona humana en su integridad” (Navarro, 2018: 15) mientras que el derecho tiende a tener una visión más construida según distintos principios como la universalidad, integralidad, no discriminación, accesibilidad, calidad, etc.

Esta condición integral es predominante en los estándares internacionales de derechos humanos a partir de la alusión al principio *Pro personae*, como “criterio hermenéutico que consiste en aplicar el precepto jurídico o la interpretación más favorable cuando se trate del reconocimiento y goce de derechos” (Bahena, 2015: 1). Por su parte, al igual que otros derechos, este puede catalogarse según estándares internacionales o regionales, de acuerdo con el carácter diferencial, por razones específicas, por condición médica, grupos poblacionales o minorías o según temáticas especializadas dentro de la gama de la salud humana (Navarro, 2017). Al respecto, a nivel internacional ha sido el comité DESC el que ha sentado precedentes específicos en la definición del derecho a la salud a través de la Observación General N.º 14 sobre el “Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” debido a que es en este instrumento donde se determina los criterios o requisitos esenciales para garantizar su ejercicio pleno, así como otras libertades y derechos que puede encontrar barreras dadas las condiciones socioeconómicas, sanitarias, de género e información.

Es importante mencionar que esta Observación General N.º 14 estipula los criterios para el alcance del nivel más alto de salud a partir de principios, como la efectividad en la disponibilidad de los servicios de salud, la accesibilidad, la asequibilidad, la aceptabilidad y la calidad como elementos transversales a la población y, especialmente a las mujeres, quienes requieren el acceso a una gama completa de atenciones de la salud diferenciada.

Internacionalmente también se ha hablado de este derecho en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en la Convención sobre Derechos del Niño (1954) y la Convención sobre Estatuto de los Refugiados (1951). Sin embargo, es en el PIDESC donde efectivamente se prevé la adopción de medidas progresivas que garanticen el cumplimiento de los compromisos adoptados por los Estados firmantes, especialmente en materia de aplicación, armonización de los sistemas jurídicos y mecanismos de exigibilidad por parte de los ciudadanos frente a situaciones de negación, desconocimiento o limitación de las autoridades nacionales.

Desde la región también se ha abordado el concepto de salud como universal. De acuerdo con el art. 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADHH) toda persona debe gozar efectivamente de

este derecho, así como de elementos conexos de asistencia médica, alimentación, vestido y vivienda que garanticen efectivamente una preservación social y sanitaria de la misma. En cuanto a la Convención Americana de Derechos Humanos, este derecho se encuentra recogido en el art. 10 de su Protocolo Adicional sobre DESC o “Protocolo de San Salvador”, en el cual se le otorga un carácter de “bien jurídico público” y define los aspectos esenciales de materialización que incluye a la inmunización universal, la asistencia primaria, tratamientos a enfermedades infecciosas y endémicas.

Asimismo, concibe importante la provisión de servicios de salud a toda persona en la jurisdicción del Estado en los que destaca personas vulnerables y grupos poblacionales en riesgo. La Corte IDH también ha mencionado que este derecho es evolutivo, por tanto su interpretación debe ir acorde con el momento en que esta se realiza de acuerdo con la Opinión Consultiva del 14 de julio de 1989.

Por su parte, la CIDH configuró una instancia de promoción y protección asociada a los DESC conocida como Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). Allí, se han tratado temáticas específicas sobre acceso a la justicia en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, así como aspectos en el ámbito de la salud para las mujeres. La efectividad de la aplicación de estos instrumentos dependerá de los Estados en el marco de las obligaciones adquiridas, pero también en el reconocimiento pleno de derechos que integran el núcleo de los derechos humanos donde la salud, el trabajo y la educación son primordiales.

10. Colombia y los tratados internacionales

En razón a lo anterior, es preciso mencionar que la República de Colombia reconoce el carácter universal e inalienable de los derechos humanos en concordancia con los tratados internacionales. En el artículo 5 de la Constitución Política “se reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”. Asimismo, se da un reconocimiento de los principios del derecho internacional (art. 9) los cuales, se afirman en el Artículo 93:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Constitución Política, 1991).

Colombia es firmante de los pactos más no del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sin embargo, no lo exime de responsabilidad. En este sentido, el carácter legal de los tratados en el país responde a un criterio supra legal, es decir, no poseen una capacidad para modificar el orden jurídico interno, pero prevalecen sobre las leyes internas. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-225/95 ratifica que en Colombia las normas de derechos humanos son válidas en todo momento

y forman parte automática del orden interno según lo previsto en el bloque de constitucionalidad, donde no necesariamente las normas o principios están contenidos explícitamente en el ordenamiento constitucional.

A razón de esto, el órgano constitucional ha concebido la supremacía de la Constitución y la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos como igualitarios en cuanto a jerarquía y de aplicación normativa interna (Uprimny, 2005). Por tanto, es necesaria una armonización interna de las leyes internas o la adopción de nuevas disposiciones que respondan a los valores contenidos en los tratados a fin de evitar que estos, especialmente los que competen a derechos humanos sean nombrados inconstitucionales, derogados o modificados posterior a su ratificación (Henderson, 2004: 79).

La armonización de las normativas internas según los postulados de los tratados no solo permitiría un reconocimiento de sus valores, sino también del aseguramiento de las garantías que todo Estado debe proporcionar a las personas y grupos en virtud de su dignidad humana. De esta se derivan también su titularidad como objeto de protección, autonomía, integridad y condiciones de vida justas.

Particularmente, los DESC resaltan derechos fundamentales en materia de específicas cuya protección está determinada por principios universales. Así, los derechos económicos, sociales y culturales responden a prerrogativas como la salud, la educación, el trabajo o la vivienda. A su vez, también se incluyen los que responden a una protección plena que pueden ser judicializables y no solo a un servicio prestacional que aplique a los ciudadanos y no ciudadanos en los territorios de acogida o tránsito, en referencia a los flujos migratorios. Al ser un marco de protección internacional, los instrumentos regionales también los han tomado como punto de partida para el desarrollo de nuevas herramientas o mecanismos de reconocimiento y exigibilidad de los derechos. En el caso de las Américas han sido la CIDH y la Corte IDH los órganos principales de desarrollo de los DESC en la región incluyendo la temática de movilidad humana.

11. La salud en Colombia

La salud es un derecho fundamental asociado a la vida cuya subjetividad no está limitada exclusivamente a una norma sino a su carácter irrenunciable e inalienable. En el caso del Estado Colombiano, la Constitución Política en su art. 44, donde se concibe a la salud como un derecho fundamental, y en el art. 49, como un tipo servicio público cuyo acceso, promoción y protección está destinado a todas las personas de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Respecto a este último artículo, además queda establecido el modelo de descentralización en los servicios de salud donde se admite la participación privada y pública mientras que la seguridad social se consolida como obligatoria a partir de procesos de afiliación a regímenes de salud (art. 48).

Con relación a lo mencionado, el andamiaje jurídico en términos de salud en Colombia está establecido en la Ley 100 de 1993, donde se estructura lo relativo a los sistemas de aseguramiento integrado incluyendo los fundamentos

del derecho a la salud a partir del Plan Obligatorio de Aseguramiento a la Salud (POS). Allí, confluyen sistema de aseguramiento privado y público siendo entonces la eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación los fundamentos rectores de la atención, promoción y asistencia en salud (art. 2). No obstante, las disparidades presentes entre los regímenes subsidiados y contributivos generaron condiciones de desigualdad y acceso oportuno permitiendo el desarrollo de jurisprudencia específica por parte de la Corte Constitucional. Desde 1995, las sentencias de este órgano han resaltado la importancia de la coxidad de la salud con la dignidad humana.

Si bien en el año 1997 se admite que este es un derecho que requiere la adopción de medidas progresivas para su materialización, desde los años 2000 ha ido desarrollando argumentos doctrinales esenciales para la protección y goce efectivo de este derecho. Algunas de las sentencias que han sido claves en la evolución del concepto se incluyen en la Tabla 3.

Tabla 3. Referencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional Colombiana

Sentencia	Año	Referencia
Sentencia T-487	1992	La salud y la vida como derechos conexos
Sentencia T-491	1992	Principio de coxidad en la salud
Sentencia T-535	1999	Derecho a la salud como autónomo en poblaciones específicas
Sentencia T-307	2006	Derecho a la salud como fundamental
Sentencia C-811	2007	Derecho a la salud como autónomo
Sentencia C-463	2008	Derecho a la seguridad social en salud como fundamental
Sentencia T-760	2008	Derecho a la salud como fundamental

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de León (2013).

La Corte Constitucional se ha ido manifestando de manera constante frente a la temática de la salud a partir del análisis de las tutelas o recursos de exigibilidad de derechos fundamentales frente a los vacíos de protección causados por la Ley 100. El sistema de esta ley “tendió a limitarse a ser un mecanismo de aseguramiento del riesgo financiero de las familias frente a la enfermedad, con lo cual se olvidó que [...] el derecho a la salud no se restringe al derecho a la atención médica frente a la enfermedad, sino que es más amplio” (Procuraduría General de la Nación, 2008: 7).

Al respecto, el órgano contralor refiere que este derecho deberá responder de manera integral a la asistencia, pero además a la salud pública. Frente a estas conjeturas se aplicaron algunas reformas a partir de la Ley 71 de 2001 y la Ley 1122 de 2007, donde se asignan competencias para la definición de los planes nacionales de salud pública. En 2011 se reformaron los modelos de acceso a la seguridad social en Colombia a partir de la Ley 1438. Allí, se manifestó la universalidad en los procesos de afiliación a los regímenes de salud subsidiada y contributiva. Este documento es de particular importancia porque exalta la situación de

indocumentación como una de las problemáticas que podrían afectar el acceso a salud, aunque no guarda relación con la situación de migración es un precedente jurídico.

Sin embargo, los cambios más evidentes en lo que respecta a la salud como derecho fundamental y de primera línea se encuentran recogidos en la Ley Estatutaria o Ley 1751 de 2015. A partir de la última, se decreta la salud como un “derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo” (art.2). Su aplicabilidad debe ir acorde al disfrute del derecho pleno, la adopción de medidas y formulación de políticas públicas que propugnen la igualdad y los términos de accesibilidad, disponibilidad, calidad e incluso la “interculturalidad” como parte del “esfuerzo deliberado por construir mecanismos que integren tales diferencias en la salud” (art. 6 apartado K). En esta norma, las mujeres son objeto de especial protección bajo la perspectiva de género, extendiendo la posibilidad de las atenciones en urgencias sin una exigibilidad de documento o pago previo, admite una mejor calidad en cuanto a las atenciones y sustenta la participación y prevención en materia de salud como necesaria para evitar obstaculizaciones al derecho.

Respecto a los sistemas de aseguramiento social, tanto en el régimen subsidiado como contributivo, el acceso a la afiliación y al préstamo de servicios de salud están asociados a la permanencia regular en el territorio. En este sentido, todas las personas extranjeras deben presentar un documento de identidad válido. Al respecto, el Decreto 780 (2016) deja en claro que si bien cualquier extranjero puede acceder a la protección social de salud “todos los procesos de afiliación a los servicios de salud de los no nacionales requiere la tenencia de un documento como cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda, para los extranjeros” (2.1.3.5). En el caso de la migración venezolana esta solicitud ha generado barreras importantes de accesibilidad debido a que gran parte de la población ha ingresado de forma irregular al territorio colombiano.

Por su parte, el crecimiento de necesidades de acceso a la salud de personas migrantes venezolanas estableció nuevos retos a un sistema que ya contaba con falencias presupuestarias y de calidad en la atención. Por esta razón, se emite el Decreto 966 de 2017, donde se asigna a las entidades territoriales la obligatoriedad de cubrir los costos derivados de los grupos poblacionales sin capacidad de pago e incluso cuando estos provengan de países fronterizos a Colombia (art. 2.9.2.6.1).

De igual forma, las personas regulares en el país con algún tipo de documentación temporal de permanencia presentaron vacíos en términos de afiliación porque las entidades de salud y aseguradoras no reconocían los documentos como válidas. Por ello, se amplió la afiliación a todos y todas las personas que fueran titulares de permisos especiales de permanencia a partir de la vigencia de la Resolución 3015 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y el art. 7. del Decreto 1288 de 2018 donde se admitió la validez de identificación de este documento ante el Sistema de Protección Social.

A pesar de la evolución de la normativa interna, la Corte Constitucional Colombiana ha atendido los compromisos internacionales en materia de

protección. Esta, ha reconocido a los derechos de las poblaciones vulnerables, particularmente los migrantes irregulares quienes son sujetos de especial derecho y, por tanto, de protección debido a las vulnerabilidades con las que ingresan al país y las barreras de regularización interna.

Ante la situación de irregularidad migratoria y necesidad de acceso a servicios de salud, la Corte emite la Sentencia T-705 de 2017 donde se establece un hito en el proceso de “cubrimiento universal y los deberes de las entidades territoriales” frente a esta población. La jurisprudencia de la Corte ha respondido de manera paulatina a las necesidades de acceso a servicios de salud con el objetivo de garantizar la cobertura a servicios de salud y salud sexual y reproductiva a personas migrantes provenientes de Venezuela sin documentación migratoria y/o afiliación a los sistemas de seguridad social.

Por su parte, la Sentencia T-210/18 admitió la universalidad del derecho a la salud como obligación mínima del Estado Colombiano en arreglo a los pactos, así como la posibilidad de acceder a servicios de salud y afiliación de personas con condición migratoria irregular bajo ciertas limitaciones. Este documento es el único que sustenta la posibilidad de acceso a servicios de salud en emergencias y atención primaria. No obstante, las condiciones de accesibilidad de los migrantes, en especial de las mujeres, ameritan una ampliación de los mecanismos de acceso, puesto que para 2019 se estimaba que

cuarenta y un por ciento de las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas reportaron no tener acceso a servicios de salud, puesto [...] quiénes tienen estatus irregular acuden en un porcentaje muy bajo, lo que se puede vincular al miedo de ser acosadas, no atendidas debidamente, o porque desconocen sus derechos (OIM, 2021: 1-2).

Por su parte, la Sentencia T – 025/19 concluyó que las entidades prestadoras de salud deben garantizar los trámites para el acceso a servicios de salud de pacientes o personas en condición irregular en concordancia con los principios de la no discriminación en el trato diferenciado, lo cual puede profundizar situaciones de exclusión, debido a su estatus migratorio. Frente a la ausencia de una documentación y la admisibilidad de las urgencias, según la Ley Estatutaria, las personas migrantes venezolanas irregulares tienen derecho a solicitar la prestación de asistencia y atención en urgencias siempre y cuando cumpla con los postulados relativos a riesgos de vida o necesidades inmediatas de atención a fin de disminuir riesgos de invalidez o muerte.

Con relación a esto, la Sentencia T-452/19 de la Corte adoptó postulados de protección internacional y nacional de derechos fundamentales frente al desconocimiento del derecho a la salud a los extranjeros irregulares en el territorio. Estas últimas sentencias buscaron ampliar una gama de servicios vinculados a la salud pública, garantizar un mejor acceso a la salud a partir de la atención mínima vital por urgencias y dar reconocimiento universal al derecho a la salud que tienen todas las personas indistintamente de su estatus migratorio en el país. Sin embargo, aún persisten barreras en el acceso, la disponibilidad, calidad y protección a la salud preventiva, primaria y especialidad debido a la ausencia de afiliaciones al sistema de salud pues solo el 21,94% de

los migrantes con regularización tienen afiliación a seguridad social y salud (Profamilia, 2020).

Frente a estos vacíos de protección mínima, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió en 2020 un amparo de acceso a la salud que cobijó a los niños, niñas y adolescentes en condición migratoria irregular, así como a la población vulnerable migrante. A través del Decreto 064 fue posible la inclusión al régimen subsidiado de la población migrante venezolana no asegurada. No obstante, en el art. 2.1.5.1 apartado 5 se establece que “los migrantes venezolanos afiliados deberán acreditar su permanencia en el país”. En este sentido, se supeditaba de manera expresa el acceso a la afiliación a servicios de salud a la tenencia de una documentación migratoria, la cual no responde a las condiciones de ingreso, tránsito y permanencia característica de los flujos migratorios provenientes de Venezuela.

En la mayoría de los casos, los ingresos irregulares se han dado por la falta de documentación internacional y por las fluctuaciones en la apertura o cierre unilateral de los pasos fronterizos legítimos. Según la Revista Semana (2020) miles de migrantes venezolanos ingresan a Colombia de manera irregular a través de “trochas” o pasos fronterizos irregulares, donde confluyen, además, grupos criminales, actividades de contrabando y presencia de grupos paramilitares.

Muchas de las personas que ingresan de esta manera no solo son víctimas de peligros a su seguridad e integridad que profundizan las vulnerabilidades de tipo económica, social y diferencial, en especial las mujeres, quienes ya representan un 50,2% del total de la población migrante en Colombia entre 2014 y 2021 de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional Estadístico (2021). La relación entre la migración y el derecho a la salud para grupos poblacionales es particularmente compleja cuando la movilización resalta vulnerabilidades de género que podrían fomentar escenarios de inequidad en cuanto al acceso a derechos diferenciados establecidos en el marco regulatorio de derechos humanos para las mujeres.

12. Las mujeres migrantes y el acceso a la salud

Con respecto a la temática de salud a mujeres, la CEDAW es el único instrumento internacional que establece mecanismos de protección para la salvaguardia de los derechos de las mujeres en el marco de la maternidad, planificación familiar, la asistencia médica y servicios asociados a la lactancia. Esta información se desarrolló en la Recomendación General N.º 24 sobre “la mujer y salud”, donde se revalida la importancia del bienestar de las mujeres el artículo 12 de la Convención respecto a la no discriminación en el acceso a la salud, atención médica y servicios asociados a la reproducción y salud sexual.

Asimismo, reitera la obligación de los estados a la adopción de medidas para evitar obstáculos a la atención médica de forma digna, oportuna y asequible en especial a los grupos de mujeres con vulnerabilidades, entre ellas el desplazamiento (apartado 25). La CIDH ha planteado también otros estándares no vinculantes, pero con importancia en la región en materia de derechos de las mujeres.

En general el derecho a la salud de las mujeres según los estándares internacionales se ha asociado a los servicios de salud materna. Particularmente, la CIDH ha redactado el informe sobre “Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de Derechos Humanos” (2010) relativo a la integralidad y vida digna de las mujeres de la región en el marco del goce efectivo a derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, el documento sobre “Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de Derechos Humanos” (2011) establece observaciones relativas a la promoción del acceso y reducción de las barreras en temas de derechos sexuales y reproductivos de grupos marginados a causa de algún tipo de discriminación fundada en la raza, etnia u origen nacional.

A pesar de que el derecho a la salud es fundamental y se trata de manera generalizada sin una diferenciación asociada al género, la Declaración de Beijing y Plataforma de Acción (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), donde se enmarca la salud femenina, no establecen obligaciones. Sin embargo, ambos crean compromisos para el reconocimiento de los derechos de las mujeres y niñas a partir de la adopción de políticas y cambios sistémicos que promuevan la igualdad de género partiendo de la igualdad en el acceso a servicios de salud de la mujer. De igual manera, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 incluye a las mujeres como sujetos de especial interés en torno a las políticas de salud y prevención, igualdad de género y empoderamiento femenino.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible “Hábitat III” de 2015 se incluyen lineamientos vinculados al diseño de políticas públicas en los entornos urbanos para reducir las vulnerabilidades de las poblaciones más afectadas. Entre ellas se incluyen los migrantes y las mujeres con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de vida y por tanto, del acceso a derechos tales como la salud, la vivienda y otros espacios que propicien mejores desarrollos urbanos en el marco de la integración. En el caso de Colombia, desde 2017 ha contado con un sistema de vigilancia epidemiológica que ha permitido conocer a partir de registros individuales las condiciones o intereses de salud pública con las que llegan los migrantes a los centros hospitalarios nacionales (Profamilia, 2020).

Asimismo, el país cuenta con una Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (PNSDSDR). Esta considera a la salud femenina en el marco de la protección a la salud pública como parte del proceso reivindicativo y de reconocimiento del género como una “dimensión prioritaria para las acciones en salud pública [...] como una condición esencialmente humana que compromete al individuo a lo largo de todos los momentos del ciclo vital” (PNSDSDR, 2014: 15) de cualquier persona sin exclusión por su orientación sexual e identidad de género, origen, raza, edad, cultura, entre otros.

El documento incluye grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo, las personas en situación de movilidad humana quienes presentan limitaciones considerables para el disfrute efectivo de sus derechos. Frente a lo mencionado, “la nueva Política se dirige a la totalidad de los habitantes del territorio nacional, independientemente de sus circunstancias de diversidad, armonizada con los enfoques de derechos, género, diferencial,

entre otros, dentro de un modelo de Determinantes Sociales de la Salud” (PNSDSDR, 2014: 20) que permite el abordaje integral en torno a las identidades e intereses de los grupos sociales.

En lo que respecta a las mujeres migrantes, Profamilia (2020) ha realizado un importante relevamiento de información de las poblaciones migrantes residentes o en tránsito en distintas ciudades de Colombia. Entre ellas incluye a Bogotá, donde existe una apremiante necesidad de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (detección y atención a ETS, salud materna, anticonceptivos y rutas de atención a emergencias asociadas) porque hay una disponibilidad limitada de atención fuera de los servicios de afiliación establecida.

Para responder a los criterios de inclusión de la política nacional, se ha desarrollado nueva jurisprudencia de la Corte Constitucional que abarca lo relativo al acceso a servicios de salud para la población migrante proveniente de Venezuela. Entre ellas se incluye la Sentencia T-074/19, que da un reconocimiento de las mujeres migrantes irregulares como sujetos de derecho con capacidad de acceder a servicios de salud en situación de urgencia.

No obstante, la situación a nivel interno respecto a las necesidades insatisfechas se relaciona en gran medida con la condición migratoria irregular o en el caso de ser migrantes regulares existen barreras en cuanto a los sistemas de aseguramiento en salud y desencadenantes socioeconómicos relevantes afines a la empleabilidad y educación. Ante este panorama de barreras para la regularización e inserción laboral formal han creado asimetrías de acceso a otros derechos tales como la salud, ya que el sistema de aseguramiento prevé la documentación permanente para el ingreso a los servicios de atención.

Frente a este tipo de necesidades complejas, los tratados en derechos humanos juegan un papel trascendental en el reconocimiento de la universalidad como principio inherente del que “emana de la dignidad humana” (Nikken, 2010: 55). Allí, la indivisibilidad se refiere al reconocimiento de los derechos de forma interdependiente, la obligatoriedad en cuanto al cumplimiento por los Estados y el carácter irreversible e irrenunciable frente a las limitaciones de estos por los gobiernos.

Al ser la migración un fenómeno multicausal se hace apremiante vislumbrar acciones diferenciadas que respondan no solo a las necesidades, sino también a las transformaciones en cuanto a la perspectiva de derechos de grupos poblacionales con vulnerabilidades estructurales que pueden profundizar en los países de acogida con políticas migratorias restrictivas. Asimismo, la obligatoriedad en el cumplimiento al acceso a servicios esenciales de atención en salud son garantía para el disfrute y bienestar de otros derechos. Sin embargo, estos pueden verse amenazados por las distintas barreras en los entes institucionales, la desinformación y la incapacidad de adoptar los lineamientos de política pública que respondan a los estándares de protección asociados a la migración y con particular interés en las mujeres quienes pueden enfrentar episodios de exclusión social al buscar satisfacer sus necesidades.

LAS VENEZOLANAS EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA COLOMBIA

“La idea de la inmigración femenina como dependiente de la masculina se apoya en un estereotipo muy consolidado, según el cual el hombre es más móvil geográficamente”.
Dolores Juliano, 2007

En este apartado nos proponemos analizar la feminización de la migración de los flujos migratorios venezolanos hacia la región y Colombia. Para ello, se caracterizarán, de manera breve, las condiciones que influyen en el contexto de las migraciones femeninas a nivel mundial y regional. Asimismo, abordaremos los cambios en los roles de género dentro de los contextos de movilidad humana de las mujeres venezolanas en Colombia. Por último, contemplaremos a través de los instrumentos de recolección de datos las barreras o factores condicionantes de la accesibilidad al derecho a salud de las mujeres migrantes trabajadoras informales provenientes de Venezuela que residen en Bogotá.

1. La migración femenina

En buena parte de los movimientos transfronterizos o desplazamientos internos es posible evidenciar la creciente presencia de las mujeres. Esto debido al desarrollo de nuevos factores asociados a demandas selectivas en los mercados de trabajo, cambios en los roles de género en los países de origen o por el surgimiento de mayores prácticas económicas asociadas a la comercialización destinada al trabajo doméstico (Carling, 2005) y otras formas de explotación o trata.

Con relación a lo anterior, la presencia de las mujeres en los flujos migratorios se ha enmarcado en la noción de feminización de la migración. Esta categoría de análisis tiene como fin visibilizar la perspectiva de género como matriz interdependiente presente en las estructuras sociales, experiencias, procesos y complejidades económicas, culturales y sociales que confluyen en la migración. Por tanto, este concepto no indica la supremacía de las mujeres en los flujos migratorios, sino más bien expresa el creciente reconocimiento de la participación económica y social de las mujeres desde una posición activa. A su vez, también expresa la necesidad de exponer sus capacidades de decisión a la hora de desplazarse individualmente o con su familia lo que se sustentan en las transformaciones de las relaciones y roles de género.

La adopción de la perspectiva de género en los análisis migratorios también se ha ido complementando con la evolución de los mercados de trabajo, las nuevas modalidades de redes transnacionales y el surgimiento de formas de

reunificación familiar donde la mujer se le reconoce su proyecto migratorio propio y no desde una visión de meras seguidoras de su contraparte masculina (Gregorio s.f; Martínez, 2007). Con relación a lo anterior, el “gender blind” o invisibilización de las mujeres en los estudios migratorios tuvo una mayor preeminencia hasta mediados de los años 1970. Entonces, la expansión del movimiento feminista global devenido de la liberación femenina y la significativa aparición de la mujer como categoría de estudio esencial y universal no anacrónica (Martínez, 2014) en las ciencias sociales visibilizó a las mujeres en la migración.

En consecuencia, la categoría de género trata de desmitificar la idea de homogeneización fundada en la neutralidad de género donde las mujeres solo pueden migrar con sus parejas o familiares. Con ello, se reivindica su presencia desde una mirada que contempla las experiencias migratorias propias, las situaciones de desigualdad e inequidad impuestas por el paradigma patriarcal, las relaciones de poder, las dinámicas de hogar, las redes de cuidado y otros aspectos medidos por la condición de género (González y Delgado, 2015).

Con el paso del tiempo, la adopción de una perspectiva de género en la migración también ha permitido extender el marco conceptual y teórico fuera del constructo patriarcal que distingue y asigna roles bajo una lógica binaria donde los hombres y las mujeres representan dinámicas contrapuestas. Al respecto, podemos mencionar como ejemplo los roles sujetos a condiciones tales como: “activo/pasivo, proveedor/ama de casa, público/privado, cultura/naturaleza, razonable/emocional, competitivo/compasiva” (Martínez, 2014: 130) las cuales generan, relaciones de poder estereotipos y subjetividades dominantes.

Desde este punto de vista, es necesario mencionar que el sexo supone una condición biológica que está asociada a la reproducción y al cuerpo, el cual es una expresión anatómica que no siempre responde a los comportamientos socialmente relacionados con el sexo biológico. En este sentido, “el género no es entonces la interpretación cultural que se hace de la diferencia sexual, sino la repetición obligatoria de normas que en un contexto histórico y cultural específico determinan lo que se entiende por masculino y femenino” (Butler, 2007 citado en Sáenz *et al.*, 2016: 87). Es decir, que el género puede responder a componentes simbólicos de carácter temporal, los cuales al transformarse por la aparición de dinámicas de repetición social diferente podría asignar nuevas identificaciones con respecto al papel que cumplen las mujeres y los hombres en las relaciones de poder y los roles de género.

Al respecto, la migración es un factor que pone en relieve los cambios en las dinámicas históricas de género porque desafía los conceptos tradicionales sujetos a la experiencia masculina asociada al trabajo y la producción, creando nuevos espacios de reconocimiento para las mujeres quienes, “han transformado las tendencias, se han reconfigurado, situándose con un papel activo en el desarrollo global, lo cual permite hacer una diferenciación sustancial en el efecto de las migraciones desde una perspectiva de género”(Palacios, 2016: 151). Esto ha conllevado a que los sistemas de sexo-género sea analizados no desde la diferenciación del sexo, sino desde aspectos estructurales de tipo económico, de cuidado transnacional y nuevas subjetividades.

Estos aspectos se relacionan a factores como la autonomía económica y los cambios en el posicionamiento al interior del hogar “porque, objetivamente, la mujer migrante amplía considerablemente su espacio de indicaciones y decisiones con relación a los demás miembros de su familia [...] en suma, ha adquirido nuevas dimensiones, al haberla situado como una muy importante proveedora de recursos y bienes, cuando no la única, de su familia” (Unda y Alvarado, 2012: 596).

Así, la modificación de las relaciones socio familiares está marcada por el hecho migratorio. En gran medida también lo está por el factor económico asociado al desarrollo, las remesas, la segmentación del mercado y las redes de cuidado como nuevas dinámicas que implican un cambio de rol en todo el ciclo migratorio, es decir, antes de salir del país, en el tránsito y la permanencia. Ha sido este mismo proceso de cambio lo que ha permitido que las migraciones femeninas no solo sean abordadas desde un paradigma económico centrado únicamente en las remesas, sino también en un conjunto de condiciones estructurales desde el origen asociadas al desempleo, acceso a servicios y derechos que pudieran denotar procesos de movilidad donde la mujer asume un rol autónomo o, por el contrario, como una proveedora que sostiene su propia precariedad productiva.

Al respecto, Saskia Sassen (2003) considera que alcanzar —o no— un rol autónomo no siempre dependerá de la mujer que migra, sino de los procesos de globalización. Allí, la expansión económica puede ser ventajosa para el imaginario de las remesas como mecanismos de renta y desarrollo, mientras paralelamente dan surgimiento a las “contra geografías de la globalización”. Es decir, circuitos singulares o estructuras más laxas de empleabilidad y desarrollo que son ventajosos en contextos transfronterizos debido al grado de informalidad que puede acarrear. Esta perspectiva también evoca cómo los centros económicos dan espacio para la invisibilización y la consecuente inserción en mercados informales de trabajo, donde “el uso de mujeres extranjeras cubre una amplia gama, en crecimiento, de sectores económicos, algunos ilegales e ilícitos —como por ejemplo la prostitución—, otros legales, sectores altamente regulados como la enfermería” (Sassen, 2003: 54) que en últimas supone una forma de sustento de un sistema dominante a costa de las mujeres.

La visión economicista en la lectura de las migraciones femeninas también es representativa cuando se habla del cambio de roles surgidos de las condiciones económicas presentes en los países “pobres” porque ante la merma de empleo para los hombres estos no pueden redimir su papel de proveedores económicos. Esto “aumenta la presión sobre las mujeres para buscar nuevas estrategias de supervivencia familiar” (Paiewonsky, 2009: 4). Este aspecto es crucial, ya que los factores de empuje de la migración femenina también transforman las cadenas de cuidado y perspectivas de la feminización de la pobreza.

La exaltación al cuidado también ha sido analizada dentro de los estudios migratorios femeninos, principalmente porque de manera tradicional el papel de la mujer ha generado representaciones familiares del sacrificio asociado a la producción y administración del dinero. En contextos migratorios, estos resaltan “el rol decisivo de la mujer-madre [...] pasando de un miembro de familia con opinión influyente a actor protagónico” (Unda y Delgado, 2012: 599), ya que el cuidado

ahora se relaciona a la provisión mercantil que genera nuevos lazos y sostiene las redes familiares en los países de origen y permanencia.

Para Pérez (2009), los cuidados son un apéndice de la economía global a pesar de que siguen asociándose al ámbito privado del hogar. Hoy en día, los cuidados son una dimensión dentro de la migración donde confluyen personas que se mueven por el trabajo y otras que demandan la provisión de servicios de cuidado. Al ser el cuidado una esfera que tradicionalmente ha sido asociada a las mujeres, también tendría implicada la división sexual del trabajo que a su vez hace intersección con otros elementos de acuerdo con la raza, etnia, edad, procedencia e incluso estatus migratorio.

Por su parte, la internacionalización de las cadenas de cuidado conforma concretamente una cara de la feminización de las migraciones, pues a menudo las mujeres que salen de su hogar deben sostenerse cotidianamente. Además, deben velar por el mantenimiento de vínculos para la gestión del bien familiar tanto económica como emocionalmente sin que medie un contacto físico. Entre tanto “las cadenas globales de cuidados implican siempre el cambio de una modalidad de atención basada en la co-presencia a otra que enfatiza la provisión de recursos financieros” (Pérez, 2009: 9).

A la par de las consideraciones económicas ligadas al surgimiento de nuevos mercados laborales, las cadenas de cuidado también se insertan las transformaciones de género a partir de las subjetividades y experiencias donde la perspectiva de género permite el análisis de estructuras a nivel micro, meso y macro. Es decir, desde los procesos individuales (dinámicas del hogar, roles, estereotipos, relaciones de poder) pasando por la estructura intermedia donde se sitúan los mercados laborales, la división del trabajo por sexo y las condiciones de empleabilidad hasta llegar al nivel más general asociado a la estructura económica íntimamente ligada a las desigualdades del desarrollo que afecta el origen, tránsito y permanencia (Pérez, Paiewonsky y García, 2008).

Estas subjetividades guardan relación con las condiciones autonómicas y personales que viven las mujeres o grupos de mujeres que desde la feminización de la migración puede abordarse desde la inequidad en los países de origen como en las condiciones de inserción en los países de tránsito y permanencias devenidas de otras expectativas diferentes a la económica y al cuidado. Estas visiones están direccionadas a reconocer otras fuentes de agencia y motivación de las mujeres que habitualmente son ignoradas, porque se enmarcan en un proyecto individual como contraparte al proyecto del hogar. Esto se da sobre todo en la búsqueda de oportunidades de desarrollo humano, del deseo de exponer una identidad de género diversa, o conformar hogares no tradicionales o simplemente un deseo de mayor libertad individual, sexual y social.

En resumen, la feminización de las migraciones como matriz de análisis en un modelo que permite en parte la reivindicación y en otras el reconocimiento de una gama de factores que pueden tener implicancia en el desarrollo de nuestras formas de desigualdad o estigmatización. En este sentido, se trata o de “sustituir a las intervenciones que ven a la población migrante como mera receptora pasiva de las intervenciones o simple víctima de los procesos” (Pérez, Paiewonsky y

García, 2008: 28) a una visión de actor activo en el desarrollo del cual no solo se benefician, sino que pueden transformarlo y construirlo sin que esto constituya un proceso de instrumentalización.

Así, la inclusión de la categoría de género como componente de los estudios migratorios ha enfatizado la necesidad de ampliar los aportes teóricos en pro del reconocimiento de las mujeres como sujetos independientes dentro de los procesos migratorios. También se da en la necesidad de dar un papel activo y no pasivo en la migración debido a que esto puede efectivamente profundizar o generar nuevas situaciones de desigualdad.

2. Migraciones femeninas globales y latinoamericanas

La región ha sido foco de grandes y continuos desplazamientos con impactos diferenciados en cada población pues la esperanza de una mejor vida no siempre reporta los beneficios esperados en los territorios de acogida. Como hemos mencionado, las mujeres y las niñas al ser una población vulnerabilizada en general suelen enfrentarse a procesos de tránsito y acogida complejos, sobre todo cuando su condición migratoria es irregular.

A escala mundial el desplazamiento de las mujeres ha sido considerable desde mediados de los años 2000 el número de las féminas ha sido duplicado (Zlotnik, 2003). Con relación a esto, el informe sobre las migraciones en el mundo propuesto por la OIM (2020), revela que para 2019 un 3,5% de la población mundial es migrante, de los cuales el 48% representa a las mujeres y se ubican en países de la región o fuera de esta.

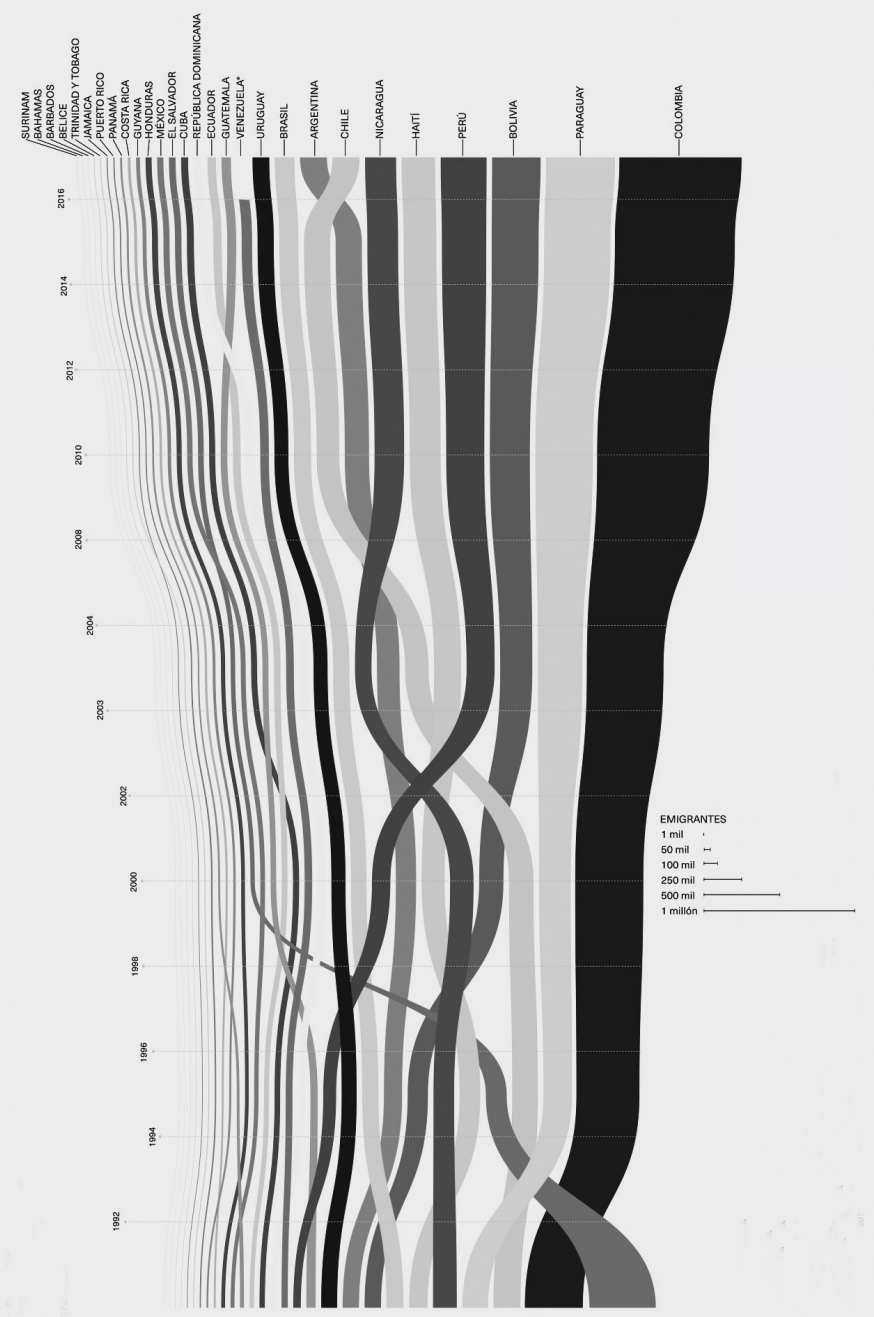
América Latina, a diferencia de otros continentes, muestra una mayor tendencia a la migración internacional e intrarregional:

mientras que la mayoría de los migrantes internacionales nacidos en África, Asia y Europa residen dentro de sus regiones natales, la mayor parte de los migrantes de América Latina y el Caribe y América del Norte residen fuera de las regiones en que nacieron (OIM, 2020: 6).

Esto puede estar vinculado con las transformaciones económicas en términos de desarrollo, la pobreza, el desempleo e incluso los efectos de la política neoliberal a partir de los años 90 (Magliano y Domenach, 2003). También está relacionado con las constantes turbulencias que se viven en términos políticos, donde los desplazamientos “se relacionaron con los procesos mayores de industrialización, urbanización y transformación de la agricultura” (Crosa, 2015) propuesta por la economía a escala mundial.

Los corredores migratorios de la región particularmente se dan las migraciones se dan hacia los Estados Unidos, esto es preponderante en los países de Centroamérica como El Salvador, Guatemala, Honduras, pero, además, de Colombia, Ecuador, Brasil y Perú. Sin embargo, con la ampliación de las crisis humanitarias en Venezuela un nuevo flujo intrarregional ha cobrado importancia en la región andina y del cono sur. De acuerdo con Vera y Aldler (2020), las estimaciones del stock de migraciones de Naciones Unidas de 2017 revelan que Paraguay, Bolivia, Uruguay son los países destacados de la región con mayor

Gráfico 2. Stock de emigración intrarregional por países de LAC



Fuente: Vera y Adler, 2020: 166-167.

emigración regional, mientras que Colombia y México con primacía de emigración local y global. A su vez, Colombia se sitúa como principal receptor, como lo muestra el gráfico incluido de Vera y Adler (2020).

Actualmente, estos autores consideran que las migraciones intrarregionales son más destacadas, aproximadamente el 70% de los migrantes van a ciudades entre países limítrofes. Luego entre 2017 y 2018, los conteos de OIM-UN evidencian un crecimiento en las migraciones de personas venezolanas al Cono sur, es decir, hacia Perú, Argentina, Brasil, Ecuador, Chile.

Por su parte, el aumento de la participación femenina responde no solo a una serie de razones imperiosas con “significados profundos, no unívocos y de muchos componentes objetivos y subjetivos” (Martínez, 2003: 19) sino, también a la visibilización de la cuestión de género en las agendas políticas. Con relación a esto, entre 2015 a 2017 el incremento de la migración independiente de las mujeres ha sido preponderante en los escenarios laborales, pasando de 66.6 millones a 68 millones de trabajadoras migrantes femeninas (OIM, 2020). Esto refleja un cambio importante en el rol de la mujer dentro de la trayectoria migratoria pues evidencia una doble presencia la del trabajo productivo y la reproducción operando en ámbitos determinados como disímiles y separados (Balbo, 2008 citado por Magliano, 2013).

Entre tanto, en América Latina “se ha verificado una feminización de las migraciones, las que responden a la oferta laboral ofrecida por una cadena global de ciertas ciudades de alta renta, que demandan estos servicios y que responden al nivel de flujo migratorio con una división sexual de trabajo asociada al género” (Acuña, 2011 citado en Vera y Adler, 2020: 151). Esta construcción reservada sobre el trabajo es una modalidad creciente con una carga social y cultural donde las mujeres migrantes tienden a ocupar espacios desiguales de inserción laboral preferiblemente aquellos que son rechazados por la población de acogida.

Esta especie de ocupación dentro de nichos laborales marginalizados en las sociedades de acogida es lo que Sassen (2003) llama “circuito alternativo de supervivencia”. Lo utiliza para hacer referencia a los modelos de inserción laboral precarizados donde las mujeres migrantes desempeñan tareas en el comercio informal, industria sexual, tareas domésticos o de cuidado cuyas remuneraciones también se encuentran en estándares inferiores al igual que las garantías legales y la aspiración social (Paiewonsky, 2009).

Los trabajos para mujeres o actividades femeninas, como lo llama Boyd y Greco (2003), responden a preconceptos fundados en la dependencia de una mujer a un hombre en su trayectoria migratoria, lo cual reduce su reconocimiento y titularidad ante sus derechos y, además, profundiza la jerarquización de género del mercado laboral. Este tipo de aproximaciones podría explicarse a razón de enfoque de interseccional donde el género no es el único elemento de análisis, sino un factor de convergencia junto a sistemas de dominación de raza, etnia, clase que se entrelazan y generan un “acatamiento interseccional”. Es decir, un modelo de subordinación que “con frecuencia es la consecuencia de la imposición de una carga que interactúa con las vulnerabilidades preexistentes para crear otra dimensión de desempoderamiento” (Crenshaw, 1991: 1249).

No obstante, este enfoque ha sido arduamente debatido desde perspectivas poscolonialistas quienes abogan por la adopción de una visión de género amplia donde “la mujer” no es una categoría homogénea ni las condiciones de género y raza son las únicas presentes en la complejidad de los procesos migratorios, puesto que acarrearía visiones sesgadas o respuestas parciales (Guzmán, 2011).

Por ello, es necesario considerar que las condiciones del contexto pueden conllevar a que las mujeres experimenten o no situaciones de privilegio o subordinación en momentos determinados de su proceso migratorio en dimensiones como “la sexualidad, la edad o la generación, las discapacidades, la nacionalidad o el idioma materno, que producen diferentes tipos de desigualdades sociales” (Ciurlo, 2015: 59). Las cuales son replicadas en los países de acogida por las posibles estructuras patriarcales que orillan a la pasividad de las mujeres o institucionalizan las condiciones de desigualdad a partir de la negación o trabas ante el goce efectivo de sus derechos.

Precisamente, abordar la migración femenina desde la interseccionalidad nos da un mejor acercamiento a la feminización porque en ella convergen factores de manera simultánea que no necesariamente aplica a todas las mujeres. Sin embargo, sí lo hacen en las prácticas estigmatizantes que pueden surgir de una mirada unilateral sobre las circunstancias o experiencias que pueden generar los contextos migratorios. Lo anterior, nos permite tener una mejor aproximación teórica para el abordaje de lo femenino no “como un devaluado y estigmatizado fenómeno” (Guzmán 2011: 875) donde la mujer no es solo un miembro de la familia, sino un actor en la transformación de esta.

No obstante, las normas culturales también pueden influir en la forma como las mujeres participan de los entornos socioeconómicos privados y públicos, los cuales interseccionados con la migración podrían verse directamente afectadas “como consecuencia de la ausencia de políticas migratorias que eliminen los obstáculos estructurales [...] que afectan a las mujeres migrantes” (OIM, 2020: 213). Esto también sucede por la segmentación en los que respecta la ciudadanía, la situación migratoria y la capacidad propiamente de las instituciones en responder a las demandas de manera individual y diferencial sin que estas tengan que estar suscritas a un hombre.

A razón de lo anterior, es necesario que existan procesos de recolección, documentación y datos sobre las mujeres migrantes. En la región, es una tarea pendiente debido a que “las fuentes de información sobre migración internacional son bastante heterogéneas y ninguna de ellas logra, de manera individual, captar las múltiples dimensiones del fenómeno [...] por ejemplo, la situación de las personas indocumentadas, refugiadas o en riesgo de vulnerabilidad” (Martínez, 2003: 46).

De manera particular, los flujos migratorios venezolanos de mujeres presentan mayor vulnerabilidad en las zonas de frontera donde los riesgos de violencia, inseguridad, explotación y trata. A razón de esto, el aumento de los riesgos asociados a la migración femenina en Colombia también denotó elementos estructurales de acceso a derechos DESC asociados a pobreza, exclusión, discriminación y estereotipos de género y origen nacional y dinámicas de insatisfacción de necesidades causada por la crisis humanitaria en Venezuela.

Con relación a esto, lo que se intenta mostrar es que las afectaciones que enfrentan las mujeres migrantes no deben verse únicamente desde el punto de vista

económico, sino también desde las condiciones de vida integral que incluyen los demás derechos y, por tanto, la medida en que estos son disfrutados o inaccesibles. A razón de esto, Colombia se proyecta como un espacio para la observación de los escenarios relativos a la migración femenina, la situación económica y las vulnerabilidades que traen consigo las experiencias frente a la accesibilidad de los derechos, ya que no ha sido un país receptor de migración en el pasado. Sin embargo, desde la llegada de la migración venezolana se ha puesto en evidencia que hay una creciente llegada de mujeres y por tanto una interacción de género sujeta al ámbito económico y de derechos sociales.

3. Las trabajadoras migrantes en Colombia

Las investigaciones sobre migración femenina en Colombia han sido escasas como consecuencia de la dinámica interna. No obstante, desde la llegada de la migración venezolana ha habido mayor interés por parte de las organizaciones internacionales e instituciones académicas en abarcar algunas temáticas esenciales la del trabajo y el acceso a los derechos fundamentales como la salud. Dado los intereses planteados en esta investigación haremos un análisis combinado, es decir, aportes de tipo cualitativo y datos cuantitativos. Esto a partir de las entrevistas aplicadas a las mujeres donde se evidencian las inequidades que los términos de mercado laboral, desarrollo y oportunidades profesionales, así como el acceso a derechos humanos, que constriñen considerablemente la permanencia digna en los territorios de acogida.

Con respecto al ámbito socioeconómico, Colombia presenta amplios contrastes con los mercados laborales. En el país, la informalidad agrupa a diversos grupos vulnerabilizados y figura como un espacio precarizado donde la supervivencia diaria o “rebusque”¹ cubre parcialmente las necesidades básicas asociadas a alimentación, vivienda y vestido. Según el estudio sobre la informalidad en Colombia publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se estima que en junio de 2020 “la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 45,3%. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,2%. Estas mismas proporciones en junio de 2019 fueron 46,1% y 47,3%, respectivamente” (DANE, 2020: 4).

Aunque es notable que hubo una reducción de la informalidad durante años pasados, con la llegada de la emergencia sanitaria COVID-19 se aumentó la proporción de ocupación en los mercados informales. Para el trimestre de abril a junio de 2021 los datos acumulados arrojaron que fue de 47,3% y el acumulado en las 23 ciudades muestra de 48,5% (DANE, 2021). En cuanto a la división sexual del trabajo, es notable que las mujeres ocupan con mayor proporción los puestos asociados a la informalidad. En 2019 el porcentaje fue de un 48,5% frente a un 43,6%, en 2020 del 45,9% a 45,4% y para 2021 las mujeres concentraron el 48,4% respectivamente (DANE, 2019, 2020 y 2021).

Las razones que explican la informalidad en Colombia guardan relación con factores sociales y económicos tales como la precarización en los medios

1 Palabra coloquial venezolana para denominar la búsqueda de ingreso económico diaria.

educativos, las disparidades sociales entre el campo y la ciudad, las pocas oportunidades para el desarrollo laboral técnico y especializado, así como las disparidades de los mercados laborales en términos de salarios, prestaciones sociales y pocos incentivos para la creación de políticas que fomenten la formalización (Pessino, Pineda *et al.*, 2021).

En términos laborales, los flujos migratorios de personas venezolanas también han asumido un espacio dentro de los modelos de sectorización del mercado laboral. Sin embargo, sus efectos son más evidentes en aquellos inmigrantes con educación calificada “lo que refleja mayores reducciones en el empleo y ningún cambio en la participación” (Bonilla, Morales *et al.*, 2020: 6). En cambio, las condiciones de empleo independiente podrían presentar mayores efectos tanto para los migrantes como para los no migrantes, específicamente, en la distribución de los salarios y las expectativas de mejores oportunidades.

No obstante, las oportunidades de inserción laboral no solo se encuentran condicionadas por la regularización migratoria, la demanda y la oferta de plazas de trabajo y los niveles de escolaridad, sino también en las condiciones demográficas asociadas al género y la edad productiva. Todo ello puede afectar considerablemente su participación laboral a causa de los roles tradicionales de cuidado que les son asignados. Con relación a esto, una de las personas expertas consultadas nos dice que: “entre las barreras diferenciales para el acceso a trabajo de las que hemos escuchado ha sido el cuidado de los hijos porque las mujeres solas por ejemplo no tienen con quien dejarlos o sus familiares se encuentran trabajando” (Experta C, 2021).

Para 2020, la participación de mujeres migrantes venezolanas fue del 52,8% en comparación con la de los hombres situada en un 79,1% (DANE, 2020). Estas diferencias guardan relación en parte a las brechas de género y a la doble estima que suelen vivir las mujeres migrantes en contextos con poca tradición migratoria y, además, en las condiciones restrictivas para el acceso a medios de vida y producción económica formal. Todo ello está asociado a las barreras institucionales por desinformación sobre la contratación de personas extranjeras, la ausencia de documentos regulares, las limitadas iniciativas corporativas de inserción e integración así como “la homologación de estudios y certificación de experiencias y competencias” (Cuso International, 2020: 1).

A diferencia de sus homólogas colombianas, las mujeres migrantes venezolanas presentan una mayor participación o posibilidad de ocupación. Sin embargo, esta proporción es paralela a su oportunidad de desempleo, “es decir, las mujeres venezolanas tienen una mayor probabilidad de ser ocupadas –con una tasa de ocupación de 49,1% versus 45,3%– y al mismo tiempo registran una tasa de desempleo más alta que las mujeres colombianas 19,9% versus 13,6%” (Cuso International, 2020: 5).

Este paralelismo guarda relación con la responsabilidad de las mujeres frente a sus hogares tanto en el país de permanencia como en el de origen que una inminente de inserción rápida en cualquier sector para generar ingresos. Evidentemente, en una situación de irregularidad migratoria los mercados más favorecedores para cumplir con el cometido de cubrir necesidades de ellas y sus

familias es el sector informal que, además, reproduce vertiginosamente la precariedad socioeconómica. La situación de inserción laboral informal es directamente proporcional a una escasez de protección social en términos de acceso a salud, educación, vivienda. Esto debido a que las ramas de actividad o posiciones ocupacionales comprenden un mínimo de independencia que no genera prestaciones salariales óptimas o relaciones formales con un empleador. En Colombia el DANE ha reconocido la informalidad laboral a partir de tres condiciones: pertenencia a una empresa con menos de 5 empleados, ejercicio independiente o realización de actividades no profesionales.

Con relación a lo anterior, se estima que entre septiembre de 2019 y febrero de 2020 un 91,1% de las mujeres migrantes venezolanas se desempeñó en sectores informales o actividades productivas independientes relacionadas con la rama de servicios. Entre esas actividades se encuentran las ventas, empleadas domésticas, trabajos como cuidadoras o en el trabajo sexual. Los sectores de mayor ocupación de las migrantes fueron el área de comercio, hoteles, restaurantes, así como de servicios sociales, personales y domésticos (Cuso Internacional, 2020). Lo anterior confirma que en contextos de desplazamientos masivos, la inserción en entornos profesionales es mucho menor para las mujeres que conforman estos grupos poblacionales. Esta situación crea hogares más precarizados de manera paralela debido a que en sectores de informalidad las remuneraciones son menores haciendo que la cobertura de las necesidades básicas en el país de recepción, e incluso en el de origen, sea una acción problemática.

De igual manera, las mujeres migrantes en contextos de informalidad viven situaciones de estigma asociadas a su condición migratoria, de baja escolaridad, y de género. Además, en su mayoría también resultan ser las responsables del cuidado del hogar y los hijos. En contextos de supervivencia e informalidad, es evidente la formación de estereotipos y fuentes diversas de violencias y discriminaciones tanto por las comunidades de acogida como por funcionarios o servidores públicos. De acuerdo con la información obtenida del instrumento de recolección de datos (la encuesta en línea) se agruparon en una tabla donde se asignaron categorías para cada tipología de impacto que responde a riesgos identificados por la población encuestada a razón de la siguiente pregunta: ¿Ha sufrido o experimentado algún tipo de situación violenta, de riesgo o amenaza en Bogotá por ser una trabajadora informal migrante? Las respuestas se resumen en la Tabla 4.

Las tipologías de riesgos descritas se asocian con situación de protección internacional específica asociada al origen nacional, al género, a la seguridad y al acceso a derechos fundamentales. En el caso de la discriminación es un elemento transversal presente en todos los otros riesgos identificados que debido a que puede ser una fuente múltiple de otros focos de vulnerabilidad hacia la población y sus familias. Una de las entrevistadas mencionó:

me he sentido discriminada a veces porque a uno lo señalan por ser migrante a pesar de que yo también soy colombiana [...] pero uno no puede vivir pensando en el “qué dirán” [...] hay que trabajar pase lo que pase [...] porque yo me considero una mujer guerrera. (María, 2021)

Tabla 4. Impactos sociales en las mujeres migrantes venezolanas en trabajo informal

Respuestas posibles	Total, de respuestas	Porcentaje equivalente
Discriminación o acto xenófobo	62	43,97%
Inseguridad	37	26,24%
Inseguridad, discriminación o acto xenófobo	8	5,67%
Inseguridad, violencia física, verbal, acoso	2	1,42%
Inseguridad, violencia física, verbal, acoso, discriminación o acto xenofóbico	2	1,2%
Insultos y ofensas	1	0,71%
Violencia física, verbal, acoso	12	8,51%
Violencia física, verbal, acoso, discriminación o acto xenófobo	8	5,67%
Ninguna	9	6,38%
Muestra total:	141	100%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 02 al 05 de junio de 2021.

Por su parte, las encuestadas refieren situaciones similares en el campo que se les propuso de pregunta abierta para indicar lo que consideraban relevante, abajo se evidencian algunos testimonios:

“Sí, afecta tanto emocional como físicamente porque uno a veces se deja llevar por las cosas feas y desprecios que le hacen las demás personas por ser venezolanos” (Encuestada n.º 32).

1. “Recibo malos tratos de las personas porque soy venezolana, hay mucha xenofobia”. (Encuestada n.º 96)
2. “Es terrible la xenofobia”. (Encuestada n.º 106)
3. “Me ha afectado en lo emocional y en lo psicológico porque acá me han humillado por ser venezolana muchísimo hasta la autoestima me ha bajado”. (Encuestada n.º 109)
4. “Es difícil salir a la calle no por vender sino por la cantidad de personas xenofobas y discriminación”. (Encuestada n.º 134)
5. “Maltrato verbal se siente de una manera tan baja y te pagan lo que quieren”. (Encuestada n.º 103)

Las respuestas muestran patrones sistemáticos relacionados con la nacionalidad, propiciados por la comunidad de acogida, lo que ha impactado en la dignidad de las personas. Las encuestadas consideran que su salud mental está afectada tanto por el trabajo que ejercen que es de tipo informal como por las condiciones externas a las que se enfrentan. Otro de los factores evidenciados a partir del cuestionario aplicado fue la inseguridad vinculada con los riesgos en el contexto y las condiciones socioeconómicas asociadas al trabajo informal realizado:

“Porque a veces no se vende nada y afecta a mi familia”. (Encuestada n.º 148)

6. “Es fuerte porque nos discriminan mucho las autoridades, nos quitan todo”.

(Encuestada n.º 33)

7. “La inestabilidad económica es algo que me agobia, ya que vivimos del día a día”. (Encuestada n.º 63)

8. “Hay inseguridad y afecta de manera negativa, ya que muchas veces nos vemos asfixiados por los compromisos económicos y con el trabajo informal el dinero nunca está asegurado” (Encuestada n.º 60).

En este aspecto se exponen también prácticas de abuso policial que denotan expresiones de discriminación dificultando el proceso de integración y agudizan la exclusión de la población, llegando a una posible victimización a razón del origen y las actividades económicas realizadas porque las mujeres migrantes no se sienten protegidas, por lo contrario, asumen la autoridad policial como una fuente de inseguridad.

Asimismo, la situación de trabajo informal genera otro tipo de inseguridad, tal como lo muestran las encuestadas. De esta manera, se observa la existencia de prácticas de subsistencia diaria que acentúan las disparidades en el goce efectivo de derechos como la vivienda y la alimentación, lo que acentúa las condiciones de pobreza femenina. Esta condición expone que las “transformaciones de estos roles donde ellas terminan vinculadas a trabajos u oficios en los que no esperan desempeñarse, [...] porque no siempre responden a los estudios que realizaron o para lo que se formaron, implicando una posible estigmatización” (Experta A, 2021) en ciertos mercados laborales identificados como de menor valor social.

Desde el 2018, el Estado colombiano ha desarrollado mecanismos que contemplan estrategias de reconocimiento e integración de los trabajadores migrantes de origen venezolano. Los lineamientos de política pública para la atención de esta población se pautaron con proyección a tres años de aplicación, según lo previsto en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3950. De acuerdo con sus objetivos, este documento establece el marco de acción para el desarrollo e implementación de las estrategias respecto a “la atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018: 3).

Con relación a lo laboral, se asignaron responsabilidades al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como ente examinador y certificador de competencias, las cuales estarían complementadas con los procesos de colocación por medio de la Agencia Pública de Empleo. Derivado del CONPES 3950 se creó un nuevo sistema de registro llamado Registro Único de Trabajadores Extranjeros (RUTEK), con el cual se pretendía perfilar a los trabajadores a oportunidades laborales o vacantes en el sector privado y público. Por su parte, el Ministerio del Trabajo contribuyó al fortalecimiento de las medidas de acceso con resoluciones para el establecimiento de lineamientos orientados a la supervisión laboral en el marco de las condiciones de empleo digna de los trabajadores extranjeros.

Es preciso resaltar que estos avances tienen un enfoque en población regularizada o con documentación internacional que permita su permanencia por otros

mecanismos. En el caso de los migrantes irregulares, las condiciones de invisibilización son mayores cuando los procesos o medidas de acceso a documentos en el país de acogida tienen un carácter temporal o no contemplan la flexibilidad en cuanto a la expedición.

Respecto de los migrantes de origen venezolano, es muy evidente que las condiciones de acceso a documentación en el país de origen afectan de manera considerable cualquier tipo de proceso de inserción laboral a causa de las

restricciones para adquirir los documentos de identidad necesarios para entrar de forma regular [...] como registros de nacimiento apostillados y pasaportes [...] la no expedición de los documentos mencionados por parte del Gobierno venezolano, su costo de obtención o el vencimiento, robo o pérdida de los documentos en el proceso migratorio. (Banco Mundial, 2018).

Entretanto, los que logran regularizarse también se enfrentan a situaciones de discriminación en los puestos de trabajo en los que pueden resultar mal pagados o recibiendo menos de lo establecido.

Si bien la informalidad migratoria refleja grandes retos, el acceso a la salud en estos contextos resulta ser mucho más apremiante porque al presentar una situación de indocumentación sitúa a las mujeres y a las personas migrantes en general en lugares de posible riesgo e invisibilización. Recordemos que “para poderse afiliarse al régimen de salud, sea contributivo o subsidiado, las personas migrantes deben encontrarse en condiciones de legalidad en el país” (Cuso Internacional, 2020: 10). Con relación a esto, en la Tabla 3 las encuestadas respondieron a la pregunta: ¿Cuáles han sido las dificultades para poder acceder a documentos de regularización migratoria?

Tabla 5. Barreras de acceso a documentación regular en Colombia

Respuestas posibles	Total de respuestas	Porcentaje equivalente
Ausencia de servicios de embajada y consulados en Colombia	13	9,21%
Cruce por pasos no autorizados (trocha)	23	16,3%
Demora en la entrega de documentos en Venezuela	8	5,67%
1. Falta de recursos para solicitar un nuevo documento en Venezuela	83	58,8%
2. Ausencia de servicios de embajada y consulados en Colombia		
3. Demora en la entrega de documentos en Venezuela		
4. Cruce por pasos no autorizados (trocha)		
Otros: Desinformación, Internet, Tenencia de salvoconducto – PEP, cédula colombiana	14	9,92%
Total	141	100%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

En la Tabla 5, es notable que las mujeres refieren en un 58,8% a barreras estructurales correlacionadas con temas económicos e institucionales. Lo cual está ligado, en parte, a las respuestas inmedatistas del estado Colombiano en cuanto a la regularización migratoria dentro del territorio, pero además a las condiciones de vida precarizadas en el marco de la emergencia humanitaria en Venezuela. Desde 2020 existe allí un agudo aumento de la violencia política, desconocimiento de los poderes públicos elegidos popularmente, deterioro de las condiciones de acceso a servicios resumido en mayores cortes de agua potable, apagones, insalubridad en los hospitales, falta de personal médico por las condiciones de salarios e inseguridad laboral, escasez de insumos médicos y medicamentos que afectaron directamente el goce efectivo de la salud.

Capítulo 4

HALLAZGOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE LAS MIGRANTES VENEZOLANAS EN BOGOTÁ: INSERCIÓN LABORAL, REGULARIZACIÓN MIGRATORIA Y ACCESO A SALUD

La mejora de la condición de la mujer parece, en particular, estrechamente ligada con los progresos que deberían lograrse en el respeto de los derechos humanos [...] que exige el establecimiento de una igualdad efectiva entre los sexos.
Argelia Laya

Para indagar sobre las condiciones de vida de las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá asociadas con temas de trabajo y salud, me propuse aplicar un cuestionario de 17 preguntas a fin de conocer de cerca los perfiles de las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá. Para ello la información fue segmentada en tres categorías de análisis:

1. Los perfiles sociodemográficos, 2. La ocupación laboral y 3. Lo relativo al derecho a la salud. La muestra seleccionada fue de 141 personas quienes participaron de manera voluntaria en el cuestionario online compartido a través de grupos de WhatsApp de personas migrantes venezolanas residentes en Bogotá.

El primer apartado indagó sobre la edad, género, educación, condición migratoria y rol respecto al cuidado o responsabilidad de miembros de la familia de las mujeres. Luego, se exploró lo referente a las tipologías de ocupación, la relación con la profesión o educación y los retos que enfrentan las mujeres. Por último, se examinó lo relativo a la salud, las percepciones sobre el acceso a la asistencia médica y la información relacionada con los servicios de salud y aseguramiento social. El análisis de los datos y las visiones expuestas se enmarcarán en los postulados relativos a la feminización de la migración y los derechos fundamentales que tienen las mujeres migrantes.

Los datos obtenidos serán acompañados de las cuatro entrevistas realizadas a distintos perfiles de mujeres venezolanas. Si bien con esta exposición de datos cuantitativos no se pretende extrapolar o generalizar las condiciones de vida de todas las mujeres venezolanas en Bogotá, sí se busca resaltar algunos rasgos de interés que sustenten las temáticas que se han venido desarrollando en materia de trabajo informal y derecho a la salud.

1. Desafíos para las migrantes venezolanas en Bogotá

Para este apartado daremos cuenta de los resultados obtenidos de los instrumentos de recolección de datos aplicados. A fin de dar cuenta de los perfiles sociales, económicos y de acceso a derechos que poseen las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá, abordaremos algunos aspectos vinculados a la educación, estatus, civil, responsabilidad de cuidado y provisión, inserción laboral. Todo ello con el fin de conocer los impactos de estas situaciones en el goce efectivo de los derechos fundamentales, especialmente en la salud.

2. Estado civil y edad

Los rasgos sobre el estado civil son importantes en el análisis de la migración femenina, ya que tradicionalmente se habla de una asociatividad de las mujeres respecto a sus parejas. Sin embargo, estos patrones de soltería reconocen la necesidad de construir sistemas de cuidado que incluyan “asegurar personalmente el bienestar material y las oportunidades educativas de sus hijos” (Courtis y Pacecca, 2010: 180). Pero, no solo de estos, si no también, de otros familiares poniendo en manifiesto una estructura familiar con preponderancia al liderazgo femenino de familias nucleares monoparentales, las cuales cuentan con doble carga laboral (productiva y reproductiva).

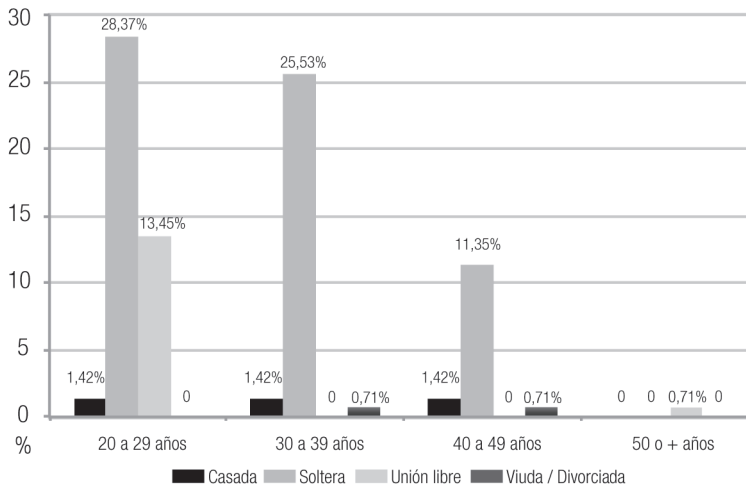
En el caso venezolano, las mujeres han ocupado un papel importante en la construcción de los hogares tanto como jefas económicas y decisoras. Se estima que un 60% de los hogares se encuentra bajo jefaturas femeninas a razón de “la crisis prolongada y los procesos migratorios” (ENCOVI, 2020: 6). Lo anterior podría guardar relación por un lado con la creciente presencia de mujeres solas con sus hijos en los flujos migratorios a raíz de la feminización de la pobreza, y lo segundo en la constitución de modelos transnacionales de familia donde las remesas femeninas forman parte de la carga familiar adquirida.

El gráfico 4 nos muestra dos elementos interesantes en el análisis de los datos demográficos de las mujeres migrantes venezolanas encuestadas. El primero, que un 28,27% de las mujeres venezolanas encuestadas son solteras y se encuentran en el grupo etario de entre 20 a 49 años, lo que podría indicar que durante su tránsito o acogida viajaron solas o con su familia, pero, no dentro de un ideal de reunificación familiar. En caso de haberlo hecho es probable que en el proceso migratorio hayan desistido, sin embargo, es notable para nuestro estudio debido a que se reafirma la jefatura femenina.

En segundo lugar, tenemos que las mujeres jóvenes en unión libre predominan con un 13,48% frente a las mujeres adultas 7,80%, es probable que esto guarde relación con los cambios sobre la visión de conformación de familias, puesto que en Venezuela constitucionalmente el concubinato es un derecho civil. Las mujeres casadas constituyen un grupo muy minoritario y se ubican en rangos etarios entre 30-39 años respectivamente.

Los datos extraídos de la encuesta, confirman que la idea de “la mujer como jefe del hogar, sea porque es la principal proveedora de recursos económicos, o

Gráfico 3. Edad vs. estado civil



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

por su participación preponderante en la organización de las labores del hogar” (Contreras, *et al.*, 2006: 486) ejerce un valor preponderante en la construcción familiar y por tanto, en la trascendencia del rol económico, de cuidado y educativo de las mujeres migrantes venezolanas quienes se desarrollan, con mayor preponderancia, en los entornos de mayor precariedad donde la presencia masculina no es la constante en la convivencia familiar.

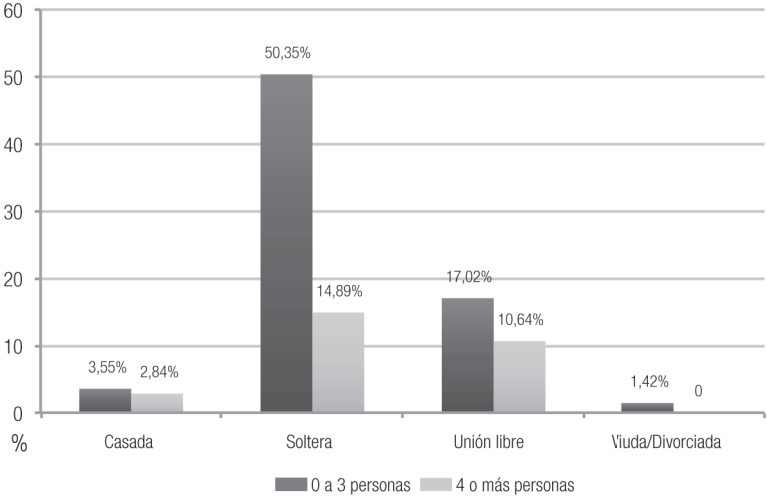
Es por lo anterior que frente a los flujos migratorios hacia Colombia muchas de estas mujeres venezolanas tienen mayormente un perfil de población económicamente activa, así como una posible prevalencia de un tipo de familia matricentrada. En esas familias, el soporte, la jefatura, el rol de provisión, el cuidado y la educación dependen de la mujer y particularmente es predominante en clases populares más que en clases medias (Campo-Redondo, *et al.*, 2007).

Al respecto, podemos considerar que el rol protagónico de la mujer venezolana responde también desde una perspectiva etnográfica a una tipología de familia matricentrada desde Venezuela. Estos rasgos responden en su mayoría a una tipología de familia popular, donde se ve a “la madre como centro o autoridad del grupo, factor de unidad entre sus miembros, eje de esta estructura en tanto es punto de concentración afectiva, administrativa y de poder”. (De Lima y Sánchez, 2008: 65-66). La presencia de la madre en estos entornos no es solo física, su liderazgo en tanto a que es un carácter cultural también en la distancia, puesto que es un vínculo que estructura las relaciones.

Se habla que este tipo de familia es predominante en entornos empobrecidos porque es allí donde la carencia económica y social puede traducirse en ausencia de pautas sociales y culturales en cuanto a la construcción de instituciones de paternidad (Vethencourt, 1974 citado por Moreno, 2012). Este tipo de familias también se

fortalece con las redes. Son las madres, las abuelas, las tías, las vecinas y otros familiares las que replican los entornos afectivos, de cuidado y educación. En este sentido, en ausencia de un varón, es la mujer quien asume un papel de proveedora no solo en cuanto a lo económico sino también en cuanto a los cuidados. El trabajo de campo nos confirma este patrón de organización familiar que se expone en el gráfico 4.

Gráfico 4. Estado civil vs. personas a cargo



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

Las correlaciones entre el estado civil y la responsabilidad del hogar resultan preponderantes en las mujeres solteras. A razón de esto, el 50,35% de las encuestadas mencionan ser proveedoras o responsables de en sus familias conformadas por 0 a 3 personas. Esto también es preponderante en los núcleos de cuatro o más personas. Las jefaturas familiares también responden a hogares con unión libre mientras que en las mujeres que referenciaron estar casadas el porcentaje es exponencialmente menor. Es decir, los datos no responden a una visión tradicional de familia donde el hombre es responsable del aporte económico y materiales en las familias. De hecho, los datos hasta aquí mencionados revelan que en el caso de las mujeres venezolanas existen mayores cargas familiares asociadas a la responsabilidad económica, material, de cuidado y afectiva que adquieren con la migración y así también lo expresa en su entrevista la Experta A:

Se espera que cuando las mujeres migren ellas puedan también ayudar a mantener o contribuir en el del hogar y a veces de las personas que llevan consigo mismas lo que representa muchas veces una doble o triple carga en términos de trabajo [...] el cuidado que llevaban desde antes y a la distancia más estos trabajos que deben adquirir para poderse mantener. (Experta A, 2021)

Como se ha dicho, las mujeres migrantes en contextos de informalidad viven mayores barreras de acceso a derechos asociada a los roles de género. Una de

estas razones es la baja escolaridad e incluso en los casos de escolaridad superior hay grandes barreras para el reconocimiento de los diplomas y competencias en el país de acogida. Estas barreras hacen más difícil garantizar una permanencia formal en el mercado laboral y en consecuencia un servicio de salud que pueda proveerles estándares mínimos de bienestar. A esto se le deberá sumar su preocupación por encajar en los pedidos familiares para el mantenimiento de sus familias en origen.

2.1. Escolaridad

Un aspecto por considerar en el desarrollo del capital humano y económico es la escolaridad cuyos impactos se evidencian en los procesos de inserción laboral y en las remesas. En relación con esto, los retornos de inversión en los que se sujetan las expectativas de la migración están asociados en parte a mejores salarios o desempeño de trabajos menos precarizados que en el origen. Sin embargo, no siempre el grado de escolaridad resulta ser un factor determinante para el mantenimiento de estructuras excluyentes, ya que además, los efectos negativos relativos a restricciones migratorias pueden incluso afectar a la migración calificada.

En el caso de las mujeres migrantes encuestadas en el gráfico 3 evidenciamos que mayormente solo alcanzaron a completar una escolaridad secundaria (60%), mientras que un 31% de ellas tiene estudios de técnicas. Estas cifras guardan relación en parte con las condiciones de acceso al sistema educativo superior venezolano donde se reconoce la autonomía y la redistribución de presupuesto nacional apalancado en los ingresos petroleros que permitieron la masificación en la cobertura y acceso, garantizando una posible movilidad social entre los sectores de la sociedad considerando que las universidades son públicas.

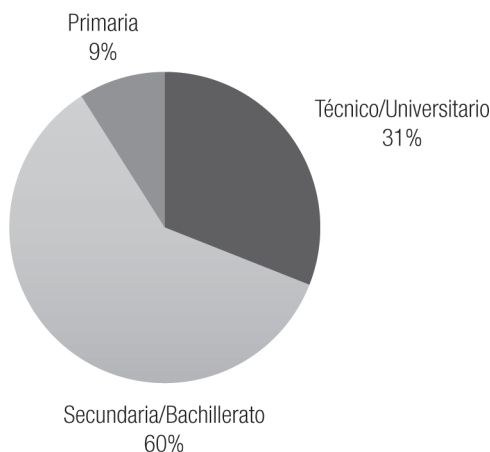
Este sistema de acceso fue ampliado de manera considerable la incorporación de las misiones educativas como Misión Sucre, creación de universidades bolivarianas y las aldeas universitarias como espacio para el ofrecimiento de estudios técnicos y adecuación de competencias que aumentaron las condiciones de aquellos que en situación de exclusión social pudieron garantizar un grado de escolaridad calificada. No obstante, las condiciones del país en los últimos años indican que el acceso a la educación universitaria se hizo cuesta arriba:

yo de broma [casi] termino el bachillerato [secundaria] porque era muy difícil y tenía que ayudar a mi mamá y de donde yo vengo no hay cerca universidades entonces me tenía que haber mudado [...] entonces decidí venirme para acá donde está mi hermano y ver si en un futuro puedo estudiar (Rosa, 2021).

A razón de esto, es considerable pensar que la escolaridad debe ser vista como un factor estructural que puede determinar las expectativas de producción y acomodación en los países de acogida. Sin embargo, no necesariamente establece un patrón propio de un grupo poblacional de acceso a derechos. Por el contrario, resulta ser un factor de vulnerabilidad donde los “más afectados han sido los inmigrantes, los jóvenes, las trabajadoras con hijos con bajo nivel de educación y cualificación” (Perocco, 2017: 81-82) conllevando una desvalorización de la actividad realizada y de los ingresos percibidos.

En el gráfico 5 se observa que las mujeres encuestadas tienen un alto índice de escolaridad secundaria que equivale a un 60%. Esta tendencia es relevante porque incide de forma directa en la actividad laboral en los países de destino donde comúnmente se tienen mejores expectativas sobre la generación de ingresos. Sin embargo, la baja escolaridad puede conllevar al desarrollo de actividades que probablemente en el país no fueron realizadas. En el caso de las mujeres migrantes encuestadas las actividades preponderantes de aquellas con grado de escolaridad secundario medio se relaciona con ventas ambulantes de artículos de aseo como bolsas de basura, ventas de productos alimenticios como café y golosinas o servicios de limpieza doméstica. Respecto al grupo de mujeres con estudios técnicos la realización de actividades informales está vinculada con la ausencia de documentación migratoria y la falta de homologación de competencias o a la falta de titulación por no contar con la apostilla internacional desde el país origen.

Gráfico 5. Escolaridad

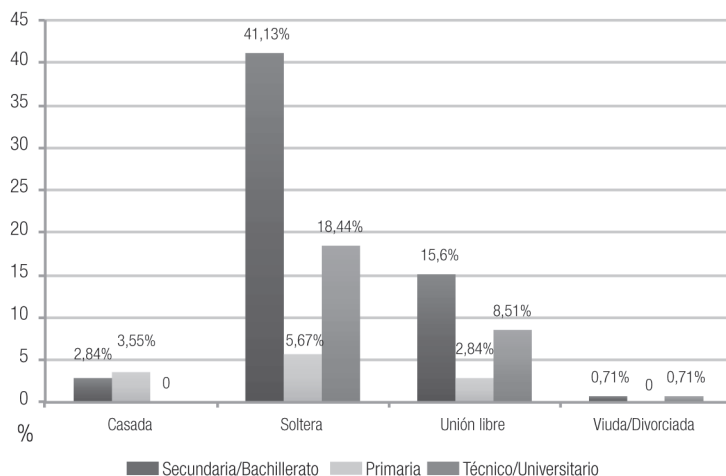


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

Seguidamente, el gráfico 6 muestra cómo las mujeres solteras que ya son preponderantes en la responsabilidad de sus hijos o familiares son las que presentan un mayor grado de escolaridad, aunque, solo se refiera al 41,13% equivalente a estudios de bachillerato (secundario completo). Sin embargo, este número es también representativo para aquellas mujeres con grado de técnicas, lo que indica que puede haber un grupo de mujeres que a pesar de ser responsables de los hijos o familia pudieron adquirir conocimientos profesionales en el país de origen.

En el caso de las mujeres en unión libre, los niveles de escolaridad son más cercanos a las solteras que a las casadas, quienes evidencian escolaridad baja en todos los niveles educativos, siendo el nivel secundario el nivel de mayor representatividad entre las migrantes venezolanas casadas que respondieron la encuesta. Lo anterior, podría responder a la visión tradicional asociada al matrimonio y en consecuencia la permanencia en el hogar y el cuidado, sin embargo, estas son solo aproximaciones especulativas.

Gráfico 6. Escolaridad vs. estado civil



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

2.2. Regularización migratoria

Como hemos mencionado, los factores estructurales asociados a la edad, género, responsabilidad del hogar y escolaridad influyen parcialmente el proceso de inserción laboral. No obstante, la condición jurídica de la persona migrante es también representativa porque en ausencia de mecanismos de regularización migratoria las alteraciones sobre el goce efectivo de los DESC son mucho más estrechas. Esto se da porque la informalidad no es un espacio garantista de la protección social, o por lo menos no en Colombia, donde el factor de aseguramiento a la salud se encuentra vinculado con la documentación y una relación laboral establecida, en tanto a que los derechos sociales se encuentran estratificados a la formalidad.

La posición sobre la garantía de derechos de las personas de origen venezolano por parte del gobierno colombiano se ha centrado en la creación de mecanismo de regularización migratoria *ad hoc*. Antes de la llegada de los flujos masivos, Colombia establecía mecanismos tradicionales de permanencia a extranjeros tales como visados y permiso de extensión de permanencia en caso de renovación de estos. De acuerdo con la Cancillería Colombiana, desde 2018 se adoptaron 3 tipos de visado que constan de permanencias esporádicas (Visa V), de residencia permanente (Visa R) y de ejercicio de actividades laborales independientes, dependientes y estudios (Visa M). Para todos los casos los requisitos son particulares y varían de la actividad o el objeto por el cual se solicita.

En este caso, las personas migrantes venezolanas podrían adoptar visas tipo M en el marco de los acuerdos del MERCOSUR, sin embargo, como hemos mencionado las condiciones de ingreso con documentación internacional distan de estas posibilidades de regularización. Con relación a lo mencionado,

para el caso de los migrantes de origen venezolano, se tiene inicialmente la TMF o Tarjeta de Movilidad Fronteriza. Este documento se diseñó en las primeras etapas migratorias de 2016 y tuvo como objetivo una naturaleza de fomento al intercambio económico, así como identificar a los migrantes pendulares en las zonas de frontera que ingresaban al país por necesidades de acceso a bienes y servicios de alimentación, medicamentos, trabajo y estudio. Razón por la cual, solo permitía el ingreso al territorio durante 7 días en las zonas delimitadas dentro del área fronteriza, por ello no constituía un documento de identidad ni de permanencia.

En 2017, el aumento de los flujos migratorios se expandió considerablemente. Desde este año se expide la primera fase del Permiso Especial de Permanencia (PEP) como mecanismos de regularización temporal cuyo objetivo fue, y sigue siendo, garantizar la permanencia regular de las personas venezolanas que ingresaron por puntos fronterizos autorizados y sellaron efectivamente su pasaporte. No obstante, el crecimiento de la población irregular generó grandes impactos en la zona de frontera llevando a las entidades migratorias a aplicar un censo y la consecuente emisión de un documento llamado PEP-RAMV. Este cumplió con los mismos objetivos de regularización temporal de todas aquellas personas que ingresaron sin una documentación autorizada para el tránsito o permanencia en el país. Del total de personas registradas –unas 442.462 personas– las mujeres representaron el 49,67% (Migración Colombia, 2018).

De manera puntual, el PEP-RAMV solo fue aplicado durante el 2018 y favoreció la regularización migratoria de 281.000 personas de 442.463 registradas (Migración Colombia, 2018). Los siguientes procesos también obedecieron a un carácter selectivo de acceso. Así, las ediciones desde finales de 2018 del PEP (PEP 2, 3, 4) solo fueron aplicables a los que ingresaron de manera regular, con pasaporte y a través de un paso fronterizo autorizado. Sin embargo, las barreras de acceso persisten porque lograr obtener un documento suele ser una tarea difícil “porque no consiguen renovar su pasaporte, un bien muy preciado en Venezuela” (BBC, 2017) ni tampoco pueden tramitar apostillas u otros documentos de identidad que faciliten el desplazamiento.

La situación de irregularidad migratoria de los flujos venezolanos ha sido mayor desde 2018 debido a que los que ingresaron luego del PEP-RAMV sin pasaporte no han podido lograr la permanencia regular en el territorio. Esto principalmente se debe a que no ha surgido otro mecanismo de regulación aplicable a los migrantes sin documentación internacional, a pesar de que estos presentan una vocación de estadía desconocida, puesto que las expectativas del retorno están estrechamente fundadas en las condiciones políticas y económicas de Venezuela.

Con relación a esto, se han evidenciado algunos vacíos de protección relativos a la regularización temporal donde la accesibilidad está determinada por requisitos temporales según la resolución 5797 de julio de 2017. De acuerdo con el art. 1 de este documento solo podrán acceder aquellas que se encontraban en el territorio al momento de la expedición de la norma, haber ingresado con pasaporte y por un puesto fronterizo, no tienen antecedentes judiciales,

ni una medida de deportación o expulsión administrativa vigente. Esto deja sin acceso a todas aquellas personas que han ingresado al territorio de manera irregular o sin documentación, lo cual se asocia a diversas barreras estructurales que enfrentan las personas migrantes tanto en el país de origen como en la recepción (Tabla 3. Barreras de acceso a documentación). Esta normativa ha sido aplicada en todas las ediciones posteriores de 2018, 2019, 2020, con excepción del PEP-RAMV donde se exime la tenencia de un documento de viaje internacional y el ingreso por un paso fronterizo autorizado de acuerdo con lo previsto en la Resolución 2033 de 2018.

Otro de los elementos encontrados en los mecanismos implementados *ad hoc* es el límite temporal² para el acceso a la documentación donde se establecen términos fijos para el acceso. En este sentido, el PEP 2017 tuvo un plazo de 2 meses y medio, del 3 de agosto al 31 de octubre de 2017. El PEP RAMV estableció un lapso más amplio de acceso, del 2 de agosto al 2 de diciembre de 2021, mientras que el PEP 2018 fue otorgado desde el 27 de diciembre de 2018 hasta finales de abril de 2019. En la edición del PEP 2019 se extendieron entre mayo y julio de 2019, la última edición de PEP tuvo lugar entre el 29 de enero al 29 de mayo de 2020.

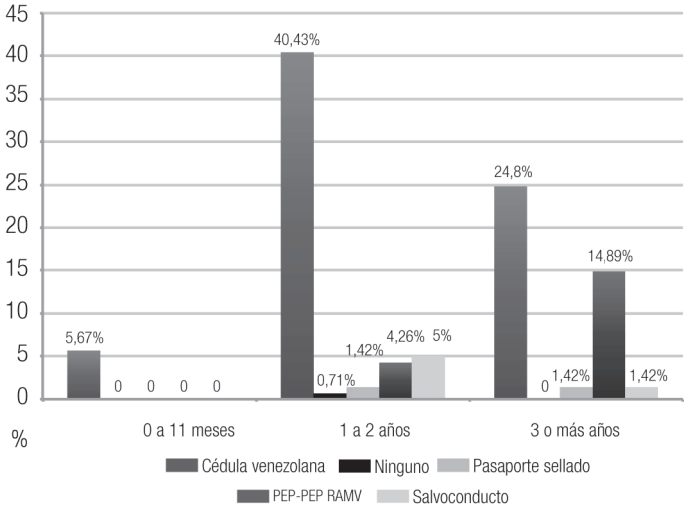
Al ser un documento *ad hoc* su naturaleza no contempla un cálculo posterior para acceso a visas de permanencia o solicitudes de residencia prolongada en el territorio colombiano. Aunque esto no queda establecido en la resolución 5797 de 2017 ni en los documentos de implementación posterior, es preciso resaltar que de acuerdo con el art.3 de la resolución 0240 de 2020 se concibe que “dada su naturaleza jurídica, está dirigido a autorizar la permanencia de los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio nacional sin la intención de establecerse, razón por la cual, no equivale a una visa ni tiene efectos de cómputo de tiempo para visa de residencia” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020: 3). Esto muestra que las decisiones respecto a la regularización han sido tomadas de manera cortoplacista y restrictiva para la permanencia en el territorio.

Sin embargo, tanto la sumatoria de permanencia para procesos de acceso a residencia, así como la prohibición de renovación extemporánea quedaron derogados en el nuevo mecanismo de regularización temporal conocido como “Estatuto Temporal de Protección a venezolanos” (ETPV). Este, se puso en marcha desde marzo de 2021 y pretende la regularización de los migrantes regulares e irregulares que se encuentren en Colombia hasta el 31 de enero de 2021.

Frente a la regularización migratoria, los hallazgos encontrados en las mujeres encuestadas fueron significativos en cuanto a la situación de inserción laboral y acceso a derechos fundamentales. Específicamente, se evidencia una correlación entre una permanencia mayor a 3 años y el acceso a documentos migratorios temporales.

2 Para más información consultar las resoluciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia número 1272 de 2017, 3317 de 2018, 2634 de 2019, 0238 de 2020.

Gráfico 7. Tiempo de permanencia en el territorio vs. documento migratorio



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

Es preponderante en las encuestadas el uso de la cédula o DNI venezolana como documento de identificación; no obstante, en la normativa colombiana no es considerado un mecanismo de regularización. La tenencia de la cédula de identidad como único documento de identificación es más elevado en las mujeres migrantes que llevan 1 o 2 años en el territorio (40,2%), probablemente por el recrudescimiento del acceso a los servicios de identificación o alto costo para la obtención de documentos migratorios en Venezuela. Con relación a esto, una entrevistada dijo con un año y medio en el territorio mencionó:

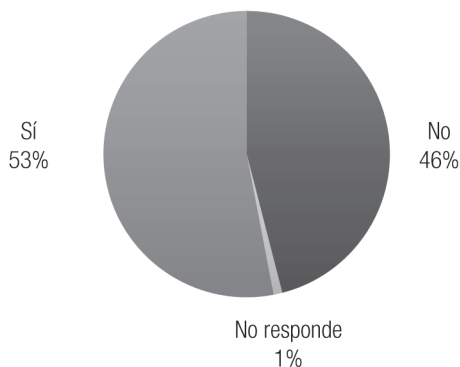
Yo no tengo papeles colombianos, solamente la cédula venezolana porque no tenía cómo sacar el pasaporte es muy caro y hay que pagarles a gestores [terceros] para que te ayuden y esperar a ver si algún día te llega la cita [...] hay gente a la que la han estafado, yo por lo menos con la cédula me identifiqué (Luisa, 2021).

Esta situación también es significativa para aquellas mujeres que tienen tres años en el territorio y guarda relación con la no renovación de una nueva edición de permisos de permanencia sin pasaporte. Los datos relativos al PEP - PEP RAMV son más bajos en aquellos que tienen uno o dos años (4,25%) que en los que tienen tres o más años (14,8%), lo cual se vincula con la expedición del PEP-RAMV donde no fue requerido el uso del pasaporte para su expedición. En cuanto al ingreso de menos de un año, la cédula venezolana es el único documento que presentan las encuestadas, esto responde en parte la ausencia de documentos internacionales como pasaporte y presencia consular, los cierres de pasos fronterizos y la no renovación de mecanismos extraordinarios como el PEP-RAMV.

Los pasaportes sellados (1,41%) son muy pocos porque la accesibilidad a estos documentos en Venezuela resulta una tarea compleja en términos de asignación de citas y costos elevados, lo cual ha conllevado a que las personas ingresen a través de pasos fronterizos no autorizados. Por su parte los salvoconductos responden a solicitud protección internacional o refugio las cuales presentan grandes barreras puesto que en la normativa colombiana no existe un periodo de tiempo establecido para el reconocimiento de la condición de refugiado, mientras que el salvoconducto es un documento temporal que no permite pero tampoco desestima la realización de actividades laborales.

Al preguntarles a las encuestadas sobre las condiciones de acceso a derechos perciben que la salud como el más vulnerable, aunque el 53,1% de las encuestadas respondieron que han recibido atención en salud primaria, los datos sobre la no recepción de asistencia es considerable.

Gráfico 8. Acceso a asistencia o servicios médicos



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada del cuestionario aplicado fechas del cuestionario - 2 al 5 de junio de 2021.

Un 46% de encuestadas no pudieron acceder a servicios de salud a pesar de requerir atención en urgencias, atención en salud sexual y reproductiva y medicina especializada. Esta proporción se contrasta con aquellas que sí pudieron acceder (53,1%). En su mayoría las respuestas obtenidas se asociaron a atención en urgencias vitales asociadas a partos, dolencias graves o requerimientos menores. Como hemos comentado capítulos anteriores, el derecho a la salud es uno de los más vulnerados, principalmente por las barreras vinculadas al estatus migratorio que repercute de forma directa en los mecanismos de afiliación asociados a la seguridad social en Colombia, la cual también requiere la necesidad de una formalidad migratoria y laboral.

Asimismo, existen imaginarios de rechazo por parte de la población quien por temor a la discriminación o por desconocimiento de derechos no asisten a los centros de salud por ejemplo la Luisa (2021) comentó:

Mi esposo estuvo enfermo recientemente tenía tos y fiebre creo que es algo de los pulmones, pero no vamos al hospital porque teníamos miedo de que nos rechacen o

discriminen por ser venezolanos [...] además, debemos trabajar [...] decidimos curarlo en la casa (Luisa, 2021).

Por su parte, las personas que acceden al servicio de salud refieren situaciones de discriminación interna a pesar de que sus hijos son colombianos y han accedido al apoyo de los entes gubernamentales y presentar documentación migratoria. “Mi hija se había infectado en el hospital dónde dio a luz por falta de higiene y cuidado [...] porque yo no soy colombiana tuve que sufrir vejaciones por reclamar el derecho de mi hija de ser trasladada a un lugar mejor” (Carmen, 2021).

Frente a esto, es preciso recalcar que el más alto nivel de salud solo se alcanza a través del cumplimiento progresivo de los postulados de la Observación General n°14 del comité DESC. En ella, se admite la necesidad de reconocer este derecho a todas las personas en igualdad de condiciones y sin discriminar. Por ello, más allá del paradigma de la salud como un servicio prestacional existe una exigibilidad del derecho que se derivan de los tratados internacionales y que hace parte del bloque constitucionalidad colombiano. No obstante ello: “la dificultad para garantizar este derecho empieza cuando en la constitución no ha sido muy bien regulado [...] se predica la universalidad y la prestación de servicio pero, cuando faltan recursos todo se hace más difícil [...] no solo en la salud, sino en sus derivados adjuntos como la administración de justicia (Experta B, 2021). En este sentido, el acceso a la salud está determinado por el cumplimiento de obligaciones de los entes que prestan los servicios, pero además de las instituciones que en ausencia de estos pueden generar mecanismos de exigibilidad.

Para el caso de las personas migrantes venezolanas, hemos evidenciado que la mayor de las falencias es la condición de regularidad migratoria, porque al no existir una documentación tampoco hay un acceso pleno a las instituciones de salud a partir de las afiliaciones a seguridad social lo cual, que pueda garantizarles tratamientos preventivos o de alto costo. Esta situación ha sido documentada por la Corte Constitucional quien ha reconocido a esta población como vulnerable en ese marco.

CONCLUSIONES

En la presente investigación hemos dado cuenta de la necesidad de visibilizar un campo jurídico que nos vincula a todos y todas: el de los derechos humanos de las personas migrantes. Ellas, debido al constante desprecio de su condición humana, se encuentran rogando por el reconocimiento de la igualdad y no discriminación, pilares fundacionales de los sistemas de protección de derechos humanos.

De manera puntual, la feminización de la migración es clave para comprender una de las aristas de la movilidad humana que tiende a ser precarizada como consecuencia de la desigualdad en las relaciones y los roles sociales de género. Sin embargo, esta feminización no deja de ser significativa en los flujos migratorios de la región, específicamente, en la migración venezolana a Colombia. Por esta razón, nos propusimos examinar postulados vinculantes asociados al contexto, el marco jurídico, y a los hallazgos en términos sociolaborales, de regularización y salud extraídos del trabajo de campo.

Para tal propósito, en el primer capítulo realizamos una aproximación sociohistórica de los contextos de origen y acogida, ya que se consideró necesario mostrar cómo la tradición de recepción, o expulsión migratoria, puede configurar los marcos de respuesta al interior de los países de acogida. En este recuento, evidenciamos que Venezuela, por sus condiciones económicas en décadas pasadas, asociadas al petróleo, pudo establecer políticas de recepción migratoria con miras al desarrollo y la construcción social, demográfica y cultural. Colombia en cambio, estuvo sumergida en un conflicto armado tan profundo y heterogéneo en su accionar, el cual ayudó a institucionalizar prácticas de expulsión, desplazamiento interno y aislamiento regional, con consecuencias considerables en términos de pérdidas de vidas humanas, escaso relacionamiento y desarrollo de la economía del país. En ese contexto se dan las espasmódicas respuestas gubernamentales coordinadas ante los masivos flujos migratorios venezolanos actuales.

También narramos los cambios sociopolíticos en la última década como evidencia de la evolución de condiciones internas que tienen como punto en común

el desplazamiento forzado y las condiciones de emergencia humanitaria derivadas del detrimento a la seguridad, las condiciones de vida digna y goce efectivo de derechos en Colombia. A razón de lo anterior, concluimos con una revisión sobre los aspectos relativos al acceso a derechos en el país de acogida y como se han tomado medidas extraordinarias –a veces de tipo jurisprudencial– para responder a las necesidades enfrentadas entre las víctimas colombianas y las personas migrantes venezolanas.

En el segundo capítulo, describimos lo relativo a los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos, con el fin de evidenciar la configuración de los términos de protección hacia las personas migrantes en el mundo. Al mismo tiempo que se retomaron las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano a partir de la adopción de los tratados internacionales y regionales sobre DESC. Especialmente se analizaron las normas en materia de los derechos de las mujeres, el trabajo de personas migrantes y el acceso a la salud.

De igual manera, se indagó sobre los antagonismos que en materia de protección pueden surgir por negación del reconocimiento del derecho humano a migrar surgido de la construcción de irregularidad migratoria en los países de acogida. Con ello se exponen las afectaciones diferenciadas que pueden surgir frente a la incapacidad de acceder a derechos fundamentales, como a la salud. Frente a esto, se hizo una revisión del bloque de constitucionalidad colombiano y el papel de los tratados, así como de los estamentos relativos a la protección de los extranjeros y del derecho a la salud. Además, se resaltó el conjunto de acciones de gobernanza internacional que han suscitado acuerdos, relatorías, informes especializados y otras acciones de cooperación orientadas a la práctica de protección frente a las acciones de vulneración de los derechos de las personas migrantes. Estos textos surgen a partir de las regulaciones temporales de permanencia que complejizan el acceso a la protección social en especial a derechos como la salud.

En el capítulo tercero se establecieron las aproximaciones relativas a la participación de las mujeres en los flujos migratorios venezolanos. Parte de este análisis pretende el reconocimiento de la perspectiva de género dentro del abordaje analítico de los estudios migratorios. Además, quiere mostrar la necesaria respuesta institucional diferenciada para superar los roles impuestos por el patriarcado y las dinámicas económicas capitalistas que se apropian de la fuerza laboral migrante femenina. De acuerdo con esto, mostramos la condición autonómica de las mujeres migrantes en los proyectos migratorios y los factores estructurales de expulsión que enfrentan en origen. Por su parte, en destino se enfrentan a causa de la inserción casi obligatoria en circuitos laxos de empleabilidad asociados históricamente al cuidado, servicio e informalidad transnacional como apéndice de la economía global.

Asimismo, mostramos las afectaciones diferenciadas de la emergencia humanitaria compleja en las mujeres venezolanas y las vulnerabilidades que enfrenta a su llegada a Colombia a luz de la inserción laboral y la escasa regularización migratoria como categorías para identificar patrones de riesgos asociados a exclusión, discriminación y desigualdad en el acceso y goce efectivo de derechos fundamentales asociados al acceso a la salud.

Por último, el capítulo cuarto refleja los hallazgos obtenidos a partir de la aplicación de métodos de recolección de datos que muestran relevancia en temáticas asociadas al contexto sociolaboral de las mujeres migrantes venezolanas en Bogotá como ciudad predilecta para la recepción de un número significativo de personas de origen venezolano. En este capítulo, se han llevado adelante comparaciones para determinar vinculaciones entre la participación laboral, la escolaridad y el tipo de estado civil, y se dejó en evidencia que las féminas venezolanas con estudios secundarios y técnicos son predominantemente solteras en edades económicamente activas y que, además, resultan ser las responsables de los hogares en el origen y la acogida.

En materia de derechos, vinculamos los postulados de informalidad laboral con la regularización migratoria para dar cuenta que el estatus migratorio determina la forma de inserción a la sociedad e incluso en el acceso a derechos, pues la salud es uno de los aspectos más demandados por la población migrante venezolana. Este último hallazgo, fue determinante para concluir que existen vacíos de protección en las normativas *ad hoc* implementadas por el gobierno colombiano a razón de su poca tradición migratoria, su pensamiento cortoplacista en materia de políticas públicas y la atención no diferenciada y no institucionalizada al grupo específico de mujeres migrantes solteras y con familiares dependientes.

Para esta investigación se realizó una reconstrucción cualitativa sustentada no solo en bibliografía, sino también en el análisis cuantitativo de los resultados de un cuestionario, cuyo muestreo fueron 140 participantes. Además, se llevaron a cabo cuatro entrevistas en profundidad a mujeres migrantes y tres entrevistas a expertos en áreas de género, trabajo y salud. La implementación de estos instrumentos se realizó de manera virtual debido a las condiciones de emergencia sanitaria y los episodios de conflictividad social en la ciudad de Bogotá durante el desarrollo de la tesis. El acceso a la población estuvo signado por mi propia condición de ser migrante venezolana, mi interacción constante con organizaciones de base y acercamiento con las comunidades debido a mi trabajo humanitario.

En el análisis de los datos obtenidos, se identificaron necesidades específicas y vacíos de protección relevantes a las mujeres migrantes. En primer lugar, existe una clara restricción para el reconocimiento de los derechos fundamentales derivado de la ausencia de mecanismos de regularización migratoria no temporal, los cuales guardan relación con postulados históricos respecto a la poca tradición institucional colombiana en el tratamiento de flujos migratorios internacionales. Sin embargo, este argumento del desconocimiento no exime de la adopción de medidas progresivas ante un fenómeno que se ha venido desarrollando en los últimos cinco años. Por el contrario, es una oportunidad para repensar por un lado los cambios y transformaciones globales que indiscutiblemente van a impactar a nivel local debido a interdependencia compleja con el sistema mundo y por otro lado, la de cumplir con los compromisos pautados internacionalmente con el apoyo de la cooperación internacional que ha sido numerosa en cuanto a la respuesta humanitaria.

La creación de regulaciones jurídicas y orientaciones institucionales como Documentos CONPES, decretos y circulares es solo una arista que complementa

el camino hacia una construcción de política migratoria integral y diferenciada hacia las poblaciones que conforman estos movimientos, atendiendo las particularidades interseccionadas de vulneración de derechos. Si no se promueve y se adoptan respuestas articuladas y se sigue orientando la acción hacia mecanismos *ad hoc*, los impactos positivos serán limitados y temporales pudiendo profundizar los riesgos de quienes que se encuentran en el territorio y quienes están por llegar. En la medida que las condiciones de vulneración de derechos sistemáticos en Venezuela persistan, el escenario para Colombia será irremediablemente de seguir siendo un país receptor de migración.

De tal manera es importante que Colombia reivindique la tradición natural estrechamente ligada a la hospitalidad, pero de todas y todos como parte del reconocimiento de los derechos humanos en condiciones de igualdad y no desde la fragilidad que se pretende asignar a los migrantes dado su origen o condición migratoria. Es por ello que el derecho a migrar como fundamento de este análisis nos da una amplitud respecto a otras garantías universales que son permanentes y continuas en el tiempo, pues no responden únicamente a la lógica de la libre circulación, sino a la condición humana como tal, la cual no admite restricciones; al contrario, propende al reconocimiento actual y futuro en el marco de la igualdad y no discriminación. En este sentido, es importante que en este reconocimiento surjan acciones diferenciadas para los grupos poblacionales más vulnerables, inmersos en los flujos migratorios, porque evidentemente las lógicas de inserción social para estos grupos corresponden a condiciones contextuales y estructurales específicas.

Otro de los hallazgos evidenciados en términos sociodemográficos fue la inminente feminización de la migración venezolana que tienen su origen en condiciones estructurales y sociológicas propias de la conformación de las familias venezolanas. En ellas el rol de la mujer va más allá de su contribución afectiva, de cuidado, económica y educativa. Es decir, la mujer es el eje central de donde emerge la propia familia, mientras la conformación de los lazos dista de la distancia o presencia masculina por lo que existe una visión autonómica y de reconocimiento social de la mujer como ordenadora de la estructura familiar.

Parte de los hallazgos de la encuesta muestran la preponderancia de mujeres solteras como responsables de sus hogares y, además, con grados de escolaridad mucho mayores a aquellas que se encuentran en pareja formal, pudiendo indicar que aquellas con una mayor autonomía de su estado civil que les trae una mayor apertura social, especialmente a lo referido a los términos educativos. No obstante, este rol tan marcado en la conformación de la familia y las responsabilidades familiares no siempre exalta las condiciones positivas, pues otorga una carga más pesada y exhibe mayor necesidad de inserción laboral en trabajos por fuera de sus calificaciones y saberes; y así se reproducen las desigualdades sujetas al escaso reconocimiento de la formación y capacidades de estas mujeres.

Entre los datos recabados, se evidenció que parte de las que habían completado un estudio secundario o técnico se encontraban en condiciones de inserción laboral precarizada. Esto se da a razón de la reproducción de estereotipos asociados a las personas migrantes, quienes trabajan por menos dinero y, por tanto, son

aptas para el ejercicio de trabajos menores, estigmatizados, con bajo reconocimiento social o sin inclusión a la protección social.

En el caso de las migrantes venezolanas en Bogotá, la mayor restricción para la participación óptima y formal de los mercados laborales ha sido su estatus migratorio y con este el desconocimiento de sus competencias y calificación. Así, vemos mujeres con estudios técnicos en situaciones de ventas ambulantes o en oficios que no esperaban desempeñar, pero al ser irregulares no cuentan con la oportunidad de formalización laboral.

También comprobamos cómo la carga o responsabilidad de estas mujeres frente a sus familias es numerosa, por lo que un ejercicio de labor precarizado más allá de ser un medio para la autonomía es una estrategia de supervivencia que trae consigo infinidad de riesgos, pues en estos entornos donde no existe una vigilancia real ni un mecanismo de exigibilidad se hace mucho más evidente las acciones de discriminación, xenofobia, inseguridad y abusos sistemáticos por los entes o funcionarios públicos. Además, notamos cómo las mujeres migrantes se sienten vulneradas por su género y su origen cuando mencionaron sentir “tristeza” o “ser maltratadas” por ser venezolanas. Ejercer un trabajo informal, estar solas y presentar un estatus irregular denotando que un proceso de atención integral no solo debe contemplar la regularización, sino todo el proceso de integración social y de sensibilización sobre los riesgos que atentan contra la integridad y seguridad de las mujeres migrantes en contextos con alto grado de desconocimiento de la ley, prácticas xenofóbicas y discriminación estructural.

Al respecto, vemos que la inserción laboral precarizada es consecuencia de factores estructurales tanto del país de origen en términos de acceso a documentación internacional como en la respuesta dentro del país de acogida, quien ha aplicado medidas temporales y restrictivas de acceso a la documentación. Estas dos variables, tanto la informalidad laboral como la irregularidad migratoria, están estrechamente ligadas a la negación o acceso no efectivo de derechos fundamentales como la salud, ya que en Colombia el modelo de seguridad social posibilita la admisión cuando existe una regularidad en el territorio.

En el caso colombiano, la salud es uno de los derechos más tutelados por los colombianos y extranjeros, mientras que jurisprudencialmente ha sido uno de los más desarrollados a razón de la conexidad de este con el goce efectivo de demás derechos. Particularmente, la Corte Constitucional ha manifestado su posición de reconocimiento de este derecho a las poblaciones vulnerables en virtud de la atención integral mínima vital. No obstante, esta limitación a las urgencias y la visión únicamente prestacional deslegitima los niveles esenciales e interrelacionados al más alto disfrute de salud. Por ejemplo, la información recolectada evidencia que si bien ha existido un acceso a la salud en urgencias este presenta falencias en cuanto a la atención posterior o profunda en el marco de la integralidad. Por otro lado, aquellos que no han podido acceder debido a su situación migratoria irregular o por temor a discriminación, se encuentran en una situación de inaccesibilidad. Todo ello se produce por no poder llegar a las entidades promotoras de salud para acceder a la medicina preventiva, o porque se cuenta con poca la información de cómo puede realizarse esta atención en salud.

A pesar de que estos datos no son concluyentes –porque la muestra no arrojó información más completa acerca de los aspectos asociados a salud como se pensó al inicio de la investigación, aunado a las condiciones de virtualidad, emergencia sanitaria COVID-19 y conflictividad social en Colombia– es posible que en el futuro sea posible ampliar la temática, ya que resulta necesario y emergente. Sin embargo, el haber podido tener un acercamiento con las mujeres migrantes venezolanas y evidenciar sus experiencias actuales, resulta primordial en el abordaje de una problemática compleja, multicausal y común a nuestras sociedades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez de Flores, R. (2004). “La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual”. *Geoenseñanza*. 9 (2), pp 191-202. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/360/36090205.pdf>.
- Apararisi, J. (2007). “EE. UU: “Asilo para venezolanos”. *BBC Mundo*. Recuperado el 20 de julio de 2021 de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6497000/6497493.stm.
- Arámbulo, A. (2014). “Ciudadanos, inmigrantes y extranjeros: procesos de inclusión y exclusión (1909-1945).” *Perspectivas*. 3 (5). Recuperado de <http://perspectivas.unermb.web.ve/index.php/Perspectivas/article/view/161>.
- AVESA, CEPAZ, FREYA y Asociación Civil Mujeres en Línea (2017). “Informe Mujeres al límite: El peso de la emergencia humanitaria: vulneración de derechos humanos de las mujeres en Venezuela”. Recuperado de <https://avesawordpress.files.wordpress.com/2017/11/mujeres-al-limite.pdf>.
- Ayala, C. (s.f). “Frente Nacional: acuerdo bipartidista y alternación en el poder”. *Credencial Historia*, N°119. Recuperado de <https://www.banrep cultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/frente-nacional-acuerdo-bipartidista>.
- BBC Mundo (2004). Venezuela: “despidos por firmar”. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3575000/3575729.stm.
- Betancourt, R. (2007). *Venezuela, política y petróleo*. Caracas: Academia de Ciencias Sociales y Políticas – UCAB, Fundación Rómulo Betancourt. Disponible en: <https://bit.ly/36EqVub>.
- Biondo, M., y Salas, A. (2012). *Estrés, ansiedad y depresión asociado a emigrantes venezolanos residentes en España* (Tesis de grado). Universidad Central de Venezuela. Recuperado de <http://saber.ucv.ve/bitstream/10872/19849/1/Tesis.pdf>.
- Bonilla, L., Morales, L., Hermida, D. y Florez, L. (2020). “The Labor Market of Immigrants and Non-Immigrants Evidence from the Venezuelan Refugee Crisis.” *Borradores de Economía*. N°1119. Recuperado de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9872/be_1119.pdf?sequence=8&isAllowed=y.

- Boyd, M. y Greco, E. (2003). *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>.
- Campo, M., Andrade, J. y Andrade, G. (2007). “La matricentralidad de la familia venezolana desde una perspectiva histórica.” *Frónesis*, 14 (2). Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682007000200005.
- Capera, J. y Nañez, J. (2017). “Una perspectiva crítica sobre la violencia en Colombia en épocas del postconflicto” *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Volumen 22, N° 78, pp. 153-162 Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/279/27952381012/html/>
- Cárdenas, M. y Mejías, C. (2006). “Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?”. *Documentos de Trabajo (Working Papers)*. No. 30. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/810>.
- Carling, J. (2005). “Gender dimensions of international migration. Global Migration Perspectives.” *Geneva: Global Commission on International Migration*, N° 35. Recuperado de https://oig.cepal.org/sites/default/files/jm_2007_feminizacionmigracionesal.pdf.
- Castles, S. (2003). “Migración, trabajo y derechos precarios: perspectivas histórica y actual.” *Migración y desarrollo*. 11 (20), pp. 8-42. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992013000100002.
- Castro de Guerra, D. y Suarez, M. (2010). “Sobre el proceso de mestizaje en Venezuela”. *Interciencia*, 35 (9), pp 654-658. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/339/33914212004.pdf>.
- Castro, J. (2019). “Política migratoria venezolana, una tradición de recepción. el caso de la inmigración española del siglo XX”. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 14, pp. 377-399.
- Chávez, J. (2016). *El sistema político venezolano: El pacto de punto fijo al ascenso del chavismo (1958-1999)*. (Tesis de Maestría). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Disponible en: <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/2325>.
- Ciurlo, A. (2015). “La migración femenina y los cambios en las relaciones de género en las familias: el caso de las trans-migrantes colombianas en Italia.” *OASIS*, 21, pp. 55-7. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4280/4801>.
- Contreras, J., Marquina, M. y Quintero de Contreras, Á. (2008). “La mujer en el contexto de la familia popular venezolana.” *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*. 18 (53), pp. 478-492. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/705/70517572003.pdf>.
- Courtis, C. y Pececca, M. (2006). “Género y trayectoria migratoria: Mujeres migrantes y trabajo doméstico en el área metropolitana de Buenos Aires.” *IV Jornadas de Investigación en Antropología Social*, realizadas en la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v16n63/v16n63a6.pdf>.

- Crenshaw, K. (1991). "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against women of color." *Stanford Law Review*, 43 (6), pp. 1241-1299. Recuperado de <http://blogs.law.columbia.edu/critique1313/files/2020/02/1229039.pdf>.
- Crosa, Z. (2015). "Migraciones latinoamericanas. Procesos e identidades: el caso uruguayo en Argentina." *POLIS*, 41, Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/11212#tocto1n2>.
- Curcio, P. (2009). "Evaluación de la Misión Barrio Adentro Venezuela (2003-2009)." *Politeia*, 35 (48), pp. 205-249. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170026397003.pdf>.
- CUSO. (2020). "Dinámicas laborales de las mujeres migrantes venezolanas en Colombia." Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/colombia-dinamicas-laborales-de-las-mujeres-migrantes-venezolanas-en-colombia>.
- D'elia, Y. y Cabezas, L. (2008). "Las misiones sociales en Venezuela". Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05576.pdf>.
- De Lima, B. y Sánchez, Y. (2008). "Redes femeninas, familia popular y ancianidad en Venezuela". *Revista Perspectivas Sociales*. 10(1), pp. 53-84.
- Fajardo, D. (s.f). "Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana". *Espacio Crítico*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33442.pdf>.
- El Estímulo (2019). "15 años del referéndum presidencial 2004: protagonistas, argumentos, resultados.". *El estímulo*. Disponible en: <https://elestimulo.com/15-anos-del-referendum-presidencial-2004-protagonistas-argumentos-resultados/>
- Ferrajoli, L. (2019). "Políticas contra migrantes y crisis de la civilización jurídica". *Revista Crítica Penal y Poder*. 18, pp. 182-193. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30492>.
- Freitez, A. (2011). La emigración venezolana durante la última década. *Temas de Coyuntura*. N° 63. Julio 2011. pp. 11-38. Recuperado el 20 de julio de 2021 de http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La_emigracion_Venezuela_Freitez..pdf.
- Gámez, A, Wilson, T., y Ivanova, A. (2010). "Las mujeres en la migración interna y el empleo informal en Baja California Sur, México". *La ventana*, 4 (32). Guadalajara. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362010000200008.
- García, L. (2016). "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?" *Colombia int.*, 88, pp. 107-133. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n88/n88a06.pdf>.
- González, C. (2015). "Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia". *Estudios Políticos*, 46, pp. 243-261 Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/164/16433765013.pdf>.
- González, E. (1990). "En Venezuela TODOS somos Minorías." Disponible en: <https://ciscuve.org/2011/12/en-venezuela-todos-somos-minorias/>
- González, M. y Delgado, Y. (2015). "Género y migración: desandando caminos." *Ex aequo*, 31, pp. 143-157. Recuperado de <https://www.researchgate.net/>

- profile/Yamile-Delgado-De-Smith/publication/281176107_Genero_y_migracion_Desandando_caminos/links/55d9a7c108aed6a199a8b182/Genero-y-migracion-Desandando-caminos.pdf.
- Gregorio, C.(s.f). *Análisis de las migraciones transnacionales en el contexto español, revisitando la categoría de género desde una perspectiva Etnográfica y feminista*. México: UNAM.
- Gross, H. (2000). “Los derechos humanos no enunciados o no enumerados en el constitucionalismo americano y en el artículo 29.c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. *Anuario Iberoamericano de Estudios Doctrinales*, 4, pp. 145-172. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50225>.
- Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). (2020). “Análisis jefatura de hogar femenina: Un análisis de las 4 rondas de la evaluación de necesidades” *GIFMM*. Recuperado de <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-analisis-de-jefatura-de-hogar-femenina-abril-2021>.
- GIFMMM (2021a). “GIFMM Colombia: venezolanos en Bogotá y región - diciembre 2020.” Recuperado de <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-venezolanos-en-bogota-y-region-diciembre-2020>.
- Guardia, I. (2008). “Fuga de venezolanos durante la revolución bolivariana (1998-2007).” *Investigaciones Geográficas*, n° 44, pp. 187-198. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10963/1/IG_44_10.pdf.
- Guarnizo, L. (2006). “El estado y la migración global colombiano” *Migración y Desarrollo*. 6, pp. 79-101. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000603.pdf>.
- Guzmán, R. (2011). “De la perspectiva de género al paradigma interseccional. Aportaciones para el análisis de las migraciones feminizadas.” *Investigación y género, logros y retos: III Congreso Universitario Nacional Investigación y Género*. pp. 865-877. Recuperado de https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/39482/Pages%20from%20Investigacion_Genero_11-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ibáñez, A. (2008) *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, V. y Santi, S. (2021). “La reconfiguración del derecho a migrar: Tensiones entre los principios de igualdad y no discriminación en Argentina y Ecuador”. *Revista IUS*, 15 (47), pp. 102-2021. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/2932/293267111004/movil/>
- Jatar, A. (2006). “Listas miedo y discriminación”. *Apartheid del siglo XXI*. Cap. 2. Recuperado de: <https://sumate.org/documentos/ApartheidSigloXXI/Apartheid%20del%20Siglo%20XXI%20Capitulo2.pdf>.
- Khoudour-Castéras, D. (2006). “Efectos de la migración sobre el trabajo infantil en Colombia.” *Revista de Economía Institucional*, 1 (20), pp. 229-252. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/419/41911877008.pdf>.
- Korstanje, M, (2010). Reseña de “La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad” de Beck, U. *Economía, Sociedad y Territorio*, 10 (32), pp. 275-281. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11112509011.pdf>.
- Ladera, M. (2012). “Gran Misión Vivienda entregó 346.798

- casas en 20 meses.” *MINCI*. Recuperado de <http://www.minci.gob.ve/gran-mision-vivienda-entrego-346-798-casas-en-20-meses/>
- Lalander, R. (2012). “Venezuela 2010-2011: Polarización y radicalización del proyecto socialista.” *Revista de ciencia política*, 32 (1), pp. 293-313. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100015>.
- López, M. (2004). “Venezuela 2001-2004: actores y estrategias.” *Cuadernos del Cendes*, 21 (56), pp. 109-132. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000200006.
- Lucena, H. (2005). *La crisis política en Venezuela: repercusiones y respuestas del movimiento sindical*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109025145/3lucena.pdf>.
- Magallanes, R. (2009). “El gobierno de Hugo Chávez: ¿qué lo distingue de los anteriores?” *Politeia*, 32 (42), pp. 97-137. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170014942005.pdf>.
- Magliano, M. (2013). “Los significados de vivir múltiples presencias: Mujeres bolivianas en Argentina.” *Migraciones Internacionales*, 7(1), pp. 165-195. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/151/15125609006.pdf>.
- Magliano, M. y Domenach, E. (2009). “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones Recientes en la región sudamericana.” *Migración y Desarrollo*, 12, pp. 53-68. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/660/66012313003.pdf>.
- Martín, S., Weerasinghe, S. y Taylor, A. (2014). “¿Qué es la migración a causa de las crisis?” *Migraciones Forzadas*, 45, pp. 5-9. Recuperado de <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/crisis/martin-weerasinghe-taylor.pdf>.
- Martínez, A. (2014). “Los cuerpos del sistema sexo/género. Aportes teóricos de Judith Butler.” *Revista de Psicología*, 12. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/revpsi/article/view/1099/1045>.
- Martínez, J. (1998). “La migración internacional en la comunidad andina: Una aproximación empleando datos censales”. Seminario regional “Globalización y migración internacional en Latinoamérica y el Caribe: tendencias y perspectivas para el siglo XXI”, UNESCO - Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34781/S9800556_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Martínez, J. (2003). *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Santiago: CELADE. Recuperado de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Trata/Libros/mapa_genero.pdf.
- Martínez, J. (2007). “Feminización de las migraciones en América latina: discusiones y significados para políticas.” *Seminario mujer y migración Región de la Conferencia regional sobre migración*. Recuperado de https://oig.cepal.org/sites/default/files/jm_2007_feminizacionmigracionesal.pdf.
- Martínez, S. (1998). “La migración internacional en la comunidad andina. una aproximación empleando datos censales.” *Seminario regional: “Globalización y migración internacional en Latinoamérica y el Caribe: tendencias y perspectivas para el siglo XXI”*, UNESCO - Centro de Análisis de Políticas Públicas,

- Universidad de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34781/S9800556_es.pdf.
- Martínez, S. (2008a). *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2535/1/S2008126_es.pdf.
- McAdam, J. (2014). “El concepto de migración a causa de las crisis.” En Couldrey, E y Herson. M (Eds). *Revista Migraciones Forzadas*, 45, pp. 10-11. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/crisis/martin-weerasinghe-taylor>.
- Mejía, W. (2012). “Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras”. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 20 (39), pp. 185-210. Recuperado el 15 de agosto de 2021 de <https://www.scielo.br/j/remhu/a/yrt9x7LGNVXKjR9HGwbt5kS/?format=pdf&lang=es>.
- Moreno, A. (2012). “La Familia Popular Venezolana”. *Temas de Formación Política*, 12, pp. 3-51. Recuperado de <https://fhcv.files.wordpress.com/2013/05/la-familia-popular-venezolana-alejandro-moreno.pdf>.
- Moreno, H. (2014). *Bipartidismo, violencia y construcción de paz en Colombia (1948-2010)* (Tesis Doctoral). Universidad de Granada. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=57402>.
- Mosquera Camacho, P. (2020). “O me devuelvo a seguir pasando hambre o cambio de rumbo”. *Estigmas, violencias y abandono en las experiencias migratorias de venezolanas indocumentadas que ejercen la prostitución en el barrio 7 de agosto en Bogotá* (Tesis de Licenciatura). Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50013/O%20me%20devuelvo%20a%20seguir%20pasando%20hambre%20o%20cambio%20de%20rumbo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Nieves, E. (2014). “¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los derechos humanos de los migrantes”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 120-121, pp. 49-75. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/56207>.
- Nikken, P. (2010). “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.” *Revista IIDH*, 54, pp. 55-140. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>.
- Ojeda Paullana, P. (2011). “Comentario sobre derechos humanos y migración.” En de Olloqui, J.J., (comp.). *Estudios en torno a la migración*. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 145-163. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/24/15.pdf>.
- Olmo, G. (2018). “Por qué es tan difícil conseguir un pasaporte para salir de Venezuela.” *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45292923>.
- Páez, T. y Phélan, M. (2018). “Emigración venezolana hacia España en tiempos de revolución bolivariana (1998- 2017).” *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 8 (2), pp. 319-355.

- Palacios, Y. (2016). "Perspectiva de género en los fenómenos migratorios: estudio desde Europa y América Latina." *Revista CES Derecho*, 7 (2), pp 145-162. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v7n2/v7n2a11.pdf>.
- Palma, M. (2015). "¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano". *OASIS*, 21, pp. 7-28. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/flip/index.php?pdf=https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/download/4278/4799>.
- Paiewonsky, D. (2009). *Feminización de la Migración. Serie Género, Migración y Desarrollo*. Recuperado de <https://trainingcentre.unwomen.org/instraw-library/2009-R-MIG-GLO-FEM-SP.pdf>.
- Pérez, A., Paiewonsky, D. y García, M. (2008). "Cruzando fronteras. Migraciones y Desarrollo desde una perspectiva de género." *Migraciones*. UN-INSTRAW e Instituto. Recuperado de <https://bibliotecasibe.ecosur.mx/sibe/book/000050757>.
- Perez, A. (2009). *Cadenas Globales de cuidado: ¿Qué derechos para un régimen global de cuidados justo?*. UNWOMEN. Recuperado de <https://trainingcentre.unwomen.org/instraw-library/2010-R-MIG-GLO-GLO-SP.pdf>.
- Perocco, F. (2017). "Precarización del trabajo y nuevas desigualdades: el papel de la Inmigración." *Revista Interdisciplinar da Mobilidade*, 25 (49), pp. 79-94. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407050842005.pdf>.
- Pessino, C., Pineda, E., Rasteletti, A. y Alarcón V. (2021). *Ahora es el momento de impulsar la formalización laboral en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/formalizacion-laboral-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Plaza, P. (2018). "La construcción de una nación bajo el nuevo ideal Nacional: Obras públicas, ideología y representación durante la dictadura de Pérez Jiménez, 1952-1958". *Historia y Patrimonio*, 12, pp. 1-24 Recuperado de <https://trienal.fau.ucv.ve/2008/documentos/hp/HP-12.pdf>.
- Polo, S. y Serrano, E. (2019). "La diáspora silenciosa: estudios sobre la tercera ola de migraciones colombianas al exterior (2005-2015)." *Desafíos*, 31(1), pp. 311-346. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/f2f7/a9aa785f3fd216e-16c14cdb9627dd9c779fb.pdf>.
- Portilla, M; Rojas, A. y Arteaga, I. (2010). "Investigación cualitativa: una reflexión desde la educación como hecho social." *Universitaria*. 3 (2), pp. 86-100.
- Portilla, M., Rojas, A. y Hernández, I. (2014). "Investigación cualitativa: Una reflexión desde la educación como hecho social". *Revista Universitaria*, 3, pp. 83-100.
- Puente, J. (2016). *Venezuela en colapso macroeconómico. ¿Qué se puede esperar?* Instituto Real El Cato. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari63-2016-puente-venezuela-en-colapso-macroeconomico-que-se-puede-esperar.
- Romero, M. (2019). "Colombia despierta: Jornadas de protestas inéditas sacuden el país". *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20191123-colombia-despierta-jornadas-de-protestas-in%C3%A9ditas-sacuden-el-pa%C3%ADs>.

- Ruiz de Santiago, J. (2018). "Sentido e importancia de las migraciones en un mundo líquido: El Tema de los extranjeros en el pensamiento de Zygmunt Bauman". *Estudios* 125, 17, Departamento de Estudios Generales: ITAM. pp. 72-102. Recuperado de <http://estudios.itam.mx/sites/default/files/estudiosi-tammx/files/125/000286101.pdf>.
- Sáenz, M., Prieto, S., Moore, C., Cortés, L., Espitia, A. y Duarte, L. (2016). "Género, cuerpo, poder y resistencia. Un diálogo crítico con Judith Butler." *Estudios Políticos*, 50, pp. 82-99 Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n50/0121-5167-espo-50-00082.pdf>.
- Salazar, S. (2017). "Siguiendo el patrón latinoamericano. De país receptor a emisor de emigrantes: un caso de venezolanos en Ecuador". *Polisemia.*, 24, pp. 87-102. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/230222736.pdf>.
- Salvadores de Arzuaga, C. (2005). "El Poder Público nacional: su división y control". *Revista Providencia*. N° Especial, pp. 113-133. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/555/55509905.pdf>.
- Saragazu, I. (2014). "Venezuela 2013: Un país dos mitades." *Revista de ciencia política*. 34 (1), pp. 315-328. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000100015.
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización: Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños/ MAPAS. Recuperado de <http://www.acuedi.org/ddata/9217.pdf>.
- Sedano, R. (2021). "La alcaldesa de Bogotá levanta críticas por relacionar a migrantes venezolanos con la inseguridad." *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210313-bogota-alcaldesa-migrantes-venezolanos-xenofobia>.
- Silva, A. y Riveros, C. (2020). "Dinámicas de la confrontación armada y su impacto humanitario y ambiental: Tendencias en la pandemia enero a abril 2020". *Ideaspaz*. Recuperado de https://ideaspaz.org/media/website/FIP_SFC_DINAMICAS.pdf.
- Sinue, J. (2014). "Divisas por el orden de 41.200 millones: Gobierno Nacional revela algunas empresas que recibieron dólares Cadivi entre 2011 y 2013." *Correo del Orinoco*. Recuperado el 16 de julio de 2021 de <http://www.correodelorinoco.gob.ve/gobierno-nacional-revela-algunas-empresas-que-recipientes-dolares-cadivi-entre-2011-y-2013/>
- Siso, G. (2012). "La población de Venezuela: evolución, crecimiento y distribución geográfica." *Terra*, 28 (43), pp. 109-140. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892012000100006.
- Soledad, J. (2007). "Las migraciones forzadas: el desplazamiento interno en Colombia" *Cuadernos Geográficos*, N°41, pp 173-189. Recuperado el 12 de agosto de 2021 de <https://www.redalyc.org/pdf/171/17104108.pdf>.
- Stefoni, C. (2004). *Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos*. Santiago: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Chile/flacso-cl/20120914100858/artstef.pdf>.
- The Carter Center. (2013). "Informe Electoral: Misión de Estudio del Centro Carter Elecciones Presidenciales en Venezuela". Recuperado de <https://www.>

- cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-final-rpt-2013-elections-spanish.pdf.
- Torrealba, R., Suárez, M., y Schloeter, M. (1983). “Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela”. *Demografía Y Economía*, 17 (3), pp. 367-390. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40602363>.
- Tovar, O (1991). “El sistema político venezolano”. *Revista de Derecho Político*, 32, pp. 337-395.
- Troconis, G. (2016). “Economía y agricultura en Venezuela durante los años del general Cipriano Castro, 1899-1908.” *Agroalimentaria*, 22 (42), pp. 81-102. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1992/199245407005/html/index.html>.
- Unda, R. y Alvarado, V. (2010). “Feminización de la migración y papel de las mujeres en el hecho migratorio.” *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), pp. 59. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rllcs/v10n1/v10n1a38.pdf>.
- Universidad de la República de Uruguay (24 de marzo de 2018). *Mujeres migrantes: Riesgo y oportunidad*. Disponible en: <http://universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/41861/refererPageId/12>.
- Valero, M. (2018). “Venezuela, migraciones y territorios fronterizos”. *Línea Imaginaria*, 6(3), Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Recuperado de <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/62/62586002/html/>
- Vera, F. y Adler, V. (2020). *Inmigrando: Fortalecer ciudades destino: Tomo 1*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/inmigrando-fortalecer-ciudades-destino-tomo-1>.
- Vera, L. (2018). “¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?”. *Revista Nueva Sociedad*, 274, pp. 83-96. Recuperado de https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/5.TC_Vera_274.pdf.
- Women's Link (2019). *Sobre el noveno informe de Colombia ante el comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer*. Recuperado de <https://www.womenslinkworldwide.org/files/3079/informe-sombra-sobre-el-noveno-informe-de-colombia-ante-la-cedaw.pdf>.
- Zlotnik, H. (2003). “The Global Dimensions of Female Migration. International Migration Theory.” *Migration Policy*. Recuperado de <https://www.migration-policy.org/article/global-dimensions-female-migration>.

Documentos

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2019*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>.
- Banco Mundial (BM). (2018). “Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo.” Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651>.
- CARE (2020). Una emergencia desigual: Análisis Rápido de Género sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Recuperado de file: <///C:/Users/Usuario/Downloads/>

- CARE_RGA_ESP_Venezuela_final_compressed.pdf.
- Center for Disaster Philanthropy. (s.f). *Complex Humanitarian Emergency*. Disponible en: [https://disasterphilanthropy.org/issue-insight/complex-humanitarian-emergencies/#:~:text=The%20United%20Nations%20\(UN\)%20defines,single%20and%20For%20ongoing%20UN](https://disasterphilanthropy.org/issue-insight/complex-humanitarian-emergencies/#:~:text=The%20United%20Nations%20(UN)%20defines,single%20and%20For%20ongoing%20UN).
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). “Los motivos y las transformaciones de la guerra: ¡Basta Ya!, Colombia: Memorias de guerra y dignidad”. Recuperado de <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/capitulo2.html>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1991). *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10498.pdf>.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (1999). “Documento CONPES 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado” Recuperado de https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf.
- CONPES. (2018). Documento CONPES 3950: “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.” Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.
- Consejo Noruego para Refugiados (2019). *Identificación de necesidades de protección de la población venezolana*. Recuperado de <https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Final-Identificacio%CC%81n-de-Necesidades-de-la-Poblacio%CC%81n-Venezolana-2018-2019.pdf>.
- CNE. (s.f). Congreso nacional de la República: Ley de Elecciones 1957. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/documentos/la_institucion/antecedentes/1957.pdf.
- Corte Constitucional Colombiana (2000). Sentencia 025/2004. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.
- Corte Constitucional Colombiana (2018a). Sentencia T- 210/2018. Recuperado el 20 de agosto de 2021.<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Caso Caracazo vs Venezuela. Sentencia de 29 de agosto de 2002 (Reparaciones y Costas)*. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Decreto 64 (2020). Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7, 2.1.7.8 y 2.1.3.17 y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5. del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones. 20 de enero de 2020. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%200064%20de%202020.pdf.
- Decreto 780 (2016). Sector Salud y Protección Social. 6 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77813>.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad*

- social*. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Tutela-los-derechos-de-la-salud-2018.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. (2019a). *Alerta temprana N° 035-19: Riesgos Electoral 2019*. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/8276/Informe-de-seguimiento-a-la-alerta-temprana-035-19.htm>.
- Defensoría del Pueblo. (2019b). “XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Informe Analítico: Situación de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia – 2018”. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. (2020c). “XXVII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República Parte. Informe Analítico: Situación de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia – 2019” Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVII-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. (2020d). Situación de las mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas, refugiadas y migrantes en Colombia. *Boletín Anual*. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/colombia-situacion-de-las-mujeres-y-personas-con-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero>.
- Defensoría del Pueblo. (2021e). “28.509 personas fueron desplazadas y confinadas en 2020 por hechos violentos”, enero 7. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/9802/28509-personas-fueron-desplazadas-y-confinadas-en-2020-por-hechos-violentos.htm>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2008). “Estimación de la migración 1973-2005”. *Estudios Postrenales*, 8. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/doc_est_mig_1973_2005.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019a). *Encuesta integrada de hogares – 2019*, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). “Medición de empleo informal y seguridad social Trimestre móvil junio - agosto 2019.” *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_jun19_ago19.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). “Medición de empleo informal y seguridad social.” *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_jun20.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). *Nota Estadística: Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul-2021-nota-estadistica-poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021) “Medición de empleo informal y seguridad social Trimestre abril - junio 2021.” *Boletín Técnico*

- Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_abr21_jun21.pdf.
- Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela (2018). “Derecho a la salud”. *Reporte Nacional*. Recuperado de <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Reporte-Nacional-EHC-Derecho-a-la-Salud-septiembre-2018-Espa%C3%B1ol1.pdf>.
- European Asylum Support Officer. (2018). “Venezuelans seeking asylum in EU up by almost 800% in two years.” EASO. Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/news-events/venezuelans-seeking-asylum-eu-almost-800-two-years>.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2016). Gaceta Oficial, N.º 6.227, Caracas, Venezuela, 16 de mayo de 2016. Recuperado de 2021 de <https://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Gaceta-Oficial-Extraordinaria-N%C2%BA-6.227.pdf>.
- Human Rights Watch. (2008). *Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*. Recuperado de <https://www.hrw.org/legacy/spanish/reports/2008/venezuela0908/index.htm>.
- International Crisis Group, (2017). *Watch List 2017 – Second Update*. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/global/8-watch-list-2017-second-update>.
- Ley 387. (1997). *Diario Oficial de la República de Colombia*, Congreso de Colombia. Bogotá, 18 de julio de 1997. Recuperado de <https://www.funcion-publica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=340>.
- Ley 1448. (2011). *Diario Oficial*. Congreso de Colombia. No. 48.096, Bogotá, 10 de junio de 2011. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.
- Ley 100 (1993). *Diario Oficial* No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, 22 noviembre 1969*.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2013). *Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia (A-69)*.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2020). *Crisis de migrantes y refugiados venezolanos: Informe de situación – diciembre 2020*. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1945). *Carta de Naciones*. San Francisco, 26 de junio de 1945. Recuperado de <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 diciembre 1948, 217 A (III)
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Asamblea General (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Resolución 2106 A (XX)*, de 21 de diciembre de 1965.

- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1966a) *Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1966b). *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/type,INTINSTRUMENT,,5d7fbceca,0.html>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1966c). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1966d). *Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, 31 enero 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares resolución 45/158*, de 18 de diciembre de 1990.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2000). *Observación General N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” E/C.12/2000/4, CESCR (11 de agosto de 2000). Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2004). *Recomendación general N° 30. Discriminación contra los no ciudadanos*. 05/10/04.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2018). *73/195. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. A/RES/73/195* (19 de diciembre de 2018). Recuperada de <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*. Recuperado de <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020a). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Venezuela Respuesta Regional: Acceso a Servicios de Salud de las Mujeres Migrantes y Refugiadas de Venezuela*. Recuperado de <https://dtm.iom.int/reports/venezuela-respuesta-regional-%E2%80%94-acceso-servicios-de-salud-de-las-mujeres-migrantes-y>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2021). “Executive Summary”. *International Migration Outlook 2020*, 2-4. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2020_21be6dfe-en#page2.
- Migración Colombia (2018). “Infografía RAMV.” Recuperado de <https://migracioncolombia.gov.co/infografias/infografia-ramv?highlight=WyJyYW12II0=>
- Migración Colombia (2020). “Radiografía de venezolanos en Colombia.” Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/radiografia-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-octubre-de-2020>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Resolución 5797. Diario Oficial No. 50.307. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5797_2017.htm.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2020). Resolución 0240 de 2020. Diario Oficial No. 51.206. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0240_2020.htm.
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes – R4V (2020). *Actualización de personas migrantes en plataforma R4V a agosto de 2020*. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>.
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes – R4V (2021a). *R4V América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región - junio 2021*. Recuperado de: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-junio-2021>.
- Presidencia de la República de Colombia (2000). Decreto número 2569. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444>.
- Provea (2003). *Informe Anual octubre 2002 – septiembre 2003: Balance de la situación de derechos humanos*. Disponible en: https://provea.org/wp-content/uploads/002_balance_de_la_situacion_de_los_derechos_humanos-1.pdf.
- Proyecto ENCOVI. (2016). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2016*. Recuperado de https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5eb9bfdb2eb06d8c62e15587_encovi-2016.pdf.
- Proyecto ENCOVI. (2017a). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017*. Recuperado de https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5eb9bfda4ed90d3d4e8e08f8_encovi-2017.pdf.
- Proyecto ENCOVI. (2018b). *Nacional de Condiciones de Vida 2018*. Recuperado de https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5f034777c92bdce763e10c4b_PRESENTACI%C3%93N%20ENCOVI%202018.pdf.
- Proyecto ENCOVI. (2020c). *Encuesta nacional de condiciones de vida 2019-2020*. Recuperado de: <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>.
- Registro Único de Víctimas (2021). Datos sobre las víctimas del conflicto armado colombiano. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.
- Resolución 2015 (2017). *Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia - PE como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social*. 18 de agosto de 2017. Disponible en:

- <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-03015-de-2017.pdf>.
- Observatorio de Conflictividad Social (2014). *Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre de 2014*. Recuperado de: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/conflictividad-social-en-venezuela-en-el-primer-semestre-de-2014>.
- Observatorio Venezolano de la Violencia (2017). *Informe OVV de Violencia*. Recuperado de: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/2017-informe-ovv-de-violencia/>
- OCHA (s.f). *Informe de la situación humanitaria de los migrantes venezolanos en tránsito peatonal en norte de Santander*. Disponible en: http://avilamonserrate.com/site/wp-content/uploads/2019/05/310718informe_caminantes-1.pdf.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (1999). “OCHA: Orientation Handbook on complex emergencies”. pp 1-47. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA%C2%A0ORIENTATION%20HANDBOOK.pdf>.
- Secretaria Distrital de Integración Social. (2018). “Alcalde Peñalosa anuncia atención integral a venezolanos migrantes en Bogotá.” Disponible en: <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/116-otros/2756-alcalde-penalosa-anuncia-atencion-integral-a-venezolanos-migrantes-en-bogota>.

ANEXOS

Tabla 1. Datos demográficos de las mujeres migrantes venezolanas entrevistadas¹

Entrevistada	Edad	Nivel Académico	Estado Civil	Hijos	Situación migratoria	Nacionalidad	Tiempo en Colombia	Empleo
María	47	Bachillerato	Soltera	3	Doble nacionalidad	Colombo venezolana	5	Venta de aguacates
Luisa	39	Técnico	Casada	2	Ninguno	Venezolana	2	Venta de café
Carmen	24	Universitario Incompleto	Unión libre	2	PEP	Venezolana	1.2	Venta de dulces y cocos
Rosa	23	Bachillerato	Soltera	0	Ninguno	Venezolana	1.2	Delivery

Tabla 2. Perfiles de personas expertas entrevistadas

Nombres y Apellidos	Área de Estudio	Sector	Tema o área de interés
Experta A	Antropología	Académico	Género
Experta B	Derecho	Investigación	Salud
Experta C	Psicología	ONG'S	Empleo

¹ Nota: Todos los nombres de las entrevistadas fueron cambiados por protección.

SOBRE LOS AUTORES

Olga Lucía Camacho Gutiérrez

Abogada de la Universidad la Gran Colombia, especialista en políticas públicas por CLACSO y máster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de General San Martín. Investigadora y activista en tecnologías digitales y derechos humanos. Es coautora del artículo “El acercamiento del sector público a la IA: la divergencia entre la expectativa y la realidad”, publicado por la Ley en *Derecho y nuevas tecnologías* publicado. Asimismo, llevó a cabo los siguientes informes: “Inteligencia estatal en internet y redes sociales: el caso colombiano”, publicado por Dejusticia; “¿Dónde están mis datos? 2021: una mirada retrospectiva a la pandemia”, “Tecnologías digitales para la pandemia ¿qué hicieron las regiones?”, “Biometría en el Estado colombiano ¿cuándo y cómo se ha justificado su uso?”, publicados por Fundación Karisma, entre otros.

Beverly Yvonne Moise Morais

Mujer afrodescendiente de nacionalidad nicaragüense, licenciada en Diplomacia y ciencias políticas graduada de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua UNAN y magíster en Derechos Humanos y democratización en América Latina y el Caribe del Global Campus of Human Rights y la Universidad de San Martín, Argentina. Ha trabajado de manera incansable para promover entornos laborales inclusivos y diversos para poblaciones históricamente vulnerables en múltiples países de América Latina. Ha colaborado con organizaciones como el PNUD, Cuso Intenational, Women deliver, entre otras. Es reconocida por su activismo por la igualdad de género y los derechos humanos de las comunidades afrodescendientes. Actualmente, es jefa de diversidad e inclusión para la empresa Sodexo en Colombia. Blog: <https://www.undp.org/es/colombia/blog/diversidad-en-ambientes-de-trabajo>.

Carmen Ryan

Es abogada por la Universidad de Buenos Aires, Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO y magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe en el programa del Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Actualmente, se desempeña como coordinadora de incidencia pública en Fundación Huésped, donde promueve intervenciones para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y el colectivo LGBTQ+. A lo largo de su carrera se ha desempeñado en áreas de derechos humanos de diversas organizaciones de la sociedad civil y agencias estatales. Ha sido docente de grado y posgrado en derechos humanos en la UBA y la UNPAZ. Esta tesis ha sido publicada por la colección de tesis premiadas del Global Campus. Es coautora, con el Ministerio de Mujeres Géneros y Diversidad, de *Herramientas Conceptuales y prácticas para presupuestos con perspectiva de género y diversidad* (2021), y autora de “Aportes de la política fiscal para el derecho a la alimentación”, en el volumen *Entre la regulación y la política pública, el derecho a la alimentación adecuada en Argentina*, compilación coordinada por Laura Pautassi y Marcelo Alegre (Eudeba, 2021), entre otras publicaciones académicas y periodísticas sobre derechos humanos.

Esteban Alejandro Vaccher

Coordinador Operativo en Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del Espacio de Psicoeducación en Conductas Violentas (EPECOVI) dirigido a varones que ejercen y/o ejercieron violencias por razones de género. Docente Seminario de Posgrado “Políticas de salud mental y contextos de encierro punitivo” (UNLP, Facultad de Psicología). Tallerista de Escuelas Secundarias sobre Masculinidades desde la ESI. Educador Popular de la materia “Economía Popular” en el Bachillerato Popular y Cartonero Anuillan (MTE/UTEP). Diploma Regional en Género y Justicia: Violencia contra las mujeres y las niñas, Programa regional en políticas públicas sobre Género, FLACSO. Diploma en Género, Cultura y Poder (UNSAM). Diploma en Masculinidades y Cambio Social, FSOC-UBA. Curso Masculinidades y violencias, Universidad de Granada. Curso Institucionalidad Pública en Derechos Humanos en el MERCOSUR, Escuela Internacional del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Curso de posgrado “Políticas de Género en el sistema de justicia”, Facultad de Derecho, UBA. Colaborador como investigador y consultor para el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género, y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires.

Daniely Vicari Álvarez

Es licenciada en Estudios Políticos y Administrativos, con mención en Relaciones Internacionales, por la Universidad Central de Venezuela y parte de la cohorte 2020–2021 de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización en América

Latina y el Caribe (LATMA) por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Su experiencia se ha desarrollado en el ámbito de organizaciones defensoras de derechos humanos, en el área de incidencia, y en organizaciones internacionales del sector humanitario; específicamente, en el área de protección a personas refugiadas y migrantes en Colombia, a partir de la identificación de riesgos, incidentes y tendencias relevantes asociadas a riesgos de protección, asistencia individual y referenciación de casos de la población de interés, información y orientación en acceso a derechos. Asimismo, ha colaborado con el Campus Global of Human Rights/CIEP-UNSAM como docente en el fortalecimiento de capacidades en el área de derechos humanos en los procesos de capacitación a formadores enfocado en la “Educación y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en América Latina”. Sus intereses de investigación son los derechos de las personas en situación de movilidad humana o en contexto de migración mixta (personas migrantes, personas refugiadas o solicitantes de protección internacional, desplazados), dinámicas y usos de rutas migratorias, así como temáticas transversales asociadas intersección, género y, el acceso a derechos fundamentales enfocados en esta población. Actualmente, es investigadora para el equipo de América Latina y el Caribe (LAC) en el Mixed Migration Centre (MMC), un centro de investigación con presencia global enfocado en la investigación, análisis, recopilación de datos y, experticia independiente que busca ampliar la comprensión de la migración mixta desde el enfoque de derechos humanos y la protección a personas en movilidad.