

Cuaderno Jurídico y Político

COVID-19 y

Derechos Humanos

Volumen 6 Número 15

Publicación semestral • Managua, Nicaragua • Enero-Junio 2020

ISSN 2413-810X (versión impresa). ISSN 2414-4428 (en línea).

Informativo

Editorial

Danny Ramírez-Ayérdiz

Artículos

Franco Gatti

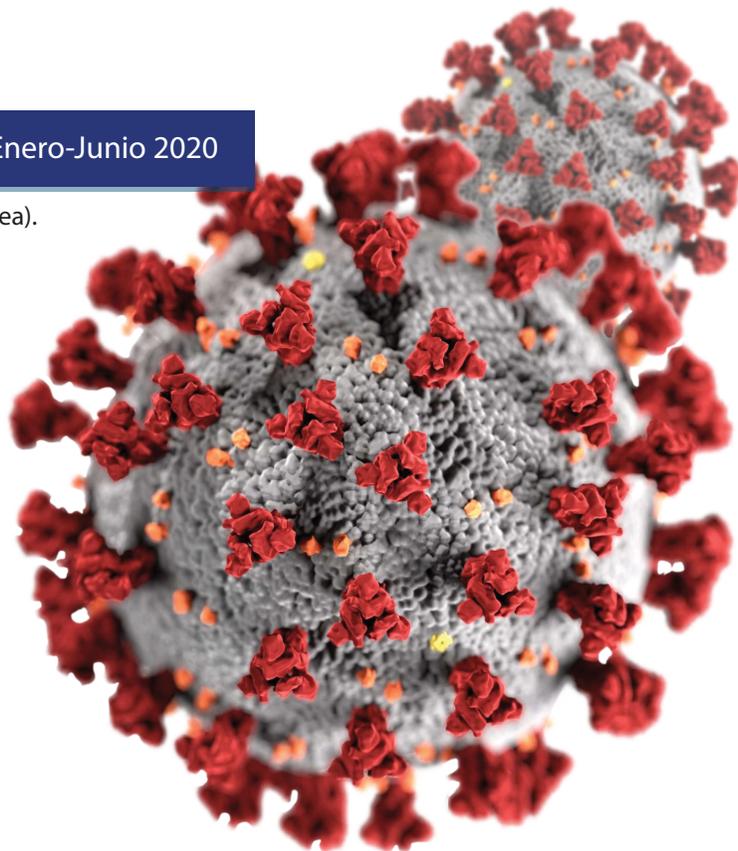
Eduardo Torres Alonso

Diego Leonel Cornejo Cachay

Alberto Espejel Espinoza

Diego Cornejo | María Rafael

Corpus iuris



ICEJP

Instituto Centroamericano de
Estudios Jurídicos y Políticos



CONSEJO NICARAGÜENSE DE CIENCIA Y TECNOLOGIA
Mejor revista 2017

ECJP
UPOLI

Escuela de
Ciencias
Jurídicas y
Políticas



ICEJP

Instituto Centroamericano de
Estudios Jurídicos y Políticos

CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO

Vol. 6 Nro. 15. Enero-junio 2020
Número monotemático sobre COVID-19 y derechos humanos



CONSEJO NICARAGÜENSE DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Premio mejor revista indexada en línea (2017), otorgado por el
Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología CONICYT

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE
ESTUDIOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS
ICEJP-UPOLI

Norberto Herrera Zúñiga
Rector
UPOLI

Astrid Bracamonte Hernández
Decana
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Óscar Castillo Guido
Decano emérito

Mario Isaías Tórrez
Director

Camilo Castillo Bravo
Docente investigador

Jerson Cerda Tijerino
Docente investigador

Roberto Guerrero Vega
Docente investigador

Geormar Vargas Téllez
Centro de documentación

CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO (CJP) es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos, ICEJP-UPOLI. Se permite el uso de los artículos citando la fuente y su reproducción con permiso previo de ICEJP-UPOLI/Editorial Jurídica UPOLI.

© Editorial Jurídica UPOLI. Managua, enero de 2020.

ISSN 2413-810X (versión impresa). ISSN 2414-4428 (en línea).

La edición en línea está disponible en el Portal de Revistas de la UPOLI:

<http://portalderevistas.upoli.edu.ni/>

Universidad Politécnica de Nicaragua | UPOLI

Costado sur Villa Rubén Darío, Managua. Apdo. postal 3395.

Tels.: (505)2289-7740 al 44, ext. 328/378/217/369. Fax: (505)2249-9231.

Toda correspondencia dirigirla a: revistacjp@upoli.edu.ni

Esta obra está bajo una licencia de *Creative Commons* Reconocimiento-NoComercial-SinObraderivada 4.0 Internacional.



CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO

Director

Danny Ramírez Ayérdiz

Coeditores

Mario Isaías Tórrez | Geormar Vargas Téllez

Editor adjunto

Jerson Jim Cerda Tijerino

Consejo Editorial

Miembros y miembras plenas

Óscar Castillo Guido
Universidad Politécnica de Nicaragua

María Luisa Acosta
Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas
Academia de Ciencias de Nicaragua

Ana Margarita Vijil
Universidad Politécnica de Nicaragua

Lea Cruz Rivera
Universidad Politécnica de Nicaragua

Roberto Guerrero Vega
Universidad Politécnica de Nicaragua

Luis Manuel Osejo
Tribunal Nacional Laboral de Apelaciones

Donald Alemán Mena
Asociación Iberoamericana de Derecho
del Trabajo y la Seguridad Social

Sandra Ramos López
Movimiento de Mujeres Trabajadoras y
Desempleadas “María Elena Cuadra”

Caio Fabio Varela
Instituto de Políticas Públicas en Derechos
Humanos del Mercosur

Karla Pineda
Investigadora independiente

Carlos Emilio López,
Asamblea Nacional

Par revisora

Constanza Ramírez Marchant

Equipo técnico

Corrector de textos y revisión de estilo
Waldir Ruíz

Traductora de textos

Sofía Serrano | Centro de Idiomas UPOLI

Diseño de portada

Deybi Jafet González Caldera

Asistente de edición y de entrevistas

Ariana González | Jason Pereira | Manuel Espinoza | Jese Zúniga Aguinaga

	Contenido
Directrices para la presentación de trabajos	1
Editorial	
El Estado frente al COVID-19: Entre la vida y el capital <i>Danny Ramírez-Ayéndiz</i>	4
Artículos	
Corrupción política y derechos humanos en escenarios de emergencia <i>Franco Gatti</i>	18
Derechos fundamentales y COVID-19. Algunas reflexiones sobre la primera emergencia sanitaria global del siglo XXI <i>Eduardo Torres Alonso</i>	27
El despido arbitrario a raíz del COVID-19 <i>Diego Leonel Cornejo Cachay</i>	42
El COVID-19 y la población carcelaria en México <i>Alberto Espejel Espinoza</i>	56
La sobrepoblación penitenciaria a causa de la prisión preventiva en tiempos de COVID-19 <i>Diego Leonel Cornejo Cachay María Nicol Rafael Miñope</i>	69
Corpus iuris de derechos humanos	
Documento de políticas: El mundo del trabajo y la COVID-19 <i>Organización de las Naciones Unidas</i>	81
COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados <i>Comisión Interamericana de Mujeres</i>	97
La violencia contra las mujeres frente a las medidas dirigidas a disminuir el contagio del COVID-19 <i>Comisión Interamericana de Mujeres y el Comité de Expertas del MESECVI</i>	108

**Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos
ante el COVID-19 en las américas**

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

121

DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

Aprobadas: 6 de noviembre de 2015

Quinta actualización: 5 de septiembre de 2020

CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO (CJP) es una publicación académica semestral del Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos, interesada en la publicación de trabajos de actualidad y relevancia en la región latinoamericana. CJP promueve la pluralidad de voces al facilitar la difusión de trabajos de actores sociales, la academia y las entidades gubernamentales.

1. Los escritos se remitirán en formato electrónico *Office Word*, en tipo *Times News Roman*, márgenes normales, tamaño carta, 1.15 de interlineado, 11 puntos en el tamaño de letra y un límite máximo de diez páginas. En casos especiales el editor general considerará la aceptación de trabajos cuya máxima extensión sea quince páginas.
2. Las diez páginas incluirán estas secciones: resumen de hasta 100 palabras, 5 palabras clave, cuerpo del trabajo y bibliografía. En el caso de cuadros o tablas se describirán debidamente y se designará la fuente de extracción. CJP no incluye imágenes en los artículos editados; salvo, mapas o diagramas estrictamente necesarios.
3. Se evitará el uso de subrayados en el texto. Las negritas estarán reservadas a los títulos y subtítulos y las cursivas a las palabras en otro idioma distinto al castellano, el título de obras y el énfasis de palabras. Los títulos y subtítulos no estarán enumerados, salvo casos que el orden argumental así lo requiera. Las mayúsculas no se usarán para realizar énfasis en el texto y su uso se regirá de conformidad con las reglas generalmente aceptadas en la redacción académica. Los párrafos no serán extensos.
4. Las y los autores indicarán, en la primera página de todo trabajo, la naturaleza del mismo (artículo, avance o resultado de investigación, comentario de libro, reflexión académica) y la línea de investigación y el tema correspondiente en el que se circunscribe el escrito.
5. Las referencias se harán en el texto y seguirán este orden: entre paréntesis, apellido del autor/a, año de la publicación, página citada. Ejemplo (López, 1990, p. 23). Las citas de ampliación e información se crearán a pie de página. Las referencias textuales menores a tres líneas se entrecomillarán. Se pide el uso de las comillas angulares o españolas (« »).
6. En la lista de referencias bibliográficas sólo se incluirán los libros o documentos que se hayan incluido en el trabajo. Los libros citados se consignarán así: Apellido, letra inicial del nombre, año de la publicación entre paréntesis, título del trabajo en cursiva, lugar de publicación y editorial. Ejemplo: Martínez, M. (2015). *Control constitucional y derechos humanos*. México, DF: Casa Paz editores.

Los artículos de revista seguirán este orden: Apellido, letra inicial del nombre, año de la publicación entre paréntesis, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, entidad editora, volumen, número, páginas en que aparece el artículo. Ejemplo: Ramírez, S.

(2015). Estado de Derecho y Libertad de Expresión, *Revista Ciencia Jurídica y Política*. Universidad Politécnica de Nicaragua, 1 (1), 11-21.

Para otras referencias se respetará el uso de normas APA.

7. Aquellos trabajos presentados a título individual y que sean el resultado de un proceso de investigación institucional o de coautoría, se solicita adjuntar comunicación escrita donde las personas coautoras, instituciones o cualquier otro que pueda tener derechos autorales sobre la investigación, autorizan expresamente el uso y publicación del escrito.
8. Los trabajos enviados serán inéditos (salvo excepciones especialmente consideradas por el editor general). Todo trabajo pasará por un proceso de revisión arbitral por pares, por lo que la aceptación del aporte dependerá del proceso de revisión entre el autor o autora y los árbitros a través del editor general. Una vez que el artículo supera la instancia de revisión de los aspectos de forma, es enviado a las/los árbitras/os, quienes, sin tener ningún dato que identifica a la/el autora/or, dictaminará si éste debe ser publicado o no, sobre la base de un instrumento estándar con parámetros que guían la revisión. En el caso de ser positiva la sugerencia arbitral, el director de CJP decidirá en última instancia sobre la publicación o no del artículo. En ambos escenarios, la decisión se comunicará oportunamente a la/el autora/or.
9. La revista rechazará cualquier artículo que, en todo o en parte, contenga plagio. En la instancia de revisión de requisitos de forma o arbitral de cualquier escrito, el equipo editorial/árbitras-os verificarán de oficio la existencia de plagio y si es detectado, será rechazado. CJP no publicará durante un año trabajo alguno de autoras/es responsables de plagio, a partir de la fecha de notificación correspondiente.
10. Los aportes se enviarán a la casilla de correo electrónico revistacjp@upoli.edu.ni Al enviar el aporte, el asunto indicará el nombre y apellido de su remitente y hará referencia al trabajo a remitir: CASTRO, Juan. Envío artículo; LÓPEZ, María. Envío ponencia; PÉREZ, Miguel. Envío comentario de libros. En las comunicaciones posteriores, se indicará su motivo en el asunto: CASTRO, Juan. Adjunto observaciones; LÓPEZ, María. Solicito plazo adicional.
11. Los ensayos o artículos en los que se den a conocer los resultados de una investigación seguirán este orden: a) Resumen/Palabras clave. b) Introducción (provee un trasfondo del tema e informa el propósito del trabajo). c) Revisión de literatura (indica sobre el estado actual del debate doctrinal de los temas abordados). d) Materiales y métodos (explica cómo se hizo la investigación). e) Resultados y discusión (desarrollo del trabajo donde explica los resultados y se los compara con el conocimiento previo del tema) y f) Bibliografía. En este tipo de escritos, la extensión mínima será 15 páginas y el máximo 25.
12. La revista CJP está comprometida con el uso de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. En general, se recomienda a las y los autores el uso de estilos de redacción que no invisibilicen a la mujer o las disidencias sexuales no hegemónicas.

El equipo editorial y revisor podrá introducir modificaciones en los textos enviados recurriendo a las correcciones necesarias para evitar generalizaciones androcéntricas tales como el uso de *hombre* como estándar que incluye a mujer y otras disidencias del género o como sinónimo de un conglomerado. Asimismo, en los casos del uso de artículos y sustantivos masculinos, el equipo editorial y revisor podrá cambiarlos por expresiones neutras o incluyentes. Ejemplo: *el estudiantado universitario* (también, las y los estudiantes universitarios) *tiende a desertar en los primeros tres años de las carreras* se preferirá en lugar de: *el estudiante universitario tiende a desertar en los primeros tres años de las carreras*. Adicionalmente, para referirse a ambos géneros, se preferirá la mujer y el hombre, las personas o el ser humano en lugar de *hombre*. Ante la omisión de las y los autores, el equipo editorial y revisor decidirá según cada circunstancia concreta.

13. CJP está comprometida con la promoción de una sociedad democrática, plural, diversa y respetuosa de los derechos humanos, por tanto, no publicará ningún trabajo fundamentado en opiniones o desarrollos teóricos asentados en prejuicios raciales, étnicos, de género o cualquier otra forma que promueva el supremacismo, el odio a grupos específicos o las incitaciones a cometer delitos o que justifiquen experiencias pasadas relacionadas con graves crímenes contra la humanidad.
14. CJP está interesada en la publicación de trabajos de actualidad, con calidad y científicidad verificables y relacionados con las siguientes líneas publicables:

Derecho público y social

El derecho del trabajo, derecho constitucional y derecho de familia, en especial los análisis que comparen la pertinencia de las figuras e instituciones jurídicas con las relaciones sociales.

Métodos de resolución alterna de conflictos

La mediación, conciliación y arbitraje, así como la negociación basada en intereses. Se dará preferencia a la difusión de trabajos que analicen la aplicabilidad concreta y efectividad de estos métodos tanto en el ámbito jurídico como en la sociedad.

Derechos humanos

Mecanismos internacionales/ regionales/ comunitarios de protección de derechos humanos y los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad. Se tiene interés en difundir elaboraciones que analicen la efectividad, el impacto o los aportes de las decisiones de los órganos de derechos humanos en los países de la región. Asimismo, en cuanto a los grupos en situación de vulnerabilidad, se publicarán trabajos que analicen los obstáculos tanto legales, culturales, sociales y económicos que retrasen su acceso a los derechos humanos.

Ciencia política

Debates teóricos sobre Estado de derecho y ciudadanía, igualdad, regímenes políticos y políticas públicas

Ciencias sociales

Perspectivas críticas y decoloniales; los estudios de género con especial interés en los debates feministas y de la comunidad LGBTTIQ+.

EL ESTADO FRENTE AL COVID-19: ENTRE LA VIDA Y EL CAPITAL

STATES FACING COVID-19: BETWEEN LIFE AND CAPITAL

Danny Ramírez-Ayérdiz

Feminista, magíster en derechos humanos y democratización, becario doctoral del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina). Docente asociado del ICEJP-UPOLI. Director de la revista CJP.

 <https://orcid.org/0000-0001-7572-6605>

Cuando Michel Foucault en su *Nacimiento de la biopolítica* afirmaba que el neoliberalismo es la etapa más «insidiosa» del capitalismo, lo decía con el aplomo que corresponde a estos tiempos de cataclismo, de potenciación de la «insensibilidad» ante el dolor ajeno del que nos habla Segato en su *Contrapedagogías de la crueldad* (2018). En medio de los alcances de la emergencia sanitaria y de la «vuelta inicial» al intervencionismo y la protección del Estado en la salud pública ante el miedo a morir por personas que integran los sectores más partidarios, no hace mucho, del «Estado mínimo», en pocos meses hemos sido testigos de cómo el Estado se ha transformado en el escenario central donde la vida o el capital son los valores para decidir la dirección de las políticas sanitarias a favor de la población. Una posición quizá no tan controvertida y si tenemos en cuenta al Estado como «un engaño permanente» y de su «falso comunitarismo» ya expresado por Marx (Facultad de Ciencias Sociales UBA, 8 de mayo de 2020, youtube.com).

Por supuesto, el Estado ha existido en las pandemias anteriores y probablemente, la actual no sea la más mortífera —si se leen, por ejemplo, los números de la fiebre «española»— y, seguramente, como expone de forma rutilante Tilly (1993) en cuanto a la configuración progresiva de las funciones más contemporáneas del Estado, la salud no fue uno de los motivos centrales en las centurias anteriores. Pero hoy, esta pandemia nos lleva, mucho más que en otros momentos de capitalismo a debatir la gran pregunta y a la consiguiente afirmación que el neoliberalismo ha instalado respecto de la entidad estatal y su papel en la salud: ¿debe el Estado ocuparse de los servicios de salud de forma integral de manera que alcance a las mayorías sin importar las clases sociales? Y como afirmación: el Estado no debe proveer servicios de salud y si los provee, deben ser esenciales.

¿Hacer vivir, dejar morir —máxima central que explica el dispositivo biopolítico de Foucault (2007)— prueba su vigencia cada vez que se decidió a quién y por qué darle un respirador a alguien? Y en el contexto de la potenciación de matar robando la sacralidad del humano de la que nos habla Segato (2018), ¿está en su máximo esplendor con gobernantes y sectores que prefieren que «mueran los que tienen que morir» antes que detener la economía?

En sus reflexiones sobre la pandemia, De Sousa (2020), apunta que la pandemia se presenta en un momento donde la política por la única que media es por «las necesidades y aspiraciones del mercado, ese mega ciudadano formidable y monstruoso [...] que sólo tiene derechos y ningún deber» (p. 31). Es menester leer el rol del Estado al administrar el confinamiento pandémico sobre la base de cuarenta años de devastación de los sistemas de protección y ayuda social ejecutada por el neoliberalismo. Esta devastación ha puesto al Estado frente al dilema de expulsar a cientos de miles de personas a «trabajar o morir».

Modos de confinamiento. Eficacia

El confinamiento ha representado, donde se ha impuesto, la desaceleración de la lógica fundamental del sistema capitalista en cuanto a la producción exacerbada de bienes o la venta de servicios. Los escenarios de un país a otro permiten confirmar que existe una adopción más o menos firme de la idea del confinamiento y los Estados que lo adoptaron o han relajado o han vuelto a las medidas estrictas, incluidas variantes más exactas como las que incluyen el toque de queda (RTVE, 2020a, rtve.es; France 24, 2020, france24.com; Fuentes, 2020, es.euronews.com).

El confinamiento, al inicio de la pandemia, al decir de García Linera fue una «huelga general planetaria» donde se exigió al Estado un rol central, frente a la inminencia de la muerte producida por el COVID-19.¹ Después de tantos años de un Estado que nominalmente buscó «la felicidad colectiva y el bien común» —en el mercado, único lugar donde se pensaba estas eran posibles—, las sociedades exigieron preservar colectivamente la vida a este mismo Estado, paradójicamente. Por ello, De Sousa (2020) opina que «las pandemias muestran de forma cruel cómo el capitalismo neoliberal incapacitó al Estado para responder a las emergencias» (p. 73).

Por eso, la noción de confinamiento ha sufrido desplazamientos, pues, dependiendo de la clase social, la completitud de la protección que el confinamiento da ha podido resultar beneficiosa o perjudicial. Ante Estados achicados en términos de protección social, evidentemente el confinamiento ha descansado en la capacidad punitiva del Estado para hacer cumplirlo. La preservación de la «vida» emprendida por el Estado a partir de las medidas de confinamiento o distanciamiento deben ser leídas críticamente desde las lógicas de represión sobre estos sectores criminalizados por las políticas de «mano dura» implementadas tanto por derechas como por izquierdas en el poder para dejar de responder al empobrecimiento de las grandes mayorías en los últimos decenios.

Estas existencias subterráneas y ajurídicas han estado expuestas a la muerte por cuerpos de policías y ejércitos fortalecidos para garantizar la propiedad y el uso de la fuerza para el correcto funcionamiento del mercado (Harvey, 2007, p. 6). Después de tanto asesinato, por ejemplo, en las favelas brasileñas contra los jóvenes y del estado de sitio de *facto* que viven incluso antes de la pandemia, ¿de verdad al Estado lo mueve la preservación de la vida cuando ordena el confinamiento de los que ha masacrado por decenios y mantenido en esa

¹ De Sousa Santos (2020) anota que ciertamente «el significado literal de la pandemia de coronavirus es el miedo caótico generalizado y la muerte sin fronteras causados por un enemigo invisible» (p. 32).

otra cuarentena permanente? (Picanço, Czermainski, Diniz, de Carvalho y Viegas, 2020; Página 12, 2020a, pagina12.com.ar).

Los sectores más vulnerables, nos dice De Sousa Santos (2020, p. 45), han vivido, donde se ha aplicado, un doble confinamiento del que ya han vivido por su vulnerabilidad previa y agravada por la pandemia. Así, estas personas han vivido en una segregación y en otros efectos de la desigualdad que se han retroalimentado «con un fuerte desprecio y terror hacia el otro», víctimas de una ideología del mercado extremadamente cruel e insensible con «los perdedores» (Bayón, 2019, p. 11). Las y los vulnerables, sobre todo las personas en situaciones de pobreza en las que casi siempre recaen otras condiciones que reflejan «la fuerza letal de la desigualdad», suelen vivir menos años que los ricos ya sea dentro de las mismas sociedades o con relación al norte-sur (Therborn, 2015; Wikilson y Pickett, 2009). Esto es gracias a la inclusión desfavorable de amplios sectores de la sociedad en condiciones de precariedad y desventaja total y de la coexistencia de dos mundos social y culturalmente distantes y aislados unos de otros (Saraví, 2015, pp. 14, 27).

Conviene preguntarse hasta qué punto estas existencias tan despreciadas y demonizadas por el neoliberalismo (Bayón, 2019, p. 32) han sido del interés de preservarlas en el contexto de la pandemia y si la pregunta de García Linera de «¿por qué el Estado accedió priorizar la vida y no la producción extendida del capital?», tras más de siete meses de iniciada la propagación del virus, si sigue siendo o incluye la protección en términos absolutos de la «vida», sobre todo si se tiene en cuenta que este «llamado» del Estado —realizado desde esa capacidad de «hacer creer» a la sociedad en lo que dice (Bourdieu, 2014, p. 5)— y la consiguiente aceptación de suspender las actividades por las gentes, parecía ser un llamado temporal mucho más breve que el que resultó ser.

Por otro lado, en el marco de la contienda sistemática entre vida y capital, hemos visto cómo varios de los sectores más conservadores —y poderosos— que alentaron y atendieron inicialmente este llamado del Estado a poner pausa a la destrucción apocalíptica de los recursos, ahora presionan para que el confinamiento se desactive definitivamente. Claro es que los sectores más concentrados del capital para poder tener la preponderancia actual requieren, necesariamente, de técnicas de extinción de la vida humana en diversas potencialidades, funcionalidades, precedencias e importancias. De ahí que esta supuesta empatía de estos sectores con la vida se fue desvaneciendo con el pasar de los meses, pues una sociedad confinada totalmente, es una que no es útil al capital.

Por eso, de ver en el confinamiento la opción para tutelar la existencia colectiva, el capital ha pasado a presionar, en un trayecto tan corto que evidencia su perenne vocación mortífera de la que hablamos: del aislamiento al distanciamiento social y del distanciamiento social al barbijo. Así, esta disposición desreguladora dictada por el mercado —que implica un gobierno sobre la vida de las gentes a través de la *juridicidad* económica— entra nuevamente en acción al exigirle al Estado retraiga su brazo de legítimo regulador social, hacia ese papel observador que el neoliberalismo impuso en las relaciones sociales. En pocos meses, otra vez el capitalismo ha expuesto su real capacidad de articular todo incluso desde el Estado.

Argentina es quizá el ejemplo más desdichado en la región latinoamericana pues progresivamente su Estado cedió y capituló de la protección máxima de la vida a través de la vida hacia el barbijo como única herramienta para combatir la propagación del virus. Evidentemente, la autonomía de la vida de los sectores más privilegiados se sostiene por sí, incluso a veces sin la intervención del Estado, a través de ese proceso de aislamiento respecto de las demás clases. No tienen la necesidad de un confinamiento en espacios reducidos ni tampoco la noción de vivirlo. No obstante, la presión contra el Estado y la persuasión hacia las clases trabajadoras por deponer cualquier intento de confinamiento enmarca la ruptura permanente de las clases del poder concentrado con el sostén por la vida.

Discurso de legitimación de los principales momentos. Efectos políticos

Los discursos estatales respecto de la pandemia han girado entorno de la salud o la economía o, en ciertos casos, escapando del binarismo, en una mezcla de ambos. En cuanto a los discursos centrados en la salud, correlato de la protección de la vida, la humanidad ha asistido a una «regresión» que temporariamente ha dejado en segundo plano el énfasis privatizador y meritocrático de los destinos vitales impuestos por el neoliberalismo. Sobre todo, cuando se sucedieron los primeros contagios, diversos Estados con mayor o menor diligencia, decidieron enfocar sus esfuerzos en la contención posible de los brotes.

El discurso basado en la salud como correlato de la vida, amén de los desaciertos, relajaciones y restablecimientos de medidas para mitigar la pandemia, están centrados, muy probablemente, en el terror de la muerte generalizada que se esparce horizontalmente en todos los círculos sociales. Si bien han existido otros males de salud previos, incluso aquellos atingentes al abandono sistemático del Estado y el capital de los sectores menos favorecidos de la sociedad y que hoy probablemente causen un flujo mayor de muertes, estas que se generan por el hambre, por enfermedades crónicas por la desnutrición, por la ausencia a ambiente saludable o en general la disminución de la esperanza de vida a causa de las vidas más duras que atraviesan los pobres, ha sido, definitivamente, el horror a una muerte inmediata la que llevó a los sectores concentrados del poder a asumir un discurso de protección «de la vida».

Sin embargo, todavía en plena pandemia aún estamos por saber de este interés inicialmente generalizado por la protección discursiva de la vida, si tuvo un efecto igual en el caso de contagiados pobres o ricos al momento de acceder a los contados respiradores de los sistemas de salud. Seguramente cuando la investigación analice el acceso a los respiradores, como parte de la destrucción de los aparatos de salud públicos y la gentrificación y fortalecimiento de los servicios de salud privados, sabremos a ciencia cierta cuáles fueron los efectos reales de los discursos centrados en la vida como justificación para adoptar una posición de urgencia masiva. Si la vida de los ricos es la que se salvó más en las unidades de cuidados intensivos, una vez más se confirmará lo que ya sabemos: que «la desigualdad es — en última instancia— una cuestión de poder» (Bayón, 2019, p. 12) y que la primera «es tolerada en dependencia de qué tan distintos son considerados los excluidos» (Saraví, 2015, p. 42).

Por otro lado, en el desarrollo de la pandemia ha quedado claro contra-discursos de este «centrado en la vida». Notamos dos argumentos centrales: la economía y la libertad. De un lado, los sectores concentrados junto a la desacertada y lamentable participación de los dirigentes políticos adoptaron un discurso prácticamente letal, la defensa de la economía capitalista, cuya producción desenfrenada no puede sacrificarse ni detenerse. Los recursos para la preservación de la vida en esos lugares fueron limitados y los aparatos de salud colapsados, no sólo por sus limitaciones, sino porque la ausencia de Estados que hicieran «el llamado» a la discontinuación de las actividades de las gentes.

Estados Unidos y Brasil (BBC News, 2020, [bbc.com](https://www.bbc.com); Guiliano, 2020, [telam.com.ar](https://www.telam.com.ar)) son rutilantemente los ejemplos donde el Estado prefirió asumir un discurso y una práctica mortíferas: quizá, hacer vivir, dejar morir característico del dispositivo biopolítico se encabalgó con hacer morir, dejar vivir, propios del dispositivo soberanista, ambos pensados por Michel Foucault. En otras palabras, la vocación de buscar el máximo alargue del trayecto vital asumido por los Estados occidentales en el marco del dispositivo biopolítico, en la pandemia, ha virado hacia una muerte generalizada, segura, aleatoria y promovida directamente por el Estado asumiendo con mayor centralidad este papel facilitador del «hacer morir» de una forma directa, ya no como una ofensa contra el rey, sino contra la economía.

¿Habrá sustituido el Estado pandémico la ofensa al rey y su encarnación de la soberanía por la economía como máxima expresión de la soberanía para hacer morir? Claro, es un hacer morir —prescindiendo de las lógicas de la guerra que según Tilly fueron configurando el abanico estructurado de funciones del Estado contemporáneo— generalizado y no singular. Un hacer morir cruel. Muertes con robos de la sacralidad, al decir de Segato y tal vez en la misma línea de Agamben.

Por otro lado, en aquellos países donde sus Estados adoptaron posiciones inicialmente centradas en la preservación de la vida, como dijimos, el contra ataque conservador y de aquellos sectores afines que nunca estuvieron de acuerdo con ninguna medida que ralentizara las relaciones capitalistas, apelaron con fuerza a una serie de valores que el neoliberalismo llevó a la ultranza, desprendidos, sobre todo, de una noción extrema de la libertad —junto con la dignidad— como «valores centrales de la civilización» (Harvey, 2007, p. 8). Las marchas anticuarentena con participaciones significativas de personas de diversas clases sociales —con la presencia decidida de personas de los sectores económicamente más concentrados— han enarbolado las concepciones tradicionales del ideal de nación o de república, buscando sus defensas ante la avanzada autoritaria de los Estados que enfatizan, por lo menos discursivamente, la defensa de la vida (Página 12, 2020b, pagina12.com.ar; RTVE, 2020b, [rtve.es](https://www.rtve.es); Veiga, 2020, pagina12.com.ar; Navarro, 2020, [lavanguardia.com](https://www.lavanguardia.com)).

No obstante, estas marchas también dejan entrever que en ellas se concitan una mezcla potente de viejas y nuevas ideas reaccionarias tanto en lo político como en lo científico. Por supuesto, que de la mano fuerte del «blindaje» mediático, detrás de los eufemismos libertad, nación y república, están los agentes más concentrados del capital que buscan el regreso a una normalidad a costa de la vida misma. En las mismas aceras que reúnen a los anticuarentena, pueden verse carteles contra las vacunas, contra el uso de barbijos, contra el aborto («providas»), contra los derechos LGBTIQ+, contra el distanciamiento social y ya no

tanto sólo abjurar el confinamiento. En estas marchas por todo el mundo han confluído los viejos y nuevos eufemismos y detractores de la vida y su significado integral de supervivencia colectiva, sobre todo, con respecto/desprecio de las y los más pobres.

Esto da cuenta de que las adhesiones que logran estas marchas terminan conciliando con posturas anticientíficas que dejan ver el profundo calado mental que el neoliberalismo ha provocado en sectores de la sociedad que requieren ver universalizadas posturas personales/de clase, con un claro retorno al liberalismo más extremo, cuando se pensó que «la democracia usurparía o destruiría al mercado» (Esping-Anderson, 1993, p. 26). El añorado individualismo exacerbado que rige sus propios destinos en un aislamiento irreal de lo que vive el colectivo en términos de la emergencia sanitaria. Los Estados no han podido repeler estas manifestaciones seguramente para no conculcar las consignas que las movilizaciones dicen defender.

Evidentemente, el eco potente de estas marchas en sectores no-ricos de la sociedad sin el «catecismo neoliberal» (De Sousa Santos, 2020), sobre todo en su insistencia en el individuo y su dimensión como único responsable de sus destinos en una sociedad donde la noción de «servicios» es la era *«post»* de los derechos como sentidos articuladores de la política y, por tanto, de las finalidades estatales.² Esta noción de servicios conduce a la sociedad a una idea de desaparición de lo colectivo y, por tanto, a la privatización absoluta de la existencia donde sobrevive el que mejor puede: meritocracia.

Vivir o morir en contextos como una pandemia en la lógica neoliberal también es responsabilidad individual de quien mejor «puede cuidarse» —ni del Estado ni del mercado— y, que, por supuesto tiene los recursos para lograr este cuidado (dimensión mortífera del mérito). La exigibilidad dirigida sobre todo al Estado en el campo de los derechos humanos se transfirió al mérito en esta privatización: precisamente, el individuo ha de demostrar el mérito a través del logro. Acertadamente, Araujo y Martuccelli (2015) señalan: «la prueba del mérito somete, así, a los individuos a una presión individualista de nuevo tipo a una exigencia de justicia más personal que colectiva, a un sentimiento de frustración que enhebra sin solución de continuidad experiencias individuales y juicios críticos hacia el colectivo (p. 92)».

Esta necesidad de demostrar la capacidad, de autoprotegerse como extensión del mérito/responsabilidad individual/libertad, resultado directo de la demolición de la noción colectiva de derechos, del «nosotros político» (Chul Han, 2014, p. 18), es posible a la profundidad con que el neoliberalismo caló en las matrices culturales. Así asistimos a la explotación de sí mismo como modo de producción dominante es parte del abuso continuo de la noción de libertad individual llevada hasta extremos por el neoliberalismo a tal punto que esta «es una esclavitud en la medida en que el capital la acapara para su propia proliferación» (Chul Han, 2014, p. 15), pero sin que el individuo note como externa esta

² Cuando vemos esta paradoja de trabajadores/no-ricos en marchas de este tipo, pensamos en Esping-Ardensén (1993): «Cuando los trabajadores dependen por completo del mercado es difícil que se movilicen para acciones solidarias» (p. 42).

esclavitud, sino como propia. Por eso morir de COVID sólo puede ser efecto de una decisión individual.³

De forma particular, notemos que esta auto explotación de los individuos que les empuja a sentirse «compelidos a hacerse cargo de sí mismos, a sostenerse en su individualidad» (Araujo y Martucelli, 2015, p. 92) —ofrecida como sentido común romantizado a las generaciones nacidas en las últimas cuatro décadas a través de discursos como el emprendimiento— sucedió al mismo tiempo en que el empleo formal se achicó y la informalidad, incluida la emprendedora, pasó a ser el modo dominante en las relaciones laborales.⁴ El neoliberalismo al ser, finalmente, «ética dominante» ha logrado que la cuestión social se despolitice diluyendo toda referencia al poder y al conflicto —aspecto relevante para de la privatización de la que hemos venido hablando— (Bayón, 2019, pp. 10, 12).⁵

Hace veinte años, en plena ebullición neoliberal y analizando la situación de la informalidad en el marco de la globalización, Quijano (2000) ya observaba estas tendencias de sectores que abogaban por «el fin del trabajo». No obstante, esta cruzada que transfiere la responsabilidad de los derechos hacia el individuo y libera al Estado y a la empresa, ya asumida hoy con normalidad, tiene efectos directos en los sentidos comunes en los que se desarrolla la pandemia por COVID-19, pues la protección de la salud se la ve como un asunto privado no sólo por el capital: también esta ciudadanía que convencida asiste a estas protestas.

Modo de uso de recursos públicos y privados ante la enfermedad

Esta pandemia con alcances absolutos hacia toda la población, como hemos dicho en otra parte del escrito, encuentra al mundo bajo los efectos devastadores del neoliberalismo sobre los sistemas de salud, hasta el punto de su privatización total en diversos países o el ofrecimiento de servicios de distinta calidad según el carácter público o privado de su provisión. En este marco, los Estados que previamente habían culminado la labor de excluir a las grandes mayorías de los sistemas de salud de calidad —y no desde el origen de su provisión— su población parece haber sido más castigada por los efectos mortíferos del COVID-19 ante la falta de recursos para atender a los miles de personas con necesidades de terapia intensiva (De Sousa, 2020).

³ Nos dice Chul Han (2014): «Quien fracasa en la sociedad neoliberal del rendimiento se hace a sí mismo responsable y se avergüenza, en lugar de poner en duda a la sociedad o al sistema. En esto consiste la especial inteligencia del régimen neoliberal. No deja que surja resistencia alguna contra el sistema. En el régimen de la explotación ajena, por el contrario, es posible que los explotados se solidaricen y juntos se alcen contra el explotador. Precisamente en esta lógica se basa la idea de Marx de la «dictadura del proletariado». Sin embargo, esta lógica presupone relaciones de dominación represivas. En el régimen neoliberal de la auto explotación uno dirige la agresión hacia sí mismo. Esta autoagresividad no convierte al explotado en revolucionario, sino en depresivo» (p.18).

⁴ Anota Quijano (2019 [2000]): «Nadie puede explotar a nadie si no lo domina, mucho menos de modo estable y duradero. Por lo tanto, es necesario abrir aquí la cuestión de las relaciones entre dominación y la explotación actual patrón de poder. La fuerza y la violencia son requisitos de toda dominación, pero en la sociedad moderna explícita y directa, por lo menos no de modo continuo, sino encubiertas por estructuras institucionalizadas de autoridad colectiva o pública y “legitimadas” por ideologías constitutivas de las relaciones intersubjetivas entre los varios sectores de interés de la sociedad y la identidad de la población. Como ya quedó señalado desde el comienzo de este trabajo, tales estructuras son las que conocemos como Estado» (pp. 394-395).

⁵ Sobre esta auto-pretendida superioridad ética Harvey (2007) escribe: [el neoliberalismo] «es una ética en sí misma, capaz de actuar como guía de la acción humana y sustituir todas las creencias éticas anteriormente mantenidas» (pp. 7-8).

La pandemia —o, aparentemente, el carácter rápido, masivo y horizontal de las muertes— incidió en que muchos gobiernos tuvieran que adoptar decisiones que implicaran el fortalecimiento de la capacidad de atención, sobre todo, ante la falta de insumos y personal suficientes. No deja de ser paradójico —y quizá esto siga evidenciando estos efectos neoliberales en la salud— que incluso los países de la centralidad geopolítica, que también es centralidad en términos de la ciencia y la técnica, hayan sido tan azotados por la pandemia.

Los primeros meses, los números que del norte se dejaban escuchar en el resto del mundo, eran desconcertantes y un aviso para los países del sur. ¿Cómo era posible tantas muertes en estos países que después de preciarse como eje gravitacional de la esperanza y de la vida a través del máximo progreso científico y económico? Pensamos que uno de los grandes mitos que derribó la actual crisis sanitaria mundial es que la centralidad y los Estados que lo integran aún con cinco siglos de afirmar la controvertida superioridad de su experiencia modernidad, ella no es capaz de asegurar la vida de su ciudadanía en situaciones extremas.

Lo anterior posiblemente se pueda entender en términos de pensar, por un lado, en el desdibujamiento progresivo de la lógica de bienestar y su desvío hacia el asistencialismo de corte punitivo, sobre todo en países como Reino Unido o Francia con las personas menos vulnerables (Waquant, 2009, p. 18) y por otro que, en consecuencia, de lo anterior, pero con genealogías muy anteriores, el bienestar nunca se extendió realmente a todos los estratos de la población.⁶

Para quienes tenían dudas al respecto, la pandemia terminó de evidenciar esta verdad, puesto que, más allá, de la ausencia de antídotos contra la vacuna al momento que se producen los contagios y muertes en Europa, la cuestión está centrada en la capacidad del Estado, por un lado, de imponer una lógica de comunidad y, por tanto, cuidado/conciencia colectivos en un momento de la historia donde él viene profundizando el individualismo a ultranza reciente y por otro, que la regresión del bienestar en ese continente ha acentuado la diferencia definitiva entre los ricos y los pobres. Europa, como utopía del liberalismo y de otras experiencias ideológica/económicas similares, ha quedado en entredicho.

En el Sur, hemos sido testigos de variopintas experiencias. En diversos grados, los gobiernos han volcado su atención no sólo hacia la mitigación del desborde de los golpeados sistemas sanitarios con diversas y profundas debilidades de un país a otro, sino que también han empezado alguna medida de asistencia económica hacia diversos sectores de la población. En arreglo con los diversos proyectos y afinidades económicas que representan las actuales dirigencias de los Estados, hemos visto cómo ha sido tanto la respuesta como el destino de los recursos frente a la pandemia. América Latina refleja cómo los condicionamientos y las alienaciones del capitalismo potencian las lógicas mortíferas con mayor o menor grado.

⁶ Waquant (2009) encontró una cercanía estrecha entre la política penal del neoliberalismo y la dimensión de clase de este y dirá que esta política sirve para «para neutralizar físicamente y neutralizar a las fracciones excedentes de la clase trabajadora y, en particular, de los miembros desposeídos y estigmatizados que persisten en entrar en «rebelión abierta contra su entorno social» (p. 34). El autor también observa que el giro punitivo neoliberal se dio en el contexto de una generalización del trabajo «desocializado», lo que canoniza el derecho de seguridad que tanto enfatiza esta fase del capitalismo, con élites que resaltan la autoridad del Estado para controlar a las poblaciones a la vez que exige su achicamiento y desregulación en el ámbito económico.

La tragedia brasileña en el tratamiento de la pandemia y la alineación de su presidente hacia los modos actuales de proceder de su homólogo estadounidense, dan cuenta de cómo una mezcla de extremismo liberal y mesianismo político resultan el desprecio por la vida desde el Estado. Por otro lado, en contraste, Argentina, con un lamentable proceso progresivo de levantamiento de las medidas de protección colectiva de la vida, después de cuatro años de embestidas neoliberales, el gobierno centrista desde el primer momento destinó importantes recursos para fortalecer en tiempo récord la capacidad de respuesta de las estructuras sanitarias, hecho último que le ha permitido enfrentar mejor la pandemia aún en medio del aumento de casos confirmados y muertes.

Distribución de beneficios públicos frente a la crisis económica

Si bien en la génesis de la pandemia, ante el vuelco de Estados hacia dinámicas encaminadas a la preservación colectiva de la vida y el consiguiente «llamado» a suspender las actividades de la cotidianidad incluidas las económicas, se sintió esperanzas de «otro» Estado con un papel mucho más rector sobre la economía y en especial sobre las formas de distribución de los recursos agenciados por él, la realidad hoy por hoy está puesta en la «post-pandemia», tiempo de reconstrucción donde la especulación financiera seguramente exigirá duros sacrificios a las sociedades (De Sousa, 2020).

Los países se han visto afectados gravemente con una reducción grave de ingresos ante la pandemia y la desaceleración económica. No obstante, algunos Estados han venido incrementando su intervención a través de ayudas directas a la ciudadanía para paliar las drásticas tasas de pobreza y desempleo, escenario singular si se tiene en cuenta que en pasadas crisis de otra naturaleza las dirigencias políticas decidieron virar de espaldas respecto de las mayorías necesitadas (Zapata, 2020, [pressenza.com](#); Telesur, 2020, [telesurtv.net](#)).

Por otro lado, ante la urgencia de crear nuevas fuentes para soportar los severos efectos en las finanzas estatales, ha resurgido la discusión de gravar las grandes riquezas no sin enormes resistencias por parte de los titulares de aquellas. Lo paradójico, por ejemplo, en el caso argentino, es que sectores políticos y de la ciudadanía —no rica—, se opongan a un gravamen fiscal de este tipo. Como extensión de los eufemismos contra las medidas inmediatas de preservación colectiva de la vida, en este país latinoamericano las posiciones en contra de esta medida contienen referencias desacertadas que comparan una medida tan necesaria como estas con supuestas «confiscaciones comunistas». El eco potente de estos desaciertos entre la opinión pública es posible gracias al papel de los medios de comunicación hegemónicos relacionados con estos capitales que se buscan proteger (Cayton, 2020, [infobae.com](#); Política Argentina, 2020, [politicargentina.com](#); Asiain, 2020, [pagina12.com.ar](#)).

Naturalmente, como en toda crisis económica que sucede en el contexto de los Estados de libre mercado, los sectores más ricos de la población tienen ante sí la oportunidad de volver a esos ciclos re acumulativos de riquezas cada vez en ritmos más acelerados de concentración y achicamiento de la cantidad de personas poseedoras de esta cruzada expoliadora. La crisis generada en el contexto del COVID-19 no ha sido la excepción con porciones que se han enriquecido mucho más y que, seguramente, «la post-pandemia» será un escenario perfecto para seguir. Nuevamente volvemos a usar este mismo tono desalentador: si alguien tenía

dudas de lo dicho por Segato (2018) cuando afirma que estamos viviendo en la «dueñidad», fase «apocalíptica» del capital, ante la velocidad acumulativa de este. La antropóloga feminista circunscribe esta fase a lo que denomina «el proyecto histórico de las cosas» «es funcional al capital y produce individuos, que a su vez se transforman en cosas» (p. 16).

Hemos insistido a lo largo de este texto en la crueldad y la ausencia de sensibilidad de la dueñidad para poder realizar su expoliación en dimensiones solamente describable con lo «apocalíptico» del que Segato nos interpela. ¿Cómo puede el capital acumular sin límites, que no escuche ese «llamado» inicial del Estado a detener todo, aún en tiempos tan difíciles y de desasosiego para la humanidad? Ciertamente, que la inmoralidad de esta acción —dice Bayón (2019, p. 9) que es resultado «de un capitalismo celebratorio de la codicia ilimitada y predatoria de los ricos»— sólo es posible a través de la crueldad —contraposición absoluta de la solidaridad que debería presidir estos tiempos— y, además, a través de la falta de sensibilidad ante el dolor ajeno que esta fase ha logrado implantar con éxito en las personas (Segato, 2018, p. 79).

Para confirmar esta ausencia de sensibilidad no es necesaria una revisión teórica compleja de la realidad sino escuchar los pedimientos desesperados de miles de ciudadanos que contraponen los valores llevados al extremo por el neoliberalismo como la libertad, específicamente la libertad de hacer, como eufemismo que esconde «la libertad de morir» en las circunstancias que sean, incluso si otros no quieren. El clamor por la apertura de distracciones públicas y masivas —que son el reflejo aspiracional de la vida que no todos llevan en la sociedad— dan cuenta de esta potenciación de la crueldad/insensibilidad/deshumanizaciones actuales.

Actos de resistencia social

Con mucho acierto y centrada en la esperanza, la misma antropóloga afirma que «el proyecto histórico de las cosas» se encuentra en curso otro proyecto: «el proyecto histórico de los vínculos» ambos «orientados por concepciones divergentes de bienestar y felicidad» (2018, p. 13). El último «insta a la reciprocidad, que produce comunidad». Segato afirma que vivimos de «forma anfibia, con un pie en cada camino». Creemos que este carácter anfibio es el que da lugar a la alta resistencia social en medio de la pandemia, la que tuvo que mutar de modo de proteger la vida. Sin embargo, la resistencia social sigue teniendo su mismo denominador e imperativo ético: la solidaridad.

Si bien, a pesar del tinte efímeramente solidario de los primeros días de los confinamientos, como dijimos, se creyó la construcción solidaridades por parte del Estado y las empresas, sabemos que las expresiones sociales organizadas en sus diversas manifestaciones son las que han continuado con las acciones de resistencia. Las organizaciones no dejaron de denunciar y de evidenciar que no basta con el confinamiento: muchos males quedaron a la vista ante falsas solidaridades. Las organizaciones feministas, por ejemplo, siguieron mostrando que la violencia machista sigue y que no ha tenido contención ni cuarentena. Lo mismo que los pueblos indígenas manifestando que la violencia sistemática contra ellos no se detuvo. Los abusos policiales continuaron incluso con mayor impunidad que en otros momentos.

Los efectos económicos entre los más desposeídos de las sociedades liberales como en cualquier crisis han generado la profundización y expansión del hambre, característica del abandono del Estado/sistema económico de las mayorías explotadas. La destrucción y el achicamiento del empleo formal al que se ha asistido en los últimos cuarenta años neoliberales con la consiguiente expulsión hacia la informalidad demostraron que tanto el Estado como la empresa neoliberal no tienen ni tendrán en el marco amplio de cualquier experiencia capitalista una lógica previsor, que asista a los que menos tienen de una forma medianamente digna en situaciones de emergencia masiva.

Los relatos neoliberales del autoempleo y la meritocracia alejaron mucho más al Estado de su papel protector del nivel de vida de las mayorías. El logro, efecto de estos relatos, ha sido implementado como un mecanismo de producción de la desigualdad, pero que es visto como una «asignación de recompensas legítimas» (Therbon, 2015, p. 56). Sin embargo, las redes de solidaridad barrial y comunitarias para mitigar el hambre sigue demostrando que aferrarse a la vida y ayudar a otros a encajar en ella a través de las acciones concretas, es un atributo presente entre las personas y los sectores más golpeados por el neoliberalismo, estos finalmente mucho más cercanos pues a este proyecto histórico de los vínculos y distante del apocalíptico proyecto histórico de las cosas.

Por otro lado, la resistencia social en otros ámbitos, como el del cuestionamiento de los gobiernos autoritarios o alejados de la protección colectiva de la vida, ha recibido de la pandemia una influencia innegable. Como diría Dabashi (2018, p. 87) respecto de las protestas masivas de las «primaveras árabes», estos momentos de quiebre, generan sus propios regímenes de conocimiento. Lo mismo creemos respecto de la pandemia como generadora de nuevos regímenes de conocimiento claramente distinguidos de los producidos entre Norte y Sur globales.

En este sentido, no podemos dejar de circunscribir los virajes de eventos que, si bien iniciaron antes de la pandemia, estos han seguido teniendo vigencia en tiempos de la pandemia y pensamos que el «nuevo régimen de conocimiento» producido por la pandemia en el Sur, tiene efectos innegables en estos. Nos referimos a las protestas de Chile contra el *statu quo* de este país y al desenlace del golpe de Estado contra el gobierno de Evo Morales en noviembre de 2019. Por un lado, la vuelta a las calles de la ciudadanía chilena y la aprobación abrumadora porque se convoque a una asamblea constituyente para darse una nueva constitución que sepulte a la que se dictó en plena dictadura y por otro, la amplia victoria electoral del MAS son expresiones de resistencia social que las experiencias de la pandemia seguramente han modelado para tornarse aún más decisivas frente a las dirigencias políticas actualmente en el poder en estos países.

A pesar del aparente e inicial «retorno al Estado» que las sociedades realizaron en los primeros meses de la pandemia, de forma ejemplar, la ciudadanía boliviana y la chilena siguen demostrando que aún en circunstancias tan extraordinarias como las que se viven actualmente, plantar la cara al Estado, sus dirigencias y los intereses a los que responden y son funcionales, es necesario. Sobre todo, en aquellas experiencias estatales, más cercanas al «proyecto histórico de las cosas» radicalmente cuestionadas en el transcurso de los eventos señalados.

Finalmente, consideramos que el horizonte del Estado, leyéndolo desde el prisma de su actividad frente a la pandemia, seguirá estando condicionado al marco general al que está asociado como parte del sistema capitalista. Su respuesta ante estas y otras crisis venideras seguirán contenidas en el lugar y el papel que ejerce en el sistema económico imperante. No obstante, al decir de Segato «la historia es un caudal vivo».

Referencias bibliográficas

- Araujo, K. y Martucelli, D. (2015). Individualidades populares. Análisis de sectores populares en Chile, *Latin American Research Review*. 50 (2), 86-106.
- Asiain, A. (19 de abril de 2020). Ni en una pandemia los muy ricos en Argentina quiere hacer un aporte, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/259911-ni-en-una-pandemia-los-muy-ricos-en-argentina-quiere-hacer-u>.
- Bayón, M. C. (2019). La Construcción Social de la Desigualdad. Reflexiones sobre convivencia y justicia social en tiempos de neoliberalismo en *Las grietas del neoliberalismo. Las dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. Ciudad de México: IIS- UNAM.
- BBC (18 de abril de 2020). Coronavirus en EE. UU.: el polémico apoyo de Trump a los grupos que se rebelan contra la cuarentena en el país más golpeado por la pandemia, *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52334860>.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. España: Editorial Anagrama.
- Cayton, D. (28 de agosto de 2020). Impuesto a la riqueza: todos los detalles del proyecto que el Gobierno pretende aprobar en el Congreso, *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2020/08/28/impuesto-a-las-grandes-fortunas-todos-los-detalles-del-proyecto-que-el-gobierno-pretende-aprobar-en-el-congreso/>
- Dabashi, H. (2018). ¿Pueden pensar los no-europeos? En *¿Podemos pensar los no-europeos? Ética decolonial y geopolíticas del conocer*. Buenos Aires: Ediciones del signo.
- De Sousa, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. España: Ediciones Alfons el magnanim.
- Foucault, M. (2001). *Defender la Sociedad*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Facultad de Ciencias Sociales UBA (8 de mayo de 2020). Conferencia de Álvaro García [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=yog-djvMWX8>.
- France 24 (30 de agosto de 2020). Termina la cuarentena obligatoria en varios países de Latinoamérica, *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20200830-covid19-semana-en-america-cuarentena-obligatoria-paises-latinoamerica>.
- Fuentes, F. (25 de octubre de 2020). Varios países europeos generalizan el toque de queda nocturno para frenar al coronavirus, *Euronews*. Recuperado de <https://es.euronews.com/2020/10>

/25/varios-paises-europeos-generalizan-el-toque-de-queda-nocturno-para-frenar-al-corona-virus.

Guiliano, P. (7 de mayo de 2020). Bolsonaro y empresarios piden fin de cuarentena: “La libertad importa más que la vida”, *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202005/460866-bolsonaro-fin-cuarentena-empresarios-libertad-vida.html>.

Han, B.-C. (2014). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder Editorial.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Navarro, B. (19 de abril de 2020). “¡Cuarentena para los enfermos, no para los sanos!”, piden los trumpistas, *La Vanguardia Internacional*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200419/48600760246/estados-unidos-coronavirus-manifestaciones-donald-trump.html>.

Página 12:

(1 de agosto de 2020a). Surgen nuevas favelas por la pandemia en Brasil, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/282095-surgen-nuevas-favelas-por-la-pandemia-en-brasil>.

(17 de agosto de 2020b). La marcha de los contagios: los anticuarentena en el Obelisco, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/285664-la-marcha-de-los-contagios-los-anticuarentena-en-el-obelisco>.

Picanço V., Czermainski de Oliveira, I., Diniz Chaves, G., de Carvalho Aquino, E. y Viegas, C. (2020). Respostas à pandemia em comunidades vulneráveis: uma abordagem de simulação, *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas, 4 (54), 1111-1122. Recuperado de https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/pt_1982-3134-rap-54-04-1111.pdf.

Política Argentina (15 de octubre de 2020). El FMI, a favor del aporte solidario de los más ricos: “Hay que evaluar impuestos más altos para los más acaudalados”. Recuperado de <https://www.politicargentina.com/notas/202010/34563-el-fmi-a-favor-del-aporte-solidario-de-los-mas-ricos-hay-que-evaluar-impuestos-mas-altos-para-los-mas-acaudalados.html>.

Quijano, A. (2019). Colonialidad del poder, globalización y democracia. En Aníbal Quijano. *Ensayos en torno a la colonialidad del poder* (Mignolo, W. comp.). Buenos Aires: Ediciones del signo.

RTVE:

(12 de octubre de 2020b). Cientos de coches marchan en Madrid y otras ciudades convocados por Vox contra el estado de alarma, *RTVE*. Recuperado de <https://www.rtve.es/noticias/20201012/protesta-coche-vox-estado-alarma-coronavirus-madrid/2044368.shtml>.

(26 de octubre de 2020a). Coronavirus El mapa mundial del coronavirus: más de 43,4 millones de casos y más de 1,1 millones de muertos en todo el mundo, *RTVE*. Recuperado de <https://www.rtve.es/noticias/20201026/mapa-mundial-del-coronavirus/1998143.shtml>.

Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Ciudad de México: FLACSO-México/CIESAS.

- Segato R. L. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Therborn, G. 2015. *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: FCE.
- Tilly, C. (1993). *Coerción, capital y los estados europeos*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Telesur (28 de julio de 2020). Gobierno peruano dispone nueva entrega de ayuda por Covid-19, *Telesur*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/gobierno-peruano-dispone-nueva-entrega-ayuda-20200726-0011.html>.
- Veiga, G. (24 de agosto de 2020). El lobby ultraliberal detrás de las marchas anticuarentena, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/287045-el-lobby-ultraliberal-detras-de-las-marchas-anticuarentena>.
- Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *Desigualdad. Un análisis de la(in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner.
- Zapata, A. (1 de septiembre de 2020). Ayudas sociales y económicas por COVID 19 en algunos países, *Presenza*. Recuperado de <https://www.presenza.com/es/2020/09/ayudas-sociales-y-economicas-por-covid-19-en-algunos-paises/>.

CORRUPCIÓN POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS
EN ESCENARIOS DE EMERGENCIA.
INTERPELACIONES PARA AFRONTAR CON
INTEGRIDAD LA PANDEMIA DE COVID-19
*POLITICAL CORRUPTION AND HUMAN RIGHTS IN EMERGENCY
SETTINGS. INTERPELLATIONS TO FACE THE COVID-19
PANDEMIC WITH INTEGRITY*

Franco Gatti

Abogado (diploma de honor) por la Universidad Nacional de Rosario, Especialista en Derecho Público (UCLM, España), candidato a Doctor en Derecho (UNR), a Magister en Derecho Público (UNR) y a Máster in Global Rule of Law and Constitutional Democracy (Universidad de Génova, Italia). Profesor por concurso de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Contacto: francogatti517@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3295-1359>

Recibido: 30.06.2020/Aceptado: 02.08.2020

RESUMEN

En este trabajo se pretende exhibir las relaciones entre la corrupción y el discurso de los derechos; el modo en que este vínculo se articula en el marco de la pandemia de covid-19. En cause de cumplir con el objeto propuesto, se abordarán, los alcances semánticos de la voz “corrupción”. Se determinarán cuáles son las principales preocupaciones en materia de integridad y lucha contra la corrupción en contextos de emergencia, Finalmente, el ensayo se detendrá en la noción de “razonabilidad” entendiéndola como un espacio capaz de articular la certeza y estabilidad jurídica.

PALABRAS CLAVE

Corrupción, integridad, derechos humanos, razonabilidad, arbitrariedad.

ABSTRACT

In this paper we try to show the relationships between corruption and the discourse of rights; how this link is articulated within the framework of the COVID-19 pandemic. In order to comply with the proposed object, the semantic scope of the voice “corruption” will be addressed. The main concerns regarding integrity and the fight against corruption in emergency contexts will be determined, finally, the essay will stop in the notion of “reasonableness” understanding it like a space capable of articulating the certainty and juridical stability.

KEYWORDS

Corruption, integrity, human rights, reasonableness, arbitrariness.

Sumario

Derechos humanos y corrupción | Los alcances de la corrupción | Características del vínculo entre derechos humanos y corrupción | La pandemia de COVID-19 como escenario de corrupción | La razonabilidad en la gestión de las medidas de emergencia | Referencias bibliográficas

Derechos humanos y corrupción

Resulta indudable que los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización (Nino, 2017, p. 1) y esa importancia está dada por el hecho de que constituyen una herramienta imprescindible para evitar un tipo de catástrofe que con frecuencia amenaza a la vida humana. Los distintos infortunios que afectan a las personas son capaces de aniquilar nuestros planes más firmes, nuestras aspiraciones, nuestros afectos más profundos. Con ello nos referimos a la fragilidad de la condición humana dada por nuestra constitución biológica, por la inestabilidad del entorno ecológico y por infinidad de prácticas destinadas a utilizar a las personas como instrumentos. El antídoto que han inventado los seres humanos para neutralizar esta fuente de desgracias es precisamente la idea de los derechos humanos que, además, ha permitido cristalizar las necesidades históricas a partir de una construcción intersubjetiva afirmada frente al poder público.

En ese orden de ideas, el fundamento de los derechos humanos como discurso acerca de la dignidad humana, supone la configuración de una narrativa que recoge experiencias, fundamentalmente padecidas por grupos desaventajados, y demanda a los Estados el diseño de políticas que aseguren condiciones de vida digna. Consecuentemente, cuando los órganos públicos desvían el sentido de sus acciones y, en lugar de orientarlas a la satisfacción de derechos, incurren en prácticas corruptas se desnaturaliza la función del Estado como garante de los derechos humanos, sin perjuicio de las afectaciones directas que pueden verse involucradas en dichos actos en particular.

Los alcances de la corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que puede afectar a toda acción humana y a cualquier actividad, por eso es complejo determinar con precisión los elementos que la componen. En primer lugar, la corrupción se caracteriza por la intención de obtener un beneficio irregular no permitido por las instituciones de las que participa la persona corrupta o en las que presta servicio, sin importar si el provecho se alcanza de manera inmediata o se difiere en el tiempo. En segundo término, la pretensión de conseguir alguna ventaja se manifiesta a través de la violación de un deber institucional. En tercer lugar, debe haber una relación causal entre la violación del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular. En cuarto lugar, la corrupción se muestra como una deslealtad hacia la regla violada, la institución a la que se pertenece o en la que se presta servicio. Por ese motivo, la corrupción de los funcionarios públicos es tan nociva para la democracia y para el Estado de derecho (Malem, 2017, p. 44).

Tal como se expresó, si bien no es tarea sencilla alcanzar un consenso sobre la significación del concepto de «corrupción», es posible establecer, inicialmente, que en su acepción clásica se vincula con la aplicación de la norma. Es decir, refiere a aquellos casos en los que un sujeto investido de un poder público hace un mal uso de este para obtener un provecho propio. Se trata de una manifestación individual y pública e íntimamente ligada a los contextos de países con frágiles niveles de institucionalidad donde la relación coste-beneficio promueve este tipo de prácticas en la medida en que el funcionario percibe importantes posibilidades de enriquecerse con pocas probabilidades de que sea sancionado por ello (Castresana, 2007, p. 12).

Por otro lado, es posible advertir la existencia de una corrupción sistémica cuando se incide en la creación de la norma, materializándose en la exclusión de determinados grupos sociales por parte de los que logran hacerse de manera monopolística con el control de lo público. De este modo, no se legisla ni se dictan las políticas en beneficio del interés general, y aunque se ven afectados todos los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales sufren especialmente el desvío de recursos públicos.

En iguales términos, resulta relevante considerar el impacto de la corrupción en el sector privado y el modo en que estas conductas pueden repercutir sobre la vigencia de los derechos humanos (Terracino, 2007, p. 11). Específicamente, las empresas que ostentan cuotas de poder considerables —en algunos casos superiores al poder del Estado— ejecutan sus operaciones con desapego absoluto de las más elementales normas de integridad y transparencia, dificultando el control y el enjuiciamiento de sus actos. Los derechos laborales de los trabajadores, la protección del ambiente, la auténtica vigencia de las reglas sobre lealtad comercial y defensa de la competencia, los derechos de los consumidores y usuarios suelen constituir los problemas centrales en la relación entre empresas, corrupción y derechos humanos.

De tal modo, las consecuencias negativas de la corrupción respecto de los derechos humanos se advierten tanto en las hipótesis en que la malversación de fondos públicos impide cumplir acabadamente con las obligaciones en materia de derechos humanos (especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales), como en los supuestos en los que se incurre en violaciones a derechos consagrados en los textos constitucionales o convencionales con el propósito de obtener una ventaja o provecho indebido.

Características del vínculo entre derechos humanos y corrupción

La corrupción supone siempre, como mínimo, consecuencias negativas para los derechos humanos porque impide una asignación justa de los recursos, obstaculiza la inclusión (fijando quién participa y quién no, excluyendo a los grupos más vulnerables) y en cuanto impide la rendición de cuentas no permite la determinación de los responsables de las violaciones de los derechos humanos ni, por tanto, la garantía obligada de los mismos. En iguales términos la corrupción dificulta la efectividad democrática y el Estado de derecho, particularmente, el principio de igualdad y de no discriminación, como fundamento básico de los derechos humanos, se ve directamente perjudicado por la corrupción, pues las personas en condiciones más desfavorecidas se ven afectadas de manera desproporcionada.

Respecto de la relación entre corrupción y derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha concluido en su reciente resolución sobre la temática que:

La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018, p.2).

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana reafirma que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho y que establece como principios fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2001, arts. 3-4).

No obstante, los recientes pronunciamientos en el marco del sistema interamericano, los inicios de los estudios sobre el impacto de la corrupción en los derechos humanos reconocen en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas un punto de inflexión. En 2006, en ocasión de celebrarse en Varsovia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medidas Anticorrupción, Buen Gobierno y Derechos Humanos, se planteó como objetivo avanzar en la comprensión de las prácticas de buen gobierno que contribuyen a combatir la corrupción centrándose en los derechos humanos, para así:

(a) Incrementar en los participantes los conocimientos sobre la relación conceptual y funcional entre la corrupción y los derechos humanos; (b) mejorar la integración de los principios de derechos humanos y los principios de buen gobierno en las estrategias y políticas anticorrupción (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [OACNUDH], 2006, p. 3).

En 2015, Naciones Unidas insistió en que «reforzar el goce de los derechos humanos en general, y de derechos civiles o políticos específicos y el principio de no discriminación en particular, es un valioso instrumento de lucha contra la corrupción» (Consejo de Derechos Humanos [CDH], 2015, p. 11). Supone crear una sociedad civil bien informada y capaz de rechazar la corrupción en todas sus formas y en cualquier circunstancia. Es decir, una ciudadanía que de verdad goza de sus derechos civiles y políticos, sin problemas de discriminación y con posibilidades de una participación real, que tiene garantizados sus derechos económicos, sociales y culturales, está en una posición ventajosa para exigir al poder político la transparencia necesaria para llevar a cabo una correcta exigencia de rendición de cuentas y, en su caso, perseguir y hacer responder ante la justicia a los posibles corruptos. Por tanto:

La lucha contra la corrupción es, en sí misma, una forma de prevenir las violaciones de los derechos humanos. Al fomentar los componentes

necesarios de la buena gobernanza como los derechos civiles y políticos, la transparencia y la rendición de cuentas, los derechos humanos y la labor para combatir la corrupción pueden reforzarse mutuamente (CDH, 2015, p. 12).

La transparencia y la información permiten adoptar decisiones informadas y limita las oportunidades de abuso de las que disponen los políticos, policías y jueces. El más reciente pronunciamiento de la CIDH ha sintetizado buena parte de los desarrollos precedentes, indicando que:

La corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres (CIDH, 2018, p.1).

Por ello, ha sostenido que toda política pública para combatir la corrupción debe estar enfocado y ser implementado a la luz de los siguientes principios: el papel central de la víctima, la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia y la interrelación entre los derechos humanos; la no discriminación y la igualdad; la perspectiva de género e interseccionalidad; la participación e inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al Estado de derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados.

La pandemia de COVID-19 como escenario para la corrupción

De conformidad con lo expuesto existe una íntima relación en las prácticas corruptas y el discurso de los derechos humanos que se manifiesta tanto en la violación directa de determinados derechos en particular (por ejemplo, el acceso a la información pública) y que repercute, simultáneamente, sobre las posibilidades efectivas de satisfacer otros (fundamentalmente, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales). El singular contexto ocasionado por la pandemia de COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, exige una reflexión profunda en torno a cómo las actuaciones de los Estados, amén de los requerimientos propios de una coyuntura inédita, se ajustan a los estándares elementales de integridad y transparencia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su Declaración 1/2020, ha subrayado la importancia de que en el marco de la pandemia de COVID-19, los Estados no descuiden las obligaciones internacionales asumidas. Especialmente, sobre el tema que nos convoca, destacó la necesidad de resguardar el acceso a la información veraz y fiable, el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia, así como la protección de la actividad de las y los periodistas y las defensoras y defensores de derechos humanos, a fin de monitorear todas aquellas medidas que se adopten (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2020). En un sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo que resulta clave asegurar la transparencia y el acceso a la información pública respecto de la pandemia y las medidas que se adoptan para contenerla y enfrentar las

necesidades básicas de la población, así como la preservación de la privacidad y la protección de datos personales de las personas involucradas (CIDH, 2020).

En términos estadísticos, Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de Corrupción (IPC), ha advertido especialmente a nuestra región. Los resultados del año 2019 dan cuenta de que Nicaragua y México están en declive significativo desde 2012. En el caso de México, el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe destacó la compra de votos y otros problemas de corrupción y en Nicaragua, los disturbios sociales y las violaciones de los derechos humanos están aumentando.

Asimismo, el referido informe indicó que la corrupción también está en el centro de la reciente crisis social y política en Chile, que tiene un puntaje de 67 en el IPC de este año. Entre los casos más resonantes de las Américas, la organización detuvo su mirada en la investigación de «Lava Jato» u «Operación Car Wash», que, ha expuesto la corrupción en al menos diez países de América Latina, y apunta a un aumento en las contribuciones o donaciones públicas ilegales. Además, el renombrado caso Odebrecht, que fue condenado por pagar mil millones de dólares en sobornos en los últimos 15 años, incluso a líderes políticos en Brasil, Perú y Argentina durante las elecciones (Transparencia Internacional, 2020a, [transparency.org](https://www.transparency.org)).

Considerando este especial ambiente de corrupción enraizada y escasos niveles de institucionalidad, las medidas excepcionales motorizadas por la pandemia pueden agravar, aún más, las perspectivas. Por eso, Transparencia Internacional ha requerido a la Organización de los Estados Americanos una serie de medidas (Transparencia Internacional, 2020b, [transparency.org](https://www.transparency.org)):

- a) Procurar que el estado de excepción y los poderes de emergencia se ejerzan de manera razonable y de conformidad con el Derecho Internacional. Los Estados de excepción y poderes de emergencia deben tener una duración y un alcance limitados, ejercerse únicamente para los fines para los que fueron concedidas y ser respetuosas del estado de derecho, proporcionadas, transparentes y sujetas a control.
- b) Promover la transparencia y la rendición de cuentas en las compras y contrataciones públicas. Reducir las posibilidades de competencia desigual, colusión, así como adjudicaciones precipitadas que dan lugar a bienes de baja calidad o defectuosos, a la especulación con los precios, a la influencia indebida y al acceso limitado a la información.
- c) Garantizar auditorías por parte de los órganos de auditoría interna y de terceros. La información sobre la forma en que se están desembolsando los fondos públicos debe estar rápida y plenamente disponible para los órganos de auditoría interna de los Ministerios u organismos gubernamentales encargados de responder a la crisis, así como para la ciudadanía.
- d) Acelerar la aplicación de los marcos existentes de lucha contra la corrupción y lavado de dinero. Las personas corruptas seguirán dependiendo de los mecanismos y redes existentes para realizar pagos de sobornos, así como para ocultar y blanquear el producto de la

corrupción. Estos riesgos aumentan cuando los recursos y la atención se centran en otra parte.

Consecuentemente, resulta preciso tener presente que el cúmulo de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, implican restricciones a derechos humanos internacionalmente reconocidos. Fundamentalmente, los límites a la libertad ambulatoria, al ejercicio del comercio y la industria, a ingresar y salir de los Estados, constituyeron el objeto de las normas emitidas en los inicios de la pandemia. Sin embargo, no menos importante son las consecuencias emergen de otros obstáculos: a) el acceso a la justicia —en razón de que los poderes judiciales de numerosos Estados suspendieron su actividad, e incluso aún no la han recuperado plenamente—; b) el acceso a la información pública —debido a que los actos de gobierno, con la excusa de la necesidad y urgencia, se han articulado con escasa publicidad—; c) la integridad en la contratación pública —perjudicada por la celebración de contratos mediante modalidades que escapan los procedimientos vigentes—. En estos últimos aspectos se evidencia, de manera contundente, la posibilidad de que la excepcionalidad sanitaria esconda prácticas corruptas.

La razonabilidad en la gestión de las medidas de emergencia

De conformidad con los elementos señalados, la especialísima coyuntura actual promueve una limitación de derechos en la que la idea de razonabilidad ocupa un sitio preferente. Ahora bien, no están claros cuáles son los alcances de este principio y las posibilidades de que habilite una discrecionalidad exenta de control.

Massimo Cuono identifica, ex negativo, cinco significados de razonabilidad de los actos del poder: a) irrazonable como insensato, es decir, aquel soberano que no usa la razón para emplear los medios idóneos para alcanzar los fines deseados en su propia actuación; b) irrazonable como inicuo, refiriéndose al problema de la equidad, entendida como la justicia en el caso concreto, en términos aristotélicos; c) irrazonable como discriminatorio, asumiendo una vinculación de la razonabilidad con el principio de igualdad; d) irrazonable como inmoral que podría implicar, incluso, tal como sostiene Radbruch, la exclusión de las leyes a las que les falte total sentido de la verdad y del derecho; e) irrazonable como inflexible, abarcando en esta categoría a los actos de los gobernantes incapaces de tomar en consideración las razones de otros (Cuono, 2012, p. 46).

Lo que subyace, en definitiva, es que más allá los posibles contenidos, la necesidad de recurrir al principio de razonabilidad se funda en el presupuesto de que el ordenamiento jurídico no proporciona todas las respuestas. El modo de disciplinar la actividad de las autoridades implica, inicialmente, subrayar que no todo uso del poder legal es aceptable y se espera que la decisión adoptada se adhiera lo más posible a cierta certeza jurídica. Según Aarnio (2001), la expectativa de certeza jurídica *sensu stricto* significa que todo ciudadano tiene el derecho de esperar protección jurídica. Sin embargo, la expectativa de certeza jurídica también puede ser entendida en un sentido más amplio (*sensu largo*), cubriendo dos elementos: a) que se evite la arbitrariedad y b) que la decisión sea correcta. Ninguno de estos dos elementos satisface por sí solo la expectativa (p. 26).

En ese sentido, la autoridad se ve confrontada permanentemente con la incertidumbre de los contenidos del sistema jurídico y el intento de lograr un equilibrio entre dos objetivos que apuntan en direcciones opuestas: respetar la estabilidad y procurar la flexibilidad requerida por las circunstancias. El primero de esos objetivos sirve a la continuidad, a la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley y permite que las relaciones sociales puedan ser anticipadas. El segundo intenta registrar los cambios de la sociedad, puesto que, si el derecho no se ajusta a su ritmo, actúa como un freno del desarrollo. En este sentido, se ha presentado la distinción entre derecho y razonabilidad, Peczenik la formulado como una tensión entre previsibilidad y justicia (Aarnio, 2001, p. 33).

La pandemia, en principio, justificaría esa flexibilidad a la hora de adoptar medidas que el ordenamiento jurídico vigente no ha podido prever. Por eso, la razonabilidad, depende tanto de hechos como de valores que no están predeterminados. Esto significa que los criterios abstractos de razonabilidad no existen en clave absoluta y lo razonable es poroso y depende del contexto (Zorzetto, 2015, p. 110). Nos enfrentamos, en suma, a un espacio de discrecionalidad que, para Hart, se trata de un lugar intermedio entre las elecciones dictadas por el puro capricho personal o momentáneo y aquéllas realizadas en aplicación de métodos claros para alcanzar objetivos definidos o para adecuarse a reglas cuya aplicación al caso concreto resulta evidente (Hart, 2014, p. 92). Es decir, entender a la discrecionalidad como un ámbito donde los argumentos pueden ser razonables sin ser definitivos.

Esta zona de discrecionalidad de la que gozan los poderes públicos y que se ve expandida en situaciones como la actual, advierte un límite infranqueable: la vigencia de los derechos humanos. Si bien, los propios instrumentos internacionales admiten posibilidades de limitación, también identifican las condiciones en las que proceden las restricciones. Por eso, los recientes pronunciamientos de la Corte Interamericana y de la Comisión merecen una atención ineludible.

Referencias bibliográficas

- Aarnio, A. (2001). *Lo racional como razonable*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Castresana, C. (2007). Prosecution of corruption cases and respect of human rights, en The International Council on Human Rights Policy. *Review Meeting. Corruption and Human Rights*. Geneva.
- Cuono, M. (2012). Entre arbitrariedad y razonabilidad: hacia una teoría crítica del neoconstitucionalismo, *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*. (3), 44-60.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), *Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020), *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20. COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf.

- Consejo de Derechos Humanos (2015). *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las Consecuencias Negativas de la Corrupción en el disfrute de los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/000/58/PDF/G1500058.pdf?OpenElement>.
- Nino, C. (2017). *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires: Astrea.
- Hart, H. (2014). Discrecionalidad, *DOXA- Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Universidad de Alicante, (37), 85-98.
- Malem, J. (2017). *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*. Madrid: Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2006). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre medidas anticorrupción, buen gobierno y derechos humanos*. Recuperado de https://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/docs/Warsaw-information-note_sp.pdf.
- Organización de los Estados Americanos (2001). *Carta Democrática Interamericana*, Lima.
- Terracino, J. (2007). *Hard Law Connections Between Corruption and Human Rights*, en The International Council on Human Rights Policy. Review Meeting. Corruption and Human Rights. Geneva.
- Transparency International:
- (2020a). IPC 2019: Americas, Transparency International. Recuperado de <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-americas>.
- (2020b). OEA: Minimizar los riesgos de corrupción, uso excesivo de los poderes de emergencia durante la crisis del COVID-19. Recuperado de <https://www.transparency.org/es/press/oas-minimize-corruption-risks-excessive-use-of-emergency-powers-during-covid-19-crisis-1>.
- Zorzetto, S. (2015). Reasonableness, *The Italian LawJournal*. Edizioni Scientifiche Italiane. 1 (1), 107-139. Recuperado de http://theitalianlawjournal.it/data/uploads/pdf/1_2014/2015.pdf.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y COVID-19.
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PRIMERA
EMERGENCIA SANITARIA GLOBAL DEL SIGLO XXI
*FUNDAMENTAL RIGHTS AND COVID-19. SOME REFLECTIONS ABOUT
THE FIRST GLOBAL HEALTH EMERGENCY OF THE 21ST CENTURY*

Eduardo Torres Alonso

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y secretario técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM
Contacto: etorres@unam.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-0868-2240>

Recibido: 19.05.2020/Aceptado: 17.06.2020

RESUMEN

La humanidad encara la primera pandemia del siglo XXI. En poco tiempo, la COVID-19 ha puesto en jaque a los sistemas de salud del mundo, ha provocado que la vida social, económica e incluso política de las comunidades entre en pausa. El objetivo de este documento es reflexionar sobre algunas medidas que los gobiernos han tomado para enfrentar la pandemia, a la luz de los derechos fundamentales dentro de los Estados democráticos, examinando los impactos diferenciados que dichas medidas tienen en sectores vulnerables; ello, a partir de la revisión de literatura especializada y de textos de coyuntura firmados por autoras y autores de reconocido prestigio cuyas ideas contribuyen a pensar el problema desde diferentes perspectivas; asimismo, para la integración de este trabajo, se consultaron las distintas disposiciones de los organismos multilaterales en materia de derechos fundamentales.

PALABRAS CLAVE

COVID-19, derechos fundamentales, Estado, pandemia, salud.

ABSTRACT

Humanity faces the first pandemic of the twenty-first century. In a short time, COVID-19 has put the health systems of the world into check, causing the social, economic and even political life of communities to pause. The objective of this document is to reflect on some measures that the governments have taken to face the pandemic, in view of the fundamental rights inside the democratic States, examining the differentiated impacts that the above mentioned measurements have in vulnerable sectors; from the review specializing literature and of texts of conjuncture signed by authors of recognized prestige which ideas help to think the problem from different perspectives; also, for the integration of this work, there were consulted the different dispositions of the multilateral organisms on the subject of fundamental rights.

KEYWORDS

COVID-19, fundamental rights, the State, pandemic, health.

Universidad Politécnica de Nicaragua.
Enero-junio de 2020, CJP. Vol. 6, Nro. 15.
ISSN 2413-810X | Págs. 27-41.

Sumario

Introducción | Pandemia, derechos fundamentales y acción del Estado
| Excepcionalidad y derechos | Discusión | Referencias bibliográficas

Introducción

Reflexionar sobre los derechos fundamentales no es una tarea ociosa. Resulta en una labor inagotable en la medida que se refiere, precisamente, al fundamento de la vida asociada, pacífica y productiva. Estos derechos se encuentran integrados en las cartas magnas de los Estados lo que los convierte en garantías para los individuos. El término es antiguo (su aparición se registra hacia 1770) y buscó frenar los abusos del Estado protegiendo a las personas (Pérez, 1996; Peces-Barba, 2004; Ferrajoli, 2006, pp. 113-136). Así, el «catálogo» de este tipo de derechos reúne algunas características: universalidad, indisponibilidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad, imprescriptibilidad, inviolabilidad, intransmisibilidad y son personalísimos (Mejía, 2018, pp. 263-284; Blanc, 2001, pp. 13-36; Esparza, 2013; Alexy, 2002).

En este sentido, volver al tema en medio de una crisis de salud de alcance planetario no sólo es pertinente sino urgente, ya que las medidas de los gobiernos deben responder a las necesidades reales y respetar los derechos fundamentales, evitando medidas que excedan el marco constitucional y se conviertan en tentaciones autoritarias.

El virus SARS-CoV-2 que produce la enfermedad conocida como COVID-19, de carácter multidimensional, multinivel y con efectos múltiples (Morales, 2020, p. 165), considerada pandemia desde el 11 de marzo de 2020 cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) la decretó como tal, ha puesto a la población en el mayor desafío sanitario que se tenga registro. Su dimensión es incomparable. Nunca en la historia la inmensa mayoría de las personas en el planeta han sido recluidas en sus casas para enfrentar a un enemigo común. No obstante, hay que recordar que la enfermedad no puede atribuirse a alguien, es un fenómeno involuntario e inadmisibles y, ahora, catastrófico tanto por la velocidad con la que aumenta como por los efectos que produce en el sistema social (Cano, 2020, p. 21; Villarreal, 2020, p. 39).

La humanidad se enfrenta no sólo a una crisis de salud, que requiere medidas asertivas y urgentes (Del Campo, 2020, p. 39), sino a una crisis en materia de derechos fundamentales en tanto que, en principio, el derecho a la vida y el derecho a salud se han visto afectados y considerando la interdependencia de los derechos, otros como los derechos al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la integridad personal, por mencionar algunos, han sido también vulnerados. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que:

El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al

acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2000, p. 2).

La enfermedad ha traído, por si fuera poco, conductas xenófobas, racistas y discriminatorias. Este problema es más grave de lo que pensamos. El mismo presidente de Estados Unidos se ha referido a la enfermedad como el «virus chino» exacerbando el rechazo a la comunidad asiática. Al respecto, la OMS ha expresado su oposición a que cualquier enfermedad sea nombrada con referencia a algún punto geográfico, como una especie animal o como un grupo de personas (Juárez, 2020).

Este trabajo ofrece una serie de reflexiones sobre las acciones que los gobiernos han puesto en marcha para hacer frente a la COVID-19, considerando el impacto que tienen la enfermedad y las medidas gubernamentales en el goce y disfrute de los derechos fundamentales, partiendo que una actuación adecuada de las autoridades pasa insoslayablemente por el respeto de los derechos.

Pandemia, derechos fundamentales y acción del Estado

La COVID-19, allende su definición propiamente médica (como una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus SARS-CoV-2 que afecta el sistema respiratorio, descubierta en China en 2019, para la cual no hay inmunidad previa conocida, tratamiento o vacuna (OMS, 2020; Médicos Sin Fronteras [MSF], 2020), puede considerarse como un hecho social total, siguiendo a Marcel Mauss (1991) (Cazeneuve, 1970; Karsenti, 2009), por la multiplicidad e intensidad de impactos. En este sentido, la explicación de la enfermedad pandémica tiene que hacerse con el concurso de todas las disciplinas humanas. Este hecho social ha generado que las instituciones jurídicas y gubernamentales desplieguen su actuación por medio de directrices de comportamiento para la ciudadanía.

Así, resulta de interés pensar la forma en que se ha respondido a la emergencia desde el marco de los derechos fundamentales —entendidos como instrumentos de protección de los intereses más significativos de las personas (Carbonell, 2012, 2011)—; es decir, si los Estados han respetado dichos derechos o, bien, si han fracturado su compromiso con el respeto y promoción de estos.

En momentos de crisis, los derechos fundamentales requieren ser protegidos con mayor vehemencia, esto requiere de Estados fuertes y una ciudadanía activa. Aún en confinamiento, la labor de supervisión de los actos de autoridad debe ser una tarea permanente, en principio, de los poderes legislativo y judicial, como también de los ciudadanos. La COVID-19, como problema social, puede exacerbar otros como la exclusión, la xenofobia y la marginación. Por ello, las autoridades al momento de emitir sus directivas deben realizar una ponderación de derechos y poner en perspectiva si ocurrirá una colisión entre derechos (Martínez, 2007; Cianciardo, 2000).

El marco de actuación de las sociedades contemporáneas está delimitado por la aceptación de que todas las personas son portadoras de derechos y los Estados tienen el deber de respetarlos, promoverlos y protegerlos. Los gobiernos emanados de dichas sociedades por

medio de procedimientos democráticos que observan la ley tienen, ciertamente, la obligación de procurar los derechos y, a la vez, de brindar seguridad física y jurídica a la población. Se trata, pues, de la continuidad del Estado.

En circunstancias de emergencia, cuando se identifica al enemigo, los gobiernos pueden desplegar sus fuerzas de seguridad para, entre otras cosas, mantener la integridad territorial y la soberanía estatal. Esto ocurre en momentos de guerra, pero ¿qué sucede cuando la vida de la población está en riesgo por un «enemigo» microscópico que no reconoce fronteras y los sistemas armados de defensa resultan inútiles? Los gobiernos instrumentan medidas que van en contra de algunos derechos fundamentales (como los derechos políticos) (Ferrajoli, 2002) en busca de proteger la razón de ser del Estado: la vida de los habitantes. Para ello, los gobiernos emiten directivas que suspenden la vigencia de un conjunto de derechos. Estas directivas deben atender lo dispuesto en la legislación interna como en los tratados en materia de derechos. De no ser así, la judicatura debe declarar su inobservancia.

Excepcionalidad y derechos

Es, precisamente, en momentos de excepcionalidad cuando el respeto a los derechos debe ser la norma porque no puede darse la oportunidad a la tentación autoritaria; por ello, cuando se tenga que invocar la suspensión de la vigencia de un conjunto de derechos, los gobiernos deben observar irrestrictamente lo contemplado en sus cartas constitucionales y lo que dispongan, si es el caso, sus órganos jurisdiccionales, como también lo dispuesto en el derecho internacional (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2012).

Las emergencias sanitarias se hacen frente con instrumentos jurídicos y desarrollos científicos. A raíz de la pandemia de influenza AH1N1 se inició la revisión de los marcos de actuación de los gobiernos y de la infraestructura normativa internacional (el Reglamento Sanitario Internacional, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros) para hacerles frente (Villarreal, 2019, p. 95).

Los gobiernos de los Estados han reaccionado de forma similar con el establecimiento de medidas como cuarentenas; distanciamiento físico; cierre de escuelas, comercios y centros de trabajo; limitaciones de viajes nacionales e internacionales; en fin, orientación de higiene personal (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2020, p. 4). Estas intervenciones no farmacéuticas restringen algunos derechos fundamentales¹ y afectan a los grupos sociales más vulnerables como las personas adultas mayores, a la infancia, las personas con discapacidad, los refugiados y migrantes, la población LGBT+, los afrodescendientes y los

¹ El Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud, cuya finalidad es «[...] prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales», define algunas de las acciones tomadas en esta pandemia. Veamos, aislamiento: «significa la separación de los demás de personas enfermas o contaminadas o de equipajes, contenedores, medios de transporte, mercancías, paquetes postales afectados, con objeto de prevenir la propagación de una infección y/o contaminación» y cuarentena: «significa la restricción de las actividades y/o la separación de los demás de personas que no están enfermas, pero respecto de las cuales se tienen sospechas, o de equipajes, contenedores, medios de transporte o mercancías sospechosos, de forma tal que se prevenga la posible propagación de la infección o contaminación» (OMS, 2016, pp. 5-6).

que viven en condición de pobreza (European Union Agency for Fundamental Rights [EUAFR], 2020, p. 1; OEA, 2020, p. 7). La vulnerabilidad de los derechos las personas que dependen de su salario para su subsistencia son mayor: a aquellos que se desempeñan en el ámbito de la salud, en la producción y distribución de alimentos, en la limpieza y cuidados, en el mundo rural y en el sector informal (OEA, 2020, p. 7).

La restricción de derechos fundamentales está prevista en documentos como la Observación General 29 del Comité de Derechos Humanos sobre Estados de Emergencia (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En el primer párrafo de este documento se lee:

El artículo 4 del Pacto reviste la mayor importancia para el sistema de protección de los derechos humanos reconocidos en el Pacto. Por una parte, autoriza a los Estados Parte a suspender unilateralmente y temporalmente algunas de las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto. Por otra, somete tanto la adopción misma de la medida de suspensión, así como sus consecuencias materiales, a un régimen específico de salvaguardias (ONU, 2001, p. 2).

Asimismo, el cuarto párrafo de la Observación General menciona:

La cuestión de cuándo pueden suspenderse los derechos, y en qué medida, no puede separarse del texto del párrafo 1 del artículo 4 del Pacto, según el cual las disposiciones que suspendan obligaciones contraídas por los Estados Parte en virtud del Pacto deben adoptarse únicamente «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación». Esta condición significa que los Estados Parte deben justificar escrupulosamente no sólo su decisión de proclamar el estado de excepción sino también las medidas concretas que adopten sobre la base de esa declaración (ONU, 2001, p. 3).

Desigualdades, riesgos y grupos vulnerables

La población de América y África, en donde la desigualdad es agobiante y la pobreza es un problema compartido por todos los Estados de los dos continentes mencionados, está expuesta a mayores riesgos por la enfermedad: falta de servicios de agua potable, inseguridad alimentaria, contaminación ambiental, falta de viviendas, etcétera (OEA, 2020, p. 3). Estos países enfrentan un trilema: crisis epidemiológica, crisis socioeconómica y crisis político-jurídica (Morales, 2020, p. 165).

De esta manera, los impactos de las respuestas de los gobiernos a la enfermedad han sido en: 1. Vida diaria (afectaciones a los derechos a la educación, a la salud, al trabajo, y a las libertades de circulación y reunión); 2. Grupos vulnerables: los efectos inmediatos y mediatos de la pandemia no son los mismos para todas las personas, los más desfavorecidos los resentirán con mayor profundidad y verán que la restricción de algunos de sus derechos (al trabajo, por ejemplo) afecta a otros de forma desproporcionada (a la alimentación, por mencionar alguno), por lo que resultan imprescindibles medidas de protección de carácter

adicional para estos grupos (OEA, 2020, p. 6); 3. Racismo: se ha registrado un incremento de ataques xenófobos y de discriminación a personas de origen asiático, y 4. Desinformación y protección de datos: las noticias falsas han hecho que sectores sociales piensen que la enfermedad no existe o, bien, que determinadas sustancias provoquen inmunidad; por su parte, los gobiernos, para planear la forma de detener la pandemia, han recopilado información privada, a través de tecnología de vigilancia, que debe ser protegida por todos los medios para que ninguna agencia gubernamental o ente privado haga mal uso de ella (European Union Agency For Fundamental Rights [FRA], 2020, pp. 1-2).

En este sentido, los pacientes y personas sometidas a exámenes de salud deben manifestar explícitamente su consentimiento de compartir sus datos personales. Mención especial merece la vigilancia que algunos gobiernos han puesto en operación con el auxilio de dispositivos móviles (teléfonos celulares), la geolocalización y el seguimiento de la actividad por medio del monitoreo de las redes sociales virtuales y del uso de las tarjetas bancarias de las personas diagnosticadas con COVID-19. Los gobiernos deben transparentar qué herramientas utilizan, proteger estrictamente los derechos fundamentales y convocar a expertos independientes para que formen mecanismos de supervisión de dichas tecnologías (OEA, 2020, p. 15).

Además, conviene tener presente los efectos diferenciados de la pandemia, mismos que son interseccionales (Crenshaw, 1989; Bilge y Hill, 2016), es decir, que cuando se afecta a una persona en un sentido (imposibilidad de salir al espacio público por las medidas de confinamiento), también se impactan otras aristas de su vida (disminución de ingresos o aumento de la probabilidad de sufrir algún tipo de violencia, por ejemplo), lo que hace que se deba poner atención en los efectos adversos y más intensos —de tipo relacional— que algunas medidas ocasionan en sectores vulnerables. Por esta razón, la actuación de los gobiernos debe considerar no sólo medidas para prevenir los contagios sino de seguridad social y de acceso a los sistemas de salud (OEA, 2020, p. 4).

Situaciones como la que ahora vive la humanidad, afecta la vigencia del derecho a la salud —bien público que debe ser garantizado por todos los Estados y cuya naturaleza es de carácter inclusivo— en varios sentidos: por el riesgo sanitario existente, por la exposición del personal de salud y por la incidencia en la sociedad generando la saturación de los servicios médicos (OEA, 2020, p. 5).

Las acciones de respuesta a la pandemia que pongan en marcha los Estados no deben ser discriminatorias, deben respetar la dignidad de todas las personas, evitando realizar clasificaciones etarias, por condición social o por origen étnico o nacional. Asimismo, la atención médica no debe ser negada a ningún ser humano y cuando exista una intervención farmacéutica para controlar la enfermedad (vacuna), debe ser provista a toda la población sin que medie algún criterio de exclusión. Las decisiones que tome el personal médico que trabaje en el sector público y en el sector privado, en momentos en que los insumos de atención a la salud o el espacio en las unidades hospitalarias escaseen, deben estar fundadas en protocolos diseñados con la mejor evidencia científica disponible, dejando a un lado criterios como la edad o la condición de discapacidad (OEA, 2020, p. 3).

Esto tiene relevancia porque de acuerdo con la OMS cerca de novecientos millones de personas son adultos mayores (personas mayores de 60 años), es decir, cerca del 12 por ciento de la población mundial, y mil millones de personas (15 por ciento de la población), tiene una o más discapacidades (ONU, 2020, p. 2). La necesidad de la existencia de un protocolo para tomar decisiones radica en que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente, como lo señala, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 6.

Más aún, el único instrumento vinculante en materia de derechos fundamentales de las personas adultas mayores, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, mandata en su artículo 6 que «los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar a la persona mayor el goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población».

Este mismo documento establece que en situaciones de emergencia —como las que se viven en la actualidad— los Estados parte deberán garantizar «[...] la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, de conformidad con las normas de derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario» (ONU, 2020, pp. 2-3).

No hay que olvidar los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fueron adoptados en 1984 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, documento que ofrece líneas generales sobre las respuestas gubernamentales que limitan los derechos fundamentales por razones de salud pública o emergencia nacional. En materia de salud, estos Principios señalan:

La salud pública puede invocarse como motivo para limitar ciertos derechos a fin de permitir a un Estado adoptar medidas para hacer frente a una grave amenaza a la salud de la población o de alguno de sus miembros. Estas medidas deberán estar, encaminadas específicamente a impedir enfermedades o lesiones o a proporcionar cuidados a los enfermos y lesionados (ONU, 1984, p. 3).

Por otro lado, los centros de investigación científica del Estado y las universidades públicas, como las instituciones privadas de desarrollo tecnológico y científico deben compartir información para hacer un frente común para proteger a la sociedad.

Entre la población en situación de riesgo están los refugiados, migrantes y presos que se encuentran en centros de reclusión en condiciones que incrementan su vulnerabilidad, por lo que algunos de ellos debieran ser puestos en libertad. Estos grupos de individuos deben contar con información sobre la enfermedad y formas para prevenir la infección. En el caso de las personas detenidas por haber cometido algún delito, debe valorarse la edad del infractor, el tipo de sentencia, el delito cometido y otras situaciones que propicien su salida de la cárcel. Hay que hacer énfasis si padece alguna enfermedad crónico-degenerativa o alguna que deprima el sistema inmunológico y si es mujer, si está embarazada o tiene hijos

lactantes (OEA, 2020, p. 16). En suma, hay que reevaluar el caso para identificar quiénes son susceptibles de utilizar medidas alternativas a la privación de la libertad.

Este grupo social —invisibilizado desde antes de la emergencia sanitaria—, debe ser incorporado a los planes de respuesta de los gobiernos ya que es portador de derechos fundamentales y, también, hay que cuidar al personal que labora en las cárceles y a los familiares que los visitan. De forma paradójica, algunos gobiernos han puesto en marcha una política punitiva encaminada a detener a aquellas personas que no atiendan las medidas de distanciamiento físico o confinamiento llevándolas a centros de reclusión. Esto, en lugar de detener los contagios, puede producir el efecto adverso (ACNUDH, 2020, p. 4).

Los pueblos originarios, por su parte, deben recibir información en su propio idioma sobre la COVID-19, respetando su cosmovisión, medicinas tradicionales y organización social, evitando imponer formas de comportamiento que transgredan su autonomía; los gobiernos deben enviar personal capacitado que les ayuden a comprender las acciones públicas implementadas y los efectos de la pandemia (ACNUDH, 2020, p. 4; OEA, 2020, p. 18).

En este momento, el lavado frecuente de manos utilizando agua y jabón es la primera línea de defensa contra la COVID-19. Esta acción tan sencilla resulta imposible o muy difícil de realizar para, al menos, 2,200 millones de personas que no tienen acceso a servicios de agua potable (ACNUDH, 2020, p. 5).² Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 14 señala que:

El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas (ONU, 2000, p. 3).

Ambos derechos, a la salud y al agua potable, están irremediabilmente unidos. Por otro lado, el confinamiento o las cuarentenas pueden traer consigo consecuencias colaterales como el incremento de la violencia contra las mujeres o de la violencia intrafamiliar. Al estar cerrados los refugios y centros de apoyo, y mientras la movilidad de las personas se encuentre restringida, las víctimas no tienen sitios seguros a los cuales acudir; además, los apoyos comunitarios y familiares también están limitados, asimismo, los centros de trabajo al estar cerrados han despedido a millones de trabajadores en todo el mundo, lo que hará que miles

² «Tres de cada diez personas [...] no utilizaron un servicio de agua potable gestionado de forma segura, en 2015, mientras que 844 millones de personas aún carecían de un servicio básico de agua potable [...]. De todas las personas que utilizan servicios de agua potable gestionados de manera segura, solo una de cada tres (1.900 millones) vivía en áreas rurales. [...] En 2015, 181 países habían alcanzado una cobertura superior al 75% con al menos servicios básicos de agua potable, y la población mundial que utilizaba al menos un servicio básico de agua potable aumentó del 81 al 89% entre 2000 y 2015. Sin embargo, entre los países que tenían una cobertura de menos del 95% en 2015, solo uno de cada cinco está en camino de alcanzar los servicios básicos de agua universales para el 2030. [...] La cobertura de los servicios de agua gestionados de forma segura varía considerablemente en las distintas regiones (desde solo el 24% en el África subsahariana hasta el 94% en Europa y América del Norte). También puede haber una variabilidad significativa dentro de los países entre áreas rurales y urbanas, quintiles de riqueza y regiones subnacionales, como lo ilustra el marcado contraste entre las provincias de Luanda y Uige (Angola) [...] Para el 2015, 181 países habían alcanzado una cobertura de más del 85% para, al menos, servicios básicos de agua potable [...]. De los 159 millones de personas que todavía recolectan agua potable no tratada (y con frecuencia contaminada) directamente de fuentes de agua superficiales, el 58% vivía en el África subsahariana» (UNESCO, 2019, p. 20).

de familias tengan problemas para pagar la renta o hipotecas de sus domicilios, por lo que el Estado debe garantizar el derecho a la vivienda. Los desalojos deben ser prohibidos (ACNUDH, 2020, p. 6).

Cuando las respuestas a la problemática sanitaria incluyan la restricción de la movilidad y el cierre de escuelas, las autoridades están obligadas a garantizar el derecho a la educación empleando todos los recursos a su alcance buscando, además, que las niñas, niños y jóvenes con alguna discapacidad tenga la misma oportunidad de acceder a esas oportunidades de educación (ACNUDH, 2020, p. 4). Garantizar este derecho es muy importante porque quienes están en edad escolar necesitan sentir un ambiente de tranquilidad (que proporciona la escuela) que les permita sobreponerse a situaciones que rompen sus rutinas. Sin embargo, no se puede pasar por alto la desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. En tiempos de pandemia, los efectos de la brecha digital se agravan en la medida que las personas con menos recursos no pueden pagar una línea fija o móvil de internet o comprar una computadora, haciendo imposible que puedan seguir las clases a distancia (Lloyd, 2020). Con todo, como dice Plá (2020, p. 34):

La COVID-19 no detuvo la inercia escolar, sólo la sacó de la escuela y la puso en la casa. Pero tampoco detuvo una de sus funciones centrales: dar esperanza de un mejor futuro. La educación, representada en este caso por la continuidad de los trabajos escolares en casa durante la pandemia, trae consigo, en un primer momento, la sensación de que todo puede seguir igual, de vivir el enclaustramiento como mero paréntesis en nuestras vidas, de negación de lo que estamos viviendo. O, tal vez, la esperanza de que este momento no afecte a nuestras niñas y niños, como si la escuela fuera una especie de manto protector ante los traumas por venir.

La emergencia desde el poder público

En situaciones inéditas, como las que se afrontan en la actualidad, el uso de poderes de emergencia por parte de los titulares del Poder Ejecutivo debe ser acorde a lo que establezcan sus legislaciones internas y de conformidad con el Estado de derecho, señalando cuáles son los derechos cuyo goce serán limitados, así como el ámbito geográfico en donde se aplicará y la duración de la medida, respetando la autonomía y facultades de los otros poderes públicos, y debe ser notificado a los órganos multilaterales que correspondan cuando incluyan la restricción de derechos fundamentales (ACNUDH, 2020, p. 1). Las denominaciones son varias: «estados de emergencia», «estados de excepción», «estados de catástrofe por calamidad pública», o «emergencia sanitaria», y han servido para restringir algunos derechos buscando detener el número de contagios.

Para que los gobiernos adopten medidas que los eximan de sus obligaciones en materia de derechos fundamentales, se deben cumplir las siguientes condiciones: a) declaración oficial de un estado de emergencia que suponga una amenaza para la vida de la nación; b) las medidas específicas que derogan un tratado internacional deben notificarse oficialmente a las organizaciones internacionales competentes y a los otros Estados Parte; c) la derogación sólo es admisible en la medida estrictamente requerida por la situación; d) la derogación debe

suspenderse en cuanto la situación lo permita, y e) los derechos sometidos a derogación no deben encontrarse entre aquellos que no admiten suspensión alguna (Unidad Interparlamentaria [UI], 2016, p. 53).

Al respecto, organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha registrado que se han dictado medidas que restringen diversos derechos, a saber: a la libertad de expresión, al acceso a la información pública, a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, a la propiedad privada, entre otros (OEA, 2020, p. 4).

Para hacer frente a la pandemia, además de la intervención decidida del poder público y en el marco de los derechos fundamentales, la sociedad requiere de información veraz y oportuna para que conozca no sólo las decisiones tomadas por la autoridad sino para que identifique las mejores maneras de protegerse. De esta manera, la libertad de expresión y el derecho a la información solamente pueden restringirse limitadamente (ACNUDH, 2020, p. 5). Además, el Estado deberá abstenerse de bloquear parcial o totalmente la señal de internet o la telefonía móvil, garantizando, a la vez, el acceso a la red mundial de información impulsando acciones para reducir la brecha digital de los sectores sociales más vulnerables (OEA, 2020, p. 14).

Discusión

El goce de los derechos fundamentales puede ser restringido en circunstancias excepcionales, como es el caso de la pandemia actual, para proteger a la población. Tal restricción puede ser considerada como necesaria, en palabras de Villarreal (2020, p. 45) para dar «cumplimiento a las obligaciones internacionales, particularmente las relativas al derecho a la salud».

Los Estados deben responder poniendo en el centro de sus decisiones a los derechos fundamentales como elementos sustantivos de la democracia y las políticas públicas que diseñen e implementen para hacer frente a la pandemia de COVID-19 tienen que haber sido elaboradas por equipos multidisciplinarios que fortalezcan la cooperación entre las naciones, que incorporen la perspectiva de género y consideren la interseccionalidad del problema y de las propuestas de solución. Por otro lado, las medidas que se propongan cuando el mundo inicie la fase «postcovid» o llegue el «día después» —que no significará volver a lo que conocíamos— deben dejar a un lado la perspectiva antropocéntrica y adoptar una posición biocéntrica que ayude a comprender que el medio ambiente es un presupuesto para la vida (Anglés, 2020, p. 50).

La pandemia abrirá un nuevo escenario que podrá ser ocupado para discutir de manera más intensa la cooperación internacional, buscando que las desigualdades se reduzcan e incentivando la solidaridad entre los individuos. Se requiere un Estado más democrático, más constitucional, más funcional y operativo (Valadés, 2020, p. 15). En esta sintonía, el Estado debe proporcionar apoyos extraordinarios a los grupos vulnerables (pueblos originarios, madres solteras, personas en situación de calle, etcétera) a través de una política social agresiva que detenga el ensanchamiento de las desigualdades imperantes; de igual

manera, debe generar una política de recuperación económica para reanudar los intercambios comerciales ahora detenidos o, al menos, disminuidos.

El aumento de la tasa de desocupación laboral y el muy probable incremento del número de deserciones escolares son algunos asuntos vinculados a los derechos fundamentales que el Estado debe atender. La crisis actual revela las inequidades existentes y esta situación se revertirá gracias a lo público, merced las decisiones políticas tomadas en clave de derechos fundamentales (Innerarity, 2020).

La crisis pandémica vivida ha replanteado muchas de las certezas existentes y ha puesto de relieve la importancia de contar con un Estado fuerte. De igual manera, ha hecho evidente que los países industrializados y los subdesarrollados no están preparados para enfrentar una emergencia con la registrada. Los sistemas de salud de unos y otros se colapsan, las desigualdades salen a flote y los programas sociales son insuficientes. En vista de esto, el «día después» del que hablamos líneas arriba, resultará un reto para los gobiernos, las familias y las personas.

El problema médico tendrá una solución —los laboratorios trabajan a marchas forzadas para tener una intervención farmacéutica a la brevedad— en un plazo breve (se habla que la vacuna estará lista en aproximadamente entre seis y doce meses; si esto es así, sería el desarrollo farmacológico más rápido jamás creado en la historia humana); sin embargo, subsistirán las consecuencias sociales: pérdida de empleos, deserción escolar, precarización laboral, recesión económica, entre otras, por esta razón el Estado requiere un programa integral para acometer la tarea de proteger a las personas. La tarea no se sencilla, pero lo será si en el centro de las decisiones se colocan, precisamente, a las personas y sus derechos en lugar de simplemente razonamientos monetarios.

Como hemos visto, los gobiernos han tomado medidas distintas para hacer frente a la enfermedad pandémica que azota al mundo. Estas medidas han ido desde acciones de disuasión del contagio como el lavado frecuente de las manos, el confinamiento voluntario, el uso de cubrebocas y la distancia de 1.5 metros como mínimo entre personas, hasta el decreto de estados de excepción, pasando por la suspensión de la circulación en la vía pública, el cierre de escuelas y de centros de trabajo. Cada medida adoptada persigue lo mismo —detener los contagios— pero unas más que otras se acercan a circunstancias que ponen en riesgo el Estado constitucional.

Los estados de emergencia, a la vez que restringen derechos fundamentales, si no son debidamente supervisados por los poderes públicos y por la ciudadanía, pueden servir para justificar acciones que conculquen por completo otros derechos o para realizar persecuciones y detenciones de rivales y opositores políticos. Es precisamente en los momentos en que los derechos están suspendidos cuando más se debe exigir que esté claramente delimitada temporal como geográficamente. Ninguna suspensión de derechos puede carecer de vigencia.

Cerramos esta reflexión con un extracto, muy pertinente, del trabajo de Bokser Misses-Liwerant y Cuéllar Vázquez (2020, p. 13)

Las figuras centrales de las múltiples crisis —el Estado, la Sociedad, el Mercado y la Cultura— y el individuo en y ante estos marcos de articulación ven redefinidos sus espacios y funciones. Plantean la necesidad de nuevos contratos sociales que potencien convergencias, y ordenamientos políticos en los que prevalezca la democracia.

Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Anglés, M. (2020). COVID-19: entre la crisis climática y el acceso al agua. En González, N. (coord.). *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho I*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bilge, S. y Collins, P. (2016). *Interseccionalidad*. Cambridge: Polity Press.
- Blanc, A. (2001). Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal. En Blanc, A. (coord.). *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*. Madrid: Tecnos.
- Bokser, J. y Cuéllar, A. (2020). Hoy. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. 65 (239), 9-14. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/75716/66950>.
- Cano, F. (2020). Principios del derecho y pandemias. En González, N. (coord.). *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho I*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M.:
- (2011). *Una historia de los derechos fundamentales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa.
- (2012). *Los derechos fundamentales en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa.
- Cazeneuve, J. (1970). *Sociología de Marcel Mauss*. Barcelona: Península.
- Cianciardo, J. (2000). *El conflictivismo en los derechos fundamentales*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, *University of Chicago Legal Forum*. University of Chicago Law School, (1), 139-167.
- Esparza, B. (2013). *Derechos fundamentales. Jurisprudencia constitucional penal*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

European Union Agency for Fundamental Rights (2020). *Proteger los derechos humanos y la salud pública en la lucha contra la COVID-19. 8 de abril. Austria*. Recuperado de https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/pr-2020-covid-rights-impact_es.pdf.

Ferrajoli, L.:

(2002). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. España: Trotta.

(2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México. (15), 113-136. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5772/7599>.

Franco, M. (2020). *Efectos diferenciados del COVID-19 en la vida de las mujeres*. En González, N. (coord.). *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho II*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Innerarity, D. (2020). *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Juárez, M. (2020). COVID-19 atacando a un derecho humano: la salud mundial, *Hechos y Derechos*. Universidad Nacional Autónoma de México, (15). Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14382/15544>.

Karsenti, B. (2009). *Marcel Mauss. El hecho social como totalidad*. Buenos Aires: Antropofagia.

Lloyd, M. (2020). Desigualdades educativas y la brecha digital en tiempos de COVID-19. En Casanova, H. (coord.). *Educación y pandemia. Una visión académica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Martínez, D. (2007). *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*. Madrid: Marcial Pons.

Mauss, M. (1991). *Sociología y antropología*. Madrid: Tecnos.

Médicos sin Fronteras (2020). ¿Qué es COVID-19? Recuperado de <https://www.msf.mx/que-es-covid-19>.

Mejía, J. (2018). *Diez cuestiones actuales sobre derechos humanos*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Morales, M. (2020). Sin excepción: la interamericanización como respuesta a la pandemia de COVID-19 en América Latina. En González, M. y Valadés, D. (coords.). *Emergencia sanitaria por COVID-19. Derecho constitucional comparado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

(2012). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

(2020). *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención de la pandemia por COVID-19*. Recuperado de https://acnudh.org/load/2020/04/V1.1_Directrices_ONU-DH_Covid19-y-Derechos-Humanos.pdf.

Organización de las Naciones Unidas:

(1984). *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/1985/4>.

(2000). *Observación general No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451>.

(2002). *Observación general No. 29. Estados de emergencia (artículo 4)*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1997.pdf>.

(2020). *Declaración conjunta. El derecho a la vida de las personas con discapacidad y personas mayores infectadas por el Covid-19*. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2020/04/Versi%C3%B3n2-Decl-Est%C3%A1ndar-Bioet-Dpcd-ES20abril.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2019). *No dejar a nadie atrás. Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367304>.

Organización de los Estados Americanos (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020 (adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020)*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

Organización Mundial de la Salud:

(2016). *Reglamento Sanitario Internacional*. Ginebra: OMS.

(2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>.

Peces-Barba, G. (2004). *Lecciones de derechos fundamentales*. España: Dykinson.

Pérez, A. (1996). *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.

Plá, S. (2020). La pandemia en la escuela: entre la opresión y la esperanza. En Casanova, H. (coord.). *Educación y pandemia. Una visión académica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Unión Interparlamentaria (2016). *Derechos humanos*. Suiza: Unión Interparlamentaria.

Valadés, D. (2020). Reflexiones constitucionales a propósito del COVID-19. En González, N. (coord.). *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho II*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Villarreal, P.:

(2019). *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

(2020). Las medidas sanitarias de respuesta a la pandemia de COVID-19: derechos humanos en tensión. En González, N. (coord.). *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho I*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

EL DESPIDO ARBITRARIO A RAÍZ DEL COVID-19

ARBITRARY DISMISSAL BECAUSE OF COVID-19

Diego Leonel Cornejo Cachay

Estudiante del V Ciclo de la Facultad de
Derecho de la Universidad San Martín Porres-
Filial Norte, Perú.

Contacto: diegocornejocachay@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9023-9709>

Recibido: 25.06.2020/Aceptado: 02.08.2020

RESUMEN

El artículo tiene como partida, el delicado problema del despido arbitrario en Latinoamérica dentro del escenario pandémico de la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por coronavirus. De igual forma, se conoce la protección constitucional del derecho al trabajo y la cantidad de convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados en diversos países, a través de gráficos estadísticos. Consecuentemente, se plantea como principal objetivo, establecer recomendaciones dirigidas a los empleadores para aminorar esta catástrofe en materia laboral. Finalmente, se observa como resultado la indispensable colaboración conjunta de los trabajadores, empleadores y el Estado, con el propósito de luchar ante esta fatalidad.

PALABRAS CLAVE

Trabajo, derecho, Latinoamérica, evolución, pandemia.

ABSTRACT

The article has as its starting point, the delicate problem of the arbitrary dismissal in Latin America inside the pandemic stage of the infectious illness COVID-19, caused for coronavirus. In the same way, there is known the constitutional protection of the right to employment and the quantity of agreements of the International organization of the Work ratified in different countries, by means of statistical graphics. Consistently, the main objective is to establish recommendations to employers to lessen this labor catastrophe. Finally, the result is the indispensable collaboration join together of workers, employers and the State, in order to fighting against this fatality.

KEYWORDS

Labor, law, Latin America, evolution, pandemic.

Sumario

El surgimiento de la pandemia y la repercusión en el área laboral
| El trabajo como sustento económico mundial | Protección constitucional
del derecho al trabajo | El despido arbitrario en el Perú | El despido arbitrario
en Sudamérica | Recomendaciones para el sector empresarial | Referencias bibliográficas

El surgimiento de la pandemia y la repercusión en el área laboral

El lamentable inicio de la enfermedad infecciosa COVID-19 causada por coronavirus, fue ubicada inicialmente en la ciudad china de Wuhan el 31 de diciembre de 2019. Dicha enfermedad ha entregado la severa responsabilidad a la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) para colaborar conjuntamente con los peritos gubernamentales en la materia, que están asociados de forma global con el propósito de dar génesis a nuevos conocimientos que nos ofrece la ciencia sobre la estructura de este virus e inmediatamente, realizar seguimiento a su transmisión acelerada y del mismo modo, brindar el mejor asesoramiento posible a los países y a la población sobre las medidas necesarias dirigidas a la protección de la vida y prevención de la propagación.

A su vez, el conjunto de problemas sanitarios que ha ocasionado el ya resaltado virus en la nueva historia mundial ha desfigurado la imagen que poseía la normal vida cotidiana del ser humano. Debido a la común decisión efectuada por varios Estados en Latinoamérica, la cual encierra al distanciamiento social, seguidamente del confinamiento, como las únicas vías de contención de la enfermedad. En igual sentido, se presenta una transformación de la interactividad y conexión intersubjetiva, que afecta lastimosamente los ámbitos económicos, sociales y laborales.

Al mismo tiempo, a pesar de que toda la población aceptó el aislamiento social. Forzosamente, se creó un desbalance económico muy diferenciado entre la ciudadanía según los posibles recursos que individualmente disponga cada persona para encarar a este infortunio. Con respecto a ello, Hamza (2020) afirma «el confinamiento es necesario para frenar la pandemia actual. Pero, esta idea tiene un cierto número de presuposiciones y no corresponde a la realidad. Especialmente, no corresponde a la realidad de la gente en los barrios pobres». Es decir, una considerable parte poblacional, debe afrontar la dificultosa prueba de ponderar la ajustada sobrevivencia diaria y la salud al momento de conseguir un nuevo trabajo, a causa de un despido arbitrario e injustificado por parte del anterior empleador, que lo deja sin sustento estable.

Lastimosamente, tal como lo indican Altamirano, Azuara y Gonzáles (2020) según las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se depara un panorama muy complejo para el Caribe y Latinoamérica. Ello implica, la pérdida de hasta un total de 17 millones de empleos del ámbito formal. Asimismo, el incremento del índice de informalidad a un 62%, con lo cual se deteriora todo avance conseguido en este sector durante las fases del 2000 al 2013. No obstante, ello cambiaría con relación a la evolución pandémica del virus y la aplicación efectiva de los recursos adoptados por los sectores gubernamentales.

En consecuencia, esta pandemia ha exteriorizado sin temor alguno, los profundos fallos presentados en los mercados laborales a nivel mundial. Empresas de distintas dimensiones

ya han llevado a cabo la suspensión perfecta del desarrollo de sus actividades, la reducción de horas laborables y el despido a gran parte de sus empleados. De igual modo, existe un sector que viene siendo el más afectado, el mismo que desempeñaba ocupaciones precarias pero formalizadas, como es el caso de aquellos vendedores, ayudantes de cocina, personal de limpieza, mozos, botones, etc.

Precisamente, nuestra posición plantea como problema principal, el hecho de que no todo empleado despedido puede lograr el respeto y goce de los derechos establecidos por ley cuando se cesan las labores arbitrariamente y como efecto secundario, se resquebraja la negociación colectiva. Además, en este mundo de desarrollo, los trabajadores atraviesan profunda fatalidad frente a la impotencia de no poder alimentar a los suyos. Ahora bien, no sólo observamos el aumento y difusión del virus, sino que, a largo plazo, veremos drásticamente el acrecimiento de los niveles de desigualdad, pobreza y carga procesal en materia laboral.

En este contexto, emerge la interrogante: ¿Cómo disminuir la magnitud de esta espinosa problemática dentro de la pandemia actual? Avanzando en nuestro razonamiento y antes de conocer la posible respuesta, debemos dar tratamiento a la protección constitucional que posee el derecho al trabajo en el perímetro latinoamericano, con un especial estudio sintetizado en Perú, con base en los varios convenios ratificados por los países inmersos en este continente. Es entonces que la presente investigación, introduce recomendaciones preventivas y de protección dirigidas hacia los empleadores, con el fin de conservar los puestos de labores y velar por el respeto hacia el derecho internacional del trabajo dentro de las empresas. Por consiguiente, en la misión de la óptima eficacia de dichas medidas, es indispensable que todo gobierno trabaje de la mano con los sindicatos de trabajadores y organizaciones de empleadores para ejecutar soluciones efectivas que resguarden tanto la seguridad poblacional como la protección laboral.

El trabajo como sustento económico mundial

Remontándonos al comienzo de los tiempos, el trabajo consistía en una disputa diaria para la supervivencia y la carencia de alimento, abrigo y entre otras cosas, era lo que motivaba al humano a cumplir el deber de trabajar. Cada periodo histórico a lo largo de la vida quedó caracterizado por una organización que implicaba aspectos sociales, económicos, políticos y culturales que individualmente han permitido la evolución del trabajo, desde la concepción primitiva de la esclavitud hasta lo que conocemos ahora.

En efecto, es el trabajo en cualquiera de sus manifestaciones, que tiene la potestad de transformar sociedades, reducir ingresos o permitir que los ciudadanos prosperen. Evidentemente, nuevas fuerzas están modificando el mundo laboral y las transiciones inmersas en este proceso evolutivo solicitan que se tomen disposiciones objetivas.

Hay que mencionar, además, que los economistas clásicos como Menger (1871) que en su libro *Principios de Economía Política*, consideraba que para producir el incremento del sistema económico era necesario utilizar recursos o factores productivos. Uno de ellos es el trabajo, al que actualmente le está tocando atravesar por una situación de vulnerabilidad, sin embargo,

ante la problemática nos lleva a adoptar el pensamiento de aquellos letrados clásicos, quienes establecían que para desarrollarnos económicamente o para poseer más producción, era indispensable la intensificación de la cantidad de los factores de producción hábiles, principalmente del capital y del trabajo, los cuales constituyen la principal fuente para obtener un sustento económico favorable.

No obstante, ello no es posible a raíz de la grave crisis económica alrededor del planeta y la presión que se ejerce sobre el trabajador, la noción ideal de desarrollar alguna actividad laboral ha venido perdiendo aquel lado positivo que se poseía en épocas antañas, en las que el personal gozaba y se concentraba a mayor nivel en un trabajo a tiempo completo, se les motivaba de cierta manera para que no disminuyeran el rendimiento promedio y en efecto, garantizar de esta forma la sostenibilidad de la empresa. En otras palabras, coexistía un compromiso entre el trabajador y la labor realizada. Si hoy se tuviera la más mínima posibilidad de poseer una vida digna sin la necesidad principal de trabajar en las condiciones laborales que se presentan, seguramente cientos de personas abandonarían sus puestos de trabajo.

Pero, por el contrario, el panorama no parece dar aquella mínima posibilidad deseada, debido a que, hoy en día, se trabaja con la meta de alcanzar un salario mínimo que de acceso a la adquisición de los recursos primariamente necesarios incentivando que el contenido esencia del trabajo que poseía el empleado, se deje en abandono debido a que lo desempeña con desaliento. Además, termina considerándolo una imposición más, en vez, de convertirse en el vínculo con el que realmente se sienta identificado y motivado diariamente.

A causa de lo anterior y para no dejar caer el factor productivo del cual se hace mención, es vital una actuación conjunta comprometida por parte de los sectores gubernamentales y de los actores del ámbito laboral con el propósito de reanimar el contrato social que le garantice al empleado, aquella participación ideal equitativa dentro del auge económico, la no vulneración de sus derechos y la custodia personal para los riesgos que afronte habitualmente.

Todos los países son susceptibles a este fenómeno, es así como, a mediados de 1990 un sobrepasado 10% de la población en 20 países industrializados subsistían por debajo del nivel de pobreza. El acto de poder encarar directamente a la misma manifiesta esa aptitud indispensable de adaptabilidad e imaginación de cada persona para ser resiliente ante las adversidades que presenta el mundo laboral y social. En diversos ámbitos los empleados más pobres son, en síntesis, realmente los emprendedores y luchadores globales.

Podemos condensar que lo dicho hasta aquí, se trata de un amplio y tedioso proceso que demanda la colaboración de toda la colectividad. En conclusión, sin el trabajo el mundo queda paralizado a raíz de ser el principal factor que alimenta todo el flujo económico mundial. Si se deja de llevar a cabo el desarrollo de alguna actividad laboral de cualquier índole, a largo plazo, las estadísticas de pobreza mundial incrementarían brutalmente dejando literalmente de cabeza al mundo.

Protección constitucional del derecho al trabajo

Inicialmente, la constitución en su rol principal de garantista de los derechos proclamados estipula ciertas reglas jurídicas y pone en marcha diferentes mecanismos destinados a ser afianzadores del respeto de los derechos. En este caso y siguiendo los lineamientos de esta investigación, nos enfocamos en el entorno de la protección constitucional del derecho al trabajo localizado en los países de Latinoamérica que han producido instrumentos esenciales del trabajo.

Las reformas constitucionales, en su mayoría, son superadas por el fallo constitucional particular en el sentido de encontrar países con la adquisición de un sistema sólido y de índole flexible sobre de normas fundamentales. Latinoamérica es la región que alcanza un elevado índice de adhesiones a diversos tratados sobre derechos humanos tanto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Así mismo, se incluyen las ratificaciones de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, cuya renovación se suscitó en 2015.

De esta forma, en el análisis jurisprudencial del caso *Trabajadores Cesanteados del Congreso*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007), estableció en el párrafo 128:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, los que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin.

Por otro lado, gran parte de países en América Latina con exclusión de Cuba, a nivel mundial, han aceptado más ratificaciones como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, una cantidad minoritaria de cinco países, estamos hablando de Bolivia, El Salvador, Argentina, Uruguay y Costa Rica han ratificado el protocolo facultativo lo que conlleva al sometimiento de los sistemas de control y al órgano en esencia.

Se debe agregar que, todos los países del continente en mención han logrado ratificar, en primer lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de igual forma como el párrafo precedente, Venezuela es la excepción ya que la denunció en el año 2012, y, en segundo lugar, el Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con la excepcionalidad que incluye a Venezuela, Chile, República Dominicana y Haití.

Cabe resaltar también que, con exclusión de Cuba y Venezuela, todos los países de América Latina se encuentran sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH que, en efecto, trae como resultado relevante doctrina jurisprudencial. Finalmente, recae sobre los Estados y sus jueces, una determinada obligación de ejecutar el control de convencionalidad, que incorpora las resoluciones emitidas por la CADH.

En particular, la mayoría de los países Latinoamericanos con distinción de México, Brasil, Chile y Panamá, tienen ratificados la mayoría de los convenios elementales de la OIT, lo cual queda demostrado en el siguiente cuadro.

Convenios	Convenio 87	Convenio 98	Convenio 135	Convenio 151	Convenio 154
Países no adscritos	Brasil	México	Panamá	México y Panamá	Chile, Panamá y México

Tabla 1. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados en Latinoamérica. Fuente: Elaboración propia (2020).

Por otro lado, Jaspers (1959) afirma que «el derecho laboral regula el trabajo desde que éste alcanza un grado de complejidad tal que su organización se convierte en un problema social y político» (p. 116). En definitiva, la evolución histórica que originó el nacimiento de esta parte del derecho se sustenta con base al respeto y la dignidad que se le debe a la vida del empleado. Razón por la cual interviene la figura de los convenios en materia del trabajo, por ser del rol garantizador y protector del Estado.

De igual forma, no existe la exigibilidad para el sector gubernamental de un país que imperiosamente se deba adscribir a todos los convenios existentes, como es el caso de los establecidos en el cuadro anterior. Finalmente, el nivel de ratificaciones de convenios de la OIT presenta un alto promedio general dentro del continente materia de estudio, más de 20 por país a partir del año 2016, según el siguiente gráfico en barras.

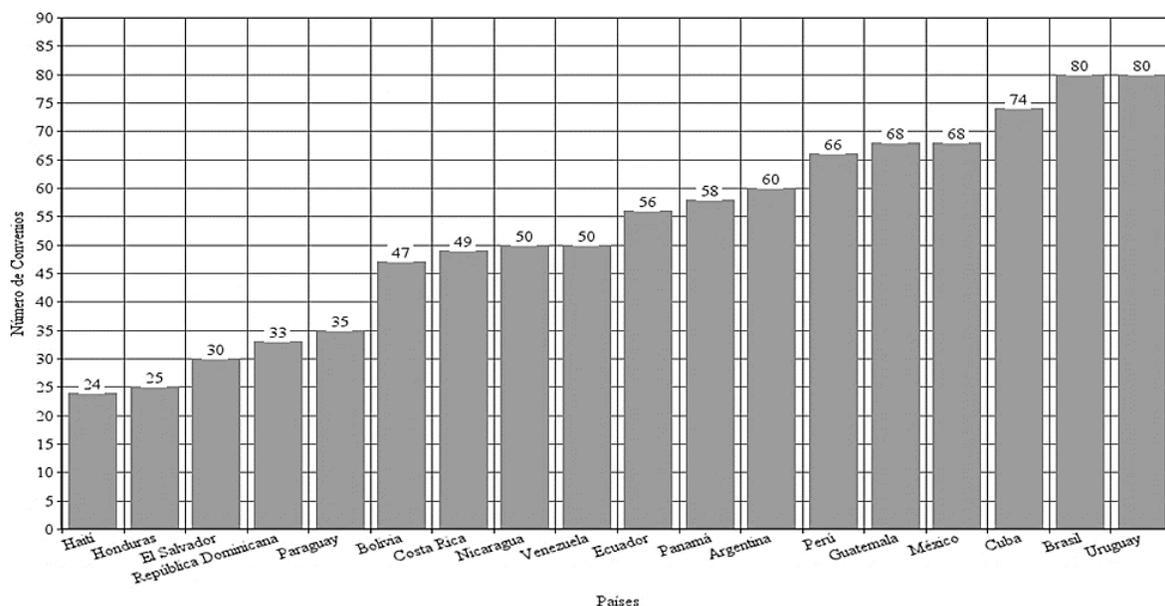


Ilustración 1. Porcentaje de convenios de la Organización Internacional del Trabajo en Latinoamérica. Fuente: Elaboración propia (2020).

En concordancia con los últimos años, tanto los tratados de libre comercio y los convenios laborales vienen tomando nuevas posiciones que conllevan diferentes reformas latinoamericanas. En esta misma línea, a pesar de las modificaciones laborales, no se deja de

considerar a cuatro de los derechos fundamentales más relevantes¹, inmiscuidos en la declaración de mayor carácter de la OIT. Con este respaldo jurídico, los gobiernos en su propia legislación se obligan a respetar «condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional» (Vega, 2005, p. 22).

Ahora bien, como Lora y Pagés (1996) establecen «las políticas de protección e intervención estatal han sido reemplazadas por un conjunto de políticas orientadas en forma dominante por el propósito de mejorar la eficiencia económica, y con las cuales se han complementado los esfuerzos de estabilización macroeconómica» (p. 2). A pesar de ello, la reducción de conflictos laborales como los despidos arbitrarios en épocas de pandemia parece no ser alcanzado.

Pese a estas dificultades, contrastables en el derecho comparado, se trata primordialmente de salvaguardar el derecho constitucional a la negociación colectiva en América Latina (Brasil, Asamblea Nacional Constituyente, 1988, art. 7; Argentina, Congreso General Constituyente, 1853, art. 14; Chile, Junta de Gobierno, 1980, art. 19; Perú, Congreso Constituyente Democrático, 1993, art. 28; Uruguay, Asamblea General Constituyente, 1967, art. 57). También, de impedir la no violación de los Convenios nro. 98 y nro. 154 pertenecientes a la OIT, los cuales son de carácter esencial para el desarrollo equilibrado del derecho al trabajo, constituyendo ambos el núcleo que mantendrá un correcto escenario para el futuro del continente.

El despido arbitrario en el Perú

En el ámbito laboral el Estado siempre ha cumplido el papel de promotor del empleo así como protector del derecho fundamental al trabajo; por ello procura que las relaciones entre los empleadores y trabajadores sean estables. Empero, existen situaciones en las que dicha relación se ve amenazada por diversos motivos, siendo uno de ellos el actuar injustificado del empleador con el fin de separar al trabajador lo que da lugar al despido arbitrario.

En efecto, el trabajo es aquella fuente de riqueza que permite que el ser humano pueda obtener medios económicos para subsistir y desarrollar diversas habilidades que no sólo podrá aplicarlas a su desempeño laboral, sino que inclusive forman parte de su desarrollo personal. Es así, que ante el poder económico que ostenta el empleador frente a la posición débil que tiene el trabajador es que el Estado toma parte para equilibrar con desigualdad jurídica la evidente desigualdad económica entre dichos individuos; la tutela que brinda al trabajador es necesaria para evitar que ante este tipo de casos él mismo tenga que atravesar por una situación de indefensión ante un despido arbitrario.

En ese sentido, el despido arbitrario puede ser concebido como aquel acto ilegítimo que cesa el vínculo laboral, sin que ello obedezca a un motivo suficiente. Si bien es cierto que el empleador es el que ejerce las potestades de dirección, control y fiscalización respecto a las actividades que deba cumplir el trabajador, producto del acuerdo laboral entre ambos; el

¹ 1) Derecho a la libertad sindical y a negociar colectivamente; 2) derecho a la no discriminación; 3) derecho a la no promoción del trabajo infantil; 4) derecho a erradicar el trabajo forzoso (Vega, 2005).

empleador no debe ni puede hacer un ejercicio abusivo de sus facultades en aras de causar consecuencias negativas en la esfera laboral del empleado, sin que ello en instancia posterior sea reparado.

Por lo anterior, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante CPP), señala que «no ampara el abuso del derecho»; con base en dicha premisa se puede afirmar que el empleador al hacer un mal ejercicio de sus atribuciones convirtiéndolas en actos vulneradores para el trabajador, el Estado a través del poder que le confiere la carta suprema determina una protección genérica constitucional para cualquier tipo de casos que se susciten en la sociedad, no obstante el enfoque aquí explicitado es hacia el quebrantamiento de la relación laboral de forma unilateral por el empleador. Cabe resaltar que el artículo 27 de la CPP, expresa de forma específica dicha tutela, por cuanto señala que «la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario» (Perú, Congreso Constituyente Democrático, 1993, art. 103).

Tratamiento del despido arbitrario en la legislación peruana

El despido arbitrario ha merecido especial atención por parte del ordenamiento jurídico ya que este incurre en una afectación manifiesta hacia el derecho al trabajo. Por ello es por lo que en el año 1997 se publicó el *Texto único ordenado del D. Leg. Nro. 728, Ley de Productividad y competitividad laboral* (LPCL), el cual se ocupa de la dimensión laboral y todos sus alcances. No obstante, le dedica una sección más o menos amplia al despido arbitrario, la cual se plasmará a continuación:

Art. 34, párr. 2: Si el despido es arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar ésta en juicio, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización establecida en el Artículo 38º, como única reparación por el daño sufrido. Podrá demandar simultáneamente el pago de cualquier otro derecho o beneficio social pendiente.

Art. 36, párr. 1: El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los treinta días naturales de producido el hecho.

Art. 38: La indemnización por despido arbitrario es equivalente a una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios con un máximo de doce (12) remuneraciones. Las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos, según corresponda. Su abono procede superado el período de prueba (Perú, Congreso de la República de Perú, 1997, Decreto Legislativo No. 728).

Respecto al primer artículo mencionado, se establece una reparación para dicho acto negativo la cual consiste en entregar cierta cantidad de dinero al trabajador afectado con el fin de compensar en algo el hecho de haber suprimido el vínculo laboral que constituía el medio por el cual le era posible cubrir con sus necesidades básicas como: alimentos, salud, educación, entre otros.

En realidad, el dar un monto económico a la parte perjudicada, no es en sí misma la medida más idónea y proporcional para disminuir dicha vulneración, ya que aun administrando de la mejor manera esa suma de dinero no le durará «eternamente» como para que reemplace a la relación laboral con la que contaba, empero esta problemática no es materia del presente artículo. Los otros dos artículos se limitan a señalar el plazo para solicitar el pago y la equivalencia económica de la indemnización.

El despido arbitrario en algunos países de Latinoamérica

La historia de la consecución del trabajo y demás derechos laborales a nivel mundial ha sido muy prolongada y de importante injerencia en el contexto latinoamericano. No obstante, antes de centrarnos en dicho ámbito, es preciso destacar que el derecho laboral atravesó por tres etapas² según Villavicencio (2010). Una vez señalado lo precedente, corresponde desarrollar el tratamiento legislativo que se dio al despido arbitrario en Latinoamérica específicamente en los países de: México, Brasil, Argentina, Panamá y Bolivia.

En primer lugar, en México, la Constitución Política establece que en caso de despido injustificado «arbitrario» el empleado puede acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como también tiene la facultad de demandar al empleador solicitando dos medidas: la reposición en el puesto que le corresponde o la indemnización. En segundo lugar, respecto a la legislación de Brasil en materia laboral se indica que, de no mediar una causa suficientemente justa o motivada para proceder al despido del trabajador, dicho empleador tendrá que pagar una multa la cual se determinará por la ley del mismo país.

En tercer lugar, de acuerdo con la constitución de Argentina, Gonzales (2016) afirma que «el Estado tiene la misión de tutelar al trabajador en caso de despido arbitrario, según el art. 14 de dicha normativa constitucional». Por otro lado, Argentina también cuenta con una ley de contrato de trabajo de 1974, el cual señala una serie de prerrogativas de las que disfruta el trabajador en caso de que se rompa su vínculo laboral con el empleador por decisión de este.

En cuarto lugar, en la República de Panamá la protección al trabajador en caso de despido injustificado (arbitrario) también se encuentra consagrada en su código laboral, precisamente en el artículo 225 el cual indica que la legislación laboral prohíbe los despidos que se funden en razones «vacías», es decir, que en realidad no existe una razón que motive dicho despido, sino que el empleador está tomando esa decisión de forma unilateral con la única intención de expulsar al trabajador de su puesto. En caso de suscitarse esa clase de despido, el empleador deberá optar por reinstalar al trabajador o pagarle una suma de dinero a modo de resarcimiento. Por último, en el Estado Plurinacional de Bolivia, en su ordenamiento jurídico-constitucional también se expresan garantías de salvaguarda al trabajador en caso de despido arbitrario. Así el párrafo III del artículo 49 de su carta fundamental, sostiene que el Estado procura la estabilidad laboral, además restringe el despido injustificado (arbitrario) y sanciona cualquier tipo de acoso laboral.

² a. Etapa de la Prohibición, que proscribía y sancionaba penalmente prácticas laborales, tanto individuales como colectivas; b. Etapa de la Tolerancia, en la cual se empezó a dar entrada a un periodo pacífico y de cierto respeto hacia los derechos laborales; y c. Etapa del Reconocimiento, en esta última fase ya se contenía a los derechos laborales en el máximo rango jurídico de un ordenamiento, el constitucional.

En síntesis y gracias a las diversas legislaciones laborales en América Latina se puede determinar que en la mayoría de ellas, por no referirse a la totalidad de las mismas, prima la indemnización ante el despido arbitrario como medio preferente para apaciguar en algo la situación de desempleo del trabajador; empero como se explicitó líneas atrás esa medida es temporal, en cambio las consecuencias de la acción transgresora del empleador no solo será temporal sino que se extenderá hasta que el trabajador encuentre otro empleo. Toma tiempo y esfuerzo, mientras tanto, este tendrá que ver la forma de poder obtener ingresos y así satisfacer sus exigencias esenciales, por tanto, el derecho al trabajo en Latinoamérica ha ganado mayor terreno en cuanto a su reconocimiento constitucional tanto como internacional, por ello es por lo que se desarrolla todo un elenco de normas para su protección ante una situación de despido arbitrario.

Recomendaciones a las empresas en ayuda a sus empleados durante la pandemia del coronavirus

La importancia del trabajo conjunto que hemos venido recalando es crucial para la solución de la problemática actual. Debido a ello, organizaciones como la OMS y OIT cumplieron con realizar lo mencionado, llevando a los gobiernos de distintos países al fortalecimiento de las medidas de salubridad y protección sociolaboral, como el caso de Argentina destinadas en primer lugar a las familias en situación de vulnerabilidad inminente. Aquellas políticas incluyen el apoyo monetario a los empleadores para la conservación de su planilla habitual de trabajadores y el fraccionamiento del pago íntegro de las remuneraciones adeudadas a los últimos en mención, pero para quienes de forma lastimosa ya no cuenten con una plaza fija la garantía importantísima de ayuda financiera independiente.

Las recomendaciones emitidas por las organizaciones destacadas van dirigidas hacia las empresas en ayuda a sus trabajadores, aquellas implican el desarrollo de relaciones con base al diálogo pacífico social, la aplicación de la legislación y normatividad laboral promulgada nacional e internacionalmente que ponen en marcha políticas recientes o complementan las ya establecidas. De igual modo, buscan asegurar que sea de conocimiento de cada empleado en particular, las disposiciones y capacitaciones de inclusión dentro del ambiente laboral con el fin de que sientan comodidad y seguridad al usar los mecanismos de denuncia y protección en caso ocurriera cualquier eventualidad.

Así mismo, proponen innovar los contratos de trabajo que engloben la figura familiar para dar a los trabajadores una mejor flexibilidad de cómo y dónde pueden efectuar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Por otro lado, brindar a los empleados la atención médica inmediata en caso de tener sospecha de ciertos síntomas propios del COVID-19 con el preventivo de la no propagación de este virus.

En otro ámbito, como se ha contemplado en los gráficos estadísticos y comparativos expuestos en este trabajo, se desprende que la normatividad sustantiva y objetiva descrita, no sólo tipifica los derechos inherentes al trabajador, sino que brinda en igualdad de condiciones los mecanismos procesales para obtener tutela judicial, y en efecto dar exigibilidad a tales derechos. Lo dicho hasta aquí supone que la inspección del trabajo es la vital herramienta de exteriorización de la aplicabilidad del derecho.

Conforme a la posición de Becker (1974), en la rama laboral del derecho se han estipulado una amplia gama de técnicas con el fin de velar por el cumplimiento de los derechos en su categoría social, las mismas que pueden ser de desemejante ejecución dependiendo de la respectiva administración de justicia. Ahora vemos que la inspección del trabajo que se lleva a cabo en Latinoamérica por parte de los diferentes gobiernos ha dado pie a la disminución de despidos arbitrarios y diferentes actos violatorios contra ciertos derechos de implicancia laboral en el estado pandémico actual. De la misma forma, refuerza el aumento de estándares de obediencia por las normas de seguridad social y acatamiento de los derechos laborales por medio de sistemas de efectiva difusión normativa y políticas de sensibilización de los actores involucrados.

En definitiva, tal como se evidencia en Perú y acorde con lo señalado por la república (2020), la labor estatal que vienen realizando Pedro Cateriano Bellido (presidente del Consejo de Ministros), María Antonieta Alva L. (ministra de Economía y Finanzas) y Martín Ruggiero G. (ministro del Trabajo y Promoción del Empleo) conjuntamente con los empleadores y trabajadores, corrobora lo desarrollado a lo largo del presente artículo puesto que una actuación solidaria entre los tres agentes importantes del mundo laboral permite obtener resultados positivos a nivel socioeconómico. Aunque aún falta mucho por lograr, sus acciones demuestran que se está tomando el mejor camino para disminuir el impacto negativo que tuvo y sigue teniendo el COVID-19 en el ámbito del trabajo.

El planeta tiene la oportunidad de mantener a salvo infinidad de puestos laborales, de no llevar a la quiebra a empresas, impedir despidos arbitrarios y proteger a los trabajadores vulnerables con el sólo cumplimiento de las recomendaciones y la normativa puntualizada. El efecto perjudicial que posee esta enfermedad pandémica dentro de los mercados laborales no tiene límites, es por eso, que las medidas de diferente índole que se establezcan día a día definirán la mejora de los sistemas de salud y las estructuras económicas de cada sociedad, en particular, dentro de los años próximos.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, M. y Pinto, S. (2008). *Extinción de la Relación Laboral*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Alfonso, C. y Fabregat, G. (2010). *La indemnización del despido*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Altamirano, A., Azuara, O. y Gonzáles, S. (2020). ¿Qué efectos tendrá la COVID-19 sobre el empleo de América Latina y el Caribe? Factor Trabajo: BID Mejorando vidas. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/que-efectos-tendra-la-covid-19-sobre-el-empleo-de-america-latina-y-el-caribe/>.
- Arese, C. (2017). Los derechos humanos laborales en las constituciones Latinoamericanas (el centenario de la constitución de Querétaro), *Revista Elsevier*. Universidad Nacional Autónoma de México, 25, 183-202. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487899e.2017.25.11500>.
- Arévalo, J. (2017). El derecho colectivo de trabajo, *Lex-Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*. Universidad Alas Peruanas, 15 (20), 373-393. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.1449>.

- Argentina, Congreso General Constituyente (1953). *Constitución de la Nación Argentina*.
- Blancas, C. (2016). El derecho al trabajo y el despido arbitrario. A propósito de una sentencia del Tribunal constitucional, *Ius et veritas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, 25 (56), 268-280. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/16213/16630/0>.
- Bolivia, Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia (2019). Decreto Supremo No. 3770, *Ley que prohíbe el retiro indirecto por rebaja de sueldos o salarios como modalidad de conclusión de la relación laboral, y deroga el Artículo 2 del Decreto Supremo de 9 de marzo de 1937*.
- Boza, G. (2011). *Lecciones de Derecho del Trabajo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Brasil, Asamblea Nacional Constituyente (1988). *Constitución de la república federativa del Brasil*.
- Cadillo, C. (2008). La Protección Constitucional del Derecho al Trabajo Frente al Despido, *Revista Derecho y Sociedad*. Pontificia Universidad Católica del Perú 30, 144-157. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/17339/17625/>.
- Carrillo, M. (2015). La mejora de la cobertura de la negociación colectiva en América Latina, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Universidad Nacional Autónoma de México, (21). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702015000200003.
- Chile, Junta de Gobierno (1980). *Constitución Política de la República de Chile*.
- Colegio de Abogados de Lima (s.f.). Trámites Judiciales Despido Arbitrario. Recuperado de http://www.cal.org.pe/defensoria/arbitrario_despido.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (30 de noviembre de 2007). *Trabajadores Cesados del congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Sentencia de Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.
- De Buen, N. (2002). *Derecho del Trabajo*. México: Porrúa.
- Förster, M. (2000) *Trends and driving factors in income distribution and poverty in OECD área*. París: Labour market and Social Policy Occasional Paper.
- Gonzales, M. (2016). Programas de Protección a los Trabajadores en Argentina. Indemnización y Seguro de Desempleo. Foco Económico. Recuperado de: <http://focoeconomico.org/2016/05/04/programas-de-proteccion-a-los-trabajadores-en-argentina-indemnizacion-y-seguro-de-desempleo/>.
- Hamza, E (2020). El confinamiento es un concepto burgués: cómo el aislamiento afecta a las distintas clases sociales. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52216492>.
- Jaspers, K. (1959). *Origen y meta de la historia* (Vela, F. trad.). Madrid: Alianza Editorial.
- Leites, M., Perazzo, I., y Reyes, A. (2020). Cada uno en su lugar. ¿Y después qué? Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24081/1/Cada_uno_en_su_lugar.pdf.

- Llugdar, E. (s.f.). La Doctrina de la Corte Interamericana de DDHH, y las Resoluciones de la Comisión Interamericana de DDHH, como fuentes y formas de protección de los Derechos Fundamentales. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35244.pdf>.
- Mendizábal, G. (2018). Estudio de derecho comparado de la inspección del trabajo en Latinoamérica, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Universidad Nacional Autónoma de México, (28), 157-190. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n28/1870-4670-rlds-28-157.pdf>.
- Menger, C. (1871). *Principios de Economía Política*. Austria: Unión Editorial.
- Noticias ONU (2020). Recomendaciones a las empresas para que ayuden a sus empleados durante la pandemia del coronavirus. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/03/1472042>.
- Organización Internacional del Trabajo (2003). Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf.
- Ortiz, J. (2016). La concepción del trabajo y su evolución hasta la actualidad. Recuperado de <https://unlibroenmarte.wordpress.com/2016/01/02/la-concepcion-del-trabajo-y-su-evolucion-hasta-la-actualidad/>.
- Paredes, N. (12 de abril de 2020). Coronavirus. El confinamiento es un concepto burgués: ¿cómo el aislamiento afecta a las distintas clases sociales? *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52216492>.
- Perú:
- Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución Política del Perú*.
- Congreso de la República de Perú (1997). Decreto Legislativo No. 728, *Ley de Productividad y Competitividad Laboral*.
- Plá, A. (1991). *Curso de Derecho Laboral*. Montevideo: Idea Srl.
- Política LR. (20 de julio de 2020). Cateriano, Ruggiero y Alva se reúnen con dirigentes de la CGTP y CTP, *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2020/07/27/pedro-cateriano-martin-ruggiero-y-maria-antonieta-alva-se-reunen-con-dirigentes-de-la-cgtp-y-ctp/>.
- Portal oficial del Estado argentino (2020). Salud y seguridad en el trabajo: hacia una salida gradual del confinamiento. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-y-seguridad-en-el-trabajo-hacia-una-salida-gradual-del-confinamiento>.
- Samovia, J. (2003). Superar la pobreza mediante el trabajo. Recuperado de <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00116es.pdf>.
- Tomei, M. (2020). Recomendaciones a las empresas para que ayuden a sus empleados durante la pandemia del coronavirus. Página V Desarrollo Humano Sustentabilidad. Recuperado de <https://www.paginav.cl/2020/03/31/recomendaciones-a-las-empresas-para-que-ayuden-a-sus-empleados-durante-la-pandemia-del-coronavirus/>.
- Uruguay, Asamblea General Constituyente (1967). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

Vega, M. (2005). La Reforma Laboral en América Latina: 15 años después. Recuperado de https://ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_190387/lang--es/index.htm.

Villavicencio, A. (2010). La Libertad Sindical en el Perú: Fundamentos, Alcances Y Regulación. Recuperado de <http://files.pucp.edu.pe/posgrado/wp-content/uploads/2017/05/22162507/LA-LIBERTAD-SINDICAL-EN-EL-PER%C3%A9-2010-FINAL.pdf>.

EL COVID-19 Y LA POBLACIÓN CARCELARIA EN MÉXICO

THE COVID-19 AND THE PRISON POPULATION IN MEXICO

Alberto Espejel Espinoza

Doctor en Ciencia Política por la UNAM.
Profesor Investigador del Área Política de la
División de Ciencias Socioeconómicas de la
Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la
UNAM. Miembro del Sistema Nacional de
Investigadores, Nivel 1

Contacto: alberto.espejel.espinoza@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-9035-5061>

Recibido: 17.05.2020/Aceptado: 07.09.2020

RESUMEN

La presente reflexión tiene el objetivo de brindar un panorama general sobre la situación que guarda la población carcelaria frente al COVID-19 en el caso mexicano. Por consiguiente, primero se reflexiona el impacto del COVID-19, así como los sectores con mayor vulnerabilidad. Enseguida se discute la situación carcelaria, resaltando los problemas en materia de infraestructura y derechos humanos. En tercer lugar, se muestra la relación entre COVID-19 y penales. Después se clarifican algunas respuestas (Ley de Amnistía y pre-liberaciones), aunado a problemas que padece la población carcelaria y que se han exacerbado recientemente (basurización simbólica).

PALABRAS CLAVE

COVID-19, sector carcelario, México, derechos humanos, pandemia.

ABSTRACT

The present reflection has the objective to offer a general panorama about the situation that the prison population keeps, facing the COVID-19 in the Mexican case. Therefore, first reflects on the impact of the COVID-19, as well as on the sectors with major vulnerability. At once the prison situation is discussed, highlighting the problems of infrastructure and human rights. In the third place, the relation appears between COVID-19 and penalties. Later some answers are clarified (Law of Amnesty and pre-liberations), join together to problems that the prison population suffers and it has been irritated recently (symbolic garbage).

KEYWORDS

COVID-19, prison sector, Mexico, human rights, pandemic.

Sumario

COVID-19 y sectores vulnerables en México

| Situación carcelaria en México (situación de seguridad, breve estrategia mano dura y problemas) | COVID y penales

| Más problemas que respuestas ante el COVID | A manera de cierre

| Referencias bibliográficas

COVID-19 y sectores vulnerables en México

En México, como en muchas otras latitudes, es muy importante reflexionar sobre los desafíos que presenta la emergencia del COVID-19 en diversos sectores sociales, así como en desempeño institucional. La contingencia en que nos encontramos ha generado innumerables cambios en las pautas de comportamiento social, político y económico, y el alcance de tales cambios está por verse. Pese a ello, hoy día es claro que las sociedades que conocimos previo al COVID-19 serán transformadas sustancialmente.

Por un lado, la recuperación económica llevará tiempo, pues tenemos sociedades con mayor fragilidad que otras para sortear la profundización en los problemas de informalidad, desempleo, desigualdad económica y pobreza que se avencinan. Mientras que el panorama en el plano institucional no es halagador. Las instituciones se pondrán todavía más a prueba. Es evidente que existen sistemas políticos con mayor capacidad que otros de sortear las demandas sociales en puerta.

En adición, algunas dinámicas sociales han sido profundizadas. En el caso mexicano, la situación de violencia y sus múltiples manifestaciones no han disminuido. Por ejemplo, la violencia física que suele medirse a partir del número de homicidios dolosos no ha presentado una reducción significativa. Basta recordar que el pasado 20 de abril, un día antes de que se decretara la fase 3 de la contingencia de parte del gobierno de México, fue el día más violento del año (Espino, 2020, eluniversal.com.mx). Algo similar, lamentablemente, ocurre con la violencia contra las mujeres, sólo en marzo, en el marco de las fases 1 y 2, se realizaron 20,200 denuncias de violencia intrafamiliar (Franco, 2020).

De tal forma que, México atraviesa por una coyuntura crucial, pues el COVID-19 llegó para transformar actores, instituciones y estructuras sociales. En este contexto de crisis y cambios abruptos, existen sectores sociales que, dada su vulnerabilidad, tienen menor oportunidad de salir bien librados de la pandemia. El COVID-19 puede atacar a cualquier persona, pues nadie es inmune al virus, sin embargo, las formas de adquirirlo y sus consecuencias son distintas dependiendo el sector social al que se pertenezca.

En ese orden de ideas, actualmente existe la necesidad de concientizar sobre la vulnerabilidad, discriminación y violencia que padecen ciertos sectores sociales, tales como: trabajadores domésticas; madres solteras; niñas y niños; personas en situación de calle; familias en situación de marginación y pobreza extrema; comercio ambulante; menores en situación de orfandad; especies animales; trabajadoras sexuales; migrantes; trabajadores de limpieza en transporte público; adultos mayores que trabajan, así como población carcelaria (Acción humanitaria básica, 26 de abril de 2020, [youtube.com](https://www.youtube.com)). En torno al último sector,

no debemos perder de vista que la actual coyuntura no ha hecho sino exacerbar los problemas que padecen cotidianamente, como veremos a continuación.

Situación carcelaria en México (situación de seguridad, breve estrategia mano dura y problemas)

En México, la población penitenciaria es un sector estigmatizado, que vive en condiciones indignas, pues, ante el olvido de los gobiernos estatales y federal durante varios sexenios, arrastra infinidad de deficiencias y problemas (Documenta, 2016).

Vale la pena resaltar que México es una sociedad de las más violentas e inseguras de la región. Los problemas no son nuevos, por supuesto. El 2019 fue el año más violento de la historia reciente, de acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública ese año se registraron 34,582 homicidios dolosos, cifra nunca vista (CNN Español, 2020, cnnespanol.cnn.com).

Sin embargo, debemos entender que los dos sexenios anteriores en buena medida explican el crecimiento abismal de la violencia. En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se registraron 121,613 homicidios dolosos, mientras que en el período de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se acumularon 156,437 decesos. Lo anterior contrasta con los 60 mil homicidios dolosos del sexenio de Vicente Fox (2000-2006) (Miguelés, 2019, eluniversal.com.mx).

En ese mismo sentido, el aumento de la violencia responde a una estrategia de seguridad mal implementada (de parte de los tres niveles de gobierno), así como sustentada en la mano dura (Wolf, 2017, seguridad.nexos.com). Parte de las consecuencias de este tipo de estrategia ha sido el sobreuso de la prisión preventiva como pena anticipada (Documenta, 2016), así como la creación de cárceles cuasi privadas (Díaz y Espejel, 2015). Algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) estiman que en México el 38% de los reos no cuentan con una sentencia que acredite su inocencia o culpabilidad (La Redacción, 2017, proceso.com), lo cual ha detonado en problemas de sobrepoblación y hacinamiento, deterioro de los servicios, ingobernabilidad, así como vulnerabilidad de los derechos humanos (México Evalúa, 2013).

Dentro de las problemáticas, llama la atención la sobrepoblación y el hacinamiento. El 34% de los penales estatales tienen problemas de sobrepoblación, mientras que el 44% padece hacinamiento (México Evalúa, 2013).

En segundo lugar, se encuentra el pésimo estado de la infraestructura penitenciaria. En el 70% de los penales estatales existen deficiencias en las condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios, mientras que en el 50% es posible identificar distintos problemas en las condiciones materiales y de higiene en el área médica. A este rubro se suma la insuficiencia de personal de seguridad y custodia en el 80%.

En tercer lugar, se encuentran las deficiencias en términos de la atención a internos con requerimientos específicos, tales como: mujeres, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad, personas con VIH o con adicciones, entre otros. En ese rubro, el 70% de los penales estatales no cuenta con programas para la prevención de adicciones y desintoxicación (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], 2019, p. 8).

Tomando en cuenta lo anterior, el panorama de la población carcelaria se complica aún más con la pandemia derivada del COVID-19, debido a los problemas en la infraestructura y la violación a los derechos humanos de los reos, como veremos a continuación.

COVID y penales

El riesgo de contagio derivado de no seguir los protocolos básicos en las visitas a las personas privadas de su libertad y/o el mal manejo de los servicios de custodia y seguridad, lavandería y comida en los penales se ha registrado en varias latitudes latinoamericanas.

En varios penales donde el COVID-19 se ha manifestado, los motines y fugas no se hicieron esperar. En Venezuela, a inicios de mayo, se contabilizaron 47 muertos y 75 heridos por un motín derivado de la restricción de visitas como medida sanitaria, en Brasil, a mediados de marzo, se presentó la fuga de 1,400 reos en protesta por la restricción de preliberaciones, en Perú, nueve reos perdieron la vida en un motín a finales de abril. En Colombia, luego de diversos motines, las autoridades aprobaron la preliberación de reos con 40% de pena cumplida, adultos mayores y/o con enfermedades de alto riesgo o discapacidad. A finales de abril, el gobierno mexicano aprobó la Ley de Amnistía que permitirá la liberación de reos que no hayan cumplido delitos graves (Londoño, Andreoni y Casado, 2020, *nytimes.com*; AFP, 2020, *jornada.com.mx*).

Por ende, es evidente que el COVID-19 ha puesto en jaque al sector penitenciario dadas las incapacidades que lo caracterizan en términos de infraestructura y respeto a los derechos humanos. En esa tesitura, debemos poner especial atención a cada caso, pues hay penales con mayor posibilidad de sortear al COVID-19 que otros.

Y en este contexto de contingencia, no debemos perder de vista que los presos merecen ser protegidos de la pandemia, tanto como cualquier otra persona no privada de su libertad. Al respecto, vale la pena recuperar las directrices de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que a la letra dicen:

Las personas privadas de libertad podrían verse expuestas a mayores riesgos, ya que el virus puede difundirse con rapidez debido a la concentración generalmente elevada de reclusos en espacios reducidos y al acceso restringido a la higiene y la atención sanitaria en algunos contextos. Las normas internacionales destacan que los Estados deben garantizar que los reclusos tengan acceso al mismo nivel de atención sanitaria que se ofrece en la comunidad, y que ese principio se aplique a todas las personas, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria. El Estado tiene la obligación, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, de garantizar la atención sanitaria de los reclusos (Comité Permanente entre Organismos [IASC], 2020, p. 2).

Tomando en cuenta lo anterior, enfocado al caso mexicano, es evidente que derivado de la contingencia en la que nos encontramos se suman y/o agravan problemáticas en el sector

penitenciario como el control de brotes dentro de cárceles. Todo un desafío, debido a que las capacidades institucionales de los penales estatales y federales no son similares.

El pasado 15 de abril, las autoridades sanitarias reconocieron la detección de dos brotes en penales de Yucatán y del Estado de México (Redacción AN/LP, 2020, aristeguinioticias.com). El 28 de abril se dio a conocer el fallecimiento del primer reo a causa del COVID-19, en el Reclusorio (estatal) Norte de la Ciudad de México (Fuentes, 2020, eluniversal.com.mx), mientras que el 29 de abril, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reconoció la existencia de 27 internos con COVID en penales de Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Sinaloa y Yucatán (El Herald de México, 2020, heraldodemexico.com.mx).

En adición, el 10 de mayo se suscitó el fallecimiento de otro reo en el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) de Puente Grande, Jalisco, lo cual evidenció que la problemática no solo se presenta en penales estatales, sino también de los CEFERESOS. Por ello, no extraña que para mayo las cifras hayan aumentado, solo en los cuatro penales de Jalisco (tres estatales y un CEFERESO) se han contabilizado 74 personas portadoras de COVID-19 (Partida, 2020, jornada.com.mx).

Ahora bien, ¿cómo podríamos observar aquellos penales con mayor probabilidad de hacer frente al COVID-19? Una revisión del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2019) permite apreciar algunas de las capacidades penitenciarias que resultan clave en la actual coyuntura.

El informe mide diversos rubros, entre los que destacan las deficiencias mencionadas líneas arriba. Solo tomando en cuenta las entidades federativas en que la CNDH ha detectado contagios de COVID-19, como se observa en la siguiente tabla.

	Ciudad de México: 13 penales. Calificación global: 7.52	Estado de México, 12 penales. Calificación global: 6.21	Jalisco. 9 penales. Calificación global: 7.11	Sinaloa, 4 penales. Calificación global: 6.05	Yucatán, 4 penales. Calificación final: 7.18
Aspectos que garantizan la integridad personal del interno (sobrepoblación y hacinamiento)					
Aspectos que garantizan una estancia digna					
Atención a internos con requerimientos específicos					

Tabla 1. Aspectos para tomar en cuenta frente al COVID, según la entidad y sus capacidades institucional.¹ Fuente: Elaboración propia con base en CNDH (2019).

Los penales que obtienen calificación aprobatoria alta (de 8 a 10) en el rubro de atención a internos con requerimientos específicos (adultos mayores, mujeres, indígenas, personas con

¹ Los colores refieren la siguiente evaluación: gris claro, menor a 6; gris oscuro, entre 6 y 7.9; Negro claro, de 8 a 10.

discapacidad) son los de Sinaloa y Yucatán. Sin embargo, Sinaloa reprueba en los aspectos que garantizan estancia digna (que incluye condiciones materiales y de higiene en dormitorios y área médica). En ese orden de ideas, los penales del Estado de México presentan calificaciones reprobatorias en aspectos que garantizan la estancia digna y la integridad del interno (incluye sobrepoblación y hacinamiento).

Por consiguiente, las (in)capacidades en torno a sobrepoblación y hacinamiento, las malas condiciones de la infraestructura e higiene en áreas médicas y dormitorios y la falta de atención a internos con requerimientos específicos, como personas adultas mayores, sin duda, representan un grave riesgo que debe tomarse con seriedad en la actual coyuntura.

Más problemas que respuestas ante el COVID

Como parte de las respuestas para atender el impacto del COVID-19 en el sector penitenciario, la Secretaría de Salud dio a conocer el Protocolo de Actuación para la Atención de COVID-19 al interior de los CFERESOS a mediados de marzo. Sin embargo, se trata de un documento que algunas OSC han calificado como preocupante e incipiente. En adición, el protocolo está destinado a los 117,058 reos de los CEFERESOS, no así para los reclusos de los 280 centros penitenciarios estatales (AsiLEGAL, 2020, asilegal.org.mx). A partir de ese documento, cada gobierno estatal armonizó su propio protocolo para sus propios centros penitenciarios. Sin duda, es necesario que se mejoren los protocolos estatales y federal, aunado a que se transparenten pues no todos son de carácter público y de fácil acceso.

Otra de las acciones que se ha pensado podría abonar a aminorar los riesgos del COVID frente a la población carcelaria es la implementación de la recién promulgada Ley de Amnistía. Al respecto, primero hay que enfatizar que dicha ley no beneficiaría a quienes hayan cometido delitos contra la vida o la integridad corporal, ni a quienes hayan cometido un secuestro o hayan utilizado armas de fuego al cometer un delito. En cambio, podrá beneficiar a personas indígenas que en su proceso no contaron con intérpretes o defensores con conocimiento de su lengua y cultura; mujeres acusadas del delito de aborto, así como familiares y personal médico que haya auxiliado en la interrupción del embarazo; acusados de robo simple sin violencia; así como personas en situación de pobreza, de extrema vulnerabilidad y/o que haya sido obligado por alguien a cometer delitos contra la salud, entre los principales.

Dependerá del actuar del Poder Judicial, última instancia que da visto bueno a la procedencia de amnistía, si es posible beneficiar a más de 6,000 reos durante esta pandemia. Sin embargo, a inicios de mayo se han puesto en prelibertad a 250 de las 800 personas que entran en alguna de las causales anteriores en la Ciudad de México, así como 88 personas en el Estado de México (Expansión Política, 2020, politica.expansion.mx).

De forma paralela a la Ley de Amnistía, algunas entidades federativas han iniciado la discusión y/o preliberación de personas vulnerables ante el COVID-19. En la capital del país, a mediados de mayo inició la discusión sobre la posible preliberación de adultos mayores, diabéticos, hipertensos y con otras enfermedades (La Redacción, 2020, jornada.com.mx). Mientras que, en el Estado de México, se ha otorgado libertad condicional

a 1,835 reos que deberán portar brazaletes electrónicos (Expansión Política, 2020, politica.expansion.mx).

Pese a que lo anterior pudiera ser un aliciente para mejorar la atención sanitaria de los reclusos y liberados, llaman la atención algunas reacciones emitidas en redes sociales que no hacen sino reproducir las desigualdades existentes y estigmatizar a los ex reos liberados (y a quienes puedan ser beneficiados de tales instrumentos) en la presente coyuntura.

Cabe aclarar un par de puntos. Primero, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de tecnologías de la Información en los Hogares (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2019, inegi.org.mx), en México existen 80.6 millones de usuarios de Internet (70.1 % de la población de seis años o más). Segundo, respecto al uso de redes sociales, de acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México, la red social más utilizada por los mexicanos es Facebook con 99 de cada 100 usuarios de internet (Redacción Animal Político, 2019, animalpolitico.com).

Tercero, en México se ha documentado que los ciudadanos invierten 42% más de su tiempo en Facebook, WhatsApp, Twitter, Instagram, YouTube y Google desde que inició el distanciamiento social (Heraldo de México, 2020, heraldodemexico.com.mx). Cuarto, pese a esto, evidentemente los ejemplos que mostraré no pueden considerarse representativos, aunque invitan a pensar que las redes sociales deben ser concebidas como ese espacio público en donde confluyen intereses diversos que no siempre tienen como orientación el robustecimiento de la democracia y/o la mejor convivencia.

Por ende, partiendo de que las redes sociales configuran un espacio público, la interacción en su interior permite ver diversas expresiones, incluidas algunas ligadas al racismo, clasismo, discriminación y exclusión social. Y es que el ciberespacio no está desvinculado del espacio real, construido socio históricamente. En ese sentido, no debemos perder de vista que la población penitenciaria es un sector usualmente estigmatizado, lo cual no es la excepción en la actual contingencia (Gil, 2014). Dicho estigma tiene que ver con proceso de basurización simbólica del otro, que responde al papel de los medios de comunicación y su presión en el uso de la prisión preventiva, hasta la propensión de los gobiernos por políticas de mano dura (Kostewin, 2015).

Dicho proceso permea evidentemente en los discursos de sectores sociales, las redes sociales incluidas, generando una mirada despreciativa hacia ciertos sectores sociales, ya sea población en condición de pobreza, migrantes o, en este caso, población carcelaria (Silva, 2008). Este proceso no hace otra cosa que desprender al otro de sus derechos humanos básicos, al tiempo que los responsabiliza de su condición desventajosa y lo vuelve un objeto de desecho.

Un breve ejercicio netnográfico (Sánchez y Ortiz, 2017) realizado en las páginas de Facebook de medios de comunicación en las cuales informaban sobre la Ley de Amnistía y/o las preliberaciones mencionadas previamente clarifica esa otra cara de las redes sociales alejada de la construcción de ciudadanos y distante de ser clasificado como un ágora virtual.

Tomando en cuenta los cincuenta comentarios «más relevantes» en la cuenta de Facebook de un periódico de circulación nacional que informaba sobre la aprobación legislativa de la Ley de Amnistía, se visualizaron comentarios como:

Y al fin, México tendrá una ley que pueda liberar a los delincuentes más peligrosos, escudándose, en que cometieron delitos no graves (Torres, 20 de abril de 2020).

Ya sé que mi comentario es políticamente incorrecto, pero ahora sin dinero, sin trabajo, en contingencia y ahora con 5000 criminales por las calles. De terror (Estrello, 20 de abril de 2020).

#RESPONZABILIZOAAMLO por su negligencia e ineptitud de proponer e incitar a ideas peligrosas que en nada benefician a nuestro país (Angel, 20 de abril de 2020).

Quédate en casa ahora también para que cuides tu casa de los delincuentes y no vayas a sufrir un asalto, entiendo quédate en casa. Gracias kks y su 4ta (Cano, 20 de abril de 2020).

¡¡¡Indignante!!! ¡¡¡ Ahora además de estar en confinamiento hay que cuidarse de los delincuentes que andarán de nuevo en las calles!!! (20 de abril de 2020)

Es evidente que este tipo de discursos no apela a una sociedad igualitaria, más bien fomenta el odio («delincuentes más peligrosos»), al tiempo que no contempla los beneficios de la Ley de Amnistía («ideas peligrosas que en nada benefician al país»). Por si fuera poco, responsabiliza a posibles beneficiarios de actos ilícitos no consumados («no vayas a sufrir un asalto [...] andarán de nuevo en las calles»).

Nuevamente considerando los cincuenta comentarios «más relevantes», en una nota donde se informó sobre la preliberación de reos en la Ciudad de México, se observó el siguiente tipo de discursos no democráticos:

Cuántos de estos están contagiados ...??? No me digan q todos ellos les realizaron la prueba y salieron negativos??? Y luego sin trabajo... A qué creen q se van a dedicar??? Así se refuerza la dictadura [...] (Segundo, 5 de mayo de 2020)

Ellos no se merecen ser libres, así como robaron, mataron y se sienten en peligro eso sentimos cuando quieren robar nuestras cosas, deberían estar haciendo cubrebocas, gel, algo productivo y no dejarlos salir nunca [...] (Higuerón, 5 de mayo de 2020)

Deberían dejarlos adentro, el covid es la vacuna contra esa gente. ¡¡¡Afuera de nada sirven, pinche gobierno!!! (Flores, 5 de mayo de 2020)

Sin palabras. Que estupidez. ¿Si así no pueden con la delincuencia, ahora que van a hacer con todos estos? Porque no creo que ya salgan con título de Doctor, ¿Licenciado en Derecho, Arquitecto o Ingeniero verdad? ¿Entonces a qué se van a dedicar? Pues obvio a lo único que saben hacer que es delinquir [...] (Gomont, 5 de mayo de 2020)

Bravo. Que se destape la delincuencia. El covid-19 mata a los de la tercera edad Y los presos que ahora son libres matan a los demás. Qué forma de acabar con la sobrepoblación. Los reos esos solitos se matarán todos drogados se matan (Sánchez, 5 de mayo de 2020)

Este tipo de discurso no contempla a los posibles beneficiarios de la Ley de amnistía o las preliberaciones como sujetos de derecho, antes bien los consideran objetos desechables («el covid es la vacuna contra esa gente») y/o instrumentos («deberían estar haciendo cubre bocas»). En adición, es claro que se coloca a la propiedad privada («robar nuestras cosas») por encima del derecho a la vida.

Por consiguiente, estos discursos estigmatizan a los posibles beneficiarios de la Ley de Amnistía y las preliberaciones, generando una barrera moral mediante la cual no son acreedores a derecho alguno, sin tomar en cuenta las deficientes condiciones de infraestructura carcelaria y la sistemática violación a los derechos humanos en su interior, así como el acceso desigual a la justicia que prevalecen en México.

Conclusión

Como se mencionó al inicio de la reflexión, el COVID-19 transformará las sociedades en que vivimos. Los retos son mayúsculos, sin lugar a duda, y en este contexto de incertidumbre algunos sectores sociales poseen menores posibilidades para sortear el problema.

Son muchos los problemas y temas derivados de la actual pandemia. México, al igual que otras sociedades latinoamericanas, arrastra graves problemas de violencia, corrupción y desigualdad económica que exigen acuerdos duraderos entre los sectores público, privado y social para sortear la presente coyuntura.

Reformas progresivas en materia de recaudación fiscal, mejoramiento de los servicios de salud y ampliación de la cobertura, austeridad de parte de los gobiernos y mejor uso del dinero público, son solo algunos de los grandes temas que deben discutirse en lo inmediato. En el plano social, es necesaria mucha mayor empatía hacia el otro desfavorecido. En ese orden de ideas, una de las principales preguntas que podrían y deberían estar en la agenda pública es ¿cómo ayudar al otro desfavorecido? La indolencia, el odio, el clasismo y la discriminación no aminorarán los problemas, es más probable que los multipliquen.

Como se pudo apreciar, la población penitenciaria adolece de una constante estigmatización, deficiencias en las condiciones de infraestructura carcelaria, así como una constante violación a sus derechos al interior de los penales. La actual contingencia ha mostrado la fragilidad de las instituciones penitenciarias para hacer frente al COVID-19. En ese orden de ideas, la

eficacia de las respuestas implementadas para asegurar la atención médica de la población penitenciaria está por verse. No obstante, es lamentable que existan sectores en la sociedad que lejos de abonar a la discusión y/o resolución de problemas enarboleden discursos que oscurecen problemas estructurales y estigmatizan al otro desfavorecido.

Referencias bibliográficas

- Acciones Humanitarias comunicación básica (26 de abril de 2020). Cárceles en México y COVID [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ozyI8aeZ-cg>.
- AFP (5 de mayo de 2020). Coronavirus propagó fugas y motines en las cárceles de AL, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/05/05/coronavirus-propago-fugas-y-motines-las-carceles-de-al-770.html>.
- AsiLEGAL (2020). Protocolo para la atención de COVID-19 en CEFERESOS, preocupante e incipiente, *AsiLEGAL*. Recuperado de <https://asilegal.org.mx/comunicados/protocolo-para-la-atencion-de-covid-19-en-ceferesos-preocupante-e-incipiente/>.
- Angel, H. (20 de abril de 2020). Última hora: Senado aprueba Ley de Amnistía en lo general [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/posts/10159218954795681>.
- Cano, A. (20 de abril de 2020). Última hora: Senado aprueba Ley de Amnistía en lo general [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/posts/10159218954795681>.
- CNN, español (21 de enero de 2020). Es oficial: 2019 ha sido el año más violento en México, *CNN Español*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/01/21/es-oficial-2019-ha-sido-el-ano-mas-violento-en-mexico/>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/DNSP_2018.pdf.
- Comité Permanente entre Organismos (2020). Directriz provisional. COVID-19: Atención especial a las personas privadas de libertad. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/COVID-19-FocusonPersonsDeprivedofTheirLiberty_SP.pdf.
- Díaz, M y Espejel, A. (2015). De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Universidad de Guanajuato, 4 (1), 129-158. Recuperado de <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/111/101>.
- Documenta (2016). Privatización del sistema penitenciario en México. Recuperado de <https://www.documenta.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Privatizacio%CC%81n-del-sistema-penitenciario-en-Me%CC%81xico.pdf>.
- El Heraldo de México (28 de abril de 2020). CNDH registra 27 casos de Covid-19 en cárceles de México., *El Heraldo de México*. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/cndh-registra-27-casos-coronavirus-carceles-yucatan-jalisco-edomex-cdmx-quejas-discriminacion-imss-fgj-inm/>.

- Espino, M. (21 de abril de 2020). El lunes se registraron 114 medios dolosos en el país; es el día más violento de 2020, *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/el-lunes-se-registraron-114-homicidios-dolosos-en-el-pais-es-el-dia-mas-violento-de-2020>.
- Estrello, E. (20 de abril de 2020). Última hora Senado aprueba Ley de Amnistía en lo general [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/posts/10159218954795681>.
- Expansión Política (5 de mayo de 2020). En medio de la pandemia, la CDMX y Edomex inician liberación de presos, *Expansión política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/estados/2020/05/05/en-medio-de-la-pandemia-la-cdmx-y-edomex-inician-liberacion-de-presos>.
- Flores, P. (5 de mayo de 2020). Liberarán a 800 presos de la CDMX por COVID-19 [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/posts/10159308138150681>.
- Franco, M (15 de mayo de 2020). AMLO dice que el 90% de llamadas por maltrato en la cuarentena son falsas. Los datos de su gobierno lo desmienten, *Noticias Telemundo*. Recuperado de <https://www.telemundo.com/noticias/2020/05/15/amlo-dice-que-el-90-de-llamadas-por-maltrato-en-la-cuarentena-son-falsas-los-datos-de-su-tmna3771083>.
- Fuentes, D. (28 de abril de 2020). Muere interno del Reclusorio Norte por coronavirus, *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/coronavirus-muere-interno-del-reclusorio-norte-por-covid-19>.
- Gil, M. (2014). *De la cárcel a la calle: el difícil camino hacia el desistimiento del delito*. Tesis de Licenciatura. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Gomont, R. (5 de mayo de 2020). Liberarán a 800 presos de la CDMX por COVID-19 [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/posts/10159308138150681>.
- Heraldo de México (3 de abril de 2020). Crece 40% demanda de intermedio de México por COVID-19, *El Heraldo de México*. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/cuarentena-pandemia-coronavirus-saturacion-internet-covid-19/>.
- Higuerón, N. (5 de mayo de 2020). Liberarán a 800 presos de la CDMX por COVID-19 [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EIUniversalOnline/posts/10159308138150681>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, *INEGI*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>.
- Kostewin, E. (2015). Prisión preventiva: entre los medios de comunicación y las autoridades políticas, *Revista Direito e Praxis*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 6 (11), 54-79. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/14437/12394>.
- La Redacción. (13 de mayo de 2020). Analizan preliberación de presos en condición vulnerable por COVID-19, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/13/analizan-preliberacion-de-presos-en-condicion-vulnerable-por-covid-19-5796.html>.

- La Redacción (29 de marzo de 2017). Alertan por abuso en México de la prisión preventiva, *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/480049/alertan-abuso-en-mexico-la-prision-preventiva>.
- Londoño, E., Andreoni, M. y Casado, L. (28 de abril de 2020). El coronavirus ataca las cárceles y cientos de miles de presos son liberados, *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/04/28/espanol/america-latina/carceles-coronavirus-contagio.html>.
- México Evalúa (2013). La cárcel en México: ¿Para qué? México. Recuperado de https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf.
- Miguelés, R. (26 de julio de 2019). INEGI: sexenio Peña Nieto rompe récord en homicidios, *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios>.
- Partida, J. (10 de mayo de 2020). Reportan primera muerte por COVID-19 en cárceles de Jalisco, *La jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/05/10/repor-tan-septima-muerte-por-covid-19-en-carceles-de-jalisco-6487.html>.
- Redacción AN/PL (4 de abril de 2020). COVID-19 llega cárceles de México: López-Gatell, *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/1404/mexico/covid-19-llega-a-carceles-de-mexico-lopez-gatell/>.
- Redacción Animal Político:
- (23 de abril de 2020). Ley de Amnistía: quiénes serán los beneficiados con la nueva norma, *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2020/04/ley-de-amnistia-quienes-seran-los-beneficiados-con-la-nueva-norma>.
- (9 de junio de 2019). ¿Cuántas horas al día usas WhatsApp y Facebook?, *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/06/whatsapp-facebook-uso-redes-estudio-unam/>.
- Sánchez, A. (5 de mayo de 2020). Liberarán a 800 presos de la CDMX por COVID-19 [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/ElUniversalOnline/posts/10159308138150681>.
- Sánchez, W y Ortiz P. (2017). La netnografía, un modelo etnográfico en la era digital, *Revista Espacios*. Editorial Espacios INC, 38 (13), 28-42. Recuperado de <https://www.revistaespacios.com/a17v38n13/a17v38n13p28.pdf>.
- Segundo, G. (5 de mayo de 2020). Liberarán a 800 presos de la CDMX por COVID-19 [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/ElUniversalOnline/posts/10159308138150681>.
- Silva, R. (2008). El factor asco: basurización simbólica y discursos autoritarios en el Perú contemporáneo. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/990/SilvaRocio2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Torres, S. (20 de abril de 2020). Última hora Senado aprueba Ley de Amnistía en lo general [actualización de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/ElUniversalOnline/posts/10159218954795681>.

Wolf, S. (2017). Mano dura: el populismo ante el crimen y las pandillas, *Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=49>.

LA SOBREPoblación PENITENCIARIA A CAUSA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN TIEMPOS DE COVID-19

*PRISON OVERCROWDING DUE TO PREVENTIVE DETENTION DURING
COVID - 19*

Diego Leonel Cornejo Cachay

Estudiante del VI Ciclo de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín Porres - Filial Norte | Perú. Vicepresidente del Círculo de Investigación y Argumentación Jurídica de la USMP - Chiclayo. Miembro del Círculo Internacional Universitario
Contacto: diegocornejocachay@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9023-9709>

María Nicol Rafael Miño

Estudiante del VII Ciclo de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín Porres - Filial Norte | Perú

Contacto: rafaelminopenicol@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-7488-0715>

Recibido: 17.05.2020/Aceptado: 07.09.2020

RESUMEN

El artículo tiene como partida, la vulneración que sufren los derechos humanos de aquellas personas con prisión preventiva que permanecen dentro de los centros penitenciarios en condiciones inhumanas, provocando el contagio inminente y muerte a raíz de la propagación del Covid-19 en Latinoamérica. Así mismo, a través de gráficos queda evidenciado lo descrito. De esta forma, es importante analizar la jurisprudencia que la Corte IDH tiene sobre estos temas. En particular, conoceremos la problemática desde la visión real peruana. Finalmente, se plantea como principal objetivo descubrir las medidas alternativas que reducen este conflicto, siendo el arresto domiciliario la más relevante

PALABRAS CLAVE

Latinoamérica, Centros Penitenciarios, Corte IDH, Pandemia, Derechos Humanos.

ABSTRACT

The article has as its starting point the violation of the human rights of those persons with preventive detention who are inside the prisons in inhumane conditions, the spread of Covid – 19 causes an imminent contagion and death in Latin America. In the same way, by mean of the graphs it is demonstrated what we say. In this way, it is important to analyze the jurisprudence of the IDH Court on these issues. In particular, we will know the problematic from the Peruvian real vision. Finally, it is consider as the main objective to discover an alternative measures to reduce the conflict, being house arrest the most relevant.

KEYWORDS

Latin America, Detention centers, IDH Court, Pandemic, Human rights

Sumario

Introducción | La prisión preventiva en la legislación latinoamericana
| Los derechos humanos en el camino de la prisión preventiva | La jurisprudencia de la CIDH | El tratamiento de la problemática desde la visión peruana
| Conclusiones | Referencias bibliográficas

Introducción

En los últimos meses, se ha destapado una grave problemática, la misma que continúa siendo arrastrada desde hace unas décadas por los países latinos, pues en el periplo se ha generado diversidad de opiniones y críticas acerca del excesivo uso de la prisión preventiva, cuando se supone que esta es una medida de coerción de naturaleza excepcional.

También tocamos una de las consecuencias de este instituto procesal, el hacinamiento presente en los establecimientos penitenciarios, el cual viene acompañado de una serie de vulneración a los derechos humanos, como el derecho a la presunción de inocencia, a la salud y a la vida.

Es por eso, que en el siguiente artículo se analiza los factores antes señalados, para así poder tener una perspectiva más clara acerca del padecimiento y deficiencias que presentan los países latinos, y así podernos plantear la interrogante de ¿qué medidas alternativas se podrían aplicar para la sustitución de la prisión preventiva?, y así tener como consecuencia, la mejora de la administración de justicia que poseen los Estados de América Latina.

La prisión preventiva en la legislación latinoamericana

En los últimos años, América Latina ha sido sede de un proceso reformativo del sistema de justicia procesal penal. Es así como el tipo inquisitivo fue desfasado por uno de carácter acusatorio. Además, se efectuó el trance de la inconsciencia en la aplicabilidad de la prisión preventiva, a la cautelar racional. De este modo, una de las metas sustanciales que sobresale en este conjunto de cambios, de acuerdo con patrones globales de los derechos humanos, es la racional usanza del tópico central.

En concordancia con lo anterior, Roxin (2000) precisa con exactitud los tres fines esenciales para los que la prisión preventiva vale: «i) pretende asegurar la presencia del imputado en el procedimiento penal; ii) pretende garantizar una investigación de los hechos, en debida forma, por los órganos de persecución penal y; iii) pretende asegurar la ejecución penal» (p. 257).

Sin embargo, la literatura procesal penal ha puesto sobre la mesa, el arbitrario uso y atropello excesivo que sufre la prisión preventiva en el perímetro latinoamericano. Desdichadamente, es una cruda realidad que no se ha logrado superar durante esta década. A su vez, nace la desnaturalización de su estructura principal, debido a que esta medida de carácter excepcional no persigue otros fines más que los descritos en el párrafo precedente (Roxin y Schunemann, 2019).

Por otra parte, como afirma Harfuch (2018) el conflicto de la prisión preventiva como pena anticipada no solamente se ubica en Argentina, sino que también se origina en toda la región. Así mismo, critica que: «un sistema procesal o penal avanzado es aquel en el cual la prisión preventiva es lo que debe ser: un recurso de *última ratio* y de muy corta duración. No como se presenta en Buenos Aires, donde tiene una duración grosera» (p. 96). En este sentido, es evidente que los sistemas jurídico-penales en Latinoamérica requieren de reformas legislativas en materia procesal penal. Lo dicho hasta aquí, queda confirmado en el siguiente cuadro, en el cual se muestra información de los países que efectuaron innovaciones en este ámbito delimitando su investigación a los últimos 20 años.

PAÍS	NORMA LEGISLATIVA
El Salvador	Decreto Legislativo N.º 904 de 1996. En vigencia desde 1998.
Argentina	Ley N° 11.922. Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, ingresando en vigencia durante 1998.
Venezuela	Código Orgánico Procesal Penal de 1998, vigente desde 1999.
Bolivia	Ley N° 1.970. Código de Procedimiento Penal 1999. Vigente desde el 2000.
Chile	Ley N° 19.696. Con publicación efectuada en 2000.
Ecuador	Ley N° 000. RO/ Sup 360 de 13 de febrero del 2000, vigente desde el 2001.
Nicaragua	Ley N° 406. Código Procesal Penal de 2001, vigente desde 2002.
Colombia	Ley N° 906. Código de Procedimiento Penal promulgado en 2004, vigente desde el 2005.
Perú	Decreto Supremo N° 005-2003-JUS, vigente desde 2006.
Panamá	Ley N° 63. Código Procesal Penal promulgada en 2008 y con vigencia desde 2011.

Los países de América Latina y sus reformas procesales penales. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2019). Fuente: Elaboración propia (2020).

Cavada (2019) argumenta que tales reformas legislativas aspiraban a modificar y renovar características funcionales y de diseño del propio sistema estructural. En efecto, el espacio que inesperadamente ha generado mayor asombro es el acrecentamiento de mejores

garantías y derechos esenciales relativos a todos aquellos ciudadanos objeto de procesos judiciales abiertos, específicamente en el irracional empleo de la privación o despojo de la libertad cuando se está en cualquier parte del proceso. Lo descrito continúa figurando como uno de los típicos problemas encontrados que obstaculizan el correcto desempeño de los sistemas jurídicos criminales.

En definitiva, desde un punto de vista evolutivo dentro del entorno penal, los países que consumaron esta reforma adquirieron una suerte de régimen caracterizado por ser de inexcusabilidad. De donde resulta que, como ya se ha afirmado, el *modus operandi* de la prisión preventiva se convertía en uno de pena anticipada. Finalmente:

La creencia de que la oralidad sería el remedio o un medio idóneo de despenalización ante prisiones sin sentencias, hoy se antoja como una pretensión lírica; a más doctrina procesal, a más principios, a más garantías y supra garantías para confinar la expansión de la prisión preventiva, surgen nuevas doctrinas. nuevos argumentos para su justificación frente a delitos que, en la percepción social, pública, se consideran de especial impacto y gravedad (Caro, 2020, p. 5).

Los derechos humanos en el camino de la prisión preventiva

Para empezar, González (1995) determina que el conflicto de prisión preventiva comprende dos vertientes muy preocupantes. En primer lugar, la elevada cantidad del personal policial para contrarrestar los problemas criminales y la obligación del Estado respectivo de brindar lo descrito. Y finalmente, la existencia de un conjunto de derechos fundamentales que todo individuo imputado por algún delito adquiere y están consagrados para asegurar un reducido grado de humanidad en el tratamiento procesal, resaltando el derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la integridad física y el derecho a la presunción de inocencia.

Por el contrario, esto no significa que ambas directrices forzosamente tengan que ingresar en una disputa consecutiva. Empero, sí es necesario que las dos se acomoden en todo sistema latinoamericano de derecho procesal en materia penal. En este sentido, si se alcanza a sentenciar sin tener respeto por los derechos humanos, el sistema judicial conseguirá la transgresión de los valores principales y las formalidades esenciales de su protocolo, que ciertamente no pueden tener rango universal pero sí se comparten globalmente. En efecto, lo redactado da génesis a interrogarnos acerca de ¿Qué clase de sistema exteriorizamos? si mantendremos extendidamente a individuos en estados inhumanos e inciertos dentro de los centros penitenciarios, ya que su sentencia se basa en indicios.

Se debe agregar que, no se puede crear un sistema que respete completamente la serie de derechos pertenecientes a los perseguidos penalmente y que, por esta razón, se desligue de la función de luchar eficazmente contra la criminalidad. En suma, desde la perspectiva de la salvaguarda de estos derechos, no corresponde únicamente centrarse en una sola parte, es indispensable abordar ambas caras de la problemática en son de proponer una tesis clara.

Sin embargo, ello se puede concretar en el modelo paradigmático presentado por los derechos humanos a nivel internacional. De esta forma, dicho canon recoge sustancialmente lo ideado por toda nación. Es decir, solicita un estado constitucional de derecho, en el cual, las figuras procedimentales y normativas ayuden no solamente a la promoción de indagaciones y punitivas correspondientes del delito, sino que también, brinden la protección constitucional necesaria y el respeto por los derechos fundamentales que la persona objeto de investigación adquiere.

De manera que, el costo para llevar a cabo el anhelado modelo es muy elevado y conduce a la sociedad a poseer los mejores actores involucrados en el desarrollo y promoción del sendero de la materialización de este ideal. Esto es, contar con jueces, abogados e investigadores que estén en un adecuado nivel intelectual y con la capacidad jurídica idónea, debido a que implica un trabajo conjunto en son de consumir juicios imparciales, equívocos y razonables en toda Latinoamérica.

En esta dirección e ingresando al contexto que nos ocupa, Takehara (2020) establece: «debemos recordar que los internos tienen restringido su derecho a la libertad, pero no sus derechos a la salud, a la vida y la integridad física» (párr.7). Justamente, a lo largo de los meses transcurridos desde el inicio de la pandemia por coronavirus, la población penitenciaria ha sufrido los devastadores estragos de esta enfermedad. Es así como, los derechos resaltados líneas atrás se dejan en el olvido, perjudicando de esta forma a la parte de la población carcelaria que cuenta con prisión preventiva y aún no con una sentencia firme.

Hay que precisar que, sin detrimento de lo sustentado, todavía persiste un tensionado escenario al dictaminar una prisión preventiva, a raíz de la aseveración doctrinaria establecida en cuanto a que el tópico destacado exclusivamente es denominado como: «un proceso de instrumentalización del ejercicio del *ius puniendi* en sede procesal penal, como medida cautelar personal» (Urquiza, 2020, párr. 9). De este modo, Bustos y Hormazábal (1997) establecen que: «el sistema penal en un orden democrático ha de partir de un presupuesto básico: la dicotomía entre libertad y poder» (p. 33). Razón por la cual, al hablar de prisión preventiva, inconscientemente se abrirá el desarrollo de una ponderación de derechos.

Ahora bien, la prisión preventiva halla su fundamento y configuración, siempre y cuando se presenten causales justificables en proporción del delito al momento de su aplicación imperativa. En efecto, todo esto debe quedar segmentado en el fallo donde se establezcan expresamente las pruebas que le brindan exigibilidad a esta resolución gracias a la estricta motivación. En suma, el Tribunal Constitucional señala: «cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria» (Perú, Tribunal Constitucional, Exp. N.º 04780-2017-PHC/TC, fundamento 38 y 39).

Por otro lado, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) la utilización excesiva y arbitraria de esta medida cautelar excepcional aún persiste como un problema incurable dentro de la región, pese a las varias soluciones que a lo largo de los años se han estipulado. Sin embargo, la lucha no debe cesar cuando se trata de la vulneración de los derechos humanos de primera línea.

Así, por ejemplo, en Perú alrededor del 30% de reos siguen con detención preventiva, motivando a que la coyuntura penitenciaria se agrave letalmente, a pesar de que, todavía no se tengan los espacios requeridos o exista un trato distinto al que se le deba dar a quienes realmente tiene un dictamen absolutorio. Por lo cual, como afirma Nuñorevo (2020), proporcionar un acertado y diferenciado tratamiento dentro de este sector, será un fuerte reto que los diferentes Estados en América Latina tendrán que sortear en los próximos años.

Todo esto parece confirmar que a causa de las enormes cifras de personas recluidas a causa de esta situación devastadora. Y de acuerdo con Portocarrero (2019, elperuano.pe):

Se debe afrontar esta desproporción evitando el hacinamiento, respetando el debido proceso y delineando nuevos sistemas de control eficaces para evitar riesgos procesales o fuga de un implicado en delitos. Y así, salvaguardar el derecho de toda persona a la presunción de inocencia (párr. 3).

La jurisprudencia de la CIDH

Ciertamente, la prisión preventiva es una medida cautelar excepcional, la cual no se trata de emitir una sentencia condenatoria definitiva, sino que se podría conceptualizar como un proceso de instrumentalización del *ius puniendi* en sede procesal penal; en otras palabras, esto quiere decir que esta es una medida coercitiva, que consiste en privarle la libertad a una persona, y tratarla como un sentenciado, cuando no lo es, ya que esta aún sigue siendo sometida a una investigación y sigue teniendo el título de presunto inocente.

Sin embargo, lo que se critica es el uso excesivo de esta, debido que el modo de emplearla de manera no excepcional y no la medida coercitiva en su esencia. Esta además de reflejar la evidente deficiencia que padece la administración de justicia de los Estados, también, muestra otro problema no menos importante, como es el hacinamiento penitenciario.

Esta cuestionable situación, no es algo nueva, a raíz de que el 30 de diciembre de 2013, la CIDH emitió un informe pronunciándose y manifestando que esta medida es una de las mayores dificultades que enfrenta los Estados pertenecientes a la OEA en cuanto a respetar y garantizar los derechos que poseen los reclusos, además del problema estructural reprochable e inaceptable en una sociedad democrática que supuestamente debería respetar el derecho a la presunta inocencia. Al mismo tiempo, el mencionado informe, no se limita a definir esta situación como un problema grave, sino también incorpora un conjunto de recomendaciones dirigidas a los estados, con la finalidad que esta medida cautelar vaya de la mano con los derechos humanos (CIDH, 2013).

Luego de unos años la CIDH desarrolla un segundo informe basado en los periodos 2014-2017, el cual posee estándares más específicos que tiene como objetivo disminuir la práctica de la prisión preventiva, señalando medidas opcionales que constituyan alternativas de tipo procesal, las cuales permitirán al imputado enfrentar su proceso en libertad. Este informe también destaca de manera especial la necesidad de introducir un punto de vista desde el margen del género en la adaptación de medidas opcionales hacia las mujeres, teniendo en cuenta diversos patrones y estereotipos a los cuales ellas y sus derechos se encuentran expuestos; además, se trata de indagar una aplicación poseedora de un enfoque diferenciado

y capaz de tratar necesidades particulares de respeto y garantía de aquellas personas pertenecientes a grupos que se encuentran en situaciones riesgosas y de alta vulnerabilidad en el contexto de privación de libertad, incluyendo personas de descendencia afroamericana; indígenas; LGTBI; personas de avanzada edad y personas minusválidas.

Cabe señalar que este segundo informe es emitido junto a una guía práctica de medidas que tienen como finalidad la reducción de la prisión preventiva, esta guía va dirigida a aquellas autoridades que tienen como función poner en práctica medidas de carácter general a las políticas estatales, la ejecución de medidas que sean opcionales a la prisión preventiva, y la adhesión desde una visión de género y de un enfoque diferenciado en la aplicación de todas aquellas medidas que tenga como finalidad la disminución de la prisión preventiva (CIDH, 2017).

Como anteriormente se ha argumentado, la CIDH sostiene que la prisión preventiva debería ser reevaluada periódicamente e identificar aquellas que tengan la posibilidad de ser cambiadas a medidas adicionales a la privación de excarcelación. Esta postura se ratificó nuevamente, con el contexto pandémico que se viene viviendo a consecuencia de la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por coronavirus; ya que sustenta que debería priorizarse a la población que se encuentra con mayores probabilidades a un posible contagio. En estos casos se debería analizar las solicitudes de beneficios carcelarios y medidas opcionales a la prisión preventiva.

En la Resolución N° 01/2020, emitida por la CIDH el 10 de abril de 2020, se manifiesta que la pandemia del COVID-19 puede afectar de manera muy grave a la población y a sus derechos humanos, ya que este es un peligro inminente para la vida, salud e integridad personal; así como los efectos que este puede generar de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre todo en aquellas personas con mayores probabilidades a ser víctimas del COVID-19.

Así mismo, la CIDH también se ha referido a aquella población que se encuentran privada de su libertad, y ha manifestado en sus fundamentos 45, 46, 47 y 48, lo siguiente:

45. Acoger una variedad de disposiciones para poder afrontar el apilamiento de las unidades de privación de la libertad. Además se debe integrar un análisis minucioso de los casos en donde se presenta la prisión preventiva para que se puedan determinar aquellos en donde es posible que esta medida, es decir, la prisión preventiva pueda ser sustituida por otras alternativas a la encarcelación, dando mayor importancia a aquellas poblaciones las cuales presentan dificultades y mayor peligro a ser víctimas del mucha veces mortal COVID-19, entre estas personas vulnerables, podemos encontrar a los ancianos y a las mujeres gestantes o aquellas que están dando de lactar a sus hijos.

46. Afianzar que, en aquellos casos donde las personas se encuentren en un eventual peligro generado por la pandemia, se debe analizar las peticiones de beneficios carcelarios y medidas opcionales a la encarcelación. En el supuesto que, las personas se encuentren purgando una condena por delitos de lesa

humanidad o que violan gravemente los derechos humanos, estos supuesto deben ser atendidos, considerando la gravedad de los sucesos y la responsabilidad que tienen los Estados como órganos sancionadores responsables de tales violaciones, tal análisis necesita una muy buena evaluación y condiciones más exigentes, estos deben ir acorde con el principio de proporcionalidad y a los estándares interamericanos aplicables.

47. Habilitar diversas condiciones, para que se pueda asegurar el bienestar de los reos, especialmente en situaciones que traten los temas sobre su alimentación, salud, saneamiento y medidas de cuarentena, para que así se pueda evitar la propagación del COVID-19, asegurando de manera especial que todas las personas que se encuentren en los centros penitenciarios cuenten con atención médica.

48. Instaurar diversos procedimientos que tengan como finalidad garantizar la seguridad y el orden de las personas que se encuentran reclusas, en especial para evitar actos de violencia o motines originados por la desesperación que genera la pandemia, además se debe respetar los patrones interamericanos en la materia. De la misma manera, busca afianzar el adecuado uso de las medidas que sean establecidas en el límite de los contactos, comunicaciones, visitas, salidas y actividades educativas, recreativas o laborales (CIDH, 2020).

El tratamiento de la problemática desde la visión peruana

El conflicto que hemos venido señalando acerca de la prisión preventiva y el incremento del hacinamiento en los centros penitenciarios como una de sus principales consecuencias, es una deficiencia muy longeva en la administración de justicia de los estados y, actualmente, esta situación es mucho más complicada, ya que para nadie es novedad la emergencia sanitaria que el mundo padece actualmente de la cual el Perú no es ajeno, pues la lucha contra la propagación del COVID-19, se ha convertido en uno de sus principales calvarios que tiene que afrontar el Estado peruano.

Ahora bien, en el Perú se reportó el 6 de marzo de 2020, el primer caso de COVID-19 y desde esa fecha el gobierno peruano estableció diversas medidas para afrontar este virus, pero estas no han sido del todo efectivas o del todo acatadas, debido a que no han evitado parar o reducir la cifra de infectados. La propagación del COVID-19 en territorio peruano, ha sido muy precipitada y esto ha venido generando otras deficiencias más a lo largo de la travesía. Un claro ejemplo de estas es el imperfecto y paupérrimo sistema de salud, el cual intentó sobrellevar esta emergencia sanitaria, pero sin ningún éxito, colapsó. Este ya era un chasco desde antes de la aparición del COVID-19. Este virus ha azotado el sector penal en vista de las carencias que se presentan en la administración de justicia y el sistema penitenciario, debido a la confirmación acerca de que los centros penitenciarios son los principales focos de propagación de este virus.

Se debe tener en cuenta que no existe en el ordenamiento jurídico procesal penal peruano una norma específica que prevenga sucesos excepcionales, como es el caso del COVID-19

o situaciones extraordinarias de desastres en general. Es por eso por lo que, frente a la pandemia originada por el aniquilador virus y a la evidente existencia de hacinamiento en los centros penitenciarios, se aumentó excesivamente el peligro de dañar y vulnerar irreversiblemente la salud o la vida de los reclusos (Urquiza, 2020, p.13).

Así como la CIDH se ha pronunciado acerca de cómo deben reaccionar los Estados en la coyuntura de la emergencia sanitaria que atraviesan; el Perú también se manifestó, y uno de sus pronunciamientos es la Serie Informes Especiales N°03-2020-DP, publicados el 6 de abril del 2020 por la Defensoría del Pueblo, en habla acerca del calvario que están padeciendo las personas privadas de su libertad a propósito de la declaración de emergencia sanitaria; además plantean una serie de recomendaciones en los niveles de seguridad, salud, monitoreo y control, trato a las personas privadas de su libertad, personal penitenciario, centros juveniles y reducción de hacinamiento.

La situación es tan delicada y preocupante que el 8 de abril del 2020, el presidente del Consejo Nacional Penitenciario del INPE, David Villar Sandy, decidió remitir un comunicado al presidente del poder judicial en el cual informaba haber decidido no admitir la entrada de más encarcelados en el sistema penitenciario nacional mientras la situación de emergencia siga vigente (Hidalgo, 2020, p.69).

De esta forma, las medidas dictaminadas se ven reflejadas de manera afirmativa en la administración de la justicia peruana y de cómo esta trata los casos de prisión preventiva, desde el punto de evaluarla minuciosamente e imponer otra medida alternativa, como es la medida de detención domiciliaria, la cual se fundamenta en la pandemia por coronavirus. Se debe tener en cuenta, que no sólo la invocación del factor pandemia puede llevar a sugerir la imposición de la medida opcional destacada. Por el contrario, cada caso debe ser analizado de manera independiente, ya que se debe evaluar meticulosamente las razones de tipo humanitario que se establecen como fundamento para la aplicación de este instituto procesal.

Teniendo en cuenta lo señalado, el Tribunal Constitucional del Perú manifestó que en el caso de la ex alcaldesa de Lima, Susana Villarán, con número de expediente 00036-2017-48-5002-JR-PE-03 los posibles efectos que puede generar la pandemia producida por el COVID-19, no son causales suficientes para la cesación de la prisión preventiva, por eso solo queda señalar que el origen jurídico debe comprender a la misma, para así poderse utilizar de manera idónea en el proceso penal peruano.

Es por eso que el peligro que atraviesa la salud y la vida de las personas propensas que se encuentran internadas en los centros penitenciarios del país se considera como una razón de tipo humanitario, la cual permitiría variar la condición en la que se encuentran los reclusos; en otras palabras, el instituto procesal en la que pueden emplearse razones de tipo humanitario para reemplazar a prisión preventiva, es la prisión domiciliaria, la misma que se encuentra tipificada en el artículo 290 del Código Procesal Penal Peruano, en la que no es suficiente la existencia del acentuado factor señalado en la norma adjetiva, sino que también está circunscrita a que deba evitarse el peligro de fuga o de obstaculización de la verdad que busca el proceso.

Teniendo en cuenta el factor peligro procesal, el Poder Judicial expide una serie de resoluciones, en las cuales se dictamina analizar e interpretar este requisito. Una de estas, es la N° 105-2020-P-PJ, en la que relucía la idea de acoger una directiva conformada por jueces encargados de evaluar de oficio todas las resoluciones vigentes, las cuales contengan prisiones preventivas; este análisis debía tener claro el tema de la inmovilización social obligatoria y el toque de queda establecido por el gobierno peruano.

Después de la resolución antes enfatizada, y siguiendo este camino, el 7 de mayo del 2020, se expidió la resolución administrativa N°000138-2020-CE-PJ, que tenía en su fundamento 8A, diversos criterios que se debían admitir para poder valorar de manera ideal el requisito de peligro procesal respecto a los reclusos y su derecho a la salud. Además, también se señaló como población de vulnerabilidad excepcional a aquellas personas mayores de 65 años, ciudadanos que padecen de enfermedades crónicas-calificada como riesgosas frente al COVID-19, madres gestantes y madres que tiene hijos menores de tres años.

Por otro lado, también tenemos el supuesto de la resolución previa, el juez debe analizar y examinar de manera muy meticulosa, si la persona que está siguiendo su proceso dentro de un centro penitenciario, padece una enfermedad crónica grave, o presenta mayor vulnerabilidad de contagio al COVID-19, para analizar lo descrito, se debe tener en cuenta lo establecido por el Ministerio de Salud.

Conclusión

Indiscutiblemente, queda demostrado que la prisión preventiva, al ser una medida coercitiva excepcional, ha tenido un uso excesivo e innecesario dentro de la administración del sistema judicial de los Estados latinoamericanos. En consecuencia, los derechos humanos de las personas sin sentencia condenatoria han sido quebrantados de forma irreversible hasta el punto de que presuntos inocentes han vivido un considerable tiempo dentro de centros penitenciarios en condiciones que carecen de salubridad.

Al mismo tiempo, el grupo de derechos humanos al cual hemos hecho mención, encierran al derecho a la vida, derecho a la salud y al derecho a la presunción de inocencia como los derechos pilares vulnerados en la mayoría de los países de la región. En sincronía con Zaffaroni (2020) nos encontraríamos ante una nueva modalidad de lesa humanidad como problema nocivo transnacional. En efecto, la CIDH complementa mediante la emisión de un informe, diversas ideas que aclaran el oscuro panorama respecto a esta problemática en tiempos de estado de emergencia sanitaria, teniendo en cuenta la diversidad de factores que esta implica y vulnera. Es por eso por lo que, también sugiere un minucioso análisis de la prisión preventiva, y la probabilidad de optar por otras medidas opcionales a esta.

En particular, ingresando a la legislación peruana, se visualiza que a pesar de las deficiencias que presenta el ámbito gubernamental y sus diversos sectores, este ha tratado de sobrellevar y combatir la propagación del COVID-19, efectuando ciertas decisiones, entre las que se encuentra la prohibición de ingreso de más personas a los centros penitenciarios. Es por ello por lo que, el ordenamiento jurídico procesal penal peruano ha tenido que optar por diversas

medidas alternativas, como la prisión domiciliaria, la cual tienen como uno de sus fundamentos ejes a la razón de tipo humanitaria.

Referencias bibliográficas

- Bustos, J. y Hormazábal, H. (1997). *Lecciones de derecho penal (Volumen I)*. Madrid: Trotta.
- Casse, D.(s. f). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y La Detención Preventiva Corte IDH. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06846-3.pdf>.
- Chunga, L. (2020). Medidas para reducir el hacinamiento penitenciario, *Gaceta Penal y Procesal Penal*. Gaceta Jurídica, (131), 60-77.
- Cavada, J. (2019). Prisión preventiva-regulación en Chile y Latinoamérica y estándar internacional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26979/1/Prision_Preventiva._Estandares_internacionales.pdf.
- Chuquicallata, F. (2020). Zaffaroni sobre coronavirus en cárceles: «Nos encontramos ante una nueva forma de crímenes de lesa humanidad». Legis.pe. Recuperado de <https://lpderecho.pe/zaffaroni-coronavirus-carceles-encontramos-nueva-forma-crimes-humanidad/>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos:
- (2013). *Informe sobre el uso de la Prisión Preventiva en Las Américas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
- (2017). *Guía práctica para reducir la prisión preventiva*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/GUIA-PrisionPreventiva.pdf>.
- (2017). *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>.
- Caro, D. (2020). *Prisión preventiva y detención preliminar: un estado de la cuestión*. Recuperado de <https://www.ccfirma.com/wp-content/uploads/2020/02/Prisi%C3%B3n-preventiva-y-la-detenci%C3%B3n-preliminar-un-estado-de-cuesti%C3%B3n-1.pdf>.
- González, D. (1995). *Informes Nacionales. Costa Rica en las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Harfuch, A. (31 de octubre 2018). *La prisión preventiva en América latina*. Martínez, S y Dodoy, E. Sistemas Judiciales.
- Hidalgo, C. (2020). *Prisión preventiva y hacinamiento penitenciario en tiempos de COVID-19*. Perú: Gaceta Jurídica.
- Perú, Consejo Ejecutivo del Poder Judicial:
- (2002). *Resolución Administrativa N°105-2020-P-CSPI/PJ*. Recuperado de: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e6cf55804e4a6699a405f674dabbac10/105-2020-CE-PJ.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e6cf55804e4a6699a405f674dabbac10>.

- (2020). *Resolución Administrativa N° 000138-2020-CE-PJ*. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/4d0644004e32df19b5a4f774dabbac10/RESOLUCION-ADMINISTRATIVA-000138-2020-CE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4d0644004e32df19b5a4f774dabbac10>.
- Perú, Primera Sala Penal de Apelaciones Nacional Permanente Especializada en delitos de corrupción de funcionarios, Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada (2020). *Sentencia No. 0036*.
- Perú, Pleno del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional (2018). *Expediente N° 00502-2018-PHC/TC*.
- Portocarrero, M. (2020). Ambivalencia en el uso de la prisión preventiva. *El Peruano*. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-ambivalencia-el-uso-de-prision-preventiva-79301.aspx>.
- Roxin, C. (2000). *Derecho Procesal Penal* (Córdoba, G. y Pastor, D., trad.). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Roxin, C. y Schünemann, B. (2019). *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ediciones Didot
- Takehara, J. (19 de mayo 2020). Romy Chang.: “Debemos recordar que los internos tienen restringido su derecho a la libertad, pero no sus derechos a la salud, a la vida y la integridad física”. Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/entrevistas/romy-chang-debemos-recordar-que-los-internos-tienen-restringido-su-derecho-a-la-libertad-pero-no-sus-derechos-a-la-salud-a-la-vida-y-la-integridad-fisica/>.
- Urquiza, J. (2020). Prisión preventiva en tiempos de pandemia y la doctrina “razón de tipo humanitario”, *Gaceta Penal y Procesal Penal*. Gaceta Jurídica, (131), 11-20.

DOCUMENTO DE POLÍTICAS: EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA COVID-19

POLICY PAPER: THE WORKING WORLD AND COVID-19

Sumario

Resumen | Contexto general: el mundo del trabajo antes de la covid-19 | Efectos de la covid-19 en el mundo del trabajo | Recomendaciones en materia de políticas | Conclusión

Organización de las Naciones Unidas¹

Resumen

La pandemia de COVID-19 ha trastocado el mundo del trabajo. Está teniendo un efecto devastador en el empleo, los medios de vida y el bienestar de los trabajadores y sus familias, así como en las empresas de todo el mundo, en particular las pequeñas y medianas. Aunque algunos sectores e industrias han conseguido pasar al trabajo en línea, con lo que están señalando el camino hacia interesantes innovaciones en el mundo laboral, millones de trabajadores han perdido su medio de vida y muchos más —especialmente las mujeres, que se concentran en sectores muy expuestos— siguen en peligro. Como en tantos aspectos de esta pandemia, las repercusiones están afectando de manera desproporcionada a quienes ya se encontraban en circunstancias precarias y a los que están menos preparados para absorber este nuevo revés.

Las medidas necesarias para mitigar los efectos del virus de la COVID-19 han tenido repercusiones importantes en las sociedades y las economías. A mediados de mayo, el 94 % de los trabajadores del mundo vivían en países que habían adoptado algún tipo de medida de cierre en el lugar de trabajo.² Se prevé que en el segundo trimestre de 2020 se producirán pérdidas enormes de horas de trabajo, equivalentes a 305 millones de empleos a tiempo completo, con el 38 % de la fuerza de trabajo —unos 1.250 millones de trabajadores— empleada en sectores de riesgo alto³

Los efectos de estos acontecimientos varían considerablemente de un país y un grupo de personas a otro, y dependen en gran medida de las desigualdades que ya existían antes y de las intervenciones gubernamentales. Los trabajadores del sector informal, que muchas veces se

¹ Nota del editor. El contenido de este apartado es un resumen textual preparado por el equipo de la Revista Cuaderno Jurídico y Político a partir del texto oficial publicado por la Organización de las Naciones Unidas. Se han suprimido algunas notas al pie que estaban en el texto original que se seleccionó para la elaboración de este resumen; por tanto, se advierte que la numeración de las notas al pie de este resumen no se corresponde con la numeración original de la opinión en su versión completa en español. También se advierte que se ha respetado, excepcionalmente, el estilo de citación del original que consigna al pie las referencias.

² OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 4ª edición, 27 de mayo de 2020.

³ OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 2ª edición, 7 de abril de 2020.

afanan sin gozar de derechos laborales ni de protección social, sufrieron una caída de los ingresos del 60 % solo en el primer mes de la crisis. Más de 4 de cada 10 personas que trabajan en los sectores más afectados a nivel mundial son jóvenes. Esto, sumado a las disrupciones en la educación y la capacitación, los pone en peligro de convertirse en una “generación del confinamiento” que arrastrará los efectos de esta crisis durante mucho tiempo. Las mujeres están representadas de manera desproporcionada entre quienes trabajan en los sectores más afectados, como los servicios, la hostelería y el turismo, y también se ven perjudicadas por el desplazamiento de la actividad económica hacia la esfera doméstica, donde se ocupan de la mayor parte del trabajo de cuidados, cada vez más abundante.⁴ Las pequeñas y medianas empresas, que son el motor de la economía mundial, están sufriendo enormemente y quizás nunca lleguen a recuperarse. Como sucede con todas las crisis, quienes viven en países en desarrollo y en contextos frágiles son los que corren los riesgos más extremos y los que tienen menos resiliencia.

El pronóstico a corto plazo es inquietante. Muchas personas que se han quedado sin trabajo y sin medios de vida en los últimos meses no podrán volver a entrar en el mercado laboral en un futuro próximo. Esto es especialmente cierto en el caso de las mujeres, que pueden estar representadas de forma desproporcionada entre los primeros trabajadores en salir y los últimos en regresar debido a la discriminación por motivos de género y a las precarias condiciones de trabajo, como salarios bajos, una carga de labores de cuidados más elevada y un mayor costo de oportunidad del trabajo, especialmente teniendo en cuenta la brecha salarial entre hombres y mujeres y los obstáculos al acceso a la economía formal. Por su parte, las personas con discapacidad, que ya antes sufrían exclusión en el empleo, probablemente tendrán más dificultades para volver a trabajar durante la recuperación.

Los efectos a largo plazo también son motivo de preocupación. Estos problemas afectarán gravemente a los esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad y suponen un riesgo adicional para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También podrían arrojar leña al fuego del descontento y la ansiedad que ya existía en el mundo del trabajo. A pesar de sus promesas, la globalización —quizás el rasgo más característico de la economía mundial en los últimos decenios— no siempre ha beneficiado a todas las personas ni a todas las economías. En muchos países, la desigualdad en los ingresos ha aumentado considerablemente desde la década de 1980. La renta del trabajo, que en 2014 representaba el 53,7 % de los ingresos a nivel mundial, en 2017 bajó al 51,4 % de los ingresos, mientras que la renta del capital fue en aumento.⁵ Antes de la crisis, el 7,1 % de los trabajadores del mundo vivía en la pobreza extrema.⁶ Las mujeres tenían casi la mitad de las probabilidades que los hombres de tener empleo, y estaban sobrerrepresentadas en los trabajos mal pagados y desprotegidos. Un total de 267 millones de jóvenes no estaban trabajando, estudiando ni recibiendo capacitación⁷, y 107 países negaban a los trabajadores el derecho a fundar sindicatos o afiliarse a ellos.⁸

[...]

⁴ OIT, 2020. The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work.

⁵ ILOSTAT, <https://ilostat.ilo.org/es/>.

⁶ ILOSTAT, <https://ilostat.ilo.org/es/>.

⁷ ILOSTAT, <https://ilostat.ilo.org/es/>.

⁸ Confederación Sindical Internacional, 2019. Índice de derechos mundiales de la Confederación Sindical Internacional. <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf>.

Respuestas de política

El presente documento de políticas expone las crudas consecuencias de la COVID-19 en un mundo laboral que ya era precario y ofrece opciones prácticas para una mejor recuperación. La pandemia está causando un inmenso dolor, sufrimiento y ansiedad en todo el mundo. Los trabajadores y los empresarios se enfrentan a un futuro especialmente incierto. Pero si se adoptan medidas inteligentes y oportunas a todos los niveles y se centra la atención en el empleo decente y productivo, y si se sigue la orientación de la Agenda 2030, podemos salir de estas crisis más fuertes, unidos, con mejores empleos y un futuro más igualitario y ecológico. Para que los efectos de esta crisis en los trabajadores y las empresas se reduzcan al mínimo, los Gobiernos, los asociados y las organizaciones internacionales han adoptado una serie de medidas audaces. Más de 170 países, por ejemplo, han elaborado planes de estímulo fiscal a los que han asignado un total de 9 billones de dólares. Sobre la base de esas medidas y con objeto de acelerar la transición hacia un mundo más inclusivo, sostenible y resiliente, es preciso adoptar medidas de política proactivas a gran escala en las tres esferas siguientes.

Proporcionar apoyo inmediato a los trabajadores, las empresas, los empleos y los ingresos que se encuentran en situación de riesgo

Es necesario adoptar medidas urgentes a corto plazo para evitar el cierre de empresas, la pérdida de puestos de trabajo y la disminución de los ingresos y para mitigar el desplazamiento del trabajo y la mano de obra a la esfera doméstica. Las intervenciones deben tener como punto de partida las instituciones existentes y deben orientar a los trabajadores y las empresas hacia el desarrollo sostenible para una recuperación mejor y más sólida.

Seguir un enfoque integral para la vuelta al trabajo

Luchar contra la pandemia y reactivar la economía no son prioridades opuestas, sino que tienen que ir de la mano. Volver al trabajo no significa dejar de proteger la salud de los trabajadores ni renunciar al terreno ganado para evitar la propagación del virus, que tanto esfuerzo están costando. Proteger la salud no significa mantener cerradas las empresas ni la actividad económica. Las políticas deben perseguir ambos objetivos al mismo tiempo. Se necesitará visión de conjunto al adoptar decisiones clave. Por ejemplo, en las decisiones sobre la reapertura de las escuelas se deben tener en cuenta las circunstancias de la prestación de cuidados, que probablemente dificultarán el regreso de las mujeres al trabajo.

Crear empleos decentes y productivos para una recuperación ecológica, inclusiva y resiliente

El mundo laboral no será igual que antes de la crisis, y tampoco debería serlo. Hay que resolver las fragilidades y los puntos débiles que la crisis ha sacado a la luz. Se tienen que adoptar medidas coordinadas a nivel mundial, regional y nacional para crear empleos decentes y productivos para todo el mundo que sirvan de base para una recuperación ecológica, inclusiva y resiliente. Para ello, hay que tener presentes los cambios demográficos en las sociedades que envejecen, así como la transición hacia economías inocuas para el clima, algo que grandes sectores de la sociedad ya deseaban antes de que comenzara la crisis. Las decisiones que se tomen ahora tendrán enormes repercusiones en las generaciones actuales y futuras.

Contexto general: El mundo del trabajo antes de la COVID-19⁹

Antes de la COVID-19, el mundo del trabajo estaba plagado de desigualdades y problemas.¹⁰ Solo tenía empleo el 57 % de las personas en edad de trabajar (3.300 millones de personas: 1.300 millones de mujeres y 2.000 millones de hombres). Había 188 millones de personas desempleadas.¹¹ La mayoría de quienes tenían empleo trabajaban en la economía informal, la mayoría sin derechos en el trabajo, sin protección social y con salarios bajos que los atrapaban en la pobreza. Por ejemplo, más del 85 % de los trabajadores de África estaban empleados de manera informal, al igual que la mayoría de las personas de Asia, América Latina y Oriente Medio. El empleo informal era especialmente elevado entre las mujeres (el 62 %), y predominaba en la agricultura y los servicios.

[...]

Los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias eran habituales en todo el mundo. El trabajo temporal y a tiempo parcial involuntario iba en aumento, y también las nuevas formas de trabajo, lo que provocaba un sentimiento cada vez mayor de inseguridad entre los trabajadores y las empresas, especialmente en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

Por ejemplo, antes de que se produjera la crisis, las tasas de desempleo juvenil eran aproximadamente tres veces más altas que las de los adultos.¹² En todo el mundo, más de 3 de cada 4 trabajadores jóvenes tenían empleos informales antes de que comenzara la crisis, en comparación con el 60 % de los adultos de 25 años o más. Alrededor de una quinta parte de los jóvenes de todo el mundo, es decir, 267 millones de jóvenes, no estaba trabajando, ni estudiando, ni recibiendo capacitación. En el caso de las mujeres jóvenes de los países de ingreso mediano bajo, esta situación afectaba a casi el 40 %.¹³

Las personas con discapacidad sufrían importantes exclusiones en todas las esferas del mundo laboral antes de la crisis: entre las personas con discapacidad de 15 años o más, la tasa de empleo era casi la mitad que entre las personas sin discapacidad. Los salarios de las personas con discapacidad empleadas tendían a ser más bajos que los de las personas sin discapacidad. La falta de lugares de trabajo accesibles y de ajustes razonables planteaba obstáculos adicionales para el empleo de las personas con discapacidad. En la mayoría de los países, los sistemas de protección social ofrecen poco apoyo a estas personas y a sus familias: en todo el mundo, solo el 28 % de las personas con una discapacidad importante tienen acceso a prestaciones de discapacidad; y en los países de ingreso bajo, solo el 1 %.

⁹ El presente documento forma parte de una serie que abarca diversas cuestiones de importancia mundial en el contexto de la COVID-19. Incluye informes temáticos y regionales con datos y análisis complementarios. Véase <https://www.un.org/es/coronavirus/un-secretary-general>.

¹⁰ Se pueden encontrar más datos sobre el mundo del trabajo antes de la COVID-19 en Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2019. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2019/WCMS_713013/lang-es/index.htm.

¹¹ ILOSTAT, <https://ilostat.ilo.org/es/>.

¹² OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 4ª edición, 27 de mayo de 2020.

¹³ Referencia: Naciones Unidas, Disability and development report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities (2018). <https://www.un.org/development/desa/disabilities/publication-disability-sdgs.html>.

Efectos de la COVID-19 en el mundo del trabajo

Los responsables de la formulación de políticas han reaccionado con decisión ante la COVID-19 y han adoptado las medidas necesarias para frenar la propagación del virus y salvar y proteger vidas. Los confinamientos y otras medidas restrictivas para contener la pandemia han tenido un efecto devastador en unos mercados laborales que ya eran débiles, así como en la producción y el consumo.

[...]

El comercio, la inversión extranjera directa y las cadenas de suministro mundiales se están interrumpiendo, lo cual tiene efectos nefastos para los procesos de producción y los empleos relacionados.

En los lugares donde los sistemas de protección social eran débiles o inexistentes, millones de personas se han quedado sin ingresos. El desempleo ya se está disparando en muchos países, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que las horas trabajadas en todos los países y regiones se han desplomado un 10,7 % en el segundo trimestre de 2020 en comparación con el último trimestre de 2019, lo cual equivale a 305 millones de empleos a tiempo completo (cálculo sobre una semana laboral de 48 horas).¹⁴

La pandemia ha sacado a la luz desigualdades y fisuras en las sociedades que están afectando gravemente a los grupos más vulnerables y marginados¹⁵. Como resultado, es probable que la pobreza y la desigualdad multidimensional aumenten considerablemente¹⁶. Según estimaciones revisadas del Banco Mundial, el número de personas que viven en la pobreza podría aumentar entre 70 millones y 100 millones con respecto a la cifra de 2019, que era de 632 millones de personas. Sería la primera vez desde 1998 que aumenta la pobreza¹⁷. Se prevé que también aumentará hasta en 35 millones el número de personas que siguen viviendo en la pobreza a pesar de tener trabajo.¹⁸

Riesgos sectoriales

A nivel mundial, alrededor del 38 % de la fuerza laboral —unos 1.250 millones de personas— trabaja en sectores de riesgo alto. Estos sectores son intensivos en mano de obra y dan empleo a millones de trabajadores que a menudo están mal pagados y poco cualificados. Los cuatro sectores donde la enfermedad ha causado más estragos en los trabajadores y el mercado laboral y una mayor caída de la producción son los siguientes: alimentación y alojamiento (144 millones de trabajadores), venta al por menor y al por mayor (482 millones); servicios empresariales y administración de empresas (157 millones); y manufactura (463 millones).

¹⁴ OIT, 2019. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

¹⁵ Naciones Unidas, 2020. Responsabilidad compartida, solidaridad mundial: Responder ante las repercusiones socioeconómicas de la enfermedad por coronavirus de 2019; Naciones Unidas, 2020. Documentos de políticas: Las repercusiones de la COVID-19 en las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas en movimiento.

¹⁶ PNUD, 2020, COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_0.pdf.

¹⁷ Banco Mundial, 2020. The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit.

¹⁸ Banco Mundial, 2020. The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit.

[...]

*Los trabajadores de la economía informal son los más afectados*¹⁹

Los trabajadores de la economía informal son especialmente vulnerables a las medidas de confinamiento. Se estima que en el primer mes de la crisis sus ingresos disminuyeron en un 60 % a nivel mundial (y alrededor del 80 % en África y América Latina). Se prevé que la tasa de pobreza relativa, es decir, la proporción de trabajadores con ingresos mensuales por debajo del 50 % de la mediana de los ingresos de la población, aumentará en casi 34 puntos porcentuales en todo el mundo en el caso de los trabajadores informales. Hay que tener en cuenta que estas enormes repercusiones en los ingresos de los trabajadores informales van unidas a una mayor exposición a los riesgos para la salud y la seguridad, ya que su trabajo entraña una fuerte interacción con sus compañeros de trabajo y con clientes, sin protección adecuada, como máscaras o desinfectante para las manos. Además, en muchos países en desarrollo, las MIPYMES operan predominantemente en el sector informal. Dadas las dificultades que tienen, incluso en las circunstancias más favorables, para inscribirse en el registro de empresas y formalizarse, muchas MIPYMES no podrán acceder a los paquetes de asistencia durante la crisis.

Trabajo de cuidados

Los trabajadores de los sectores del cuidado, que son mujeres entre el 60 % y el 70 % de los casos, son particularmente vulnerables, tienen salarios bajos, muchas veces trabajan de manera informal y reciben poco reconocimiento.²⁰ Muchas de estas personas se han quedado sin trabajo o han estado especialmente expuestas a riesgos para la salud (en el caso del cuidado de personas de edad, por ejemplo, no es posible mantener la distancia física).

El trabajo de cuidados no remunerado, en el que antes de la crisis trabajaban más del triple de mujeres que de hombres, ha aumentado durante los confinamientos de la pandemia, lo que ha limitado aún más el acceso de las mujeres al empleo y se ha sumado a otros factores que afectan a la salud física y mental. Además, las cuidadoras que tratan de compaginar las tareas adicionales en el hogar con turnos de trabajo prolongados asumen una parte desproporcionada de la carga social de esta crisis.²¹

Empresas en peligro

El efecto de la crisis en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas es especialmente grave debido a que son más vulnerables y menos resilientes debido a su tamaño. Más del 50 % de las pequeñas y medianas empresas de los países de la OCDE podrían quebrar en los próximos meses.²²

El colapso generalizado de las MIPYMES, que son el eje de la economía y la principal fuente de empleo en muchos países, tendrá grandes repercusiones en las economías nacionales y en las perspectivas de crecimiento mundial, así como en las percepciones y expectativas, e incluso en el sector financiero, que ya está sometido a presión como consecuencia de las carteras

¹⁹ OIT, 2020. La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política.

²⁰ OIT, 2018. El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.

²¹ OIT, 2020. Trabajadoras sanitarias: Trabajo sin descanso en hospitales y en el hogar.

²² OCDE 2020. SME Policy Responses.

improductivas. En algunos países, el deterioro de la situación financiera de las MIPYMES podría tener efectos sistémicos en el sector bancario en su conjunto.²³

Aproximadamente 47 millones de empleadores, alrededor del 54 % de todos los empleadores del mundo, operan en los sectores más afectados: la manufactura, los servicios de alojamiento y alimentación, el comercio mayorista y minorista y las actividades inmobiliarias y empresariales²⁴, que representan más del 30 % del producto interno bruto en promedio.²⁵ Otros 389 millones de trabajadores por cuenta propia operan en estos cuatro sectores. Conjuntamente, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia representan unos 436 millones de empresas de todo el mundo que operan y trabajan en los sectores más afectados.²⁶

[...]

Los grupos más afectados

Además de los efectos asociados con el trabajo de cuidados no remunerado que se han descrito más arriba, las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de servicios afectados por la pandemia, como el comercio minorista, los servicios de alojamiento y alimentación y el trabajo doméstico. En general, casi la mitad de las mujeres que trabajaban antes de la pandemia corren un riesgo elevado de verse afectadas por la crisis. Esta desventaja es exclusiva de la crisis de la COVID-19 y puede atribuirse a la concentración de mujeres en los sectores de prestación de servicios, que son los más afectados por las medidas de confinamiento. Esto es especialmente cierto en los países septentrionales de América y Europa, donde hay más mujeres que hombres empleadas en sectores de riesgo. Las medidas de emergencia y recuperación deben tener en cuenta estas cifras.

Las personas jóvenes se ven afectadas de manera desproporcionada durante cualquier crisis, y más aún durante la crisis actual. Antes del inicio de la pandemia de COVID-19, 178 millones de jóvenes de todo el mundo, o más de 4 de cada 10 jóvenes empleados a nivel mundial, trabajaban en el comercio mayorista y minorista, la manufactura, el sector del alojamiento y la alimentación y otros servicios, incluido el sector inmobiliario, que se han visto muy afectados por la crisis. La educación y la capacitación de los jóvenes se ha visto gravemente alterada.²⁷ Los datos más recientes sobre la fuerza de trabajo revelan que el desempleo juvenil, en particular el de las mujeres jóvenes, ha aumentado más y a un ritmo más rápido que el de los adultos en edad de trabajar. Debido a estos efectos, hay un riesgo elevado de que haya una "generación del confinamiento". Algunas respuestas de política económica —como las políticas fiscales y monetarias, los rescates financieros y las desgravaciones fiscales, la congelación de las hipotecas, la dispensa a la obligación de pagar intereses por los préstamos a estudiantes y a empresas— no están concebidas para atender a las necesidades específicas de la juventud.

²³ OCDE 2020. SME Policy Responses.

²⁴ OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 3ª edición, 29 de abril de 2020.

²⁵ Promedio simple de la proporción del valor añadido total que corresponde a cada sector

²⁶ OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 3ª edición, 29 de abril de 2020.

²⁷ OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 4ª edición, 27 de mayo de 2020.

Los refugiados y los trabajadores migrantes se han visto particularmente afectados por las consecuencias económicas del virus. Tienden a concentrarse en sectores con altos niveles de trabajo temporal, informal o no protegido, que se caracterizan por unos salarios bajos y falta de protección social, incluso en el trabajo de cuidados.²⁸ Para muchos migrantes, la pérdida del empleo no solo tiene consecuencias directas para sus propios ingresos, sino que también causa una disminución de las remesas. A estas personas les resultará aún más difícil recuperar sus empleos debido a la pérdida de visados y permisos de trabajo o residencia y su renovación.²⁹ En cuanto a los refugiados, suelen tener dificultades para acceder legalmente al mercado laboral, a las medidas nacionales de protección social y a los servicios financieros y de crédito, y también para ejercer la libertad de circulación. Para muchos refugiados, la pérdida de ingresos ha supuesto la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas.

Hay más de 67 millones de trabajadores domésticos en todo el mundo, de los cuales el 75 % trabajan de manera informal, el 80 % son migrantes y la gran mayoría son mujeres. Estos trabajadores desempeñan funciones fundamentales para la salud y la seguridad de las familias y los hogares para los que trabajan, desde la limpieza y la cocina hasta el cuidado de los niños, los enfermos y los ancianos. Su proximidad física a las familias a su cargo supone un alto riesgo de exposición a la COVID-19. Este riesgo se agrava cuando cuidan a personas enfermas, tienen que desplazarse en transporte público o trabajan en varios hogares. Si enferman, muchos trabajadores domésticos no tienen acceso a asistencia médica, prestaciones por enfermedad ni prestaciones por accidente laboral.³⁰

El mercado laboral es cada vez más vulnerable en el caso de muchos otros grupos, como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los grupos étnicos desfavorecidos, los refugiados, los desplazados internos y los pequeños agricultores. Los nuevos modelos de negocio, como la economía de plataformas y de ocupaciones transitorias, donde las relaciones de empleo suelen ser distintas de lo habitual y abundan los arreglos de trabajo alternativos, muchas veces ofrecen menos beneficios y menos protección a los trabajadores. Los numerosos trabajadores poco cualificados y con salarios bajos también están más expuestos a los efectos de la crisis. Los datos son escasos, pero, habida cuenta de los informes de diferentes fuentes y los datos y la experiencia de crisis pasadas, no cabe duda de que el efecto para todas ellas será devastador.

Los riesgos que se avecinan

La conmoción económica de esta crisis, con repercusiones tanto en la oferta como en la demanda de las economías, no supone una mera alteración a corto plazo de las pautas de crecimiento, sino que podría dar lugar a una contracción económica mundial sin precedentes, con efectos devastadores en el empleo.

Los efectos a corto plazo dan lugar a una recesión económica a largo plazo debido a la espiral viciosa que se desencadena cuando las medidas adoptadas para conservar los puestos de trabajo no son suficientemente rápidas y amplias, con el consiguiente aumento del desempleo y el subempleo. Como resultado, las economías verán una reducción en el consumo (por la

²⁸ OIT, 2020. Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19: Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas y los mandantes; documento de políticas de las Naciones Unidas sobre las personas en movimiento.

²⁹ OIT, 2020. Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19: Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas y los mandantes; documento de políticas de las Naciones Unidas sobre las personas en movimiento.

³⁰ OIT, 2020. Beyond contagion or starvation: Giving domestic workers another way forward.

disminución de la renta del trabajo) y la producción. El desempleo prolongado también tendrá efectos duraderos en la oferta de mano de obra debido a la pérdida de capacidades de los trabajadores.

[...]

Recomendaciones en materia de políticas

Para atenuar los efectos de la recesión mundial más profunda desde la Segunda Guerra Mundial, es necesario que los Gobiernos y otros interesados, incluido el sector privado, adopten medidas coordinadas, oportunas y sostenidas a gran escala. Muchos países ya han adoptado medidas enérgicas que son un buen punto de partida. Sobre la base de esas medidas, los Gobiernos y otros interesados deben articular sus respuestas en torno a tres prioridades fundamentales y una serie de medidas conexas, como se indica a continuación.

Todas estas recomendaciones requieren un margen de maniobra fiscal suficiente. El Secretario General ha solicitado que se adopten medidas de rescate por una suma equivalente a más del 10 % del producto interno bruto mundial.³¹ Esto exige volver a examinar los ingresos y los gastos presupuestarios, la financiación y el pasivo contingente. No debe descartarse ninguna opción: se podría reducir el gasto militar, intensificar la lucha contra la corrupción o introducir reformas fiscales y fondos de solidaridad, por ejemplo. En lo que respecta al apoyo a los países en desarrollo, se necesita urgentemente una mayor cooperación internacional, incluso con aporte de liquidez y asistencia financiera y medidas de alivio o aplazamiento del pago de la deuda externa. Aunque un nivel elevado de déficit entraña riesgos para el futuro.

[...]

Respuestas de los países

Los países de todo el mundo han reaccionado a la crisis actual, a menudo con intervenciones de una magnitud sin precedentes. Más de 170 países han asignado un total de 9 billones de dólares a planes de estímulo fiscal³⁹. A continuación se enumeran algunos ejemplos innovadores:

[...]

En Malasia, el seguro de empleo ofrece un programa de subsidios salariales para ayudar a los empleadores a retener a sus trabajadores hasta tres meses. Las empresas que reciban estas ayudas están obligadas a retener a sus empleados durante al menos seis meses después de los tres meses de apoyo, y tendrán que proporcionarles capacitación, por ejemplo, sobre conocimientos digitales.

Italia proporcionó apoyo financiero (el 80 % del salario bruto) a los trabajadores de las empresas que tenían dificultades financieras, a todos los sectores económicos y a las empresas con menos de 15 empleados, que normalmente no tienen derecho a ese apoyo. También se proporciona una

³¹ Naciones Unidas, carta del Secretario General al Grupo de los 20, 23 de marzo de 2020, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-03-24/note-correspondents-letter-the-secretary-general-g-20-members>.

indemnización por pérdida de ingresos, en un pago único, a los trabajadores por cuenta propia y a los contratistas externos.

España está prestando apoyo financiero a los trabajadores por cuenta propia, a los miembros de cooperativas y a los trabajadores cuyo empleo se ha suspendido temporalmente, aunque normalmente no hubieran recibido prestaciones por desempleo.

En Etiopía se ha prohibido el despido de trabajadores y la terminación del empleo.

En Madagascar se ha aplazado el pago de las aportaciones al fondo de seguridad social de todas las empresas sin penalización por retraso en el pago.

Rwanda ha modificado el plan del seguro médico comunitario ("Mutuelle") para facilitar el acceso a los servicios de salud y eliminar el plazo de carencia entre la inscripción y el acceso a los servicios médicos.

El Brasil utiliza una aplicación móvil para encontrar a los trabajadores informales que no figuran en ningún registro gubernamental, pero que tienen derecho a asistencia debido a la crisis de la COVID-19.

El Banco Central de Chile ha intervenido para reducir los tipos de interés oficiales, ha anunciado un programa de compra de bonos y ha coordinado las medidas del sector financiero para dar cabida a los requisitos reglamentarios en materia de crédito a fin de aumentar el crédito a las empresas y los consumidores.

Colombia ha introducido nuevas líneas de crédito en apoyo de diferentes actividades y pagos de nóminas y préstamos para las pymes, y ha anunciado un subsidio de la nómina equivalente al 40 % del salario mínimo por trabajador para las empresas con ingresos reducidos.

Sudáfrica ha establecido un equipo de trabajo tripartito de respuesta al coronavirus para abordar las medidas de adaptación en el lugar de trabajo; un fondo de compensación para los trabajadores en situación de licencia especial o por enfermedad y un fondo de seguro de desempleo; apoyo a las empresas en dificultades; medidas para evitar la estigmatización o la discriminación contra los posibles portadores o enfermos de COVID-19; efectos macroeconómicos y respuestas apropiadas en materia de política; y medidas de seguridad alimentaria (incluidas las comidas escolares).

Alemania ha conseguido mantener un número considerable de puestos de trabajo ampliando el acceso a su programa de trabajo de corta duración (Kurzarbeit), que está muy comprobado e institucionalizado. El programa cubre los salarios de los trabajadores de las empresas en dificultades. La existencia de instituciones y mecanismos eficaces permitió que las medidas se aplicaran con rapidez y sin problemas.

[...]

Priorizar el apoyo inmediato a los trabajadores, las empresas, los empleos y los ingresos que se encuentran en situación de riesgo

[...]

Las medidas de política se orientarían a lo siguiente:

Ampliación de la cobertura y el alcance de la protección social. Además de sus efectos inmediatos y directos para los grupos de riesgo y los trabajadores que ya han perdido sus ingresos, las medidas de protección social bien concebidas también pueden facilitar una transición gradual de la economía informal a la formal. También fomentan la confianza entre los trabajadores afectados y las instituciones, y aumentan el potencial productivo de los trabajadores. Una mayor protección social también puede mitigar las desigualdades estructurales del sistema que perjudican a las mujeres al aliviar las responsabilidades de cuidado y proporcionar protección a quienes se encuentran en el sector informal o tienen un empleo menos seguro.

Medidas de retención del empleo. Los subsidios salariales son el medio más utilizado para este fin. Siempre que sea posible, las medidas de retención deben estar integradas con unas políticas activas del mercado de trabajo que deberán ponerse en marcha cuanto antes, incluso cuando todavía existan cierres parciales. Las medidas deberían centrarse en evitar y reducir la vulnerabilidad, especialmente en el caso de las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes, los trabajadores migrantes y otros grupos a los que les resulta particularmente difícil volver a entrar en los mercados laborales una vez que se ven obligados a salir³². Las políticas deben atender específicamente a las necesidades de las familias en lo que respecta al cuidado infantil.

Mantener la actividad empresarial (especialmente en las MIPYMES). Se necesitan medidas concretas que faciliten la aplicación de las medidas sanitarias y contribuyan a asegurar la liquidez, cubrir los costos fijos básicos, proporcionar crédito, evitar los despidos e incentivar los cambios innovadores, por ejemplo, mediante ajustes en el lugar de trabajo, con modalidades de trabajo alternativas y acuerdos de teletrabajo.

Evitar una mayor vulnerabilidad introduciendo medidas específicas basadas en el diálogo social que tengan perspectiva de género y sean inclusivas y accesibles. Las medidas deben tener un objetivo concreto. Se deben salvar los obstáculos formales e informales que impiden a los grupos vulnerables —como los refugiados y los trabajadores migrantes—, y especialmente a las mujeres de esos grupos, conservar los empleos o acceder a ellos. El diálogo entre los Gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores y las organizaciones representativas de los grupos marginados (por ejemplo, las organizaciones de personas con discapacidad) ayudará a detectar los problemas y encontrar soluciones aceptables.

Recompensar inmediatamente a los trabajadores esenciales que mantienen el sistema en pie. Las economías y las sociedades se vendrían abajo inmediatamente si no fuera por la labor esencial de los cuidadores y los trabajadores que prestan servicios relacionados con el medio ambiente, entre otros. A corto plazo, recompensarlos con bonificaciones o tiempo compensatorio podría ayudar parcialmente a evitar la explotación y, en cierta medida, motivar a esos trabajadores, que a menudo tienen que ir más allá de su capacidad física y mental durante estos tiempos difíciles. No se trata de sustituir las medidas a largo plazo necesarias para dar a estos trabajadores el reconocimiento que merecen más allá de la crisis actual. También se deberían volver a examinar las desigualdades estructurales de los modelos económicos, que distorsionan el valor.

³² OIT, 2020. El COVID-19 revela con crudeza las desigualdades; y podría agravarlas.

Seguir un enfoque integral para la vuelta al trabajo

[...]

Lugares de trabajo seguros y accesibles. Para que los lugares de trabajo sean seguros, quizás sea necesario adoptar medidas similares a las que se introdujeron para los trabajadores esenciales durante la fase aguda de la crisis sanitaria. Tal vez también haya que introducir medidas de seguridad y salud en el trabajo, cobertura de la protección social y lucha contra la discriminación, por ejemplo. Puede que se necesiten mecanismos diferentes para las personas con discapacidad, como darles prioridad para trabajar desde el hogar o concederles licencias remuneradas.

Adoptar un enfoque integral y secuenciar el cuidado infantil y las escuelas. Si las empresas y la economía formal vuelven a abrir, pero los servicios de atención y las escuelas permanecen cerrados, se corre el riesgo de que las mujeres retrocedan todo el terreno ganado a lo largo de una generación en la participación en la fuerza de trabajo. En todas las políticas de regreso al trabajo se debe considerar la posibilidad de secuenciar la reapertura de las escuelas y la adopción de medidas para mitigar los efectos, lo cual debe incluir apoyo para el cuidado infantil.

Medidas eficaces de detección y rastreo. La detección y el rastreo están fuertemente ligados a una menor perturbación del mercado de trabajo. Las estimaciones de la OIT sugieren que la detección y el rastreo pueden ayudar a reducir la pérdida de horas de trabajo hasta en un 50 %³³ ya que hacen que los países dependan menos de medidas drásticas, mejoran la confianza pública en las actividades económicas y favorecen la actividad en el lugar de trabajo.

Políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas, con programas de empleo público. Las políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas y aplicadas, con programas de empleo público, en consonancia con unas políticas nacionales de empleo más amplias y exhaustivas, serán sumamente importantes para que las personas que se han quedado sin empleo vuelvan a trabajar, se creen nuevos puestos de trabajo y los trabajadores bien capacitados puedan conectar con las empresas.

Medidas de creación de capacidad para quienes se enfrentan a transiciones inciertas. Con los cambios previstos en el mundo del trabajo como consecuencia de la crisis y de los grandes factores determinantes del mundo del trabajo, algunas personas tendrán que pasar a nuevos sectores y ocupaciones, y también a nuevas formas de trabajar.

Flexibilidad para que las poblaciones de riesgo puedan seguir acogiéndose a modalidades de trabajo alternativas. Las personas de edad, con problemas de salud y con discapacidad, así como los empleados que tienen responsabilidades permanentes de cuidado a causa de la pandemia o por circunstancias previas, deben tener la posibilidad de participar en los mercados de trabajo, aunque no puedan acudir físicamente a su lugar de trabajo.

[...]

³³ OIT, 2020. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la COVID-19, 4ª edición, 27 de mayo de 2020.

Crear empleos decentes y productivos para una recuperación ecológica, inclusiva y resiliente

[...]

En esta esfera, las medidas de política se orientarían a lo siguiente:

Protección social. El gasto en protección social se tiene que entender como una inversión en las personas, no como una carga ni un acto de caridad. Por lo tanto, debe estar anclado en los recursos nacionales. Las medidas provisionales deberían transformarse en mecanismos de protección social sostenibles para todos, basados en un reparto equitativo de los costos entre los empleadores, los trabajadores y los Gobiernos.³⁴

Aceleración de la transición hacia la formalidad. La crisis de la COVID-19 es un recordatorio de la necesidad crucial de que las políticas nacionales den prioridad al paso de la economía informal a la economía formal. La recuperación económica es necesaria, pero por sí misma no va a reducir la informalidad; también es esencial contar con políticas públicas adecuadas. La OIT proporciona orientación a ese respecto.³⁵

Inversiones en la economía del cuidado. Los sistemas de salud y atención sanitaria con una buena dotación de recursos y en buen funcionamiento no solo salvan vidas y hacen que las economías sean más resilientes ante futuras crisis sanitarias, sino que también aportan importantes beneficios económicos³⁶: una vía rápida hacia el trabajo de cuidados daría lugar a 269 millones de puestos de trabajo adicionales, en comparación con el número de empleos que había en 2015. Ello supone un gasto público y privado en salud y educación de 18,4 billones de dólares.³⁷ La gestión de los riesgos ocupacionales tiene que pasar a formar parte de los sistemas de salud y atención sanitaria. Las políticas garantizarían que los empleos de cuidados en la esfera de la salud, incluidos los trabajadores domésticos y de cuidado personal, y en la educación, incluida la educación de la primera infancia, estuvieran mejor remunerados y ofrecieran condiciones de trabajo decentes, ya que esto es imprescindible para una atención de buena calidad. Esto incluye también el derecho a la negociación colectiva y la libertad de asociación, ya que son derechos que permiten la realización de mejores salarios y condiciones de trabajo. En lo que respecta a los cuidados no remunerados, deberían establecerse políticas laborales para reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado. Para ello hay que promover políticas activas del mercado de trabajo que favorezcan la vinculación, la reintegración y el progreso de los cuidadores no remunerados en la fuerza de trabajo. También es imprescindible que el trabajo de cuidados no remunerado se reconozca en la economía formal. De este modo se valoraría el tiempo dedicado a estas tareas y se tendría en cuenta al elaborar políticas orientadas a redistribuir mejor este trabajo y reducirlo, lo que fomentaría la igualdad y una mayor participación en el mercado laboral formal y la generación de ingresos.

Carácter prioritario de las aptitudes y los empleos para los jóvenes. Para evitar que se cree una generación del confinamiento y haya efectos negativos a largo plazo para el desarrollo de las perspectivas de carrera, es preciso que el empleo, el mercado de trabajo y las políticas

³⁴ OIT, 2020. La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política.

³⁵ OIT, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204). OIT, 2020. La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política. El diálogo social es clave en este proceso. Para más detalles, véase OIT, 2020. Social Dialogue for the Transition from the Informal to the Formal Economy.

³⁶ OIT, 2020. La COVID-19 y el sector de la salud.

³⁷ OIT, 2018. El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.

empresariales estén orientadas explícitamente a los jóvenes. Para ello hay que centrar la atención en quienes han visto interrumpida su educación y su capacitación, y en quienes están adquiriendo conocimientos en el trabajo (por ejemplo, los aprendices), los recién llegados al mercado laboral, los desempleados y quienes están en la economía informal o en situación de subempleo. Entre las medidas concretas figuran las políticas activas del mercado de trabajo ajustadas a las prioridades sectoriales de la economía posterior a la COVID-19, la garantía del acceso a la educación y la capacitación para las personas que actualmente están excluidas, el apoyo a quienes siguen estudiando o vuelven a hacerlo, la capacitación y el aprendizaje en el trabajo y la promoción de la capacidad empresarial de los jóvenes. La participación de los jóvenes en la formulación de las políticas relacionadas con el empleo y el mercado laboral hará que se obtengan mejores resultados para la juventud.

Políticas para el sector privado centradas específicamente en las MIPYMES y en las alianzas público-privadas. Crear un entorno empresarial sostenible y apoyar a las MIPYMES será fundamental para el proceso de recuperación. El apoyo dirigido a las MIPYMES debe centrarse en la sostenibilidad social y ambiental. Una cadena de suministro con vínculos sólidos permite que las pymes y sus asociados se apoyen entre sí. También será importante crear alianzas entre empresas grandes y pequeñas. La crisis actual puede ser una oportunidad para crear modelos empresariales innovadores, como las empresas sociales o inclusivas y la inversión de impacto³⁸.

Aprovechamiento de las nuevas tecnologías. La transformación estructural requerirá el uso de nuevas tecnologías y una reflexión detenida sobre el futuro del trabajo. Cuando se invierte en tecnología, es importante tener en cuenta que estas tecnologías deben servir de base para crear el futuro que queremos, centrado en el ser humano. Reducir la brecha digital tiene que formar parte de esas medidas, junto con inversiones en mejorar las aptitudes digitales y la preparación para los cambios digitales. El cambio implica la responsabilidad de regular para que los trabajadores estén protegidos frente a posibles efectos colaterales negativos. Para gestionar bien el trabajo a distancia, por ejemplo, hay que resolver adecuadamente las cuestiones del derecho a desconectarse, el derecho a un entorno de trabajo idóneo y seguro y la protección de los datos de los trabajadores.

Políticas específicas para los grupos más afectados. Muchas de las medidas en materia de políticas que ya se han adoptado no llegan hasta los grupos más vulnerables³⁹, y se necesitan políticas de empleo específicas. Los programas de obras públicas y los mecanismos de garantía del empleo han demostrado ser medios eficaces para llegar a los trabajadores vulnerables, incluidos los que operan en la economía informal. Además, las iniciativas locales de base comunitaria pueden funcionar rápidamente y responder a necesidades específicas. Establecer salarios mínimos con niveles sólidos puede ayudar a los grupos más afectados y evitar la deflación de los salarios.

[...]

Acción a nivel mundial

³⁸ El reciente establecimiento de la Alianza de Respuesta a la COVID para los Empresarios Sociales por el Foro Económico Mundial reconoce el papel de las empresas sociales en la respuesta a la COVID-19, desde proporcionar soluciones de tecnología para la educación a las comunidades rurales hasta suministrar sistemas de energía solar de bajo costo para las personas más pobres.

³⁹ OIT, 2020. Las normas de la OIT y el COVID-19.

[...]

Iniciativas del sector privado

Llamamiento especial del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para alentar a los líderes empresariales de todo el mundo a utilizar los Diez Principios como guía para responder a la crisis.

Llamamiento a la acción en la industria de la confección: colaboración entre los interesados en la industria mundial de la confección para ayudar a los fabricantes a capear la disrupción económica causada por la pandemia de COVID-19 y proteger los ingresos, la salud y el empleo de los trabajadores de la industria de la confección (véase la lista de organizaciones que respaldan la iniciativa).

Declaración conjunta de la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Sindical Internacional sobre la COVID-19.

Los empleadores y los trabajadores de determinados sectores sociales y económicos han emitido declaraciones conjuntas y un llamamiento a la acción para proteger a los trabajadores y apoyar a las empresas.

La Cámara de Comercio Internacional ha emitido un llamamiento a la acción para salvar a las pymes para poner de relieve el devastador impacto de la COVID-19 en las pymes y sus empleados, asegurar que se den respuestas normativas y fiscales eficaces, tanto a nivel internacional como nacional, y proporcionar recursos y herramientas a las pymes para que puedan sortear esta conmoción económica.

Amfori ha publicado directrices para sus miembros sobre prácticas de compra responsable durante la COVID-19.

El programa de juguetes éticos del International Council of Toy Industries ha publicado una guía de prácticas de compra responsable para ayudar a los compradores durante la COVID-19. La guía ofrece recomendaciones sobre las mejores prácticas de compra para ayudar a los compradores a gestionar los riesgos, proteger la continuidad de las operaciones y proteger a los trabajadores.

La Alianza de Empresas Responsables ha creado un centro de recursos para proporcionar información oportuna a sus miembros sobre cuestiones relacionadas con la cadena de suministro en el contexto del coronavirus. Entre ellos hay recursos sobre la conducta empresarial responsable en las cadenas de suministro de las empresas durante el brote para proteger los derechos y el bienestar de los trabajadores.

La Organización Internacional de Empleadores está movilizando su red para proporcionar información sobre los esfuerzos de las empresas y las organizaciones de empleadores a fin de apoyar a sus miembros con medidas de seguridad e higiene, medidas preventivas para minimizar la disrupción en la productividad, estrategias para mitigar las pérdidas financieras y un resumen de las iniciativas gubernamentales para reducir la tensión económica en las empresas. También ha publicado una guía para las empresas sobre cómo sobrevivir a la COVID-19 y salir adelante.

El Foro Económico Mundial ha publicado los principios de la fuerza de trabajo como instrumento de orientación para los responsables de los servicios de Recursos Humanos y otro personal directivo de las empresas.

Conclusión

Solo podremos construir el futuro que queremos a través de la creación de oportunidades de empleo decente si contamos con las políticas adecuadas. Estas políticas deberían tomar como punto de partida los marcos normativos existentes. En ese sentido, la mejor forma de enfocar las políticas es seguir la orientación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. Muchas de las Normas Internacionales del Trabajo⁴⁰ en materia de empleo, seguridad y salud ocupacionales, protección social, protección salarial, promoción de las pymes y cooperación en el lugar de trabajo contienen orientaciones específicas sobre medidas en materia de políticas que fomentan un enfoque de la crisis y su recuperación centrado en el ser humano.

Además, las políticas deben basarse en análisis y pruebas fiables y pertinentes. Este enfoque con base empírica requiere que los países refuercen la recopilación de datos y su calidad. El diálogo social ha demostrado ser un medio eficaz para determinar cuáles son las circunstancias y las necesidades específicas de cada lugar, y es también una fuente de soluciones innovadoras y creativas. Con un enfoque que abarque a toda la sociedad, todos los interesados deberían participar en la fijación de unos parámetros consensuados para una recuperación sostenible.

Volver al pasado no es una opción. El nivel de cambio y transformación necesario para reconstruir la economía mundial va más allá de reconstruir mejor. Para crear puestos de trabajo y medios de vida para millones de personas, el sistema socioeconómico tiene que estar en equilibrio con el ecosistema, hay que invertir en aptitudes, infraestructura y tecnología y hay que promover —mediante el estímulo fiscal y otras medidas— el paso a una digitalización más centrada en las personas y más inclusiva, con más inversión en la economía del cuidado y una economía más ecológica y equitativa en materia de género para todos.

⁴⁰ OIT, 2020. Las normas de la OIT y el COVID-19.

COVID-19 EN LA VIDA DE LAS MUJERES: RAZONES PARA RECONOCER LOS IMPACTOS DIFERENCIADOS *COVID-19 IN WOMEN'S LIVES: REASONS FOR RECOGNIZE DIFFERENTIATED IMPACTS*

Sumario

Presentación | Enfoques transversales | La toma de decisiones
| Violencia contra las mujeres y niñas | Los cuidados y derechos económicos
de las mujeres | La salud de las mujeres | Grupos en situación de mayor riesgo
| Otras consideraciones relevantes

Comisión Interamericana de Mujeres¹

Presentación

[...]

La emergencia derivada del COVID-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política. Esta realidad requiere que la participación igualitaria de las mujeres en las decisiones y el enfoque de género sean elementos centrales de las políticas de mitigación y recuperación de la crisis. Las lecciones que han dejado pandemias recientes (Ébola, Zika, SARS) han demostrado que la incorporación de las necesidades de las mujeres en el abordaje de la emergencia no es una cuestión menor. Al contrario, no considerar un enfoque de género profundizará las desigualdades con efectos que se prolongarán en el largo plazo y serán difíciles de revertir.

Las medidas de confinamiento buscan proteger la salud pública y evitar el colapso de los servicios de salud; sin embargo, su aplicación no es neutra desde el punto de vista de género. Los hogares se han convertido en el espacio donde todo ocurre: el cuidado, la educación de los niños, niñas y adolescentes, la socialización, y el trabajo productivo; lo que ha exacerbado la crisis de los cuidados. Se ha incrementado la carga de trabajo relacionada con el cuidado y la atención a las personas, cuya respuesta debería ser colectiva. Sin embargo, la realidad es que esta no se distribuye equitativamente, sino que recae principalmente en las mujeres, y no está valorada ni social ni económicamente. Fuera de los hogares, las mujeres también constituyen el mayor contingente que está asumiendo los cuidados, en el sector de la sanidad, en el trabajo doméstico remunerado y en centros especializados de cuidado de menores, adultos/as mayores y personas con

¹ Nota del editor. El contenido de este apartado es un resumen textual preparado por el equipo de la Revista Cuaderno Jurídico y Político a partir del texto oficial publicado por la Organización de los Estados Americanos. Se han suprimido algunas notas al pie que estaban en el texto original que se seleccionó para la elaboración de este resumen; por tanto, se advierte que la numeración de las notas al pie de este resumen no se corresponde con la numeración original de la opinión en su versión completa en español. También se advierte que se ha respetado, excepcionalmente, el estilo de citación del original que consigna al pie las referencias.

discapacidad, situación que conlleva impactos diferenciados sobre la salud de las mujeres y las expone a un mayor riesgo de contagio.

Globalmente, las mujeres son más pobres que los hombres y ya están sintiendo los efectos en el ámbito económico y en el mercado de trabajo, también segmentado por género. Las mujeres representan una gran proporción de la economía informal en todos los países y los datos indican que los sectores de la economía más perjudicados por las medidas de aislamiento social afectan de modo importante a las mujeres. Con independencia del sector, la efectiva participación de las mujeres en el trabajo remunerado que se recupere post COVID-19 será necesario para su empoderamiento económico y para la reactivación económica de los países.

El enfoque de género cobra más importancia en esta crisis, especialmente cuando en el contexto internacional algunos sectores han cuestionado consensos básicos entorno a los derechos de las mujeres acordados hace más de 25 años, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Beijing, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) en la región. En este marco, es más necesario que nunca que los organismos internacionales y regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como sus Estados Miembros, fortalezcan el enfoque de género en sus análisis y decisiones, fortalezcan sus espacios de atención y defensa de los derechos de las mujeres como la CIM, los Mecanismos de Adelanto Nacionales, y aseguren la participación igualitaria de las mujeres en los gabinetes de respuesta a la crisis.

[...]

El reto de los Gobiernos y de los organismos internacionales para encaminar políticas que busquen la igualdad en la mitigación y de recuperación de esta crisis, podrá abrir una oportunidad para que estas sean apropiadas y efectivas, en la medida en que respondan a las necesidades del conjunto de la población, incluyendo a las mujeres. La región tiene la oportunidad de nuevos pactos, nuevas alianzas y miradas que compensen las certidumbres que se caen avanzando con el paradigma de la igualdad.

En esta dirección, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, con el objetivo de apoyar a los Estados Miembros, presenta este documento con información y argumentos sobre los impactos, retos y acciones para desarrollar políticas que respondan a las necesidades diferenciadas de la población, enfocándose en los impactos de género y en las necesidades de las mujeres. Este trabajo está basado en el conocimiento generado en emergencias sanitarias anteriores; en la evidencia y análisis disponibles sobre los impactos de género en la emergencia actual; así como también en la información recabada sobre la realidad de la región en las reuniones impulsadas por la CIM en las últimas semanas con las Ministras de la Mujer y Altas Autoridades de los Mecanismos Nacionales de la Mujer, con el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará (MESECVI), y con organizaciones de la sociedad civil. El documento se centra en los ámbitos de la toma de decisiones, la seguridad y la violencia contra las mujeres, los cuidados y los derechos económicos de las mujeres, y la salud de las mujeres, con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva. También se refiere a los grupos que antes de la emergencia se encontraban en situación de vulnerabilidad y que ahora pueden ver incrementados los riesgos, así como a otras actuaciones que son indispensables para abordar la

crisis adecuadamente, como la disponibilidad de datos desagregados por género. En suma, se ofrece información que avala la incorporación de las necesidades de las mujeres en las decisiones como una prioridad en los tiempos excepcionales que estamos viviendo.

Enfoques transversales²

El enfoque derechos humanos. Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La perspectiva de género es una estrategia de análisis que incluye tres elementos: (i) el impacto diferencial que tienen o pueden tener las medidas que se adoptan para hombres y para mujeres; (ii) la opinión, experiencia y preocupaciones de las mujeres y de los hombres en los distintos momentos del ciclo de la política; (iii) el beneficio que la medida adoptada trae en términos de disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

El enfoque de interseccionalidad alude a la importancia de adoptar medidas diferenciadas considerando las particularidades e identidades diversas de mujeres en especial situación de riesgo. Ello conlleva a tomar en consideración la intersección de factores como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, entre otras variables, que pueden acentuar una situación de riesgo a la violencia y la discriminación.

La toma de decisiones

Es indispensable la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones para ofrecer respuestas a la crisis efectivas y apropiadas. Las decisiones que no incluyen a las mujeres son parciales, menos efectivas e incluso pueden ser dañinas.³ Durante la crisis del Ébola en 2014⁴, cualquier respuesta a los desafíos específicos que enfrentaron las mujeres se hizo más difícil debido a la representación insuficiente de las mujeres en todos los niveles de la respuesta nacional e internacional. La participación igualitaria de las mujeres en los mecanismos de respuesta y recuperación de la crisis del COVID-19 es importante en sí misma por razones de igualdad, justicia y democracia. Las mujeres representan la mitad de la población en todos los países de la región, aportan perspectivas distintas y asumen con mayor liderazgo las necesidades diferenciadas de las mujeres. La participación de las mujeres en los espacios donde reside el poder real es lo que marca la diferencia.⁵ Estos argumentos evidencian que no se puede atender esta crisis sin la participación efectiva de las mujeres que permita la visibilización e incorporación de estas realidades diferenciadas en el diseño y acciones de la política pública.

² CIDH (2019). Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PolíticasPublicasDDHH.pdf>.

³ Naciones Unidas (2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&cv=1406>.

⁴ UN (2016) Protecting humanity from future health crises. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/723.

⁵ The World Bank (2012) World Development Report. Gender Equality and Development t INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf.

La incorporación de los Ministerios de la Mujer o Mecanismos Nacionales de las Mujeres a los gabinetes de crisis de los gobiernos asegurará que el enfoque de género y las necesidades de las mujeres se toman en cuenta en las decisiones de los gobiernos frente a la crisis.

La participación de expertas y de las organizaciones de mujeres aportará una voz independiente, especializada y multiplicadora del enfoque de género en las políticas de mitigación y recuperación de la crisis en todos los niveles. En la emergencia causada por el Ébola, los grupos de mujeres, a través del uso de sus redes, amplificaron el mensaje del distanciamiento social en las comunidades y tuvieron un papel importante en el fortalecimiento de la respuesta a la crisis.⁶

Ningún retroceso es admisible en los derechos ganados por las mujeres para participar en la toma de decisiones, ni aún en crisis. La región ha sido pionera en el mundo por las medidas aceleradoras de la igualdad en la política, con la adopción de leyes de cuotas y leyes de paridad. A pesar de los esfuerzos, las mujeres continúan subrepresentadas en el poder, en todas las instituciones del Estado (en promedios regionales: 30,6% parlamentarias⁷, 28,5% en gabinetes ministeriales, 15,5% alcaldesas y 32,1% en máximo tribunal de justicia⁸), razón por la cual los Estados deberán redoblar los esfuerzos para asegurar la participación igualitaria de las mujeres en los mecanismos de respuesta a la crisis. Entre los Estados Miembros de la OEA, solamente 8 países cuentan con Ministras de Salud⁹, conforman el 70% de la fuerza laboral en el sector de la salud, pero solo representan el 25% de los puestos de liderazgo.¹⁰ La OMS señala que “las mujeres proporcionan la salud y los hombres la lideran” y ha estimado que lograr la igualdad de género en el sector de la salud llevará 202 años. Hay que continuar impulsando medidas aceleradoras y afirmativas que garanticen la presencia igualitaria de mujeres en todos los espacios.

[...]

Violencia contras las mujeres y las niñas

El confinamiento obliga a las mujeres a estar encerradas con sus maltratadores. Teniendo en cuenta que el hogar es el lugar más peligroso para las mujeres^{11,12}, el encierro hace que se incremente el riesgo de violencia contra ellas¹³ en la medida en que aumenta el tiempo de convivencia; se generan conflictos alrededor de cuestiones domésticas y familiares; la violencia se prolonga sin que sea interrumpida y se genera una percepción de seguridad e impunidad del agresor.¹⁴ Es indispensable declarar las líneas de atención a la violencia, centros de orientación y atención psicológica, psicosocial y jurídica como servicios indispensables y reforzarlos. También

⁶ ONU Mujeres (2020) Las mujeres y el COVID-19: Cinco acciones que los gobiernos pueden adoptar sin demoras. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-women-and-covid-19-governments-actions-by-ded-bhatia>.

⁷ Unión Interparlamentaria, datos a octubre de 2019: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world011019.htm>.

⁸ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL, último dato disponible <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-la-toma-decisiones>.

⁹ Canadá, Haití, Honduras, Guyana, Nicaragua, Panamá, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves.

¹⁰ World Health Organization (2020) Delivered by women, led by men: A gender and equity analysis of the global health and social workforce. <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/10-key-issues-in-ensuring-gender-equity-in-the-global-health-workforce>.

¹¹ UNODC (2018) https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf.

¹² CIM (2020) Coronavirus: Una pandemia mundial que afecta diferenciadamente a las mujeres <https://dialogocim.wordpress.com/2020/03/18/coronavirus-una-pandemia-mundial-que-afecta-diferenciadamente-a-las-mujeres/>.

¹³ OHCHR (2020) <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25749&LangID=E>.

¹⁴ Miguel Lorente (2020) Confinamiento y violencia.

realizar campañas informativas sobre prevención y atención de casos de violencia, garantizando que las denuncias serán atendidas y que las víctimas no están solas.

El encierro de niñas genera un aumento de la violencia sexual en su contra y mayores complicaciones para mantenerse en procesos de escolarización.¹⁵ El confinamiento hace que las niñas estén más expuestas al abuso y la violencia, a lo que se adiciona el riesgo de abandono y exclusión escolar post pandemia. Los Estados deben garantizar su seguridad y apoyo adicional para minimizar el aumento de los riesgos de violencia y de abandono escolar una vez termine el confinamiento.¹⁶ Las clases escolares en línea (niveles primario, secundario y terciario) deben incluir información sobre recursos disponibles para denunciar casos de violencia, el equipo docente/académico debe recibir preparación para atender estas situaciones e identificar situaciones de riesgo de violencia o de abandono y exclusión de forma remota.

Incremento de la violencia contra las mujeres y niñas en internet (ciber violencia). La tecnología constituye en este momento de emergencia y aislamiento una herramienta fundamental de acceso a la información, a la educación, al trabajo e incluso facilita el acceso a los servicios para mujeres víctimas de violencia, pero también abre nuevos caminos a los perpetradores.¹⁷ Esto conlleva una mayor exposición de las víctimas en las redes y activa la red de los depredadores sexuales.¹⁸ Para hacer frente a este problema se recomienda adoptar medidas de (i) sensibilización, para prevenir la ciber violencia contra las mujeres y las niñas a través de la formación, el aprendizaje, la realización de campañas y el desarrollo comunitario para promover cambios de las actitudes y los comportamientos sociales; (ii) las salvaguardias de supervisar y mantener una infraestructura de Internet responsable, y contar con prácticas de atención al/la usuario/a bien fundadas; y (iii) las sanciones a través de leyes, reglamentos y mecanismos de gobernanza para disuadir y/o sancionar a los infractores de cometer esos delitos, denominadas las 3”S”.¹⁹

Los ataques violentos y el acoso contra el personal sanitario -colectivo integrado por una mayoría de mujeres- en viviendas y en medios de transporte no pueden tolerarse. Teniendo en cuenta que el personal sanitario está conformado mayoritariamente por mujeres, estas manifestaciones violentas adoptan formas específicas contra las mujeres y generan impactos diferenciados. En respuesta a este nuevo riesgo, los gobiernos pueden emprender campañas de prevención de esta violencia, proveer medios de transporte seguros para enfermeras y personal sanitario en riesgo de sufrir violencia en espacios públicos, proporcionar apoyo psicológico y mecanismos para denunciar estas formas de abuso.

Las infraestructuras de albergues o lugares de refugio para mujeres víctimas de violencia y sus familiares tienen limitaciones de capacidad, sanitarias y presupuestarias.²⁰ Esta situación se complicará a medida que se intensifica el confinamiento por lo que es necesario contemplar las medidas de exclusión del hogar del agresor, y no solo pensar en albergues para las mujeres y sus familias; así como poner en marcha albergues temporales extraordinarios; y/o habilitar hoteles y

¹⁵ Plan International (2020) Tres formas en las que el Coronavirus afecta a los niños y las niñas <https://plan-international.es/blog/2020/03/tres-formas-en-las-que-el-coronavirus-afecta-los-ninos-y-las-ninas>.

¹⁶ UN (2020) Los niños deben ser protegidos de la pedofilia y el abuso exacerbado por la pandemia del coronavirus <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472542>.

¹⁷ Banco Mundial (2019) Lo bueno, lo malo y la intersección de la violencia de género y la tecnología <https://blogs.worldbank.org/es/voices/lo-bueno-lo-malo-y-la-interseccion-de-la-violencia-de-genero-y-la-tecnologia>.

¹⁸ UN (2020) op. cit.

¹⁹ Comisión de banda ancha de las Naciones Unidas, Grupo de Trabajo de género (2015) <https://broadbandcommission.org/Documents/reports/bb-wg-gender-discussionpaper2015-executive-summary.pdf>.

²⁰ Red Interamericana de Refugios, 2020.

otros alojamientos para la recepción de mujeres, niñas y niños, y adultas mayores, los cuales deben contar con presupuesto y protocolos de atención adecuados.

Urge realizar un monitoreo de emergencia de los datos y registros públicos de violencia antes y después del aislamiento domiciliario. La atención de los datos que incluya las formas que la violencia toma durante el confinamiento^{21,22} en los hogares y también en los espacios públicos, posibilitará comprender el impacto de la violencia contra las mujeres y mejorar la planificación de las políticas públicas correspondientes.

La mayor precariedad laboral de las mujeres se explica por los roles de género y las responsabilidades del cuidado asignadas a las mujeres. El cuidado es colectivo, sin embargo, las normas sociales de género atribuyen el rol del cuidado a las mujeres, lo cual perjudica su participación en el mercado laboral, provoca la brecha salarial y limita su acceso al empleo de calidad. En el pasado, el virus de Ébola demostró que las cuarentenas reducen significativamente las actividades económicas y de supervivencia de las mujeres, y su capacidad de resiliencia posterior a la crisis cuando se levantan las medidas preventivas es mucho menor, lo que llevó a una profundización de las desigualdades de género en la situación post- Ébola.²³

En esta crisis, se ha puesto en evidencia la importancia del trabajo de cuidados de las personas en los hogares y fuera de ellos y la necesidad de adoptar medidas para redistribuir esta carga entre el Estado, el mercado y dentro de las familias. Es indispensable promover la corresponsabilidad, tanto en lo laboral como en lo doméstico. Durante la vigencia de las medidas de confinamiento, los gobiernos pueden abordar este tema a través de campañas dirigidas tanto a mujeres como a hombres para promover la corresponsabilidad. Las empresas que tienen la opción de facilitar el teletrabajo a su personal deben promocionar la flexibilidad que permita a todo su personal de manera igualitaria conciliar las responsabilidades del hogar y del cuidado con las actividades laborales, desde el reconocimiento a la mayor carga de trabajo en las familias que están asumiendo principalmente las mujeres.

En tiempos de crisis económica, el riesgo para las mujeres pobres aumenta. En 2017, por cada 100 hombres viviendo en hogares pobres en la región, había 113 mujeres en similar situación.²⁴ Por otra parte, alrededor de 2017, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios alcanzó en promedio regional un 29,4% mientras que para los hombres la cifra era de 10,7%.²⁵ En otras palabras, casi un tercio de las mujeres de la región es económicamente dependiente, condición que puede exponerlas a una mayor vulnerabilidad y se debe tomar en cuenta en el marco de la emergencia actual.

²¹ BID (2020) Coronavirus: recursos y conocimiento abierto para colaborar en la respuesta a la pandemia <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/coronavirus-recursos-y-conocimiento-abierto-para-colaborar-en-la-respuesta-a-la-pandemia/>.

²² The Lancet (2020) COVID-19: the gendered impacts of the outbreak [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30526-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30526-2/fulltext).

²³ Ministry of Social Welfare, Gender and Children's Affairs, UN Women, Oxfam, Statistics Sierra Leone (2014). Multisector Impact Assessment of Gender Dimensions of the Ebola Virus Disease; <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>.

²⁴ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Índice de feminidad en hogares pobres <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>.

²⁵ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Población sin ingresos propios por sexo <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.

Sectores más afectados por el paro económico presentan una alta concentración de mujeres. Los primeros datos globales²⁶ señalan que los sectores de la economía más afectados por la emergencia del COVID-19 son el comercio al por menor, los servicios de alojamiento y de servicios de comidas y las industrias manufactureras. En América Latina, en promedio, el 21,9% de las mujeres trabajan en el sector del comercio, que también registra un alto porcentaje de hombres (17,7%). Las mujeres son mayoría en el sector de las actividades de alojamiento y de servicios de comida. En concreto, en el sector turístico, las mujeres representan el 54% de la fuerza laboral y enfrentan la desaparición casi total de sus medios de vida, ya que el COVID-19 ha paralizado el turismo en todo el mundo. En la ausencia de alternativas, particularmente en países como las pequeñas islas del Caribe donde el turismo representa la principal actividad económica, las mujeres podrían enfrentar situaciones económicas devastadoras. En el periodo de recuperación se requiere de medidas afirmativas dirigidas a las mujeres.

La mayoría de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres y la actual situación puede agudizar su situación de vulnerabilidad. En todos los países de la región durante las últimas dos décadas, se ha incrementado el número de familias monomarentales (hogares encabezados por mujeres como madres solteras).²⁷ La OIT señala que el 78,4% de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres que asumen las responsabilidades económicas y de cuidado de niñas, niños y personas adultas, enfermas o con discapacidad, y que realizan el grueso del trabajo de cuidados no remunerados. Estos hogares, en general, tienen menos acceso a vivienda segura y recursos asociados (agua potable, saneamiento) y mayores niveles de pobreza.²⁸ Frente al COVID-19, estos hogares enfrentan una particular vulnerabilidad, ya que las mujeres tienen que seguir manejando el trabajo productivo, si todavía lo tienen, y reproductivo (cuidado infantil y de otras personas dependientes, trabajo doméstico, y enseñanza de niños y niñas) en las circunstancias sumamente limitantes de confinamiento o cuarentena. Los indicadores “no trabaja porque cuida” y “hogar monoparental encabezado por mujer” deben calificar para recibir beneficios y acciones afirmativas, en forma de transferencias monetarias u otras medidas de alivio inmediato, así como de oportunidades en el mediano y largo plazo.

Las trabajadoras domésticas están más expuestas a la pérdida de su trabajo en condiciones que las condena a la pobreza. En América Latina, el 11,2% de las mujeres ejerce como trabajadoras domésticas, el sector con los ingresos más bajos de la economía y escasa o ninguna protección. Las trabajadoras domésticas enfrentan el doble riesgo de contagio por seguir trabajando, o de pobreza por dejar de trabajar en situaciones de informalidad donde no tienen acceso a licencia pagada.²⁹ Este sector requiere de acciones afirmativas específicas para la mitigación del impacto en este colectivo.

²⁶ OIT (2020) El COVID-19 y el mundo del trabajo https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf.

²⁷ CEPAL (2014) La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010 Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36717/1/S2014182_es.pdf.

²⁸ CARE (2020) Gender Implications of COVID-19 Outbreaks in Development and Humanitarian Settings https://www.care-international.org/files/files/Gendered_Implications_of_COVID-19_Full_Paper.pdf.

²⁹ CEPAL (2019) Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario de trabajo https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf y Washington Post (29/03/2020) “Coronavirus collides with Latin America’s maid culture — with sometimes deadly results” https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-collides-with-latin-americas-culture-of-domestic-help--with-sometimes-deadly-results/2020/03/29/c987d2f6-6f7a-11ea-a156-0048b62cdb51_story.html.

Las trabajadoras migrantes están viviendo graves consecuencias económicas y de salud. En particular, las mujeres migrantes que se dedican al trabajo de cuidado y doméstico están viviendo graves consecuencias económicas y de salud como resultado de la crisis. Las restricciones de viaje pueden impedir que las mujeres lleguen a sus trabajos o las pueden abandonar por el riesgo de salud³⁰, mientras que la situación de irregularidad de las trabajadoras migrantes puede impactar su acceso a servicios de salud y otros recursos. El miedo y las preocupaciones específicas a la crisis junto a la xenofobia también pueden tener repercusiones particulares sobre la seguridad de las personas migrantes y su acceso a recursos de justicia y a los servicios de salud generales, y en particular, de salud sexual y reproductiva, por lo que se requieren acciones específicas para mitigar el impacto en este colectivo de riesgo.

La situación de precariedad económica de las mujeres debe ser central en las políticas fiscales y económicas. La política fiscal tiene un enorme poder redistributivo y no es neutra desde la perspectiva de género. Como lineamiento general, los grupos más afectados por la crisis económica -los hogares, los/las trabajadores/as y las empresas-, deben ser atendidos prioritariamente y dentro de todos los grupos deben incorporarse mecanismos para no discriminar a las mujeres y acciones afirmativas cuando sea necesario. Estas deben aplicar en las medidas más inmediatas dirigidas a mitigar la pobreza, apoyar al sector informal, en el marco de las políticas crediticias, así como en el diseño de otros alivios fiscales. También en aquellas medidas dirigidas a quienes emplean a mujeres, a las mujeres empleadoras, y a quienes generen encadenamientos con empresas de mujeres.

[...]

La salud de las mujeres

Las mujeres están más expuestas en los servicios de salud. En la región, la mitad del personal médico y más del 80% del personal de enfermería son mujeres, el porcentaje más alto del mundo³¹, son una minoría en los cargos de decisión y enfrentan una brecha salarial de 28%.³² La escasez global de equipos de protección necesarios como mascarillas, guantes y lentes tendrá un impacto particular en el riesgo de contagio de las mujeres.³³ Pueden existir necesidades diferenciadas de las mujeres en este sector clave que enfrenta la emergencia. Los gobiernos pueden disponer de medidas como transporte entre sus hogares y lugares de trabajo y servicios para el cuidado de personas a su cargo.

Las políticas deben valorar la sobrecarga de responsabilidades de trabajo productivo y reproductivo y su impacto en la salud física y mental de las mujeres. La carga adicional de trabajo reproductivo que significa balancear el cuidado de niñas/os y otras personas dependientes, la enseñanza, las rutinas de higiene más demandantes, con la atención del trabajo remunerado, pueden provocar y exacerbar problemas de salud física y mental en las mujeres, en un contexto de poco acceso a recursos financieros y de salud para mitigarlos. Es importante valorar las medidas que se tomen en función de sus impactos de género como las referidas a la división de

³⁰ CARE (2020) op.cit.

³¹ BID (2020) Las mujeres en América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos ante el Coronavirus: <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/mujeres-enfrentan-mayores-riesgos-ante-coronavirus/#comments>.

³² WHO (2019) Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³³ UN (2020) We can't stop COVID-19 without protecting health workers?: WHO chief <https://news.un.org/en/story/2020/03/1058581>.

la población por sexo para estructurar las salidas en la etapa de confinamiento. Estas han mostrado debilidades en tanto aumenta el riesgo de contagio para las mujeres en los mercados, pues son ellas las que acuden masivamente a hacer la compra debido al rol de las mujeres dentro de los hogares. Los gobiernos deben considerar esta mayor carga de trabajo en los hogares que asumen las mujeres en el diseño de las medidas ante la emergencia.

Incremento de la necesidad de servicios de salud. Especialmente el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo el acceso a los anticonceptivos, ya que se incrementará como resultado de la cuarentena y otras medidas implementadas para enfrentar el COVID-19³⁴.

Las mujeres embarazadas podrían enfrentar riesgos mayores. La región de las Américas llega a esta crisis con un rezago importante en el tema de la mortalidad materna, de hecho, fue el único Objetivo de Desarrollo del Milenio que la región no alcanzó. Durante la emergencia causada por el Ébola, la mortalidad materna se incrementó en un 75% y el número de mujeres que dieron luz en hospitales disminuyó en un 30%³⁵. Existe poca evidencia todavía sobre el impacto del COVID-19 en embarazos, aunque ya se sabe que los cambios inmunológicos que viven las mujeres embarazadas incrementan su riesgo de infección de una multiplicidad de enfermedades.³⁶ Las mujeres embarazadas tienen una mayor necesidad de servicios de atención médica, poniéndolas en una situación de riesgo elevado de contagio, al tiempo que enfrentan una escasez de servicios de atención médica y hacinamiento hospitalario. Como parte de las medidas generales de limitación de contacto, varios países han prohibido la entrada de comadronas, parejas y otros familiares durante el parto/posparto, lo cual deja a las mujeres en una situación de aislamiento. Otras mujeres están optando por partos en la casa, pero no necesariamente con las condiciones apropiadas para enfrentarlos por lo que se deben tomar medidas de información y atención especiales.

[...]

Grupos en situación de mayor riesgo

Las mujeres migrantes, incluyendo las mujeres refugiadas y desplazadas por conflictos y otras emergencias, también pueden enfrentar desafíos particulares, especialmente la falta de acceso a servicios de salud. En marzo de 2020, más de 4.9 millones de personas habían salido de Venezuela, llegando principalmente a otros países de América del Sur.³⁷ Además de la escasez de suministros esenciales y servicios de salud, los centros de atención a migrantes, albergues o centros de detención migratoria pueden presentar condiciones de hacinamiento que crean mayores riesgos de infección.

El COVID-19 presenta un particular riesgo de mortalidad y morbilidad para mujeres mayores. El riesgo de contagio en personas mayores³⁸, en su mayoría mujeres, se incrementa en situaciones de

³⁴ Project Syndicate (2020) A Gender Lens for COVID-19 <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-response-requires-agender-lens-by-susan-papp-and-marcy-hersh-2020-03>.

³⁵ Project Syndicate (2020) op. cit.

³⁶ UNFPA (2020) COVID-19, Un enfoque de género: Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_A_Gender_Lens_Guidance_Note.docx_en-US_es-MX.pdf.

³⁷ OEA (2020) Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf (capítulos personas migrantes).

³⁸ OEA (2020) op.cit. (capítulo personas mayores).

institucionalización o donde las mujeres mayores no tienen la posibilidad de aislarse por situaciones de cohabitación o por sus propias responsabilidades de cuidado.

Las mujeres privadas de libertad enfrentan una amenaza especialmente grave. El hacinamiento extremo, la inadecuada infraestructura básica y el poco acceso a servicios de salud incrementan tanto el riesgo de contagio como la gravedad del impacto del virus.³⁹

La ausencia de mecanismos de accesibilidad para mujeres con discapacidad puede elevar su riesgo de infección.⁴⁰ Es clave asegurar que toda la información esencial sobre la salud, la movilidad (y las restricciones de movilidad) y la situación económica y medidas asociadas esté disponible para personas con discapacidades que podrían limitar su acceso a esta información. De igual manera, es esencial asegurar que no se interrumpe el acceso a los servicios de salud que podrían necesitar personas con discapacidad, o los servicios de apoyo que podrían necesitar sus personas cuidadoras, como resultado del desvío de atención y recursos de salud a la respuesta al COVID-19.

Existencia de mayores riesgos para las mujeres y las niñas que viven en contextos frágiles y/o afectadas por conflictos. El COVID-19 presenta riesgos devastadores para mujeres y niñas en contextos frágiles y afectados por conflictos u otras emergencias humanitarias. Las interrupciones a la salud crítica, programas humanitarios y de desarrollo puede tener consecuencias de vida o muerte donde los sistemas de salud ya pueden estar abrumados o en gran parte inexistentes.⁴¹

Las personas del colectivo LGTBI pueden verse mayormente afectadas al acceder a servicios, debido a la discriminación que podrían sufrir derivadas de los estereotipos de género.

El COVID-19 puede presentar riesgos altos para personas en situación de vivienda insegura o sin vivienda, la mayoría de las cuales son mujeres, ya que no tienen acceso a recursos de saneamiento e higiene y pueden estar en contextos de institucionalización o hacinamiento en refugios.

Otras consideraciones relevantes

Datos desagregados por sexo

La ausencia de datos desagregados por sexo/género obstaculiza la toma de decisiones acertadas. Las emergencias de salud anteriores, como la epidemia de Ébola 2014- 16⁴² y el brote de cólera de 2012 en Sierra Leona⁴³ muestran que la ausencia de datos desagregados por sexo/género obstaculiza la toma de decisiones acertadas, las respuestas apropiadas y la mitigación de impacto. Si bien estas emergencias de salud son distintas a la del COVID-19, sigue imperante la necesidad de soluciones basadas en evidencia, respaldadas por datos de calidad. De igual manera, es importante desglosar los datos por otros factores como estado socioeconómico y

³⁹ WOLA (2020) COVID-19: Una posible sentencia de muerte para mujeres tras las rejas en América Latina <https://www.wola.org/es/analisis/covid-19-una-posible-sentencia-de-muerte-para-mujeres-tras-las-rejas-en-america-latina/>.

⁴⁰ OEA (2020) op.cit. (capítulo personas con discapacidad).

⁴¹ ONU (2020) op.cit.

⁴² IASC (2014) Humanitarian Crisis in West Africa (Ebola) Gender Alert <https://www.globalhealth.org/wp-content/uploads/IASCGender-Reference-Group-Gender-Alert-WEST-AFRICA-EBOLA-19-Sept-2014.pdf>.

⁴³ Oxfam (2013) Gender and Vulnerability to Cholera in Sierra Leone <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/293965/rr-gender-cholera-vulnerability-sierra-leone-170613-en.pdf?sequence=4>.

origen étnico-racial, para poder entender los impactos del COVID-19 en poblaciones específicas como personas afrodescendientes e indígenas.

Desigual acceso a la tecnología

Las mujeres tienen menos acceso a la tecnología. A nivel mundial, hay 200 millones más de hombres que mujeres con acceso a Internet, y las mujeres tienen 21% menos probabilidad de tener un teléfono móvil, un recurso clave en países en desarrollo donde los teléfonos brindan acceso a seguridad, redes de contención/organización, sistemas de alerta temprana, atención de salud móvil y transferencias de dinero.⁴⁴ En el contexto del COVID-19, esta brecha digital de género tiene implicaciones cruciales para el acceso de las mujeres a información y servicios de salud, noticias públicas sobre medidas de aislamiento y cuarentena. Además de fortalecer el acceso de las mujeres de estas tecnologías de información, sería importante garantizar el uso de medios tradicionales como la radio, gráfica impresa y televisión para transmitir información esencial, incluyendo sobre violencia contra las mujeres.

Prestar atención a los gobiernos territoriales

Es necesario reforzar las medidas para asegurar que las políticas que establecen los gobiernos nacionales se implementan en todas las regiones del país. Pueden fortalecerse los enlaces territoriales de los gobiernos, mejorar los canales de comunicación con los gobiernos locales, y consultar a las organizaciones y grupos de mujeres que operan en las comunidades.

⁴⁴ Global Fund for Women's Technology Initiative <https://www.globalfundforwomen.org/our-approach/initiatives/technologyinitiative/>.

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES FRENTE A LAS MEDIDAS DIRIGIDAS A DISMINUIR EL CONTAGIO DEL COVID-19

*VIOLENCE AGAINST THE WOMEN FACE TO THE MEASUREMENTS
AIMED AT DECREASING THE CONTAGION OF THE COVID-19*

Sumario

Presentación de Alejandra Mora Mora | Presentación de Tatiana Rein | Introducción | Capítulo I. Patrones de violencia acentuados por el COVID-19 | Capítulo II. Medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Comité de Expertas del MESECVI¹

Presentación de Alejandra Mora Mora

Hace apenas unos meses, el COVID-19 evidenció, ante los ojos del mundo y particularmente ante los de las Américas, la forma en que las grandes desigualdades estructura las afectan de manera diferenciada a las mujeres y a las niñas de esta región. El primero de los signos de esta desigualdad y el más evidente, dentro de las primeras semanas de cuarentena, fue la violencia contra las mujeres por razones de género.

Medios de comunicación, organismos internacionales, organizaciones feministas, militantes de organizaciones de mujeres y gobiernos, alertaron, de manera inmediata, que la violencia contra las niñas y las mujeres aumentaba en el contexto de la crisis. Mientras miles de personas se infectaban a lo largo y ancho de la región, y los Estados dictaban medidas sanitarias para proteger la salud de las personas, cientos de mujeres y niñas encontraron en estas medidas una declaratoria de riesgo inminente en sus vidas y, en una cantidad dramática, una declaratoria de riesgo de muerte.

Ante esta realidad, decidimos no sólo unirnos a las voces que alertaban sobre esta situación, sino también hemos tratado de generar un espacio de diálogo constructivo para comprender los hechos, identificar las herramientas y generar una plataforma que nos permita un intercambio permanente con los Estados y sus esfuerzos para atender las dos pandemias que aquejan nuestra realidad.

Este espacio multilateral que nos ofrece, tanto la CIM como el MESECVI, es una oportunidad no sólo para el diseño de políticas públicas en materia de género en la región, sino también para que las voces de las mujeres sean atendidas en pie de igualdad, salgan del espacio de lo doméstico

¹ Nota del editor. El contenido de este apartado es una adaptación del texto oficial publicado por la Organización de Estados Americanos conforme a las Directrices editoriales de la Revista Cuaderno Jurídico y Político preparado por el equipo de la Revista Cuaderno Jurídico y Político.

y sean escuchadas por quienes hoy, en su gran mayoría, están tomando las decisiones en esta coyuntura, que desde la política de lo tradicional son principalmente hombres.

Quedarnos en casa ha significado, para muchas mujeres, no sólo poner en riesgo la vida y la integridad física, sino que ha significado un riesgo para aquellas que, siendo cabeza de hogar, no pueden quedarse en la casa porque ello significa poner en riesgo el techo y la seguridad alimentaria de la familia, someterse a patrones abusivos por el riesgo de perder el trabajo o arriesgarse al mismo COVID-19 al estar en la primera línea de fuego por pertenecer al sector salud o por pertenecer, de manera precarizada, a los sectores de producción que no cerraron sus puertas en el marco de la cuarentena.

En este contexto, es necesario que todas nuestras voces sean escuchadas, que defendamos el espacio que hemos ganado a lo largo de años de lucha y que avancemos en medidas de protección sin que eso signifique retroceder en los espacios ganados. La vuelta al mundo de lo privado no puede significar un riesgo de vida e integridad física para las mujeres y las niñas de la región, pero, sobre todo, no puede significar un peligro para la libertad e igualdad que hemos alcanzado.

Son muchos los riesgos que se vislumbran en este nuevo cambio de paradigmas, el regreso o no a la normalidad que conocíamos no puede poner en riesgo de vida a las mujeres, no puede sobrecargarnos de labores de cuidado, no puede desconocer la defensa permanente de nuestros derechos alcanzados ni la lucha de un movimiento que, contra viento y marea, se ha mantenido en la vanguardia del reconocimiento de derechos. Debemos, ahora más que nunca, estar alerta pues esta coyuntura nos permite evidenciar y repensarnos a cuál normalidad queremos volver y cuál debe ser la nueva normalidad que se impondrá después de las medidas impuestas para mitigar el COVID-19.

Desde la Organización de Estados Americanos (OEA) y desde la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) estamos comprometidas a ser la plataforma de las voces de todas las mujeres, no sólo de aquellas que ya estamos en estos espacios, sino también de aquellas que suelen no ser escuchadas. Por ello, este trabajo conjunto con las Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), es la oportunidad de visibilizar las voces de millones de mujeres de nuestra región, para las que se han estado tomando decisiones de protección sin que las mismas las favorezcan necesariamente. También son las voces de las Ministras y los Mecanismos Nacionales de las Mujeres, que con pocos recursos y muchos esfuerzos están redoblando sus maquinarias para dar respuesta a esta crisis. Sirva este material para que entre todas sigamos construyendo los puentes necesarios y los nuevos caminos por los que han de transitar los acuerdos necesarios para esta nueva realidad y que, con ella, sigamos unidas al canto de con COVID-19 o sin COVID-19: Ni Una Menos.

Presentación de Tatiana Rein

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es un marco de acción para toda la región en cualquier circunstancia. Pensada hace más de 25 años, previó, desde la perspectiva de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, un marco jurídico de protección y de herramientas de acción dirigidas no sólo a combatir la violencia contra las mujeres en razón de género, sino a erradicarla. Diez años después de su entrada en vigencia, los Estados convinieron en crear un Mecanismo de Seguimiento para hacer efectiva la implementación de las obligaciones de la Convención y para generar una plataforma

multilateral que permitiera entre los Estados Parte un mecanismo de intercambio de los esfuerzos desarrollados para combatir esta violencia.

Este mecanismo, a través de su Comité de Expertas independientes, ha venido señalando la importancia no sólo de avanzar en mejores mecanismos de protección, sino también en mejores mecanismos de identificación de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres. Asimismo, ha insistido en la necesidad de identificar las herramientas que están siendo útiles para su combate, así como también los desafíos que en el marco de este camino hacia la eliminación de la violencia se evidencian.

Hoy en día, cuando casi todo el mundo está aislado, confinado o en cuarentena, las mujeres y las niñas de la región americana están siendo afectadas de manera distinta por los mecanismos de protección que se han implementado para proteger a las poblaciones de la más grande amenaza que se ha sufrido a nivel global en los últimos 60 años, la pandemia del COVID-19. En lo que va de año, la región americana ha visto un incremento sustancial en noticias relativas a la muerte violenta de mujeres, de llamadas a los servicios de auxilio, de denuncias de violencia sexual contra niñas, de embarazos en niñas menores de 14 años, de limitaciones indiscriminadas a los servicios de salud sexual y reproductiva para mujeres, todo ello, en el marco de una ya limitada capacidad de los Estados para abordar la violencia contra las mujeres en sus diferentes manifestaciones.

Este contexto nos obliga a pensar de manera diferente las políticas públicas diseñadas para abordar los altos índices de violencia contra las mujeres en la región, pero también nos obliga a buscar alternativas conjuntas, con los Estados, con las organizaciones de mujeres, con el movimiento feminista y con las demás agencias multilaterales que están llamadas, a través de sus mandatos, a dar respuesta a la violencia y que, junta y separadamente, están uniendo esfuerzos por responder activa y rápidamente a los efectos diferenciados de esta pandemia.

Nuestros objetivos son: fortalecer las capacidades de los Estados; reconocer e intercambiar los esfuerzos que se están realizando en el combate a la violencia; establecer los desafíos que la emergencia sanitaria nos coloca; y continuar trabajando con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y las Autoridades Nacionales del MESECVI, para avanzar en fórmulas novedosas para que en este contexto podamos seguir encaminadas en acciones efectivas, no sólo para prevenir la violencia, sino para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las mujeres y las niñas, y acercarnos realmente a nuestro objetivo final que es la erradicación de la violencia.

Por ello, en el marco de este estudio, queremos resaltar cómo se ha ido desarrollando la otra pandemia, la pandemia de la violencia contra las mujeres, qué factores pueden estar afectando de manera diferenciada a las mujeres y a las niñas, qué patrones nuevos de violencia o de relaciones desiguales podríamos estar enfrentando y qué nuevas acciones a la fecha han sido tomadas por los Estados para combatirlas.

Este trabajo es el resultado de una serie de reuniones con grupos claves de organizaciones de mujeres que trabajan en la región para erradicar la violencia², de las preocupaciones y reflexiones de las Expertas del Mecanismo³ y de las inquietudes planteadas por las Ministras de la Mujer y

² Reuniones con Expertas del MESECVI de América Latina y el Caribe (31 de marzo de 2020).

³ Reunión Ministerial de Altas Autoridades de Género de la Región: Desafíos, Implicaciones y el Rol de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAMS) ante la pandemia del COVID-19 (2 de abril de 2020).

altas autoridades de género.⁴ Asimismo, hemos realizado un análisis de cientos de denuncias que han circulado en los medios de comunicación, resaltando el trabajo de organismos públicos y privados que alertaban sobre el incremento de violencia contra las mujeres. La idea es mantener un proceso de diálogo permanente que nos permita, desde nuestros diferentes mandatos y actividades, poder aportar para resaltar los mejores esfuerzos, garantizar un intercambio activo y fluido y poder combinar, de la mejor manera en el marco de esta coyuntura, las lecciones aprendidas en años de trabajo para erradicar la violencia contra las mujeres, pero también las nuevas iniciativas que están tratando de responder a este lamentable incremento de violencia.

Estamos conscientes de que este es un proceso en evolución, por eso esperamos que esta sea una más de una serie de iniciativas, individuales y conjuntas del Comité de Expertas del MESECVI, con la CIM y con las demás agencias del sistema interamericano e internacional de derechos humanos, que nos permita aportar no sólo a la fase en la que nos encontramos, sino a la creciente preocupación del regreso a una normalidad sin precedentes en términos de impactos económicos, que, como sabemos, siempre afecta más fuertemente a las mujeres.

Con el compromiso de seguir trabajando para eliminar la violencia contra las mujeres, esperamos que este material sea de utilidad y seguimos avanzando en nuestro objetivo.

Introducción

El 18 de marzo de 2020, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), señaló a los Estados de la región su preocupación en relación con las medidas que se estarían tomando para mitigar las consecuencias del COVID-19, por los impactos que podrían tener hacia las mujeres⁵. De acuerdo a los reportes que han circulado ampliamente en medios de comunicación, la información proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema y los informes recibidos por las Expertas del Comité⁶, el confinamiento y la restricción del derecho al tránsito, la limitación de algunos servicios esenciales para atención a mujeres víctimas de violencia, las decisiones de otorgar libertad condicionadas en varios centros de reclusión, entre otras medidas, están teniendo un efecto desproporcionado en relación con las mujeres y las niñas, y en algunos casos, podrían estar exacerbando la violencia en su contra.

En este sentido, el Comité destacó algunas recomendaciones necesarias para prevenir y atender la violencia contra las mujeres y las niñas durante esta etapa. Por su parte, la CIM/OEA, en el documento COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados, ha llamado también la atención sobre la forma en que las medidas establecidas para eliminar los riesgos de contagio durante la pandemia han agravado la discriminación estructural y

⁴ MESECVI, Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género para la mitigación del COVID-19 y acciones para la prevención y atención de la violencia de género.

⁵ Información obtenida de las reuniones con organizaciones de la sociedad civil en relación con las medidas adoptadas en la región para disminuir el impacto del Covid-19, 30 de marzo 2020; con el Comité de Expertas del MESECVI (CEVI) en relación con las medidas adoptadas en la región para disminuir el impacto del Covid-19, 31 de marzo 2020; y con altas autoridades de género de la región titulada “Desafíos, Implicaciones y el Rol de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAMS) ante la pandemia del COVID-19”, 2 de abril de 2020.

⁶ CIM/OEA, 2020, COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados. Disponible en <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>.

han sobrepuesto a las mujeres y a las niñas, ensanchando la brecha de desigualdad en todos los ámbitos.⁷

Al cabo de más de dos meses de confinamiento y de que se hayan hecho estas recomendaciones, los medios de comunicación siguen registrando un aumento de sucesos de violencia contra las mujeres y niñas. Esto hace que sea necesario: profundizar el análisis; evaluar las medidas tomadas a la fecha; actualizar constantemente la información sobre la efectividad de estas medidas; fortalecer la capacidad de los Estados para responder evitando así otra pandemia: la pandemia de la violencia contra las mujeres y las niñas.

Las enormes desigualdades de poder que se manifiestan a lo largo de la región hacen que factores adicionales estén incidiendo en la violencia que están sufriendo mujeres y niñas en el marco de la pandemia. El acceso a la información, el poder adquisitivo, la dependencia económica o de cuidados, el limitado acceso a servicios de salud personal y familiar, la inestabilidad en el empleo, la pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad y hasta la forma personal y colectiva de enfrentar la crisis, son algunos de los elementos que deben ser tomados en cuenta para profundizar las medidas de prevención que se han tomado hasta la fecha.

Así, en este período de la pandemia, la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado no sólo ha mostrado un aumento significativo, sino que es posible que dicho aumento se continúe consolidando en la medida en que se mantengan las medidas y no se tomen acciones directas y específicas para prevenir la violencia.

Capítulo I. Patrones de violencia acentuados por el COVID-19

En las Américas, donde la violencia contra las mujeres ya era una preocupación antes de la pandemia, algunos países y gobiernos locales han dado cuenta de un incremento de hasta un 80% en las llamadas a las líneas telefónicas que brindan atención y orientación en casos de violencia⁸. Al mismo tiempo, las llamadas a líneas telefónicas por parte de hijos/as o familiares de mujeres víctimas de violencia han aumentado también con la cuarentena.⁹

Varios países han identificado que el alto consumo de alcohol estaría relacionando con los casos de violencia doméstica registrados, por lo que han tomado medidas como las limitaciones a la venta de alcohol.¹⁰ Otros Estados han reportado que, a pesar de la disminución general de la criminalidad, se registró un aumento en los casos de violencia doméstica, abuso sexual en niñas, casos de femicidio y femicidios frustrados¹¹, incluidos casos de agresores liberados de prisión como medida para contener el COVID-19 que asesinaron a sus exparejas luego de su liberación¹². Aunado a ello, han surgido nuevos patrones de violencia, incluyendo:

⁷ De acuerdo a información en medios de comunicación, Argentina tiene un aumento del 39% en las llamadas, Chile un 70%, Colombia 76% (Bogotá registró 9.000 llamadas hasta el 20 de abril) y México 80%. A nivel local, Chicago indica que las llamadas se triplicaron en el mes de marzo.

⁸ Informe del diario El Confidencial.

⁹ Datos de la OPS/OMS e información publicada en medios de Chile, Colombia y Honduras.

¹⁰ Las tasas de criminalidad se redujeron en América Latina, según The New York Times. Sin embargo, el mismo medio también reporta el aumento de violencia doméstica, así como Reuters, UNICEF, ONU, entre otros.

¹¹ Ver, por ejemplo, el caso ocurrido en Argentina.

¹² Ver, InfoRegión: Números que duelen: 96 femicidios en 100 días.

- Aumento de la tasa de femicidios/feminicidios en cuarentena por parte de parejas y exparejas. En Argentina, observatorios de la sociedad civil dan cuenta de que el 25% de los casos en el 2020 sucedieron en el marco de las restricciones de circulación preventiva del contagio de coronavirus. La mayoría ocurrieron en la vivienda de la víctima o la compartida con el agresor.¹³
- En Chile y Uruguay se ha registrado una disminución de denuncias por parte de mujeres víctimas de violencia, pero al mismo tiempo un aumento en casos de femicidio, lo que podría indicar las limitaciones para efectuar una denuncia.¹⁴
- Aumento de casos de violencia física y psicológica en el ámbito privado perpetrada por pareja, exparejas y familiares.¹⁵
- En Bolivia, muchos agresores que contaban con prisión preventiva por violencia de género fueron liberados. Esta medida no tuvo en cuenta el efecto o la protección debida a las víctimas de estos delitos.¹⁶
- Aumento de violencia sexual contra las niñas perpetrada por parientes cercanos en los hogares.
- Denuncias de violencia contra mujeres que trabajan en el sector salud y sus familiares¹⁷, en el transporte público y en sus propios lugares de residencia.¹⁸
- Aumento de violencia contra las mujeres migrantes ya que se encuentran más expuestas a diversos delitos como explotación sexual, desapariciones y femicidios.¹⁹
- Aumento de la vulnerabilidad de mujeres y niñas con discapacidad que cuentan con menos herramientas disponibles para realizar denuncias, acceder a información o servicios adaptados a sus necesidades²⁰ y acceder a servicios de cuidado.
- Restricciones a los servicios de atención y acceso a salud sexual y reproductiva.²¹

¹³ Esto puede ser “debido a la mayor tensión que hay en los hogares”, indica Inmujeres a El Observador de Uruguay. La ex Ministra de la Mujer y la Equidad de Género, Carolina Cuevas, indicó a La Tercera que “hay que tener mucho cuidado en cómo interpretar las cifras durante la cuarentena total, las mujeres no van a poder salir a denunciar si están con el agresor, pero no significa que la violencia haya disminuido”.

¹⁴ La Policía Nacional en Bolivia reporta que los casos de violencia intrafamiliar son ahora el delito más denunciado en Bolivia. Las denuncias por violencia física contra mujeres aumentaron un 19% en Chile, y también se incrementó el femicidio frustrado.

¹⁵ Informe del Diario La Razón de Bolivia.

¹⁶ La OMS refiere que el 70% del personal sanitario son mujeres pero estas sólo ocupan el 25% de los puestos de mayor jerarquía, estando expuestas a prejuicios, discriminación y a acoso sexual.

¹⁷ En México solicitan a las enfermeras no usar uniforme; en Argentina las enfermeras han tenido que mudarse de domicilio y también hay denuncias en Colombia.

¹⁸ Informe de la Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe de la OIM.

¹⁹ Llamado de Naciones Unidas para la prevención de la discriminación contra las personas con discapacidad en la respuesta COVID-19.

²⁰ UNFPA, 2020: <https://www.unfpa.org/es/COVID19>.

²¹ Denuncias de propietarios de inmuebles están abusando sexualmente de sus inquilinas al exigir relaciones sexuales a mujeres económicamente vulnerables, a cambio de los pagos de alquiler en varias ciudades de Estados Unidos.

- Denuncias de violencia en relaciones desiguales de poder por vulnerabilidad económica.²²
- Restricciones ilegítimas de la libertad de trabajadoras domésticas que en ocasiones se encuentran en una situación de cuasi servidumbre al estar encerradas en las casas de sus empleadores.²³
- Aumento de casos de violencia digital ante la necesidad de estar más horas conectadas por el teletrabajo²⁴ o educación en línea. Se ha registrado un aumento de delitos por crímenes relacionados con extorsión sexual y pornografía infantil en línea.²⁵
- Existen reportes en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú de mujeres que han sido víctimas de violencia sexual²⁶, intimidaciones y arrestos injustificados²⁷ por parte del personal policial, a propósito de la cuarentena.

Por otro lado, las restricciones al derecho al tránsito han afectado de manera desproporcionada a:

- Mujeres que no pueden salir a poner una denuncia y carecen de acceso a herramientas telemáticas, porque no se han facilitado estas herramientas o porque desconocen su existencia.²⁸
- Mujeres y niñas que requieren cuidados especializados debido a su edad o a su condición de discapacidad.²⁹
- Abandono de mujeres adultas mayores lo que exacerba su situación de vulnerabilidad, en tanto no se dictaron medidas que pudieran garantizar su acceso a servicios esenciales de cuidado.³⁰
- Mujeres que se encuentran en condición de calle cuando, al mismo tiempo, el espacio público está menos concurrido.³¹

²² Trabajando largas jornadas cada día de la semana Ver, El Periódico: Empleadas del hogar en la era del coronavirus: esclavitud o despido. El País: El coronavirus pone bajo fuego a las empleadas domésticas brasileñas.

²³ Se han registrado, entre muchos otros, casos de ataques a reuniones virtuales sobre derechos de las mujeres organizadas, por ejemplo, por la legisladora Martha Tagle en México y por el Instituto de Filosofía UDP de Chile.

²⁴ Información de Human Rights Watch y Europol al respecto. La BBC Mundo también reportó que autoridades policiales de Estados Unidos, Dinamarca, Suecia y Brasil han alertado de este aumento. Asimismo, en México se reportó un aumento del 73% de los reportes de pornografía infantil.

²⁵ Existen investigaciones abiertas sobre estas denuncias registradas en San Juan Nepomuceno (Paraguay), Jujuy (Argentina) y Cali (Colombia).

²⁶ Informe de diario digital Perú21.

²⁷ En Colombia se estableció aislamiento preventivo obligatorio, en Argentina la misma medida fue declarada inconstitucional.

²⁸ Reporte de un sondeo con personas con discapacidad para conocer las complicaciones y obstáculos del encierro.

²⁹ Experta de Naciones Unidas denuncia el abandono de personas mayores.

³⁰ Organizaciones de la sociedad civil denuncian el peligro y la inseguridad que corren las mujeres al salir a las calles vacías en Colombia. En Nueva York y Washington DC, albergues llaman la atención sobre impacto en las mujeres en situación de calle.

³¹ Información de la Red Nacional de Refugios.

- Mujeres y niñas migrantes han experimentado un aumento del riesgo debido a la falta de movilidad y la inseguridad migratoria. En México las solicitudes de asilo en refugios para mujeres aumentaron un 30%³².

Como se observa algunos de estos patrones obedecen a un aumento de violencia contra mujeres y niñas en el ámbito privado, frente al aumento de la vulnerabilidad al convivir con los agresores. Sin embargo, también se han generado otros elementos relevantes como la ausencia de espacios colectivos como la escuela, el trabajo o los centros de cuidados para adultos y adultas mayores, que afecta, de manera directa, las herramientas con las que cuentan las niñas y las mujeres adultas, así como las mujeres con discapacidad para la detección de casos de violencia o la recepción de información para enfrentarla y denunciarla³³. De otro lado, una cultura instalada que percibe las

³² Las consultas sobre abuso en niñas se triplicaron en Argentina. Perú ya registró 27 casos durante la cuarentena.

³³ Algunos países de la región han realizado los siguientes esfuerzos sobre este respecto: Los Ministerios de Salud de Argentina y Paraguay compartieron recomendaciones sobre embarazo, parto y lactancia a través de su página web (<https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19>) y en su cuenta oficial de Twitter (<https://twitter.com/msalnacion>).

-En México, se brindan servicios de información y atención por medio de la Línea Materna, donde las mujeres reciben información sobre signos de alarma durante el embarazo.

-Los órganos oficiales Ecuador y Perú encargados de políticas de género hicieron publicaciones en sus cuentas oficiales de Twitter visibilizando el riesgo en que se encuentran las trabajadoras de hogar frente la crisis del COVID-19. El Consejo Nacional para la Igualdad de Género de Ecuador informa que la situación de pandemia no justifica la terminación de los contratos de trabajo y que violaciones de derechos laborales pueden ser denunciadas por el número 171 o el correo electrónico denuncias@trabajo.gob.ec. En México, la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres de México pidió que las familias apoyen a las trabajadoras de hogar, brindándoles un periodo de aislamiento con goce de sueldo.

-En Argentina, las trabajadoras domésticas tienen derecho a una licencia con goce de haberes si fueran mayores de 60 años, si estuvieran embarazadas, si pertenecieran a un grupo de riesgos, si tuvieran hijos en edad escolar y si hay personas en cuarentena obligatoria en el hogar donde trabajan. El Ministerio de las Mujeres, género y diversidad publicó orientaciones para que las trabajadoras domésticas cobren sus salarios sin infringir el aislamiento social en caso de no contaren con cuenta bancaria (<https://bit.ly/2QPjJK>) y para los casos en que el empleador no cumpla con el pago durante la emergencia sanitaria (<https://twitter.com/MinGenerosAR/status/1246060078064644096>).

-El gobierno de Brasil anunció que en breve los servicios telefónicos gratuitos de asistencia a la víctima de violencia tendrán características específicas para personas con discapacidad y para personas analfabetas, como opciones de chat, video llamada en lenguaje de señas y denuncias por audio, con el objetivo de garantizar la accesibilidad y amplitud del servicio.

-El gobierno de Bolivia entregó a la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia materiales de bioseguridad y equipo computacional para que las y los funcionarios policiales continúen luchando contra la violencia durante la cuarentena. La FELCV está desarrollando su trabajo en coordinación con Radio Patrullas 110 para atender de forma eficiente y oportuna denuncias de hechos de violencia hacia mujeres.

-En la cuenta oficial de Twitter del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género de Chile se publicó un video de difusión masiva sin sonido por precaución donde a través de carteles se va dejando información clave en caso de violencia de género (<https://twitter.com/sernamegchile?lang=en>).

-En Brasil se ha difundido material informativo sobre la violencia contra la mujer y la red de servicio local de Brasil, en farmacias, establecimientos de salud y supermercados, además de publicitar letreros electrónicos.

-En Argentina, se lanzó vía Twitter la campaña #BarbijoRojo junto a la Confederación Farmacéutica Argentina. Las víctimas de violencia de género que se encuentran aisladas junto al agresor pueden acercarse a una farmacia o llamar por teléfono y solicitar un «barbijo rojo», un pedido «codificado» para que el personal del lugar gestione la comunicación con la línea de asistencia 144.

-El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina cuenta con alternativas de alojamiento para personas en situación de violencia por motivos de género, con y sin hijos.

-En Chile se anunció el establecimiento de 65 nuevas casas de refugio para acoger a mujeres víctimas de violencia. En el caso de que una mujer deba ingresar a una casa de acogida durante este periodo, existe un protocolo especial para prevenir nuevos casos de COVID-19 al interior de ellas.

-En Argentina, las organizaciones sindicales pusieron a disposición hoteles gremiales para situaciones extremas de violencia por motivos de género.

-Desde la cuenta oficial de Facebook del Instituto de Nacional de las Mujeres de Costa Rica se proponen charlas abiertas a través de Facebook Live, donde expertas en violencia contra las mujeres ofrecen información fundamental para prevenir y atender dicha violencia.

-El gobierno de Ecuador utilizó las redes sociales para informar a las mujeres sobre los riesgos que enfrentan durante la emergencia sanitaria COVID-19.

situaciones de pareja o expareja como algo privado podría estar generando un aislamiento mayor y una ausencia generalizada de mecanismos de apoyo, acompañamiento y rescate a mujeres que ya estaban en riesgo de violencia.

Capítulo II. Medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas

En este marco, se presentan algunas propuestas de medidas que pueden implementarse para la prevención y atención inmediata de los casos de violencia contra las mujeres y las niñas que se están acentuando a partir de la pandemia, enfocadas en los siguientes rubros: a) políticas públicas para la prevención y atención de la violencia contra las niñas y las mujeres; b) acceso a la justicia; c) fortalecimiento institucional; e d) información y estadística.

Políticas públicas para la prevención y atención de la violencia contra las niñas y las mujeres

Para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia, es necesario que los Estados también lleven a cabo acciones específicas que se centren en el aumento de la violencia provocada por las medidas implementadas para reducir el contagio del COVID-19. Algunos ejemplos de este tipo de medidas son los siguientes³⁴:

- Aumentar la capacidad de los albergues y refugios existentes, con las debidas garantías sanitarias. Declarar a los albergues y refugios como servicios esenciales. Evaluar la posibilidad de utilizar espacios dignos y adecuados de manera temporal que funcionen como albergues, y establecer medidas administrativas y judiciales que permitan separar a los agresores del hogar con las debidas garantías de protección para las mujeres y las niñas.
- Garantizar recursos suficientes para el adecuado funcionamiento de los refugios ya existentes e identificar presupuesto extraordinario para la creación de nuevos refugios mientras dure el confinamiento, a través de la renta de espacios con la infraestructura necesaria como hoteles. Estos espacios deben contar con protocolos sanitarios para prevenir el contagio. Es importante combinar estas medidas con una perspectiva de empoderamiento a las mujeres, más allá de un modelo asistencialista.
- Establecer casas de acogida para mujeres y niñas migrantes que no pueden movilizarse y no tienen opciones de espacios seguros durante las cuarentenas.
- Generar equipos de reacción inmediata para atender eficazmente las denuncias y los casos de violencia de género, con posibilidades reales de proteger a las mujeres y a las niñas víctimas de violencia. Por ejemplo, deben realizarse acciones preventivas

-La página oficial del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina lista las medidas tomadas en materia de género y diversidad en el marco de la emergencia sanitaria y publica una guía de recursos geolocalizados con los que trabaja la línea 144.

-En México, también se publicó la plataforma geolocalizada de atención de servicios a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia.

-La cuenta oficial de Twitter del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género de Chile provee información específica de los distintos centros de la mujer ubicados en distintas áreas del país y publica gráficas con preguntas frecuentes que pueden surgir entre las mujeres.

³⁴ CIDH. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020. 10 de abril de 2020, pág. 4.

para impedir que el agresor pueda seguir violentando, y que las mujeres y sus familias tengan que acceder a refugios.

- Generar un mecanismo especial dentro de la policía y/o fiscalía de delitos informáticos para identificar los casos de explotación sexual en línea y otros tipos de violencia en línea contra las mujeres, acrecentados con motivo de las cuarentenas.
- Proteger la privacidad e integridad de las niñas y niños en relación con las clases en línea a través de plataformas seguras. Estas aulas virtuales deben contar con canales de denuncia de violencia en línea que sean atendidas de manera inmediata.
- Brindar conocimiento práctico e inmediato a las y los docentes, para reconocer la vivencia directa o indirecta de la violencia en sus alumnas y alumnos, así como generar los espacios adecuados para identificar la situación en la que se encuentran a través de medios tecnológicos.
- Crear mecanismos de alerta de género que identifiquen contextos de violencia y generen medidas de respuesta inmediata y focalizada.
- Mejorar capacidad de acceso a la telefonía inteligente y a la mensajería silenciosa para acceder a información y generar mecanismos de protección a las mujeres que viven violencia, para asegurar el acceso a medidas como: botones de pánico, activación de micrófono, geolocalización, así como cualquier otra medida que asegure su protección.
- Declarar las líneas de atención a la violencia y centros de respuesta psicológica, psicosocial y jurídica existentes como servicios indispensables y reforzarlos, priorizando la atención en línea y por teléfono.
- Garantizar la movilización de las mujeres víctimas de violencia y sus familiares y dispensar la necesidad de autorización especial y pago de multas para esos casos.
- Realizar inspección directa o indirecta a las casas de las mujeres y las niñas sobre las que se tengan antecedentes de violencia.
- Asegurar la atención de emergencia para casos de violencia sexual y prevención de embarazo.
- Asegurar acceso a la información sobre consejería y servicios relacionados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, la provisión de anticonceptivos modernos de corta y larga duración, incluida la anticoncepción de emergencia. Del mismo modo, garantizar que todas las mujeres tengan acceso al parto sin riesgos y a la atención prenatal y posnatal, durante la pandemia.
- Generar campañas para reconocer el trabajo de las mujeres en el sector salud y garantizar su seguridad, incluyendo opciones de transporte privado o cualquier otro medio para evitar la violencia en su contra.

- Facilitar y difundir estratégicamente los diferentes medios para denunciar la violencia de género, como mensajes de texto, páginas de internet o estrategias en las farmacias, supermercados o cualquier otro establecimiento a los que sí se pueda acceder en caso de cuarentena, así como cualquier otro medio que no ponga en riesgo a la mujer al ser vista o escuchada por sus victimarios y que sea accesible para toda la población tomando en cuenta toda la diversidad de las mujeres y las niñas.
- Informar estratégicamente sobre las medidas que se están tomando y la forma en que se están implementando, incluyendo información clara en el idioma oficial y lenguas indígenas, lengua de señas, braille, así como hacerlos disponibles por escrito en formatos como Word o PDF, además de incluir descripción por escrito junto con toda comunicación gráfica, de tal manera que las mujeres conozcan las posibles puertas de salida a la violencia a las que se enfrentan.
- Promover campañas masivas para que se prevengan e identifiquen a tiempo los casos de violencia contra las mujeres durante el confinamiento e instar al involucramiento de toda la sociedad en la prevención de la violencia contra las mujeres, por ejemplo, a través del llamado de las y los vecinos/as a intervenir en los casos de violencia (ver Campaña “Métete” del Ministerio de la Mujer de Paraguay). Estas campañas deben contar con amplia difusión en los medios audiovisuales, radios generales y radios comunitarias, redes sociales como Whatsapp, mensajes de texto, de tal forma que lleguen a todas las mujeres y las niñas de cada localidad. Asimismo, todas las campañas deben ser hechas en lenguaje sencillo y fácil de comprender, en español, lenguas indígenas, braille, videos en lengua de señas y uso de subtítulos.
- Publicar periódica y oportunamente las estadísticas de casos de violencia hacia la mujer para que toda la sociedad esté al tanto y estas puedan contrastarse con las medidas tomadas para contrarrestar la violencia y así, medir su eficacia.
- Fortalecer los observatorios de igualdad y equidad de género para contar con información oportuna que permita prevenir y atender a tiempo la violencia contra las mujeres y las niñas.
- Transparentar las acciones resultantes de los mecanismos de atención a las mujeres y de todas las autoridades relacionadas con la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres y las niñas, a través de la rendición de informes, haciendo un recuento de las acciones y resultados obtenidos, y del presupuesto ejecutado, que vayan acompañadas de un espacio público de diálogo en el que se escuche a las mujeres en relación con estas acciones.
- Publicar guías de recomendaciones fáciles de implementar para las mujeres en situación de violencia durante la cuarentena y las personas que forman parte de sus comunidades, de tal forma que toda la sociedad pueda involucrarse en la prevención de la violencia de género.

Políticas públicas para el Acceso a la Justicia

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las medidas de contención para enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia resultado en la suspensión y restricción formal o de facto de algunos derechos en específico, mientras que varias declaraciones de “estados de emergencia”, “estados de excepción”, “estados de catástrofe por calamidad pública”, o “emergencia sanitaria”, a través de decretos presidenciales y regulaciones normativas, han tenido el mismo efecto.³⁵

En este contexto, resulta fundamental que la justicia resulte accesible para las mujeres y las niñas, tanto en el ámbito formal y material. El acceso formal concierne a la operatividad de los tribunales y el alcance de sus ámbitos de competencia en contextos de restricciones en su funcionamiento debido a la pandemia, mientras el ámbito material concierne a la cercanía de estos servicios legales para todas las mujeres afectadas.

En cuanto al ámbito formal, si bien no se cuenta con información sobre casos en que los derechos a un debido proceso y a un recurso efectivo se hayan suspendido, lo cierto es que los distintos poderes judiciales han adoptado medidas para limitar su funcionamiento bajo esquemas que limitan sus operaciones a “funciones esenciales” o que permiten dar trámite únicamente a “casos urgentes”.

Esta situación podría poner en riesgo el acceso a la justicia para mujeres y niñas. En este sentido, se proponen las siguientes medidas para mitigar el impacto de las medidas tomadas por los poderes judiciales de la región, en el marco de la pandemia del COVID-19:

- Extender automáticamente las medidas de protección otorgadas a las mujeres y niñas víctimas de violencia durante las cuarentenas sin que deba primar procedimiento alguno.
- Hacer uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para generar, difundir e implementar masivamente herramientas que permitan el acceso remoto a los órganos de procuración e impartición de justicia. Si el acceso a los sistemas de actuación electrónica o “en línea” requiere de la obtención de firmas o certificados electrónicos o digitales, los Estados deberán garantizar que su tramitación pueda realizarse a distancia y sin necesidad de acudir físicamente a una oficina estatal.
- Modificar o interpretar requisitos procesales en aras de facilitar notificaciones y la realización y desahogo de actuaciones judiciales, a través de aplicaciones de mensajería instantánea, correo electrónico y redes sociales, así como mediante la utilización de videoconferencias.

³⁵ Cabe destacar que algunos países han adoptado otros medios de denuncia, como páginas web, correos electrónicos (como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y El Salvador), números de WhatsApp (como Argentina, Bolivia, Costa Rica y El Salvador), redes sociales (como El Salvador), y aplicativos telefónicos (como Argentina y Brasil). En el caso de Brasil, el aplicativo y la página web permiten que la víctima envíe fotos y videos. En Chile, los centros de la Mujer y centros de violencia sexual ofrecen atención remota para usuarias que no puedan asistir y contactan a todas las mujeres que tengan horas de atención agendadas y no se presenten. Colombia, Paraguay, Ecuador y República Dominicana ofrecen también atención psicológica, social y jurídica remota por medio de líneas telefónicas.

- Se debe implementar el uso de las nuevas tecnologías para recibir las denuncias, como WhatsApp, Facebook e Instagram, y otras aplicaciones en línea para garantizar medidas de protección, así como la generación de comisarías virtuales.³⁶
- Implementar medidas como buzones o ventanillas en los tribunales y en puntos estratégicos como supermercados o farmacias para la presentación de denuncias sin necesidad de que se tenga contacto físico con servidoras y servidores públicos, así como una línea telefónica gratuita para el seguimiento de los casos, para quienes no tengan acceso a herramientas tecnológicas para la actuación remota.
- Facilitar mecanismos virtuales para la evaluación del riesgo de mujeres y niñas que viven violencia, y a través de estas herramientas determinar el grado de inseguridad o de riesgo que tiene la sobreviviente de padecer más violencia en el futuro.
- Facilitar información y flexibilizar procedimientos para el uso de pruebas no tradicionales para los casos de violencia contra las mujeres y las niñas, como grabaciones en celulares, fotografías de las consecuencias de la violencia, llamadas a las líneas de contención emocional o de emergencia, entre otras.
- Asegurar la continuidad operativa de las defensorías y cualesquiera instancias de orientación, asesoría y representación jurídica para mujeres y niñas, particularmente quienes sufran casos de violencia, incluso mediante esquemas de actuación a distancia.

³⁶ Sobre los puntos mencionados en este apartado, algunos países de la región han realizado los siguientes esfuerzos para atender estas medidas:

-En Argentina, los #ForosParticipativos para diseñar el Plan Nacional de Acción contra las Violencias de Género se trasladaron a una plataforma virtual para garantizar su funcionamiento en tiempo de distanciamiento social.

-En México, se está trabajando con las diferentes secretarías para asegurar que, en los planes actuales, como en el plan de recuperación, se visibilice y se dé una especial atención a las mujeres, en especial a mujeres indígenas, afro mexicanas, con discapacidad y a las mujeres que son cabeza de hogar.

-El Ministerio de la Mujer de Republica Dominicana cuenta con 57 oficinas que sirven de puntos de información a la Mujer, repartidas en todo el país, que contribuyen a la sensibilización y detección precoz de las situaciones de discriminación y violencia de género, así como facilitar el acceso a los recursos necesarios a las mujeres y sus hijos.

-En Brasil, el Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos está impulsando la implementación de Comités para combatir la violencia contra las mujeres en el contexto de COVID-19 en los Estados, Distrito Federal y Municipios, y la difusión de los servicios de la red de servicios para mujeres en situaciones de violencia (con la actualización de los servicios ofrecidos y horarios especiales).

GUÍA PRÁCTICA DE RESPUESTAS INCLUSIVAS Y CON ENFOQUE DE DERECHOS ANTE EL COVID-19 EN LAS AMÉRICAS

PRACTICAL GUIDE OF INCLUSIVE ANSWERS AND WITH RIGHTS APPROACH FACE TO COVID-19 IN THE AMERICAS

Sumario

Introducción: La desigualdad y la pandemia del COVID-19 en las Américas | Mujeres, igualdad de género, y COVID-19 | Respuesta inclusiva de las personas mayores ante la pandemia COVID-19 en las Américas | COVID-19 y la población afrodescendiente | Las personas LGBTIQ y el COVID-19 en las Américas | Consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados ante la pandemia COVID-19 en las Américas | Prevención, contención y mitigación del COVID-19 en las personas | Infancia, educación y asistencia social en tiempos del COVID-19 que viven en situación de pobreza y pobreza extrema

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos¹

[...]

Introducción: La desigualdad y la pandemia del COVID-19 en las Américas²

El COVID-19 es una enfermedad respiratoria infectocontagiosa causada por el virus SARSCOV-2 detectado por primera vez en la provincia de Wuhan, China en diciembre de 2019. En cuestión de tres meses se propagó al resto del mundo registrando, al cierre de marzo de 2020, 754,948 personas contagiadas por el virus en 202 países, y habiendo cobrado la vida de 36,571 personas³, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). En virtud de la magnitud de la expansión del contagio, esta misma organización la declaró pandemia el 11 de marzo de 2020.

En las Américas, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha documentado la existencia de 188,842 casos confirmados, y 3,554 personas fallecidas⁴ a la misma fecha, con presencia en

¹ Nota del editor. El contenido de este apartado es un resumen textual preparado por el equipo de la Revista Cuaderno Jurídico y Político a partir del texto oficial publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Se han suprimido algunas notas al pie que estaban en el texto original que se seleccionó para la elaboración de este resumen; por tanto, se advierte que la numeración de las notas al pie de este resumen no se corresponde con la numeración original de la opinión en su versión completa en español. También se advierte que se ha respetado, excepcionalmente, el estilo de citación del original que consigna al pie las referencias.

² Elaborado por Betilde Muñoz-Pogossian, Ph.D., Directora del Departamento de Inclusión Social, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA.

³ Organización Mundial de la Salud (OMS), Coronavirus COVID-19 Situation Dashboard. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/685d0ace521648f8a5beee1b9125cd> (acceso el 31 de marzo de 2020).

⁴ Organización Panamericana de la Salud (PAHO), Cumulative confirmed COVID-19 cases reported by countries and territories in the Americas. Disponible en: <https://who.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=2203b04c3a5f486685a15482a0d97a87&extent=-20656313.6818%2C-3596894.43> (acceso el 31 de marzo de 2020).

todos los países de nuestro hemisferio. Esta pandemia global está convirtiéndose en la crisis más importante que ha enfrentado el mundo en los últimos tiempos con variaciones en las respuestas que diferentes países han dado a la emergencia.

La pandemia también ha puesto a prueba a los gobiernos de la región, revelando las debilidades en los sistemas de salud pública y protección social, y con el potencial de no solo llegar a ser una pandemia sanitaria sino también una pandemia social. Aun así, los países de las Américas han respondido con agilidad y pragmatismo, y con una gama amplia de medidas de contención del virus y de mitigación de las consecuencias⁵ de los contagios, que van desde evitar el desabastecimiento de bienes básicos, la provisión de líneas especiales de crédito a las empresas para asegurar el pago de salarios, el congelamiento de pagos de servicios básicos, y prohibición de suspensión de estos servicios por no pago a los proveedores, el aumento del gasto social a través de la expansión de transferencias monetarias directas a hogares sin salario o a familias en situación de pobreza, así como la entrega de paquetes de alimentos a familias y a estudiantes que sólo en las escuelas tenían acceso a una alimentación adecuada. También incluye la medida que más impacto está teniendo en la forma de coexistir como sociedades: la cuarentena domiciliaria o el aislamiento o distanciamiento social.

El COVID-19 no sólo está afectando directa e indirectamente la salud de cientos de miles de personas y los sistemas nacionales de salud, sino que los efectos de los contagios y de las medidas antes mencionadas, también están teniendo serios impactos en la suspensión de clases de estudiantes, el cierre de fronteras, la aplicación de limitaciones en el tránsito y libre movilidad de las personas, la pérdida y suspensión de empleos y medios de subsistencia de miles de trabajadoras y trabajadores. La pandemia también ha causado la desestabilización de la economía mundial y con ello también la de los países de las Américas, además de los impactos físicos y psicológicos que está implicando para las vidas de todas y todos. Al mismo tiempo, en un hemisferio marcado por la desigualdad, las afectaciones en el derecho a la salud, y todas las esferas de los derechos humanos tienen impactos más acentuados, y terminan afectando de forma diferenciada, a las personas en situación de vulnerabilidad.

Ante esta crisis, los países de la región cuentan con un entramado jurídico de protección de derechos humanos que da certidumbre y marca una hoja de ruta sobre lo que se debe hacer para garantizar el goce pleno del derecho a la salud, y la protección de todas facetas de los derechos de las personas en el contexto de pandemia actual. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) establece en su Artículo XI que todas las personas tienen derecho a la preservación de su salud por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica (1969), también marca como condición de un Estado de Derecho por el cual se rigen las instituciones democráticas, la garantía de derechos a todas las personas sin distinción, incluyendo las condiciones básicas para su sustentación. Así, el derecho a la preservación de la salud, y al acceso equitativo al bienestar, la protección social, el trabajo, además del derecho a la vida -y a una vida digna-, entre otros, están contemplados en estos instrumentos.

⁵ Medidas de protección social implementadas por los países del SICA ante la crisis generada por el COVID-19 (I), disponible en: <https://www.sisca.int/ocades-text/formacion/1-publicaciones/serie-de-infografias/desarrollo-proteccion-e-inclusion-social/covid-19-medidas-implementadas-por-los-paises-de-la-region-sica/1183-covid-19medidas-de-proteccion-social-implementadas-por-los-paises-de-la-region-sica/file>.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador (1988) aborda directamente el derecho a la salud, a nivel físico, mental y social, y genera la obligación a los Estados de reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar una serie de medidas para garantizar ese derecho. Estas medidas van desde la garantía de atención primaria de salud al alcance de todas las personas, la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado, la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, la educación de la población sobre la prevención tratamiento de los problemas de salud, así como la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

[...]

Los principios de igualdad y no discriminación⁶ son también esenciales en el abordaje de esta crisis, sobre todo en un contexto regional marcado por la desigualdad y la exclusión social. Esto consiste en garantizar el acceso al derecho a la salud, y a todos los otros derechos contemplados en los instrumentos jurídicos internacionales e interamericanos, y que se han visto afectados por la crisis del COVID-19, a toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, basados en la equiparación de las oportunidades para saldar la brecha de desigualdad, y evitando diferencias de trato arbitrarias. En especial, diferencias de trato basadas en factores expresamente vedados y discriminatorios, tales como la raza, etnia, género, religión o el origen social, condiciones bio-psico-sociales, o por razones asociadas a la desigual distribución de recursos y oportunidades⁷.

[...]

Mujeres, igualdad de género, y COVID-19⁸

De nuevo, la marca del feminismo: interpretar en clave política lo que aparece como cotidiano. (Ahora Feminismo, Amelia Valcárcel)

En términos generales, existe un reconocimiento global de la importancia de incorporar la igualdad de género en las respuestas a emergencias, desastres y cualquier otro tipo de crisis. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 estipula claramente la consideración de la igualdad de género en la reducción del riesgo de desastres, en la preparación para emergencias y las acciones de ayuda humanitaria.

La efectiva implementación de las recomendaciones de autoridades de salud de todo el mundo sobre la pandemia del COVID-19 será la clave para el éxito de contener esta crisis. Sin embargo, la participación y el liderazgo de las mujeres es fundamental para la efectiva implementación de estas recomendaciones.

⁶ Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>.

⁷ Ibid.

⁸ Elaborado por Alejandra Mora Mora, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

La situación de las mujeres en las américas y el COVID-19

La experiencia de otras epidemias como el SARS, el Ébola o el sarampión confirma que existen impactos diferenciados en hombres y mujeres de cualquier crisis, incluyendo de salud, no solamente en lo biológico sino también en lo social, económico y político. Si bien en términos biológicos, los datos preliminares indican una menor tasa de mortalidad en mujeres que en hombres, las mujeres enfrentan un mayor riesgo de infección asociada tanto con su rol en los centros de servicios de salud, como en los trabajos en la economía informal y de servicios. Además del riesgo de infección, las mujeres también se enfrentan con la carga desproporcionada de trabajo no remunerado que les recae, incluyendo en el cuidado de las familias, así como su mayor vulnerabilidad a la crisis económica y los ajustes como consecuencia de esta crisis.

Los países de las Américas están adoptando políticas y medidas específicas alineadas con las recomendaciones generales de entidades como la Organización Mundial de la Salud (OMS), que incluyen medidas esenciales como, entre otras, el distanciamiento o aislamiento social, el cierre de las escuelas, la reducción o eliminación de cualquier actividad en espacios públicos, el cierre de negocios de actividades no esenciales, y hasta la cuarentena. Si bien estas medidas son necesarias para reducir el impacto y el alcance de la pandemia, dependen en gran medida del aporte diferenciado de las mujeres para mantener y sostener el tejido social y familiar. Si no se adoptan medidas adicionales para mitigar su impacto, las medidas actuales profundizarán las desigualdades de todo tipo y socavarán la independencia de las mujeres.

En los momentos en que las empresas cierran, donde se prescinde del servicio doméstico y las pequeñas y medianas empresas despiden personal debido a la incapacidad de mantener los costos de operación, las mujeres vuelven a ser la población mayormente afectada, ya que sus trabajos son a menudo precarios, temporales, y en gran medida sin seguridad social. Aunque los hombres también se verán afectados en este mismo sentido, en el caso de las mujeres, la pérdida de autonomía económica está directamente relacionada con una mayor vulnerabilidad a situaciones de dependencia, violencia, discriminación y exclusión en múltiples niveles por razones de género. En este sentido, los Estados deben promover políticas y programas para minimizar el impacto económico de las mujeres en la informalidad, y aquellas en situación de precariedad económica debido a la pandemia.

Según Naciones Unidas, 87.000 mujeres fueron asesinadas intencionalmente en el año 2017 a nivel mundial y de esta cifra, más de 50.000 fueron asesinadas por sus parejas, ex parejas o algún miembro de su familia. Por su parte, la OMS señala que el 30% de las mujeres en todo el continente americano ha sufrido violencia física o sexual de su compañero sentimental y que el 38% de las mujeres son asesinadas por su pareja o expareja. La coexistencia prolongada exacerba las situaciones de violencia, especialmente en combinación con el estrés y miedo por la pérdida de ingresos o situaciones económicas adversas, y el hogar puede convertirse en el lugar más inseguro cuando las mujeres y los/as niños/as están en confinamiento junto con sus agresores.

Recomendaciones para una respuesta a la emergencia con Enfoque de Género.

Es esencial que el distanciamiento y el aislamiento como medidas públicas consideren la conciliación de la familia y el trabajo para aquellas personas que deben continuar atendiendo sus responsabilidades profesionales y laborales, particularmente en el caso de hogares monoparentales, y a la luz del cierre de centros educativos y de cuidado de niños/as. Es

importante que se promuevan políticas sobre la corresponsabilidad y la distribución equitativa del trabajo doméstico y del cuidado, para que las mujeres puedan seguir participando de sus actividades productivas, aún con el incremento en el trabajo del hogar debido a la pandemia.

Del mismo modo, durante el aislamiento y la cuarentena, se requiere la incorporación de medidas alternativas para la prevención, atención y asistencia a víctimas de diversas manifestaciones de violencia de género en entornos domésticos, incluidos servicios adaptados para mujeres con discapacidad (especialmente mujeres sordas y ciegas) y refugios para esas mujeres y sus niños/as en riesgo o sin hogar, así como medidas específicas para las mujeres refugiadas y víctimas de trata.

Es esencial también que las medidas para luchar contra COVID-19 consideren a quienes están en primera fila de atención, y atiendan y visibilicen sus necesidades particulares. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en América Latina y el Caribe la mitad de los médicos y más del 80% del personal de enfermería son mujeres, el porcentaje más alto del mundo. Como una extensión de los roles de género, la enfermería, la geriatría y los servicios de atención para personas dependientes se feminizan. Sin embargo, los hombres tienden a ocupar los puestos más altos en la toma de decisiones: en 2015, a nivel mundial, solo el 27% de los Ministerios de Salud estaban encabezados por mujeres, y en nuestra región, actualmente solo 8 Ministerios de Salud cuentan con Ministras mujeres.

A pesar de su rol al frente de las familias y las comunidades y su capacidad de identificar y alertar tendencias preocupantes de salud, las mujeres no están participando en posiciones de liderazgo o de toma de decisiones relacionadas con la preparación, la respuesta, la recuperación o la mitigación de las crisis. Existe evidencia de múltiples áreas en que la paridad en la toma de decisiones ha dado como resultado una mayor pluralidad en el abordaje de los problemas y mejores propuestas para encontrar soluciones. La participación de las mujeres, su liderazgo y la amplitud de sus perspectivas muestran que no existen políticas neutrales al género y que la perspectiva y las necesidades e intereses específicos de la mitad de la población deben tener su propia voz, lo cual es aún más fundamental en la gestión de esta crisis. En este sentido, es esencial considerar a los Mecanismos Nacionales para el Avance de la Mujer y las respectivas altas autoridades de la mujer en los países, así como expertas en asuntos de género en los procesos de toma de decisiones ante esta situación de pandemia y demás efectos relacionados.

Es esencial que las voces de las mujeres, particularmente de las mujeres sin voz, estén presentes y se escuchen en las mesas de toma de decisiones sobre la respuesta, tanto inmediata como de largo plazo, al COVID-19, particularmente con respecto a su autonomía física y económica. Esta crisis presentará enormes desafíos para las mujeres y sus hijos y reforzará la división social del trabajo que continúa perpetuando la desigualdad de género. Pero esta crisis también puede ser un momento de transformación y una oportunidad para desafiar las dinámicas políticas, económicas y sociales tradicionales, reconociendo la experiencia y los conocimientos de las mujeres en la protección de la salud de las familias y las comunidades, y agregando la perspectiva femenina y sus contribuciones en una coyuntura sin precedentes que pide un liderazgo inclusivo e igualitario en todos los niveles

Respuesta inclusiva de las personas mayores ante la pandemia COVID-19 en las Américas⁹

Las personas mayores en las Américas

La población de las Américas envejece a un ritmo acelerado, con un marcado incremento del índice de envejecimiento, aunque con diferencias entre subregiones: mientras que en el período 2010 a 2015, Canadá, Cuba, Puerto Rico y Martinica mostraron índices de envejecimiento superiores a 100 (tienen más personas mayores de 60 años que menores de 15 años), países como Belice, Guatemala, Haití y Honduras muestran un índice de envejecimiento de alrededor de 20 personas mayores de 60 años por cada 100 menores de 15 años (ONU 2017). Dentro de las personas mayores, el grupo que crece más rápidamente es el de 80 años y más, lo que se conoce como el envejecimiento del envejecimiento, estimándose un crecimiento muy marcado a partir de 2025 (ONU, 2017).

Estas situaciones ya están implicando una serie de desafíos inéditos para los sistemas de salud, seguridad social y cuidados de la región, a los efectos de garantizar los derechos de las personas mayores. La forma en que los Estados comprenden el rol que tienen en la distribución del bienestar social, es fundamental para la puesta en funcionamiento de servicios básicos y sistemas de salud accesibles y equitativos para la población. La vejez no es solo una etapa de vida, sino que se articula directamente con el derecho a la prolongación de la existencia, que es determinado por el acceso a servicios y a una vida en condiciones de igualdad y dignidad.

¿Qué conocemos sobre la pandemia y las personas mayores?

Lo reciente de la aparición del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) y su rápida expansión a todo el mundo, hace que aún no contemos con evidencia clara sobre los alcances de esta pandemia. Si bien aún no existen datos suficientes para analizar la mortalidad de este virus en general, y en las Américas en particular, la experiencia de países donde la expansión del virus ha alcanzado fases avanzadas señalan que la mayor mortalidad se da entre las personas mayores. Este es el caso de Italia, donde si bien no se ha reportado ningún fallecimiento de menores de 30 años dentro de las personas infectadas, el porcentaje de mortalidad para el rango de edad de 30 a 59 es del 1,1 %, aumentando a 11,5 para la franja 60- 79, y a 24 para la mayor de 80 años¹⁰. Algo similar sucede en China, donde la mortalidad de las personas con COVID-19 es de 3,6% para la franja de 60-69, de 8% para la franja de 70 a 79 y de 14.8% para la mayor de 80 años¹¹. Más allá del necesario análisis que deberá hacerse en el futuro respecto a si esta mortalidad se da por efecto biológico del virus en determinados organismos vivos, o si la misma es efecto de las respuestas de los sistemas de salud, o ambas cosas, lo que sí queda claro es que las personas mayores son uno de los grupos con más riesgo de desarrollar formas severas de esta enfermedad. Los cambios biológicos vinculados a la edad, así como el incremento de otras patologías, claramente facilitan esta situación¹²

⁹ Elaborado por Adriana Rovira, Psicóloga Social y Docente Universitaria e Investigadora en personas mayores y derechos humanos, y Robert Perez, Doctor en Salud Mental Comunitaria y Co-coordinador del CentroInterdisciplinario de Envejecimiento de la Universidad de la Republica del Uruguay.

¹⁰ Task force COVID-19, 2020.

¹¹ The Novel Coronavirus Pneumonia Emergency Response Epidemiology Team, 2020.

¹² Malone et. al., 2020; WHO, 2020.

Resulta razonable suponer que en las Américas esta situación se va a mantener o incluso incrementar, principalmente en aquellos países que aún no han podido desarrollar un sistema avanzado de salud, seguridad social y cuidados. A su vez, debe considerarse que las personas mayores no son un grupo homogéneo por lo que, además de la edad, coexistirán otras vulnerabilidades en diferentes planos ante la pandemia: no afectará de la misma forma a una persona que tenga sus necesidades básicas satisfechas (vivienda, alimentación, salud, educación, ingresos, afectos, etc.) que a quién no las tenga, que pasará a ser parte de un grupo especialmente vulnerado dentro de este grupo ya en riesgo. Lo mismo sucede con las personas mayores que se encuentran institucionalizadas y/o con afecciones mentales, deterioro cognitivo o demencia, que pasan a constituir otro grupo altamente vulnerable. Sumando además el estigma social que existe sobre este grupo, que se presenta como un factor en sí mismo de vulneración de derechos que puede afectar la dignidad y hasta la propia vida de las personas.

Para proteger a las personas mayores del contagio, hasta el momento la medida más efectiva que han tomado los gobiernos de los países afectados ha sido el distanciamiento físico o social, a los efectos de evitar o retrasar el mismo. Esta situación, junto al hecho de pertenecer a este grupo tan vulnerable y en riesgo inminente ante la pandemia, puede impactar negativamente en la salud mental de esta población, ya sea a través de ansiedad, depresión, estrés, aislamiento, etc¹³. Ante esto es imprescindible monitorear y evaluar estos efectos en la salud mental no como fenómenos individuales, sino como parte de una construcción social que impacta en las personas, con el fin de generar estrategias sociales y comunitarias de mitigación de los mismos. A su vez, esto es altamente relevante cuando las personas se encuentran institucionalizadas, donde se debe monitorear que se garantice el cumplimiento de los derechos humanos de estas personas en situación de distanciamiento físico.

Marco jurídico: las personas mayores en la agenda de Derechos Humanos

Si bien las personas mayores son mencionadas en distintos mecanismos de carácter genérico en materia de protección de derechos tanto a nivel universal como regional, es recién en la última década, con la aprobación en 2015 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA), que se ha logrado dar tratamiento específico a esta población. A partir de este instrumento se plantea la vejez como la etapa posterior a los 60 años. Siendo esta población tan amplia será necesario identificar qué grupos dentro de las personas mayores envejecen en situación de desigualdad estructural y cuáles será prioritario atender especialmente en el marco de la pandemia¹⁴.

[...]

Recomendaciones a los estados en sus respuestas a la pandemia del covid-19 teniendo en consideración a las personas mayores

- Teniendo en cuenta que las personas mayores son un grupo especialmente prioritario ante el COVID-19, propiciar los recursos necesarios por parte de los

13 WHO, 2020.

14 En relación a esto, se recomienda de la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, el Art. 5 Igualdad y no discriminación por edad.

Estados para responder a la demanda preventiva y de asistencia de las personas mayores.

- Brindar pautas e información a los equipos de salud y asistencia social sobre la protección de derechos de las personas mayores, con especial énfasis en el combate del estigma.
- Generar y protocolizar mecanismos de prevención y contraloría en los servicios sociales y de salud que eviten acciones negligentes o prejuiciosas que afecten la protección del derecho a la salud y dignidad de las personas mayores.
- Generar información estadística que tome en cuenta a las personas mayores con el objetivo de conocer y sistematizar cómo han sido afectadas por el COVID-19 y los procedimientos de intervención que se llevaron adelante.
- Los Estados deberán garantizar que se cumplan plenamente los derechos de las personas mayores, poniendo especial énfasis en el derecho a la salud, la dignidad y la participación de las propias personas sobre los diferentes aspectos y medidas a tomar sobre su vida.
- Facilitar información precisa y adecuada a las personas mayores para la toma de decisiones y evaluación de las situaciones de riesgo sanitario y social. Esto implica que se tomen todas las medidas posibles que permitan incluir a las personas sordas, con dificultades auditivas, deterioro cognitivo o baja comprensión mental.
- Se deberán tener en cuenta todas las acciones que sean necesarias para que en ningún caso el derecho a la salud se imponga sobre la dignidad de las personas.
- Atender especialmente a las personas que están en situación de desigualdad estructural y discriminación por pertenecer a grupos LGTBI, atendiendo especialmente a las poblaciones mencionadas en el Art. 5 de la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos de las Personas Mayores.
- Generar procesos de contraloría y supervisión de los precios de artículos de primera necesidad para las personas mayores, ya que en tiempos de una emergencia sanitaria los mismos pueden ver aumentado sus costos.
- Las medidas de distanciamiento físico o social de ninguna forma pueden producir aislamiento social, privación de libertad ambulatoria y restricciones de comunicación con terceros, hechos todos que se deberán prohibir.
- Promover medidas especiales de protección de situaciones de violencia, abuso y maltrato, atendiendo especialmente que las recomendaciones de no salir del domicilio pueden generar situaciones de aislamiento y agravar las situaciones de violencia intrafamiliar.
- Las personas mayores que utilizan cuidados institucionales permanentes son un grupo de especial protección. Se debe vigilar y coordinar acciones que resguarden

los derechos de las personas mayores y que no corra riesgo el derecho a la salud y dignidad de vida.

- Se deberán prohibir y sancionar las medidas de aislamiento social y privación de libertad de las personas mayores que hacen uso de servicios de cuidado permanente.
- Atender especialmente las situaciones de las personas mayores con pérdida de autonomía, que requieren asistencia para las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria. Generar asistencia en cuidado para aquellas personas que hayan perdido provisoria o permanentemente su red directa de cuidados.
- Se recomienda no cerrar servicios indispensables para la protección de derechos de las personas mayores, como asistencia legal, pago de pensiones y jubilaciones, acceso a prestaciones sociales, entre otros.
- Ante la situación de emergencia social y económica que acompaña la emergencia sanitaria, se deberán generar los mecanismos administrativos y burocráticos que garanticen la seguridad económica de las personas mayores, facilitando el acceso adecuado al cobro de pensiones e ingresos. Se debe tener en cuenta que no todas las personas mayores están familiarizadas con los sistemas electrónicos, por lo cual es indispensable mantener los servicios a las personas mayores de forma presencial.
- Generar acciones que permitan la sustentabilidad alimentaria y el acceso a alimentos frescos, los cuales son sustantivos para la salud de las personas mayores.

COVID-19 y la población afrodescendiente¹⁵

La situación de la población afrodescendiente en las Américas y la importancia de respuestas políticas que la incluyan

Según diversos organismos internacionales y regionales, en las Américas viven alrededor de 200 millones de personas afrodescendientes¹⁶ y la mayoría de ellas se encuentran en situación de vulnerabilidad; esto como consecuencia de la pobreza, el subdesarrollo, la exclusión social, desigualdades económicas, las cuales están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia.

En ese contexto, tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁷ han expresado de manera reiterada su preocupación con relación a la inclusión, el respeto a los derechos humanos, y la atención de las necesidades de las personas afrodescendientes. Además, las Asambleas Generales

¹⁵ Elaborado por Roberto Rojas Dávila, Jefe de la Sección de Grupos en Situación de Vulnerabilidad del Departamento de Inclusión Social, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA.

¹⁶ Afrodescendiente es 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.

¹⁷ A través de su Secretaría General, así como también la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Proceso de Cumbres de las Américas.

de la ONU y de la OEA han adoptado una serie de resoluciones y planes acción para promover el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de esta importante población. Siendo relevante de destacar, la adopción del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) en la ONU y el Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en de las Américas (2016-2025) en la OEA.

Marco jurídico interamericano relacionado

La población afrodescendiente cuenta, entre otros, con los siguientes instrumentos interamericanos:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador.
- Declaración de la Conferencia de las Américas, Preparatoria a la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia – Declaración de Santiago.
- Carta Democrática Interamericana.
- Carta Social de las Américas.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Otras Formas Conexas de Intolerancia.
- Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025).

Aspectos relevantes y recomendaciones

Ante la situación histórica de discriminación y de exclusión social de la mayoría de la población afrodescendiente en las Américas, el COVID-19 impacta de manera desproporcionada a este colectivo, porque la mayoría de las medidas adoptadas por los países de la región no cuentan con un enfoque diferencial ni con una perspectiva inclusiva, transversal e interseccional.

En relación con el derecho a la salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que la población afrodescendiente sufre las consecuencias de las brechas significativas en la salud debido a factores determinantes socioeconómicos como resultado de la discriminación y exclusión histórica que son víctimas. Asimismo, señala que los sistemas de información no recogen suficientemente la variable de la etnicidad, siendo una de las principales limitaciones la

falta de datos desagregados que permitan obtener un diagnóstico preciso sobre la dimensión de las situaciones diferenciadas de salud de esta población. Además, considera que la situación de invisibilidad y exclusión que enfrentan las personas afrodescendientes representa un reto para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la salud, como las referentes al acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, la tuberculosis, la malaria y la salud mental, entre otras¹⁸.

Por otro lado, en relación a las medidas de distanciamiento social dictadas por varios Estados de la región, es importante que tengan que cuenta, tal como lo señala el Banco Mundial, la persistencia de las brechas de pobreza entre afrodescendientes y no afrodescendientes. Asimismo, el Banco señala que en general, las personas afrodescendientes tienen niveles más altos de desempleo en todos los países y, entre quienes tienen empleo, una proporción mayor de ellos labora en ocupaciones poco calificadas y también son más propensos a tener empleos informales en la mayoría de los países¹⁹.

En ese mismo sentido, es importante que los Estados tengan en cuenta, tal como lo señala la CEPAL, las desventajas en el acceso a los servicios básicos, el agua potable y el saneamiento por parte de las personas afrodescendientes en relación con el resto de la población. También, es importante que tengan en cuenta las condiciones de habitabilidad de las viviendas, ya que la CEPAL ha podido constatar que en la mayor parte de los países es más alto el porcentaje de personas afrodescendientes habitando en viviendas hacinadas que el de personas no afrodescendientes, tanto en el área urbana como rural²⁰.

Asimismo, es importante que tengan en cuenta que, tal como lo señala el Banco Mundial, la población afrodescendiente tiene niveles significativamente más bajos de escolaridad en la mayoría de los países; en particular en las áreas rurales, siendo más pronunciada en la educación primaria rural²¹.

Finalmente, es de suma importancia que al momento de implementar medidas en respuesta al COVID-19, los Estados garanticen el de principio igualdad y no discriminación, tomen en cuenta la diversidad étnica, cultural y lingüística²² e incluyan los enfoques de género y de interseccionalidad.

Las personas LGBTIQ y el Covid-19 en las Américas²³

La pandemia del coronavirus se instala sobre la región más desigual del mundo. Esto no puede ser obviado. Conviven en las Américas fuertes diferencias socioeconómicas y diferentes grupos en situación de vulneración basada en diferentes ejes de discriminación que presentan enormes brechas en el acceso a los derechos sociales.

¹⁸ Organización Panamericana de la Salud. Política de Etnicidad y Salud. Washington D.C., 2017.

¹⁹ Banco Mundial. Afrodescendientes en Latinoamérica. Washington D.C., 2018.

²⁰ Ibid.

²¹ Banco Mundial. Afrodescendientes en Latinoamérica. Washington D.C., 2018

²² Por ejemplo, la población Garífuna de Centroamérica tiene su propia lengua, la población palenquera de Colombia tiene su propia lengua, un gran número personas afrodescendientes de Centroamérica hablan inglés.

²³ Elaborado por Andrés Scagliola, Politólogo y Experto Gubernamental, Presidente del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador.

Frente a esto los Estados, por un lado, pueden responder reproduciendo esas desigualdades. O pueden, por otro, aprovechar esta oportunidad para responder de acuerdo a los estándares internacionales e interamericanos de Derechos Humanos (en adelante, DDHH) -en línea con sus compromisos internacionales-, buscando revertir las brechas existentes a partir del combate a las desigualdades y las discriminaciones preexistentes. Responder desde una perspectiva de DDHH²⁴ implica incorporar en esa respuesta los principios de indivisibilidad e interdependencia de los mismos. No basta -aunque es central- actuar en relación al derecho a la salud, sino que debe construirse una respuesta integral incluyendo los derechos a la educación; al trabajo y a la seguridad social; a alimentación adecuada y a la vivienda y los servicios básicos (como parte del derecho a un medio ambiente sano). Esta misma perspectiva debe tenerse en cuenta a la hora de definir las medidas de distanciamiento social²⁵.

[...]

La situación de la población LGBTIQ en las Américas

Se ha estimado a la población no heterosexual en un 5% a 10% de la población. La falta de incorporación de las categorías de características sexuales, orientación sexual, identidad de género y expresiones de género en los registros oficiales, encuestas y censos, hacen difícil las estimaciones²⁶. Asimismo, el hecho de que existen países del área del Caribe que aún criminalizan la homosexualidad y que, aún en contextos de legalidad e incluso de reconocimiento de plena igualdad de derechos, el estigma social pervive, dificulta la certeza de cualquier instrumento de medición.

Una pequeña parte de la población total es trans (travesti, transgénero, transexual)²⁷. Se trata de un conjunto pequeño pero que cobra importancia por la extrema situación de exclusión social en la que vive. De hecho, las Américas es la región del mundo más violenta con las personas trans. El no acceso y goce de sus DDHH, así como esa violencia, que en centenares de casos al año acaban en la muerte, hace que su esperanza de vida sea aproximadamente la mitad de la del resto de la población.

Justificación

Los hombres homosexuales (y se podría extender a todos los hombres que tienen sexo con hombres) y las mujeres trans están entre los grupos prioritarios en la respuesta al VIH por su sobrerrepresentación entre las personas que conviven con el virus en términos porcentuales. El

²⁴ Del mismo modo, la respuesta debe tener un enfoque de género para entender el desigual impacto de la pandemia no sólo en la salud sino en el conjunto del acceso y goce de los derechos humanos fundamentales en hombres y mujeres. Por ejemplo, la respuesta puede tener un fuerte impacto en la carga de cuidados en los hogares, así como en situaciones de violencia de género.

²⁵ Véase Principios de Siracuse en la limitación de derechos fundamentales.

²⁶ En Uruguay, las parejas del mismo sexo son relevadas por la Encuesta Nacional de Hogares (aunque aún la subrepresentación de las mismas en la medición es palpable) y recién en la próxima ronda de censos se incluirá -si las condiciones políticas no lo alteran- la categoría "identidad de género" por mandato de la ley 19684, integral para personas trans, lo que sin duda sería un paso fundamental para la visibilidad de esta población, sus condiciones de vida y el diseño de políticas públicas, bajo el principio de que "lo que no se cuenta no cuenta". El avance de esta última categoría es lento, pero se abre paso en los registros administrativos.

²⁷ En el único país de la región en el que se hizo un relevamiento exhaustivo de personas trans, Uruguay, se logró identificar a casi 1000 personas (aproximadamente, un 0,03% del total de la población). Se trata del Censo Trans del Ministerio de Desarrollo Social del año 2016. Los autores plantean que a pesar de sus esfuerzos no toda la población fue captada, entre otras cosas, porque las personas menores a 18 años no fueron consideradas. La estimación de las organizaciones sociales es que existen 3000 personas trans en Uruguay, lo que hablaría de una cifra cercana al 0,1% de la población total.

estigma que rodea al VIH (que en algunos contextos además se suma a la criminalización) hace que muchos no accedan a los tests y, por consiguiente, a los tratamientos, y con ellos a poder convivir con el virus como una enfermedad crónica. Recordemos que las personas con VIH que no acceden a tratamientos y con ello a la indetectabilidad del virus en la sangre y control de sus Cd4, están más expuestas a la muerte por coronavirus.

Pero la brecha en el acceso a la salud no se limita a esto. En toda la región las dificultades de visibilizar la orientación sexual abiertamente, lleva incluso a diagnósticos y estrategias de atención inadecuadas para esta población. También, la atención de las personas trans es absolutamente deficiente en relación a temáticas específicas de salud (tratamientos hormonales, complicaciones por el uso de silicona líquida para modificar sus cuerpos de acuerdo a patrones estéticos femeninos hegemónicos, exposición a enfermedades de transmisión sexual en el caso de las trabajadoras sexuales, secuelas de la violencia y el abuso cotidianos, depresión por la discriminación cotidiana, son algunas de esas temáticas). La estrategia compensatoria de generar algunos servicios de salud “amigables” fundamentalmente por parte de las organizaciones y colectivos sociales LGBTIQ y de algunos Estados no logra cerrar las enormes brechas presentes en estas poblaciones.

[...]

Finalmente, no se puede mirar a la población homosexual, bisexual y trans de nuestros países sin una mirada interseccional. Las personas LGBTIQ están atravesadas por otros ejes de desigualdad que las exponen a situaciones de discriminación particularmente complejas en esas intersecciones. Para mencionar algunas situaciones interseccionales particularmente relevantes frente a esta pandemia: las trabajadoras sexuales trans que -en contexto de legalidad o ilegalidad de su actividad- han quedado sin ingresos económicos; las personas homosexuales y trans con HIV sin confirmación de su status serológico o sin acceso a antirretrovirales; las personas LGBTIQ migrantes que muchas veces encuentran falta de apoyo de connacionales en países de acogida por la propia cultura homofóbica o incluso enfrentan riesgos de deportación por su status irregular, lo que les impide acceder a los servicios de salud básicos; las personas mayores homosexuales con menores redes de apoyo social que el resto de su generación (extremándose la soledad en hombres gays); las personas homosexuales y trans privadas de libertad sometidas a situaciones cotidianas de abuso; las personas LGBTIQ con discapacidad, como las personas sordas, con dificultades de acceso a la información; o los niños, niñas y adolescentes que por su sexualidad no esperada enfrentan violencia por parte de sus padres y familiares así como de sus comunidades.

Instrumentos clave en el marco jurídico Interamericano

Junto con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo 11) y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (artículos 26, sobre el desarrollo progresivo, y 29, sobre su interpretación a la luz de otros tratados internacionales), el Protocolo de San Salvador de 1988, sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (que en su artículo 10 se refiere al derecho a la salud) forma parte del marco básico para la construcción de una respuesta a la pandemia del coronavirus en base a los estándares de DDHH en la región²⁸.

²⁸ Los estándares interamericanos nos llevan a entender: el derecho a la salud en sentido amplio (vinculado, por ejemplo, a los derechos al trabajo y la vivienda); a la atención en salud basada en el consentimiento informado y en el acceso a la información; en el acceso a los servicios de salud en base a los principios de accesibilidad y disponibilidad; y, tomando las definiciones de la

Esto, en base al mencionado artículo del Protocolo, refiere a considerar a la salud como un bien público (numeral 2), para todos (numeral 2, literal b) y observando a los grupos sociales más vulnerables (numeral 2, literal f)²⁹.

[...]

El Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador -de forma oportuna a la luz de la pandemia del coronavirus- generó una propuesta de análisis de los indicadores de progreso -también del derecho a la salud- desde una mirada transversal LGBTIQ³⁰. Tanto para la sociedad civil como para los Estados Parte hoy es una herramienta relevante para que la respuesta frente a este desafío reafirme el principio básico de que nacemos libres e iguales en dignidad.

[...]

Recomendaciones: aspectos relevantes para la respuesta al Covid-19

[...]

En primer lugar, garantizar a las personas LGBTIQ información relevante, oportuna y pertinente. Es importante generar contenidos con información relevante -con perspectiva interseccional-, dando cuenta de desigualdades que agravan especialmente las situaciones de vulneración de derechos en personas LGBTIQ (mencionados más arriba). Muchas veces esta información no está disponible por la pervivencia de miradas heteronormativas en los medios masivos de comunicación.

En segundo lugar, junto con la información, generar estrategias de apoyo oportuno a las personas LGBTIQ a distancia. Una modalidad adecuada es la apertura de una línea telefónica para asesorar y orientar a las personas en relación a los recursos y servicios en base a un protocolo definido y articulado con instituciones públicas y organizaciones sociales. En tercer lugar, garantizar asistencia directa a las personas LGBTIQ -en particular personas trans- más vulneradas, garantizando el derecho a la alimentación y el derecho a la salud a través de la provisión de productos de higiene y alimenticios de forma directa o a través de transferencias monetarias. Del mismo modo, es importante promover la creación de redes de apoyo social junto con organizaciones y colectivos sociales, con especial atención a personas mayores, personas con VIH, personas trans, personas migrantes y niñas, niños y adolescentes LGBTIQ expuestos a situaciones de violencia intrafamiliar.

[...]

Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la responsabilidad estatal que deriva de la violación de este derecho.

²⁹ A su vez, la Carta Social de las Américas, de 2012, en su Capítulo 3, refiere a la respuesta a enfermedades infecciosas emergentes, y en su Capítulo 5, a la necesaria solidaridad y cooperación entre Estados. Ambos capítulos son referencias clave para la construcción de la respuesta a la pandemia del coronavirus.

³⁰ Elaborada para el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador por Juan Pablo Delgado y Andrés Scagliola.

Consideraciones para una respuesta inclusiva de las Personas Desplazadas Internas, Migrantes, Solicitantes de Asilo y Refugiados ante la pandemia Covid-19 en las Américas³¹

Breve Panorama en las Américas

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, para 2019 había un estimado de 272 millones de migrantes internacionales a nivel mundial, lo cual representaba un 3.5 % de la población mundial. Del total de la población migrante en las Américas había un estimado de 70.3 millones de migrantes internacionales, 58.6 millones de estos en Norteamérica y 11.7 millones en América Latina y el Caribe. A su vez, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) en los países de las Américas se registraban cerca de 8.1 millones de personas desplazadas internas, más de 1.3 millones de solicitantes de asilo, más de 643 mil personas refugiadas y en situación similar a la de los refugiados y 23.900 refugiados retornados para finales de 2018.

[...]

La migración como fenómeno multicausal conlleva a que en muchas ocasiones diversos factores de expulsión y atracción converjan al momento en que las personas toman la decisión de migrar, siendo las personas y grupos en situación de vulnerabilidad quienes tienen menor capacidad de mitigar o adaptarse a los efectos de los factores que subyacen a su decisión de migrar. Como consecuencia de la falta de canales regulares para que puedan migrar, un porcentaje significativo de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo y refugiados, en particular aquellos en situación de pobreza o de bajos ingresos, tienen que migrar en situación irregular, lo cual les expone a mayor vulnerabilidad en términos de discriminación, diversas formas de violencia, así como a medidas tendientes a su criminalización, tales como la detención migratoria y la deportación, y obstáculos en el acceso a salud, empleo, educación y justicia.

Dentro del contexto que ha generado la pandemia del COVID-19, personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que pueden estar privados de su libertad en centros de detención migratoria, confinados en campamentos o asentamientos ilegales, o vivir en áreas urbanas hacinadas con servicios de saneamiento deficientes y servicios de salud sobrecargados o inaccesibles. A su vez, los centros de atención a migrantes, albergues o centros de detención migratoria en los que se encuentran muchas de estas personas suelen encontrarse sobrepoblados, sin personal suficiente, y en muchos casos carecen de servicios de salud o protocolos que permitan atender adecuadamente a personas portadoras de COVID-19.

Al mismo tiempo, una de las grandes contribuciones de las personas migrantes y refugiadas en el marco de esta crisis tiene que ver con los trabajos que desempeñan y en los que tienen alto riesgo de contagiarse de COVID-19, mientras ayudan a responder a los múltiples efectos que está teniendo la pandemia y a que algunos servicios esenciales sigan funcionando para el resto de la

³¹ Elaborado por Álvaro Botero Navarro, Coordinador de la Unidad de Refugiados y Desplazamiento Forzado del Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA y Miembro y Relator del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

sociedad: médicos, enfermeras y enfermeros, científicos trabajando en el desarrollo de vacunas, trabajadores agrícolas, repartidores de servicios a domicilio y de mensajería, couriers, empacadores, entre otros, son algunos de los trabajos y servicios que las personas migrantes y refugiadas están realizando en medio de estos tiempos en los que los Estados han recurrido a diversas medidas de distanciamiento social para combatir el COVID-19.

Marco Jurídico: Los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas Internas, Migrantes, Solicitantes de Asilo y Refugiados en el Sistema Interamericano

El marco jurídico en el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, retornadas y deportadas se encuentra compuesto por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Adicionalmente, el 7 de diciembre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, bajo los auspicios de su Relatoría sobre Derechos de los Migrantes, adoptó los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, con la finalidad de orientar a los Estados Miembros de la OEA en sus deberes de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas independientemente de su nacionalidad o situación migratoria, incluidas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Además, estos Principios sirven de guía a las autoridades estatales en el desarrollo de legislación, reglamentación, decisiones administrativas, políticas públicas, prácticas, programas y jurisprudencia pertinente.

Dichos instrumentos internacionales también han sido informados por el Derecho Internacional de los Refugiados, que se encuentra conformado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984; el Derecho Internacional de los Apátridas, que incluye la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Recomendaciones

[...]

- Garantizar que las medidas que estén dirigidas a proteger el fin legítimo de la salud pública y que impliquen restricciones o limitaciones al derecho a la libre circulación se realicen de forma que sean acotadas temporalmente, tengan objetivos definidos, además de ser estrictamente necesarias y proporcionales al fin perseguido.
- Garantizar el derecho de toda persona regresar al país del cual es nacional. Esta obligación debe compatibilizarse con normas sanitarias internacionales y las directrices emitidas por las autoridades nacionales de salud, y abarca, según las condiciones de cada Estado, medidas de protección, acceso a información y asistencia. En adición, las medidas que dispongan los Estados para regresar a los

connacionales deben priorizar a las personas en situación de vulnerabilidad y garantizar su seguridad.

[...]

- Incluir dentro de los programas sociales que se adopten a las personas migrantes y en particular, aquellas que no tienen acceso a la protección social o a licencia por enfermedad remunerada, lo que incluiría que sean beneficiarias de bonos o ayudas económicas temporales, dentro del límite de las capacidades de los Estados.
- Evitar que las medidas de contención y reducción de la pandemia del COVID-19 se basen en justificaciones discriminatorias. Los Estados deben reconocer que incluso las políticas generales pueden tener efectos discriminatorios si tienen un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de vulnerabilidad.
- Incluir dentro de las medidas de recuperación económica a las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y sus comunidades de acogida, que también serán afectadas por el impacto económico del COVID-19, debido a la pérdida de ingresos, las limitaciones a la circulación, la reducción del acceso al empleo y medios de vida, la inflación y el aumento de los precios.

[...]

Prevención, contención y mitigación del Covid-19 en las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema³²

La situación de las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema y la importancia de una respuesta diferenciada

Para el año 2018, en las Américas había 185 millones de personas viviendo en situación de pobreza, equivalente aproximadamente al 30,1% de la población regional, de los cuales 66 millones, alrededor de 10,7% de la población regional, se encontraban en situación de pobreza extrema. Los datos publicados por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, advertían que para el año 2019 la tasa de pobreza a nivel regional aumentaría a 30,8%, y la pobreza extrema 11,5% respectivamente³³.

Pero la pobreza en la región afecta en particular a determinados grupos sociales, y esto ha sido constatado por varios estudios en los que se evidencia que la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema es mayor “entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas indígenas y la población afrodescendiente, entre otros grupos.”³⁴

³² Elaborado por Sara Mia Noguera, jefa de la Sección de Promoción de la Equidad, Departamento de Inclusión Social, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA.

³³ CEPAL, Panorama Social de América Latina 2019, p. 96. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.

³⁴ Por ejemplo, “la incidencia de la pobreza alcanza tasas superiores al 40% entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años, la población desocupada y las personas indígenas”. Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2019, p. 18.

Marco Jurídico Interamericano

En el sistema jurídico interamericano existen varios instrumentos que establecen la obligación de los Estados de garantizar derechos que están directamente relacionados con la superación de la pobreza. Algunos de los más importantes son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que contiene una serie de derechos que guardan estrecha relación con la superación de la pobreza; la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que señala la indivisibilidad entre los derechos económicos, sociales, y culturales y los derechos civiles y políticos, y su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” de 1988, que garantiza derechos estrechamente vinculados a la superación de la pobreza, tales como el derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación, a la educación, al medio ambiente sano y a los beneficios de la cultura.

[...]

Además de estos instrumentos, tanto la CIDH, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado estándares y jurisprudencia sobre las personas en situación de pobreza y pobreza extrema y el ejercicio de derechos humanos fundamentales como el derecho a la salud. En el marco del sistema de Peticiones y Casos Individuales, “tanto la Comisión, cómo la Corte han observado como la situación de pobreza, marginación y exclusión pueden ser causas que faciliten las violaciones de derechos humanos, como constituir un agravante a las violaciones de derechos humanos, o una consecuencia de estas violaciones.”³⁵

Justificación: ¿por qué es importante tomarles en cuenta en las respuestas ante la pandemia?

Si bien es cierto que la enfermedad causada por el nuevo Coronavirus (COVID-19) representa una amenaza para toda la población a nivel mundial, las acciones gubernamentales en respuesta a la pandemia deben tener en cuenta la situación de particular vulnerabilidad en la que se encuentran las personas viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema. Un ejemplo claro de esto se evidencia cuando pensamos en las dificultades particulares que tienen las personas más pobres para implementar las recomendaciones básicas destinadas a prevenir el contagio del virus, tales como: lavarse las manos utilizando jabón con regularidad, el distanciamiento social, y permanecer en casa, aislando a miembros de la familia que presentan síntomas del COVID-19, o aquellos que han estado en contacto con personas que tienen el virus.

Estas medidas básicas son prácticamente imposibles de cumplir para personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, si tenemos en cuenta que aproximadamente un 25.7 % de la población en la región no tiene acceso a agua potable³⁶, 37.6% habita en viviendas sin

³⁵ CIDH, Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>.

³⁶ OMS y UNICEF, Programa Conjunto de Monitoreo de Agua y Saneamiento.

desagüe³⁷, y datos disponibles en algunos países de la región muestran que el hacinamiento³⁸ es un problema frecuente en los hogares más pobres³⁹.

Medidas de distanciamiento social como “la cuarentena”, necesarias para contener la pandemia, traen consecuencias inesperadas, como la pérdida de trabajo o empleo, que pueden ser particularmente devastadoras para personas que se encuentran en una situación económica vulnerable, porque éstas generalmente no tienen ahorros, ni cuentan con redes básicas de protección, como seguro de desempleo, pensiones, seguro médico, entre otros⁴⁰. Es importante tener en cuenta que datos de la CEPAL entre 2014-2018 muestran que el ingreso laboral, incluidos salarios e ingresos del trabajo independiente, fue el factor que más incidió en las variaciones de las tasas de pobreza en este periodo. Así, por ejemplo, “en Brasil, país que experimentó un aumento en la pobreza, la baja de los ingresos laborales fue el factor que más incidió en la contracción de los ingresos de los hogares de bajos recursos”⁴¹.

Recomendaciones sobre aspectos relevantes a tomar en cuenta para respuestas ante la pandemia del Covid-19

- Es fundamental que se garantice a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, el acceso gratuito a pruebas del COVID-19. Se debe también brindar asistencia médica gratuita y tratamiento a las personas que han contraído el virus. Para esto podría considerarse la apertura de puestos de salud móviles donde se puedan hacer pruebas de COVID-19 y brindar atención médica primaria.
- En zonas urbanas podría considerarse la activación de sistemas de atención primaria de visita a hogares, a través de los cuales se despliega a un profesional de la salud (médico/a o enfermera) acompañado de una trabajador/trabajadora social que visitan a las familias que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad para identificar, no sólo las condiciones de salud de las personas que integran la familia, sino también verificar las condiciones del hogar y la, disponibilidad de elementos de higienización (jabón, agua potable, entre otros). Estas visitas también podrían ser clave para identificar casos de violencia doméstica que ya varios organismos han advertido podrían intensificarse por las medidas restrictivas adoptadas para luchar contra el COVID-19 (ver sección: Mujeres, Igualdad de Género y COVID-19 de esta Guía)

[...]

- Se debe considerar la puesta en marcha de programas de asistencia psicosocial orientados a dar herramientas para que las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad puedan sobreponerse a las consecuencias psicológicas

³⁷ Cifra disponible en: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish>.

³⁸ En América Latina generalmente se mide el hacinamiento en base a la relación entre el número de personas y el número de cuartos disponibles (o potencialmente utilizables) para dormir en una vivienda. Fuente: <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2017-05-pablo-villatoro.pdf>.

³⁹ BID, Vivienda ¿Qué Viene? de pensar la Unidad a Construir la Ciudad, p. 79. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qué_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf.

⁴⁰ En 2017, a nivel regional, solo un 23,8% de las personas económicamente activas de estratos bajos eran afiliadas o contribuyentes a algún sistema de pensiones. Véase CEPAL, Panorama Social de América Latina, p. 78.

⁴¹ CEPAL, Panorama Social de América Latina, p. 115.

más comunes de la pandemia: duelo por la pérdida de familiares, ansiedad, estrés, depresión, entre otros.

- Teniendo en cuenta que, principalmente en los hogares de bajos ingresos las mujeres realizan trabajo doméstico no remunerado, incluyendo el cuidado de las personas dependientes (niños y niñas, personas enfermas, personas mayores, personas con discapacidad, entre otros), esta crisis de salud resalta la necesidad de que se avance en desarrollar o extender los sistemas nacionales de cuidado y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Esto además es clave para reforzar la base de ingresos laborales de las familias y aumentar la resiliencia ante episodios coyunturales, tales como las pandemias, y la pérdida del empleo de algún miembro de la familia. En el más largo plazo, esto también es clave para facilitar la movilidad social y económica.

[...]

Infancia, Educación y Asistencia social en tiempos del Covid-19⁴²

La educación y alimentación de niñas, niños, y adolescentes en el contexto de aislamiento sanitario

La “cuarentena” que se ha dictado en buena parte de los países golpeados por el COVID-19 ha hecho que las familias deban recluirse y adoptar nuevas formas de convivencia y de vinculación con el entorno social. Si bien la modalidad de formación a distancia a través medios digitales constituye una práctica cada vez más frecuente, la misma sólo está disponible en sociedades con alto desarrollo tecnológico, que cuentan con instituciones educativas de avanzada, aunque generalmente de carácter privado, y, en la mayor parte de los casos, accesible a una minoría social que dispone de altos recursos.

[...]

Por último, es relevante identificar algunas vulnerabilidades que atraviesan a todas las infancias y adolescencia, en tiempos de cuarentena y medidas preventivas de aislamiento social. Una de las principales necesidades que tienen NN y A es socializar con grupos de pares, y realizar deportes, actividad física, y jugar. Ambas cuestiones constituyen derechos de niñas, niños y adolescentes. Una referencia de gran influencia a nivel internacional es el U.S. Department of Health and Human Services, acerca de las Physical Activity Guidelines for Americans (2008). En estas guías, y en el apartado referido a NN y A, la recomendación refiere a la realización de 60 o más minutos de actividad física diaria. La falta de actividad física y la imposibilidad de sociabilizar con grupos de pares en actividades presenciales pueden afectar la salud física (sobrepeso, obesidad, trastornos del sistema inmune, etc.), emocional (ansiedad, depresión, alteración del estado de ánimo, etc.) e intelectual (falta de atención, trastornos del sueño, etc.) de NN y A.

[...]

⁴² Elaborado por Agustín Salvia, Investigador del CONICET, director del ODSA-UCA y Experto del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, y Ianina Tuñón, Investigadora Responsable del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia del ODSA-UCA. Con colaboración de Enzo Rave, Asistente de Investigación con sede en el ODSA-UCA.

Marco normativo y protección jurídica de la niñez

El desarrollo humano y social de la infancia se encuentra garantizado por derechos que emergen de múltiples instrumentos normativos a nivel internacional, generados bajo consenso multilateral, partiendo de aquellos que se consolidaron como marcos universales y generales para la protección de los Derechos Humanos, como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (ONU, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en su artículo VII dispone que toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) protege los Derechos del Niño a través del artículo 19 que establece que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y el Estado.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 1988) en su artículo 16 ratifica lo establecido por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en lo relativo a Derecho de la Niñez y agrega que (...) todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo

[...]

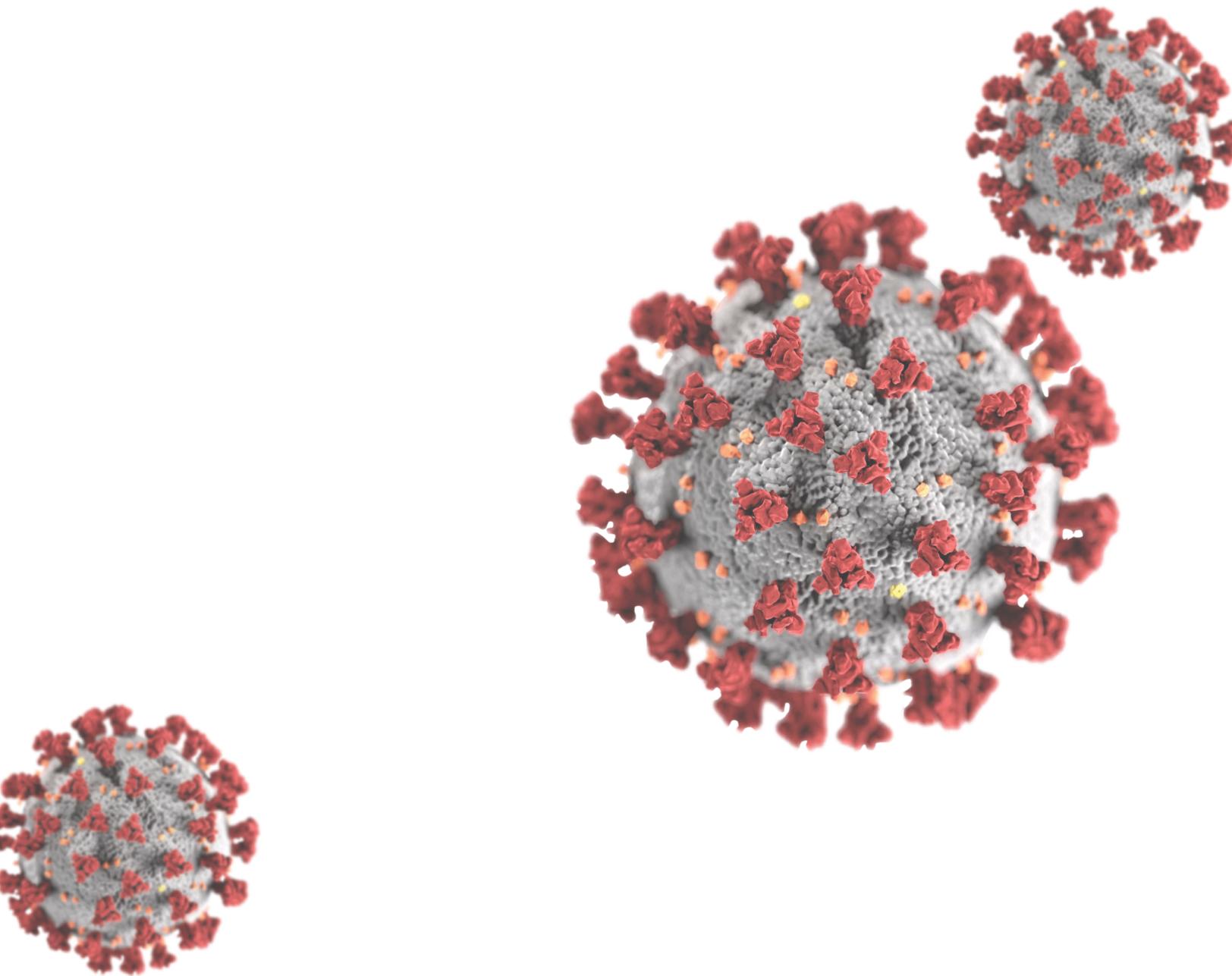
Recomendaciones a los Estados en sus respuestas a la pandemia del covid-19 teniendo en consideración a los NN y A

[...]

- Asimismo, se propone realizar entregas de raciones de alimentos de emergencia a nivel de las comunidades y territorios más vulnerables, en coordinación con organismos autorizados por los Gobiernos o la cooperación internacional.
- Redistribución de los alimentos de los programas de alimentación escolar mediante donaciones a entidades encargadas de dar asistencia alimentaria (como bancos de alimentos, organizaciones sociales, iglesias, clubes de barrio, etc) durante la fase de respuesta a la emergencia.
- Incrementar la asignación económica de los programas de protección social (como los de transferencias de ingresos) en un monto correspondiente al costo de las raciones de alimentos entregadas por los programas de alimentación escolar.
- Exoneración de impuestos a alimentos de primera necesidad para familias con hijos en edad escolar, especialmente para trabajadores de los sectores económicos más afectados.

Es importante asimismo considerar las múltiples vulnerabilidades a las que pueden verse sometidas las infancias en el espacio de la explotación doméstica (cuidado de enfermos, adultos mayores, entre otros), y la violencia intrafamiliar exacerbada por el hacinamiento y las tensiones particulares de una profundización de las carencias en un contexto en el que los adultos proveedores tienen menos trabajo e ingresos. Se recomienda activar las campañas de concientización y publicitación de los números telefónicos de denuncia y solicitud de ayuda vinculados a situaciones de abuso, violencia, y explotación de NNy A, e infancias en situación de calle.

[...]



CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO, CJP, es una revista académica semestral del Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos, ICEJP-UPOLI. CJP es un espacio abierto y plural en el que convergen las voces de actoras y actores del Estado, la sociedad civil organizada y la academia nacional y regional, mediante la publicación de los trabajos que estos actores nos envían.

Incorporado en:

latindex

LatinREV

BASE
BIBLIOTECA ACADÉMICA DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

ROAD

MIAR

DRJI

Google
Scholar

C.I.R.C.
Econometrics

ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES