

Enfoque de género aplicado al servicio consular como una apuesta de la política exterior feminista



POR Ana María Rivero Santos

Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, Encargada de Funciones Consulares en la Embajada de Colombia en Israel. Es politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Desarrollo Sostenible Territorial de la Universidad Católica de Lovaina-KULeuven, la Universidad Panteón Sorbona París 1 y la Universidad de Padua. Tiene experiencia en investigación y publicaciones sobre política exterior, ambiental y alimentaria.

El feminismo aplicado a la acción pública implica repensar las formas, los medios y los fines del ejercicio del Estado. Para efectos de la política exterior y migratoria, que definen los parámetros del servicio consular, el reto no es menor. A través del enfoque de género, se han hecho apuestas para una intervención estatal más incluyente y accesible que mejore las condiciones de las mujeres y otros grupos en vulnerabilidad a nivel global. Este escrito aborda la política exterior feminista

a través de la aplicación del enfoque de género en la acción consular, por medio de la identificación de puntos comunes y lineamientos aplicables a Colombia, a partir de la revisión de algunos estudios de caso, literatura sobre la materia y la experiencia de la autora en el ejercicio de la función consular.

La política exterior y el feminismo

En los últimos años diversos países han decidido alinear sus políticas exteriores

con los preceptos del feminismo. Si bien los enfoques de política exterior y del feminismo son diversos y hay una multiplicidad de definiciones, una política exterior feminista es una apuesta ética que parte del reconocimiento de desigualdades entre hombres y mujeres y que plantea medidas para contrarrestar la exclusión y las brechas, promoviendo acciones positivas de visibilidad y reivindicación y la participación en espacios decisorios a nivel nacional e internacional.

Siguiendo a Arco Escriche (2022), en la práctica los países pioneros de la política exterior feminista han tenido aproximaciones, interpretaciones y alcances variados, algunos más enfocados en la relación entre mujer, paz y seguridad y otros en la cooperación internacional o atentos a los temas de mujer y género, pero abarcando otros sujetos en vulnerabilidad bajo el concepto de interseccionalidad (personas LGBTI, minorías étnicas, población migrante, etc.). No obstante, habiendo revisado los casos de estudio de Suecia, Canadá, Francia, Luxemburgo, México y España, según Arco Escriche hay varios elementos en común en la aplicación de la política exterior feminista:

Primero, la inclusión de la transversalidad de género (gender mainstreaming) en las diferentes áreas de la política exterior, de forma más o menos comprensiva; segundo, la participación de las mujeres en la política exterior, tanto en los propios ministerios como en las relaciones bilaterales y multilaterales de los estados; tercero, el empoderamiento económico de las mujeres; y, por

último, la promoción de los derechos de las mujeres y la lucha contra su discriminación y la violencia de género, especialmente en la agenda multilateral. (p. 1)

El servicio consular, como componente esencial de la política exterior y migratoria de un país, también es objeto de aplicación de preceptos feministas y la transversalidad de género permite incorporar las perspectivas, las necesidades y los derechos de las mujeres en su desarrollo e implementación. Asimismo, el examen de la participación de las mujeres en la prestación del servicio consular devela su incidencia y su rol en la toma de decisiones a nivel institucional y las brechas y limitaciones existentes.

Aplicación del enfoque de género en la prestación del servicio consular

De acuerdo con ONU Mujeres, el enfoque de género o la transversalidad de género implica

[...] evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una manera de hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad. (UN Women, 2022)

En este sentido, un servicio consular

con perspectiva de género implicaría un ejercicio de análisis que incluya el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas y lineamientos que rigen la función consular y de las actividades consulares propiamente dichas, para identificar factores, intra y extrainstitucionales, que limitan el acceso y beneficio por parte de mujeres y sujetos en vulnerabilidad. Asimismo, ello pasa por identificar aquellos aspectos del ejercicio consular en los que se requiere un tratamiento diferenciado para mujeres y sujetos en vulnerabilidad, con el fin de subsanar situaciones prevalentes de exclusión o discriminación.

La oficina de transversalización de género de la ciudad de Viena (City of Viena, s.f.) identifica cinco principios para todas las actividades de incorporación de la perspectiva de género y las medidas de implementación:

1. Lenguaje sensible al género, aplicado a todas las comunicaciones oficiales y los intercambios verbales y escritos con el público.
2. Recopilación y análisis de datos específicos de género, además de edad, origen étnico, ingresos y nivel educativo. Las estadísticas sensibles al género debe ser la línea base para las decisiones.
3. Igualdad de acceso y utilización de los servicios y productos, identificando las necesidades y dificultades particulares que pueden enfrentar las mujeres y otras personas y grupos vulnerables, incluyendo posibles barreras informativas y materiales.
4. Las mujeres y los hombres deben

estar igualmente involucrados en la toma de decisiones, no solo a nivel institucional, sino en las actividades con los destinatarios de las políticas, en el diseño de grupos de trabajo y comisiones, en la organización de eventos y e la designación de voceros.

5. La búsqueda de la igualdad de género debe estar integrada en los procesos de dirección y monitoreo, incluyendo la gestión de la calidad y la elaboración de presupuestos, entre otros. Las metas, las estrategias y las medidas deben definirse en función de la igualdad y los objetivos alcanzados deben desglosarse por género.

Algunos de los países que ya han diseñado propuestas u hojas de ruta para la aplicación de la política exterior feminista han identificado medidas para implementar el enfoque de género en la prestación del servicio consular. A pesar de que los estudios de caso de políticas exteriores feministas se enfocan principalmente en intervención en foros multilaterales, sobre todo en discusiones sobre mujer, género y seguridad, y en la cooperación internacional, en algunos de los instrumentos de política existen referencias explícitas a hacer efectivo el enfoque de género en el servicio consular. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

- En el caso de la política exterior feminista de Suecia, se identifica el enfoque en sujetos prioritarios que incluyen mujeres, niños y niñas y adolescentes para efectos de la atención consular. Desde esta perspectiva, se ha priorizado la

atención consular para personas que son víctima de violencia intrafamiliar u objeto de matrimonio forzado, retención forzada en el exterior o mutilación genital. Con este fin, se ha destinado inversión por más de 10 millones de coronas suecas entre 2018 y 2020, enfocada en educación, sensibilización y actividades de cooperación (Ministry for Foreign Affairs of Sweden, 2021).

- La política exterior feminista de España contempla para el servicio consular la aplicación del Protocolo de Actuación tripartito para la atención a mujeres españolas víctimas de violencia de género en el exterior del año 2015. La aplicación del Protocolo se realiza a través de planes anuales diseñados desde la oficina de la Coordinadora para la Violencia contra la Mujer en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El plan anual para 2021 incluyó medidas como la elaboración de herramientas de trabajo para profesionalizar, sistematizar, coordinar y facilitar la asistencia a las víctimas y la divulgación del protocolo en el público español en general (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021).
- En la política exterior feminista de México aplicada al servicio consular se incluye la elaboración y aplicación de instrumentos como el protocolo para la atención consular de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; el protocolo de atención consular para personas víctimas de violencia basada en el género; el protocolo de atención

consular para víctimas mexicanas de trata de personas y las ventanillas de atención consular a la mujer (Ministerio de Relaciones Exteriores de México, 2022).

Desde la perspectiva multilateral, se ha abordado el enfoque de género en la prestación de servicios consulares como un componente de la política migratoria. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, también conocido como Pacto Mundial sobre Migración (Global Compact for Migration), incluye objetivos que, a pesar de no tener carácter vinculante, son un punto de referencia para los marcos regulatorios y de política sobre la materia. En la guía para una implementación con enfoque de género del Pacto Mundial para la Migración (UN WOMEN, 2021) se hace referencia a un objetivo que apunta a la protección, asistencia y cooperación consular a lo largo del ciclo migratorio. En este ejercicio se identifican las siguientes medidas o metas:

- Información clara y con perspectiva de género, en formatos accesibles para personas con discapacidad, sobre los servicios consulares disponibles en todas las etapas de la migración, incluso mediante la provisión de líneas directas gratuitas.
- Asociaciones entre consulados y organizaciones no gubernamentales, en particular organizaciones de mujeres, de migrantes y de trabajadores, para compartir información y facilitar la colaboración.
- Acuerdos bilaterales o regionales

sensibles al género sobre asistencia consular que especifican cómo se apoyará a las mujeres migrantes.

- Personal diplomático y consular capacitado y supervisado que protege los derechos de las mujeres y niñas migrantes en el extranjero, lo que incluye identificar, proteger y asistir a posibles víctimas de trauma, de la trata, sobrevivientes de violencia sexual y de género y/o explotación laboral, y proporcionar asistencia a las mujeres detenidas o a punto de ser devueltas.
- Servicios de apoyo consular para mujeres y niñas migrantes, incluida la provisión oportuna de intérpretes, atención médica, asesoramiento, asistencia jurídica y refugio cuando sea necesario.
- Información consular en formatos accesibles, incluso para personas con discapacidad, sobre derechos, obligaciones, normas y costumbres en los países de tránsito y destino,

incluida información sobre los cursos de acción, si una mujer migrante, independientemente de su estatus migratorio, ha sido víctima de un delito.

- Covid-19: prestación de asistencia consular a mujeres y niñas migrantes que se encuentran varadas en países de destino o tránsito e información sobre retorno y repatriación segura y digna y/u opciones de regularización en el país de destino.

De acuerdo con los elementos enunciados, recogiendo las experiencias individuales de algunos países y las medidas sugeridas desde el Pacto Global, y con base en la reflexión personal de la autora, se identifican algunos lineamientos para la aplicación del enfoque de género al servicio consular, desde la perspectiva de la política exterior feminista:

- Establecimiento de mecanismos para la priorización de atención consular en casos de personas en vulnerabilidad, como las ventanillas



Sesión de cierre a los conversatorios de sensibilización sobre violencia de género en un contexto migratorio, 25 de noviembre de 2022.
Foto: Consulado de Colombia en Bruselas.

de atención prioritaria.

- Identificación de la población en condición de vulnerabilidad de acuerdo con las características de la circunscripción y de la diáspora, por ejemplo, población estudiantil, población trabajadora, personas en situación de irregularidad migratoria, etc.
- Habilitación de mecanismos de comunicación y atención inmediata en caso de emergencia para mujeres y personas en vulnerabilidad.
- Formación y capacitación del personal consular en aplicación del enfoque de género.
- Aplicación de un instrumento de política pública con lineamientos generales para la atención a la violencia de género en los consulados en el exterior y guías o rutas de acción adaptadas a las particularidades de cada circunscripción.
- Articulación y armonización con los instrumentos de política existentes para abordar la violencia de género, la trata de personas, el tráfico de migrantes y la asistencia consular en general (personas privadas de la libertad, emergencias y desastres, repatriación y atención a menores de edad, etc.) desde una perspectiva de género.
- Prestación de asesoría psicosocial, jurídica y servicios de interpretación para mujeres y sujetos en vulnerabilidad, de acuerdo con los marcos institucionales y regulatorios del estado receptor.
- Alianzas con organizaciones de

mujeres y entidades sin ánimo de lucro con trabajo en asuntos de género, incluyendo aquellas dedicadas a atender víctimas de violencia de género y sexual, trata de personas, entre otras.

- Articulación con las oficinas de servicios sociales o equivalente en la circunscripción a nivel nacional y territorial en las principales áreas de concentración de población migrante.
- Elaboración y difusión de bases de datos con líneas directas y medios de contacto de organizaciones estatales y de la sociedad civil, del orden nacional, territorial y local, para la atención de mujeres y personas en vulnerabilidad.
- Presencia de mujeres como prestadoras del servicio consular y particularmente para situación de asistencia en casos de violencia de género, sexual y trata de personas.
- Vinculación de organizaciones de mujeres y mujeres líderes en la preparación de actividades para la comunidad residente.
- Puesta en marcha de políticas de tolerancia cero al acoso sexual en el Ministerio de Relaciones Exteriores, canales de denuncia y protocolos de acompañamiento para víctimas de acoso sexual, en especial para funcionarias en el servicio exterior.

Las mujeres y la prestación del servicio consular en el caso colombiano

Un enfoque feminista de la política exterior también se preocupa por la

participación de las mujeres en cuanto lideresas y tomadoras de decisión. Por eso, además de la aplicación del enfoque de género, vale la pena revisar la participación de las mujeres en la ejecución del servicio consular. De acuerdo con la información recopilada por el portal Diplomacia Abierta (Castrillón-Kerrigan, 2023), con datos actualizados hasta el 21 de marzo de 2023, de 108 cónsules y encargados de funciones consulares colombianos nombrados en propiedad en el exterior, 36 son mujeres, lo cual equivale al 33,33% de los nombramientos. De los cuatro consulados generales centrales, que corresponden a las circunscripciones con mayor número de colombianos residentes, solamente uno está a cargo de una mujer. De los 37 cónsules generales nombrados en propiedad en el exterior, 14 son mujeres.

La brecha en el acceso a cargos de cónsul y jefe de oficina consular para las mujeres es semejante a la existente para los cargos de embajador¹, lo cual evidencia que aún estamos lejos de alcanzar la paridad de género en el servicio exterior. Si bien se desconoce con exactitud la distribución de solicitudes de asistencia consular entre hombres y mujeres, existen elementos para pensar que la mayor parte de las solicitudes de asistencia en el exterior pueden provenir de mujeres², quienes en ocasiones están en situación de doble vulnerabilidad por su condición de mujeres migrantes. Este es otro elemento que refuerza la necesidad de alcanzar la paridad entre hombres y mujeres en la conducción del servicio consular en el exterior.

Reflexiones sobre al caso colombiano

Si bien se identifican algunos avances en la incorporación del enfoque de género en el servicio consular colombiano, como la elaboración de Rutas de Atención para mujeres víctimas de violencia de género en algunas oficinas consulares y la adopción del instructivo DP-IN-22, titulado “Asistencia a connacionales en situaciones de violencia intrafamiliar”, que explícitamente hace referencia a la necesidad de aplicar el enfoque de género, aún existe un amplio margen de mejora para la prestación de un servicio inclusivo, incluyente y accesible para las y los connacionales en el exterior. Con el fin de avanzar en tal propósito, se identifican los principales retos y algunas recomendaciones para el caso colombiano:

- Suficiencia de personal: en ocasiones, las oficinas consulares no cuentan con personal suficiente para adelantar las actividades de divulgación y articulación institucional necesarias para la adecuada asistencia consular relacionada con género. Si bien la asignación de personal de apoyo a través de la figura del asistente social se rigió por los principios de austeridad y uso racional del gasto, se sugiere que se consideren excepciones en circunscripciones donde, debido a las condiciones particulares de la diáspora, se registran altos números de asistencias consulares.
- Creación de un escritorio en la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, dedicado a coordinar la aplicación de los instrumentos en materia de género, para compilar estadísticas

e identificación de tendencias y de casos de violencia de género y acompañamiento a casos de asistencia consular relacionados con género.

- Sensibilización y capacitación de todo el personal consular sobre aplicación del enfoque de género, especialmente en gestión de asistencias consulares sobre violencia de género.
- Elaboración, publicación, difusión y actualización de las Rutas de Atención para mujeres víctimas de violencia en el exterior, incluyendo la información de las líneas directas tanto del consulado como de las instituciones del gobierno receptor, policía, refugios y organizaciones dedicadas a la prevención y atención, e identificando la población particularmente vulnerable según sus características (mujeres privadas de la libertad, trabajadoras migrantes, etc.).
- Incorporación de las Rutas de Atención para mujeres víctimas de violencia en el exterior en las Guías del Migrante para cada circunscripción.
- Acceso por parte de los agentes consulares a cifras de estadísticas del Sistema de Atención a Trámites Consulares (Sitac) discriminadas por género, particularmente en lo relativo a nivel de escolaridad, ocupación, estado civil y lugar de residencia.
- Campañas de carácter permanente para la actualización del registro consular por parte de toda la población residente, con énfasis en mujeres y personas en vulnerabilidad.

- Priorización e incentivos para que las mujeres migrantes de la circunscripción se vinculen en iniciativas consulares relacionadas con emprendimiento, empleabilidad, salud, educación, entre otros temas.
- Cierre de la brecha de género en el servicio exterior a través de nombramientos de mujeres como jefes de oficinas consulares.

La implementación de medidas orientadas a cerrar la brecha de género en el servicio exterior permitirá avanzar hacia la consolidación de una política exterior feminista en Colombia. Este esfuerzo debe provenir de todos los niveles de la administración, por la necesidad de lineamientos generales en la formulación de las políticas y asignación de los recursos, en especial por parte de los agentes consulares, quienes son, en últimas, los que tienen contacto directo con las mujeres y personas en vulnerabilidad en las diferentes circunscripciones en las que ejercen su función. 🌐

Notas

1. Con corte al 21 de marzo de 2023, se observa que, de los 50 embajadores nombrados en propiedad en el exterior, 16 son mujeres, lo cual equivale al 32% de los nombramientos.
2. En la sección consular de Colombia en Tel Aviv, las mujeres adelantan en promedio el 60,6 % del total de las solicitudes de asistencia.

Referencias

- Arco Escriche, I. (2022). Las políticas exteriores feministas: más allá del discurso. *Cidob. Notes Internacionals*, 269, marzo. <https://acortar.link/Vo6BCy>
- Castrillón-Kerrigan, D. (2023). Rastreador de cónsules y Encargados de Funciones Consulares. *Diplomacia Abierta*. Consultado el 9 de abril de 2023. <https://acortar.link/VNTt1v>
- City of Viena (s.f.). The five principles of gender mainstreaming. <https://acortar.link/jKerga>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021). *Política Exterior Feminista: Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española*. <https://acortar.link/nq72As>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de México (2022). *La política exterior feminista del Gobierno de México*. <https://acortar.link/4TJkTO>
- Ministry for Foreign Affairs of Sweden (2021). *Handbook Sweden's feminist foreign policy*. <https://acortar.link/TO7sAO>
- UN Women (2021). *Policies and practice: A guide to gender responsive implementation of the global compact for migration*. <https://acortar.link/JJeGGL>
- UN Women (2022). *Glossary: Gender and technology*. <https://acortar.link/CsmILS>