

DOCUMENTO DE DEBATE

RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y OPOSICIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: Desafíos actuales para las políticas feministas



Núm. 35, junio de 2020

CONNOR ROGGE BAND Y ANDREA KRIZSÁN

DOCUMENTO DE APOYO ELABORADO PARA LA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTO ORGANIZADA
CON OCASIÓN DEL 25º ANIVERSARIO DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING, PARA INFORMAR
A LA 64ª SESIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER

La Sección de Investigación y Datos dirige la serie de documentos de debate de ONU Mujeres. En la serie se presentan distintos estudios encomendados a reconocidos investigadores de diferentes contextos nacionales y regionales como documentos de apoyo para las publicaciones. Cada documento de debate se somete a un proceso de examen externo y anónimo por pares antes de publicarse en esta serie.

© 2022 ONU Mujeres. Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autoras y no representan necesariamente los puntos de vista de ONU Mujeres, de las Naciones Unidas ni de ninguna de sus organizaciones afiliadas.

Producido por la Sección de Investigación y Datos
Traducción de Solene Pradat-Paz y Constanza Tabbush
Editora en español: Constanza Tabbush

DOCUMENTO DE DEBATE

RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y OPOSICIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: Desafíos actuales para las políticas feministas



No. 35, junio de 2020

CONNY ROGGEBAND Y ANDREA KRIZSÁN

DOCUMENTO DE APOYO ELABORADO PARA LA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTO ORGANIZADA
CON OCASIÓN DEL 25º ANIVERSARIO DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING, PARA INFORMAR
A LA 64ª SESIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER



ÍNDICE

RESUMEN	iii
---------	-----

1. INTRODUCCIÓN	1
-----------------	---

2. LA CRECIENTE OPOSICIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: ACTORES Y ESTRATEGIAS	4
--	---

3. DEMOCRACIAS FRÁGILES Y MÁS GOBIERNOS ANTIDEMOCRÁTICOS Y ANTIGUALDAD DE GÉNERO	8
--	---

4. IMPACTO DE LA CRECIENTE OPOSICIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS MOVIMIENTOS: UN ENFOQUE TRIÁDICO	11
---	----

4.1 De arriba hacia abajo: Respuestas del Estado a los movimientos	14
--	----

4.2 De abajo hacia arriba: Las respuestas de los movimientos de mujeres a estas reconfiguraciones	20
---	----

4.3 Interacciones entre los movimientos a favor y en contra los derechos de las mujeres	27
---	----

5. IMPACTO DE LA CRECIENTE OPOSICIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
--	----

5.1 Deslegitimación discursiva de las políticas de igualdad de género	31
---	----

5.2 Desmantelamiento y reencuadre de las políticas	31
--	----

5.3 Debilitamiento de los mecanismos de implementación	34
--	----

5.4 Erosión de los mecanismos de participación y rendición de cuentas	34
---	----

5.5 Tendencias y estrategias de desmantelamiento	36
--	----

6. CONCLUSIONES	38
-----------------	----

BIBLIOGRAFÍA	42
--------------	----

RESUMEN

A lo largo y ancho de Europa y las Américas, han surgido tendencias de desdemocratización junto con una oposición a la igualdad de género y amenazas a los logros en materia de políticas de igualdad de género. Sin embargo, la desdemocratización pocas veces ha sido sometida a un análisis desde una perspectiva de igualdad de género y, hasta ahora, los esfuerzos para examinar sistemáticamente las implicaciones para la democracia y la representación inclusivas de los intereses de género se dan de forma fragmentada. Tanto el declive de las políticas de género y de los compromisos de los Estados con la igualdad de género como las nuevas formas de compromiso feminista frente a gobiernos y públicos hostiles también plantean nuevos desafíos

para la literatura sobre género y política. En este trabajo, proponemos un marco conceptual para discutir estas dos esferas interrelacionadas: el declive de las políticas de igualdad de género y el espacio político emergente para las respuestas feministas a dicho declive. Ilustramos este marco con observaciones empíricas realizadas en tres países de Europa central y oriental, a saber: Croacia, Hungría y Polonia. Con ello aspiramos a contribuir a una comprensión de los aspectos de género del proceso de desdemocratización y el funcionamiento de las democracias conservadoras.

SUMMARY

Trends of de-democratization across Europe and the Americas have emerged along with opposition to gender equality and threats to previous gender equality policy achievements. Yet, de-democratization is rarely analysed through the lens of gender equality and, so far, efforts to systematically examine the implications for inclusive democracy and the representation of gender interests are fragmented. Backsliding on gender policies and on state commitments to gender equality, and new forms of feminist engagement with hostile governments and audiences, also raise new challenges to the literature on gender and politics. In this paper, we propose a

conceptual framework to discuss these two interrelated realms: backsliding on gender equality policies and the emerging political space for feminist responses to this backsliding. We illustrate our framework with empirical observations from three Central and Eastern European countries: Croatia, Hungary and Poland. We aim to contribute to an understanding of the gendered aspects of de-democratization and the functioning of illiberal democracies.

RÉSUMÉ

Les tendances à la « dé-démocratisation » (le recul de la démocratisation) à l'oeuvre en Europe et dans les Amériques ont convergé avec la montée de l'opposition à l'égalité des sexes et des tentatives de sabotage des victoires enregistrées par les politiques en faveur de l'égalité des sexes. Pourtant, la « dé-démocratisation » est rarement analysée à travers le prisme de l'égalité des sexes et, à ce jour, les efforts déployés pour examiner de manière systématique ses répercussions sur la démocratie inclusive et la représentation des intérêts genrés sont fragmentaires. Le recul des politiques en faveur de l'égalité des sexes et des engagements contractés par les États pour garantir l'égalité des sexes et les nouvelles formes d'engagement féministe face à des gouvernements

et des audiences hostiles font également apparaître de nouveaux défis pour la littérature sur le genre et la politique. Dans ce document, nous proposons d'élaborer un cadre conceptuel permettant de débattre de ces deux volets interdépendants : le recul des politiques en faveur de l'égalité des sexes et l'émergence d'un espace politique pour apporter des réponses féministes face à ces reculs. Nous illustrons notre cadre avec des observations empiriques provenant de trois pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est : la Croatie, la Hongrie et la Pologne. Nous voulons contribuer à améliorer la compréhension des aspects genrés de la « dé-démocratisation » et du fonctionnement des démocraties non libérales.

1.

INTRODUCCIÓN¹

Las feministas celebraron ampliamente la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres de 1995 en virtud de sus compromisos globales progresistas. Sin embargo, los avances logrados con tanto esfuerzo en materia de derechos de las mujeres son actualmente objeto de ataques en ámbitos tan diversos como la participación política, el mercado de trabajo, el trabajo de cuidados y la violencia contra las mujeres. En toda Europa y América han tenido lugar retrocesos y tendencias de desdemocratización que comenzaron principalmente durante la crisis económica y financiera de 2008. Observamos una oposición articulada contra la igualdad de género y amenazas a los logros previos en materia de políticas de igualdad. Los derechos de las mujeres son particularmente vulnerables en las democracias frágiles o incipientes, en las cuales esos derechos se han consagrado más recientemente y en las que el espacio para que la sociedad civil los defienda es limitado e incluso se está reduciendo.² Aunque se ha prestado una atención considerable a estos retrocesos democráticos,³ hay una sorprendente falta de investigación sobre sus aspectos y consecuencias en relación con las cuestiones de género.

En este documento proponemos un marco conceptual para analizar y sacar a la luz las consecuencias de estos procesos para la democracia inclusiva. La calidad de la democracia puede evaluarse por el grado de inclusión y representatividad de los intereses de la sociedad, lo que implica también su capacidad de respuesta a los intereses de las mujeres.⁴ Nos preguntamos: ¿qué significan estos retrocesos para las políticas de igualdad de género y cuáles son sus consecuencias para los derechos de las mujeres? ¿Cómo responden y resisten las feministas a dichos retrocesos en un nuevo entorno de hostilidad política?

Definimos los retrocesos en el campo de las políticas de igualdad de género (o *backsliding*) tomando como punto de referencia el contenido sustantivo de la normativa

sobre el tema. Pero consideramos que el significado de la igualdad de género difiere según el contexto político, social y cultural.⁵ Para utilizar un enfoque sustantivo pero contextualizado, definimos como retrocesos (*backsliding*) al hecho de que los Estados vuelvan atrás en sus compromisos previos con las normativas sobre igualdad de género definidas en sus respectivos contextos políticos.

Para elaborar el marco conceptual, utilizamos ejemplos ilustrativos reunidos en investigaciones comparativas previas y en curso sobre Europa central y oriental⁶ (ECO), región que ha estado a la cabeza del retroceso en las políticas de igualdad de género en los últimos años.⁷ En muchos de los países de ECO y desde 2010, Gobiernos populistas

1 El presente informe es parte de un proyecto de investigación en curso sobre los procesos de desdemocratización y la reacción contra las políticas y el activismo en materia de igualdad de género. Anteriormente se han publicado algunas secciones del informe (Krizsán y Roggeband 2018b y Roggeband y Krizsán 2018) y que además se presentaron en diferentes conferencias. Agradecemos a Agostina Allori por su ayuda en la investigación para escribir este informe.

2 Carothers y Brechenmacher 2014; Rutzen 2015; Baker *et al.* 2017.

3 Greskovits 2015; Bermeo 2016.

4 McBride y Mazur 2010.

5 Lombardo *et al.* 2009.

6 Los datos para nuestro análisis provienen en parte de nuestro proyecto comunitario anterior sobre la elaboración de políticas sobre la violencia contra las mujeres en esos países (Krizsán y Roggeband 2018a). Estos datos se complementan con investigaciones documentales y de datos y con entrevistas de activistas feministas y femócratas realizadas en los tres países. Quisiéramos agradecer a Marianna Szczygielska, Leda Sutlović y Andrea Sebestyén por sus valiosos aportes al proceso de recopilación de datos.

7 Krizsán y Roggeband 2018a, b; Roggeband y Krizsán 2018; Kikas 2016; Szelewa 2016.

con visiones hostiles a la igualdad de género han asumido el poder. Como resultado, los discursos políticos oficiales pasaron de posiciones que en gran medida apoyaban la igualdad de género o guardaban silencio al respecto, a desafiar abiertamente las políticas adoptadas y aceptadas formalmente.⁸ Analizamos las consecuencias de estos cambios en tres países (Croacia, Hungría y Polonia) que, según estudios recientes, enfrentan una fuerte oposición a la igualdad de género tanto por parte de la sociedad civil como de los actores gubernamentales.⁹

En Polonia, el Gobierno de Ley y Justicia (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS), elegido en 2015, lanzó una serie de ataques selectivos contra los derechos sexuales y reproductivos. En estrecha alianza con la Iglesia Católica Romana, el Estado se opuso a los grupos feministas, de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersex y queer (LGBTIQ) y a los valores liberales “occidentales”. En Hungría, se ha desacreditado a las organizaciones de mujeres tildándolas de “agentes extranjeros” que amenazan la identidad nacional, mientras que se interpreta al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) como un ataque al ideal del matrimonio y a la familia heterosexual tradicional. En Croacia, los grupos que promueven los derechos de los varones, la protección de la familia y la ideología contra la igualdad de género (o simplemente antigénero) se han convertido en referentes en temas de derechos de las mujeres. La eliminación de los instrumentos que promueven la igualdad de género y del financiamiento a los grupos feministas es una amenaza recurrente por parte de los actores estatales. Hungría y Polonia y, en menor medida Croacia, son también países cuyos Gobiernos desafían los principios democráticos fundamentales y las normas de la Unión Europea (UE). Estos países tienen antecedentes divergentes en cuanto al establecimiento de regímenes de políticas de igualdad de género. Croacia puede considerarse un pionero en la región respecto a la adopción e implementación de leyes y políticas relacionadas con este tema. El desempeño de Polonia, en cambio, fue deficiente hasta 2008. Sin embargo, alcanzó importantes progresos en la implementación de un

conjunto de políticas complementarias entre 2009 y 2015. Hungría ha quedado notoriamente rezagada en la adopción e institucionalización de normas de igualdad de género más allá de los requisitos formales de la UE.¹⁰

Nuestro estudio no es un análisis sistemático y comparativo de tres países, sino que utiliza estos países particulares como casos para poner de relieve los mecanismos políticos que existen en el contexto de la desdemocratización y los ataques contra la igualdad de género. Por un lado, los tres muestran algún grado de retroceso; por otro, exhiben diversos grados de resistencia frente a los ataques. No seguimos ni comparamos los tres países de manera sistemática, sino que presentamos en recuadros a lo largo del documento ejemplos ilustrativos tomados de cada contexto.

¿Qué tienen en común los países de la región de Europa central y oriental? Todos formaron parte de una ola más amplia de democratización en las décadas de 1970 y 1980, lo que hizo que se las reconozca a menudo como “democracias de la tercera ola”,¹¹ por lo que pueden considerarse democracias recientes. Comparten un pasado como Estados socialistas y la experiencia de una transición que duró una década hasta sumarse a la democracia, la economía de mercado y los sistemas democráticos de igualdad de género. Los años comprendidos entre 1989 y 2008 pueden caracterizarse como un período de progreso relativamente constante de las políticas de igualdad de género en la región, aunque la calidad de las políticas e instituciones adoptadas varió entre los países,¹² al igual que la calidad de su implementación.¹³ Esta tendencia progresista se interrumpió cuando la crisis económica golpeó en 2008 y muchos países empezaron a mostrar signos de retroceso.¹⁴ La crisis económica, junto con la desaparición del incentivo para adherir a la UE, también provocó cambios en los regímenes políticos. Partidos populistas o contrarios a la igualdad de género comenzaron a gobernar en Hungría (2010), Croacia (2011) y Polonia (2015). Aún sigue siendo una cuestión en debate si estos países fueron siempre democracias de fachada que

8 Krizsán y Roggeband 2018a, b.

9 Krizsán y Roggeband 2018b; Felix 2015; Zbyszewska 2017; Kikas 2013; Kajinic 2015.

10 Krizsán y Roggeband 2018a.

11 Huntington 1991.

12 Krizsán *et al.* 2010.

13 Falkner *et al.* 2008; Open Society Institute 2005; Sedelmeier 2009; Spehar 2011.

14 Sitter *et al.* 2017.

respondían a las limitaciones de la UE y de la comunidad internacional de derechos humanos.¹⁵

Los patrones que observamos y discutimos pueden no ser típicos solo de estos países y de la región de ECO, sino que bien pueden extenderse a otros contextos en los que se experimentan retrocesos democráticos. Estudios recientes indican que este es un fenómeno que está afectando a muchas regiones del mundo, y no solo a las democracias recientes. En la actualidad, casi un tercio de la población mundial vive en países que están sufriendo retrocesos democráticos, en particular en las regiones con los niveles más altos de democratización: Europa occidental y América del Norte, América Latina y Europa oriental, y Asia central.¹⁶ Esta situación requiere un análisis más profundo de los mecanismos de retroceso de las políticas de igualdad de género y de las respuestas en otras partes del mundo.

Estructura del documento

En la sección 3, el documento describe el reciente fortalecimiento de los grupos contrarios a la igualdad de género en el plano transnacional e ilustra las manifestaciones de esta ofensiva con ejemplos tomados de diversos contextos nacionales. En la sección se examinan los actores, las redes y los marcos interpretativos (*framings*). En la sección 4 se analizan dos elementos contextuales fundamentales para comprender la ofensiva actual contra la igualdad de género: la llegada al poder de Gobiernos antidemocráticos y antiliberales, especialmente en el contexto de democracias frágiles, y la consiguiente restricción de los derechos democráticos, incluido el cierre del espacio de participación para la sociedad civil.

En nuestra quinta sección se examina el modo en que la relación entre los movimientos por los derechos de las

mujeres y el Estado se modifica en contextos hostiles a la igualdad de género, a partir de considerar tanto a los Gobiernos adversos como a la opinión pública y la sociedad civil. Nos preguntamos de qué manera cambian el acceso, la voz y la posición política de quienes defienden los derechos de las mujeres en contextos adversos. Examinamos las repercusiones del movimiento contra la igualdad de género en quienes defienden los derechos de las mujeres, esto es, los principales impulsores de las políticas de igualdad de género.¹⁷ Indagamos cómo las capacidades y estrategias de los movimientos por los derechos de las mujeres cambian, se adaptan o deterioran en contextos de hostilidad estatal y pública. Sostenemos que, en un contexto de erosión democrática y ataques a la igualdad de género, tenemos que pasar de un modelo dual de relación entre el Estado y los movimientos de mujeres, a uno que tenga en cuenta el papel de los actores contrarios a la igualdad de género en la configuración de este vínculo.

En la sección 6 se analizan las consecuencias de los ataques a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en las políticas de igualdad de género. Aquí se evalúa si los ataques discursivos a la igualdad de género se traducen en el dismantelamiento de las políticas, y de qué manera. Exploramos las condiciones de deterioro y retroceso de las políticas de igualdad de género y su impacto en la representación política de las mujeres. Sostenemos que, para comprender la naturaleza de los retrocesos en las políticas, no basta con examinar los cambios en la existencia de leyes y políticas adoptadas; también tenemos que examinar las modificaciones en los patrones de implementación de las leyes y políticas, en los mecanismos de rendición de cuentas del Estado a quienes abogan por los derechos de las mujeres, así como los discursos de los Gobiernos para deslegitimar los objetivos de igualdad de género previamente asumidos. En la última sección se ofrecen algunas observaciones finales.

15 *Ibid.*

16 Lührmann *et al.* 2019.

17 McBride y Mazur 2010; Htun y Weldon 2012, 2018; Beckwith 2013.

2.

LA CRECIENTE OPOSICIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: ACTORES Y ESTRATEGIAS

Aunque siempre se ha cuestionado la igualdad de género, la oposición a esta y al activismo por los derechos de las mujeres se ha vuelto más resonante, global y mejor organizada en los últimos años. Diversos actores han surgido y se han fortalecido, entre ellos grupos religiosos y sectores conservadores, grupos populistas y nacionalistas de derecha, grupos que promueven los derechos de los varones y movimientos que se denominan antideología de género.¹⁸ Algunos de estos grupos son actores de larga data y otros, como los movimientos que luchan contra la ‘ideología de género’ (o simplemente antigénero), han aparecido recientemente.

Los grupos opositores comenzaron a organizarse y a establecer redes transnacionales a mediados de la década de 1990, cuando se lograron avances significativos en los derechos de las mujeres en el ámbito internacional.¹⁹ En la conferencia de Beijing de 1995, Gobiernos religiosos y conservadores y organizaciones no estatales tuvieron algunos logros pequeños pero significativos, como el bloqueo de la inclusión de los derechos sexuales en los documentos finales.²⁰ Esto les dio ímpetu a los actores conservadores para buscar aún más colaboración en el marco de las conferencias de la ONU. Así, surgió una alianza entre una amplia variedad de grupos conservadores —como los grupos religiosos fundamentalistas, tanto cristianos como islámicos, y los Estados cuyos Gobiernos comparten una perspectiva conservadora y tradicional sobre las cuestiones de género— que buscaban oponerse, socavar e impedir un mayor avance de los derechos de las mujeres en el ámbito internacional.²¹ Esta coalición opera y se moviliza tanto en el plano transnacional como nacional en favor de los

“valores de la familia” y los roles tradicionales de mujeres y varones, contrarrestando así los progresos en materia de igualdad de género. En la última década, las fuerzas de oposición se han fortalecido y se han organizado mejor.²² El éxito de esta contramovilización transnacional de actores conservadores y religiosos en la sociedad civil y dentro del Estado amenaza potencialmente los acuerdos y compromisos internacionales vigentes y puede socavar los esfuerzos de las organizaciones internacionales y de los órganos de vigilancia de los tratados (véase el recuadro 1).²³

Un protagonista clave en esta oposición transnacional es el Vaticano. Durante los preparativos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 en El Cairo, el Vaticano buscó el apoyo de Irán y Libia para oponerse al lenguaje sobre los derechos de las mujeres y los derechos reproductivos en el documento.²⁴ Muchas veces, junto al Vaticano, la Organización de Cooperación Islámica, una organización internacional con 57 Estados

18 Bob 2012; Kovaáts y Poim 2015; Kovaáts 2017; Kuhar 2015; Kuhar y Paternotte 2017; Korolczuk y Graff 2018; Roggeband 2018; Verloo 2018.

19 Buss y Herman 2003; Chappell 2006.

20 Chappell 2006.

21 Buss y Herman 2003; Chappell 2006; Bob 2012; Sanders 2018; Roggeband 2019.

22 Bob 2012; Halperin-Kaddari y Freeman 2016; Sanders 2018.

23 Alston 2017.

24 Buss y Herman 2003; Chappell 2006.

RECUADRO 1

Movilización contra el Convenio de Estambul

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) se ha convertido en uno de los principales espacios de controversia sobre la igualdad de género en toda Europa, tanto en el ámbito nacional como transnacional. Abierta a la firma en mayo de 2011, la Convención es, hasta ahora, el instrumento de política internacional más completo que aborda las violencias contra las mujeres. Diversos actores comenzaron a movilizarse para impedir la ratificación en sus países. Entre ellos figuran varias organizaciones ultraconservadoras, grupos de defensa de los derechos de los varones, iglesias (principalmente la Iglesia Católica y la Iglesia Ortodoxa) y organizaciones relacionadas, grupos de protección de la familia que abogan por modelos de familia tradicionales y también nuevas iniciativas de base (Korolczuk y Graff 2018). Los principales focos de ataque parecen referirse al intento de introducir lo que los opositores llaman “ideología de género”. Con ello, se refieren al artículo 3 de la Convención, que define el género como “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad determinada considera apropiados para mujeres o varones”, y a los artículos 12 a 16, que prescriben la obligación de los Estados de “promover cambios en los patrones socioculturales de comportamiento de las mujeres y los varones” a partir de la educación y otros métodos. En su opinión, el concepto de género utilizado en la Convención va en contra de las diferencias biológicas entre los sexos, y las concepciones tradicionales de la familia y los roles de la mujer y el varón en la sociedad. En los últimos cinco años, la oposición a estas políticas se ha disparado. La resistencia es particularmente fuerte en toda la región de ECO, y los intentos de bloquear la ratificación han tenido éxito en varios países (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría y Letonia).

miembros, ha actuado como un poderoso agente que impone barreras a la igualdad de género.²⁵ Otra fuente de oposición han sido las organizaciones no gubernamentales (ONG) conservadoras y que se definen profamilia que, en un inicio, tenía su sede en los Estados Unidos y Canadá. Estas se centran en la tradición cultural nacional (por ejemplo, la Heritage Foundation), en los valores religiosos y de la familia (por ejemplo, el Instituto Católico de la Familia y de los Derechos Humanos y organizaciones evangélicas conservadoras como el Centro Mundial de Política Familiar, el Centro Howard y el Centro de Investigación Familiar),²⁶ o en la promoción de una “voz femenina alternativa” para contrarrestar el supuesto dominio de las “feministas radicales” (por ejemplo, Concerned Women for America y REAL Women of Canada).²⁷

Estas ONG conservadoras de América del Norte han desarrollado alianzas con ONG de los Estados islámicos, católicos y postsoviéticos. Por ejemplo, el Congreso Mundial de las Familias, una unión informal de organizaciones

cristianas profamilia y promatrimonio de todo el mundo, fue presentada en Moscú en 1995 por sociólogos norteamericanos y rusos. Esta coalición organiza conferencias mundiales bianuales. Formalizó su estructura en 2016 y ahora opera bajo el nombre de Organización Internacional para la Familia; está radicada en los Estados Unidos y conecta las organizaciones de América del Norte, América Latina y los países postsoviéticos. Han celebrado congresos mundiales en Georgia (2016), Hungría (2017), Moldova (2018) e Italia (2019). La organización española conservadora HazteOír, fundada en 2001, impulsó en 2013 la plataforma internacional Citizengo, que tiene filiales locales en Europa, América Latina y Rusia. La plataforma coordina peticiones electrónicas a gran escala para influir en la política nacional en relación con cuestiones sexuales y reproductivas. En 2015, Bielorrusia, Egipto y Qatar establecieron el Grupo de Amigos de la Familia. Muchas de estas ONG han conseguido el reconocimiento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como entidades consultivas.²⁸

En el ámbito nacional, los movimientos que luchan contra la “ideología de género” comenzaron a movilizarse a

25 Zwingel 2016.

26 Bob 2012; Sanders 2018.

27 Blakely 2010.

28 Roggeband 2019.

mediados de la década de 2000²⁹, pero no hay un punto de inflexión fácilmente identificable que muestre en qué momento se consolidaron estas redes. En algunos países, la retórica antigüedad de género inspirada en la Iglesia Católica estuvo siempre presente en alguna medida, por ejemplo, en Polonia,³⁰ mientras que, en otros países, la llegada de Gobiernos conservadores y de derecha y la oportunidad que supone la movilización transnacional contra la Convención de Estambul y los derechos sexuales facilitaron el surgimiento de estos movimientos, tal fue el caso de Hungría (véase el recuadro 2).³¹

La Iglesia Católica tuvo un papel crucial en la aparición y difusión de los movimientos antigénero,³² aunque la Iglesia Ortodoxa Cristiana también desempeñó un rol significativo en países como Bulgaria y Rusia.³³ Asimismo, en países de América Latina y África, las iglesias evangélicas y pentecostales participan activamente en los movimientos antigénero.³⁴ Todos estos movimientos comparten la crítica al concepto de género, al que consideran una ideología y estrategia política, “una especie de conspiración destinada a tomar el poder e imponer valores desviados y minoritarios a la población media”.³⁵ Además, se movilizan contra los derechos LGBTIQ, los derechos reproductivos, la educación sexual y de género en las escuelas, los estudios de género y el uso del concepto de género en los documentos públicos y la legislación; y en defensa de la libertad de religión y de una cierta concepción de la democracia.³⁶ Las diversas movilizaciones nacionales tienen grandes similitudes en los temas, mensajes y logos, lo que muestra la dimensión transnacional del movimiento.³⁷

Estos nuevos grupos suelen desenvolverse junto a actores establecidos como iglesias, organizaciones conservadoras y religiosas de la sociedad civil y partidos políticos (viejos o nuevos). Entre sus aliados de importancia se encuentran las organizaciones populistas y los partidos políticos de derecha, fortalecidos en muchos países como resultado de la crisis financiera mundial y

las consiguientes medidas de austeridad generalizadas de principios del milenio.³⁸

Muchas de estas organizaciones populistas de derecha tienden a ser racistas, heterosexistas y homofóbicas, y atacan tanto los derechos humanos como la legislación y el discurso sobre la igualdad de género y LGBTIQ.³⁹ En algunos casos, partidos o líderes populistas de izquierda, como Daniel Ortega en Nicaragua, también promueven un programa antigénero.⁴⁰

En la literatura sobre las movilizaciones que se oponen a la igualdad de género⁴¹ se señala la presencia de estos actores antigénero en diferentes estructuras estatales, y también su capacidad de convocatoria, a menudo con el apoyo de grupos religiosos y organizaciones conexas. Asimismo, los Estados, en colaboración con actores internacionales, pueden facilitar también la aparición de grupos antigénero cuasi autónomos. Esto es más probable en los países en los que las tradiciones conservadoras y religiosas no se politizaron previamente.

Los sectores religiosos conservadores y las organizaciones populistas de derecha actúan de manera concertada para promover sus puntos de vista y bloquear o modificar las políticas y la legislación que ellos consideran una amenaza para los valores tradicionales. Su repertorio de acciones incluye manifestaciones, tomas y ocupación de espacios, peticiones y recolección de firmas, litigios, producción de conocimientos y experiencias, grupos de presión e influencia (*lobby*), campañas de referéndum, movilización electoral y política partidaria.⁴² Los activistas antigénero están muy activos en la web y aprovechan ampliamente las oportunidades y posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.⁴³

29 Paternotte y Kuhar 2018.

30 Gruzziel 2015.

31 Felix 2015.

32 Case 2016; Kuhar y Paternotte 2017.

33 Darakchi 2019.

34 Beltrán y Creely 2018; Kaoma 2018.

35 Paternotte y Kuhar 2018: 9.

36 Paternotte y Kuhar 2018.

37 *Ibid.*

38 Kovaáts 2017.

39 *Ibid.*; Mudde y Kaltwasser 2017.

40 Kampwirth 2008.

41 Kuhar y Paternotte 2017; Korolczuk y Graff 2018; Kováts y Poim 2015; Corredor 2019.

42 Paternotte y Kuhar 2018.

43 *Ibid.*

RECUADRO 2

El papel de los actores antigüedad de género

En **Polonia**, la Iglesia Católica Romana ha sido un actor particularmente poderoso desde la caída del comunismo, con un fuerte posicionamiento institucional que le permite un acceso directo al Estado y una reivindicación como autoridad moral en cuestiones sexuales y reproductivas (Gruziel 2015). Sin embargo, los ataques directos a la igualdad de género comenzaron a intensificarse notablemente durante el Gobierno de la Plataforma Cívica pro-Europa, entre 2007 y 2015 (Gaweda 2017). La oposición ganó más fuerza después de 2015, cuando el Gobierno del PiS hizo del enfrentamiento con la igualdad de género una parte fundamental de su ideología gubernamental y la primera ministra Beata Szydło comenzó a promover el lema “Buen cambio” en consonancia con un “conservadurismo compasivo” (Szczygielska 2019: 1). Aunque las organizaciones antigénero dependen en parte de la infraestructura de la Iglesia, están bien conectadas entre sí e incluyen grupos como el Ordo Iuris Institute for Legal Culture (fundado en 2013), que se desempeña como el principal grupo de expertos jurídicos del Gobierno en la elaboración de sus propuestas de políticas públicas. En los últimos años, las principales estrategias del movimiento antigénero se han entrelazado con las iniciativas gubernamentales. La Convención de Estambul tuvo la oposición de la Iglesia Católica, de los actores religiosos y conservadores de la sociedad civil y de los partidos políticos, y esta oposición comenzó mucho antes de su firma y ratificación; ya en 2014 se había formado un Comité Parlamentario “antideología de género” en la Sejm (Gruziel 2015). El Episcopado Polaco advirtió contra los efectos perjudiciales de la Convención, asegurando que su firma tendría como consecuencias el desmantelamiento de la familia entendida como el matrimonio entre una mujer y un varón, la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo y la adopción de niños por padres del mismo sexo (*ibid.*). El Episcopado también declaró que, a pesar de que Polonia formaba parte de la UE, según los criterios de adhesión al bloque, la legislación polaca no estaba sujeta a ninguna reglamentación internacional con respecto al orden moral, la dignidad de la familia, el matrimonio, la crianza de los hijos y la protección de la vida (Konferencja Episkopatu Polski 2012, citada en Gruziel 2015).

En **Hungría**, los grupos antigénero surgieron bajo la protección y el apoyo del Gobierno de Orbán. Estos grupos han recibido respaldo de iniciativas transnacionales como Citizengo, que comenzó recientemente a hacer campañas en el país, o el Congreso Mundial de las Familias, originado en los Estados Unidos, que se celebró en Budapest en 2017 con el patrocinio del Estado y en Italia en 2019 con representación gubernamental de alto nivel. El movimiento antigénero tiene fuertes vínculos con el Gobierno, y sus reivindicaciones a menudo resuenan en las posiciones expresadas por funcionarios públicos (Krizsán y Sebestyén 2019). Esto se examina con más detalle en el recuadro 10.

En **Croacia**, los grupos contrarios a la igualdad de género y que están en parte conectados a la Iglesia Católica han estado presentes desde el comienzo del período democrático. Lentamente, articularon sus posiciones con mayor claridad después de 2008, cuando el Gobierno conservador de la HDZ comenzó a apoyar más enfáticamente la protección de los valores familiares tradicionales. Fue durante este período que también surgieron en el país movimientos por los derechos de los padres, con aliados institucionales y dentro de la academia. El informe de la red WAVE (2015: 101) reveló que se había producido “un aumento de las actitudes tradicionales y religiosas extremas [...] por parte de los medios de comunicación y las instituciones públicas que prestan servicios”. El referéndum de 2013 sobre una enmienda constitucional para hacer del matrimonio una unión reservada a un varón y una mujer, apoyado por más del 60% de los votantes, ayudó a reunir a una variedad de actores y a posicionarlos en los años siguientes como “sociedad civil de derecha” con financiamiento y acceso a los procesos de formulación de políticas. La principal organización, En nombre de la Familia (U ime Obitelji), surgió en el contexto del referéndum, pero siguió siendo una organización central del movimiento antigénero después. Otras organizaciones fueron la rama local del Instituto Ordo Iuris de Polonia (véase lo descrito anteriormente), GROZD (Voz de los Padres para los Niños) y Vigilare. Sus campañas —dirigidas contra la reforma de las políticas en materia de familia, educación sexual, aborto, violencia doméstica y, en especial, el Convenio de Estambul— formaron parte del embate contra la “ideología de género”. Muchas veces en cooperación con la Iglesia, organizan importantes campañas públicas y manifestaciones, pero también participan en varios grupos de trabajo que desarrollan políticas relacionadas con la igualdad de género. Por ejemplo, el grupo llamado *Istina o istanbulskoj* (La verdad sobre el Convenio de Estambul) argumentó que, bajo el pretexto de proteger a las mujeres de la violencia, la Convención introduciría la “ideología de género” en la legislación croata. Los actores antigénero argumentaron que la Convención iba en contra de la familia, la tradición y la cultura croatas y que, al firmarla, el Estado renunciaría a parte de su soberanía. El líder de *Istina o istanbulskoj* intentó sembrar pánico moral al afirmar que los niños en las escuelas tendrían que decidir su género (Sutlović 2019).

3.

DEMOCRACIAS FRÁGILES Y MÁS GOBIERNOS ANTIDEMOCRÁTICOS Y ANTIGUALDAD DE GÉNERO

Para comprender el éxito actual de las fuerzas que se oponen a los derechos internacionales de las mujeres en muchos países del mundo, dos acontecimientos políticos interrelacionados son particularmente relevantes: los retrocesos democráticos,⁴⁴ muchas veces propiciados por Gobiernos populistas y nacionalistas (de derecha e izquierda), y el cierre de espacios para la sociedad civil.⁴⁵

La última década se caracterizó por una ola de vaciamiento y erosión de las democracias en los países de ECO,⁴⁶ pero Turquía, los Estados Unidos y países de América Latina como Brasil, Nicaragua y Venezuela también están ahora encabezados por fuerzas antidemocráticas y excluyentes. La ola de democratización que comenzó en la década de 1970 está retrocediendo y la libertad mundial está en declive.⁴⁷ En todo el mundo, la mayor parte de los países ha sido testigo de un deterioro —en lugar de una mejora— en la calidad de sus democracias liberales (24 frente a 21 países, respectivamente).⁴⁸ Los procesos de regresión democrática parecen relacionarse con un descontento cada vez más amplio con la democracia liberal, la disminución de los niveles de participación política y la confianza, y la erosión de los sistemas de partidos tradicionales.⁴⁹ Los retrocesos democráticos también han guardado relación con una resistencia cultural a los cambios sociales en curso, incluidos los

avances en la igualdad de género.⁵⁰ Las teorías que vinculan las variables estructurales y económicas con las transiciones democráticas y las crisis apuntan en cambio a una correlación entre las altas tasas de inflación y el riesgo de crisis democráticas.⁵¹ En la ECO, los Gobiernos de los países que se vieron duramente afectados por la crisis financiera mundial de 2008 fueron también los que intentaron controlar los medios de comunicación, la sociedad civil y las principales instituciones democráticas.⁵² Finalmente, los partidos populistas y nacionalistas que están creciendo en popularidad suelen mantener una relación ambigua con la democracia.⁵³ Como sostiene Müller, en tanto “antipluralistas de principios, [los populistas] no pueden aceptar nada parecido a una oposición legítima”⁵⁴ y rechazan el proceso democrático. Los líderes populistas de ECO han argumentado en favor de la “democracia antiliberal” y han desmantelado gradualmente las instituciones democráticas.

44 Bermeo 2016; Greskovits 2015; Lust y Waldner 2015.

45 Carothers y Brechenmacher 2014; Rutzen 2015.

46 Greskovits 2015; Sitter *et al.* 2017; Krizsán y Roggeband 2018b.

47 Freedom House 2018.

48 Lührmann *et al.* 2019.

49 Mair 2006; Greskovits 2015; Waldner y Lust 2018.

50 Fomina y Kucharczyk 2016; Norris 2016.

51 Kapstein y Converse 2008.

52 Greskovits 2015.

53 Norris y Inglehart 2016.

54 Müller 2015: 85.

Sin embargo, hasta ahora los esfuerzos por explicar dicha erosión democrática siguen siendo incipientes y carecemos de un marco teórico claro para entenderla.⁵⁵ Una primera explicación podría ser la falta de precisión conceptual.⁵⁶ No hay una definición clara disponible sobre lo que implican los retrocesos democráticos. Bermeo observa que “en su forma más básica, denota el debilitamiento o la eliminación, por parte del Estado, de cualquiera de las instituciones políticas que sostienen una democracia existente”.⁵⁷ Pero, no solo las instituciones políticas formales se ven afectadas por los procesos de retroceso; también pueden alterarse las prácticas políticas informales, lo que reduce la capacidad de la ciudadanía para reclamar a los Gobiernos.⁵⁸ También se hace uso y abuso de instrumentos democráticos como el referéndum o las enmiendas constitucionales, con el fin de restringir los derechos democráticos y el debido proceso legal. Los procesos de retroceso suelen ser difíciles de identificar porque tienen lugar de forma gradual, lo que resulta en sistemas políticos híbridos o ambiguos en términos democráticos.⁵⁹ Algunas manifestaciones de esos cambios variables y ambiguos son la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo, a partir de las cuales se elaboran nuevas leyes para limitar su rendición de cuentas, y la manipulación estratégica de las elecciones.⁶⁰ En la misma línea, Greskovits considera que “los proyectos semi-autoritarios de Europa Centro-Oriental [...] avanzan de manera casi subrepticia en la adopción de una variedad de las ‘peores prácticas’ jurídicas e institucionales existentes en todo el mundo para debilitar gradualmente la democracia”.⁶¹ Estas tácticas incrementales hacen que sea difícil determinar el momento exacto en que los retrocesos se vuelven críticos. La evaluación de los procesos de desdemocratización requiere no solo de instrumentos de medición adecuados sino también de una conceptualización ajustada de la democracia.⁶²

Además, necesitamos una conceptualización de la democracia y del retroceso democrático con perspectiva de género, porque los debates actuales son sorprendentemente ajenos a este tema y no prestan atención a las

dinámicas de género ni a las implicaciones del retroceso para los derechos y la posición de las mujeres. Esto es aún más notable si tenemos en cuenta que muchos de los regímenes regresivos proponen proyectos de Estado que promueven modelos de familia heteronormativos y patriarcales,⁶³ tienen como objetivo limitar los derechos reproductivos y se oponen firmemente a los derechos de las personas LGBTIQ. En contextos tan diversos como Bolivia, Hungría, Polonia, Turquía y Venezuela, se reduce a las mujeres a sus roles como madres y reproductoras de la nación. Nicaragua y Rusia están limitando las protecciones jurídicas contra la violencia doméstica y, en una cantidad alarmante de países, la legislación vigente se aplica de manera irregular.⁶⁴ El aborto y los derechos reproductivos están restringidos en toda la ECO. Estas agendas no solo plantean limitaciones a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, sino que también afectan su posición en el mercado de trabajo y en la política.

La representación política y la participación de las mujeres en la toma de decisiones son elementos clave para la defensa de sus derechos. La responsabilidad del Estado con respecto a los compromisos en materia de igualdad de género es también fundamental para una democracia con perspectiva de género.⁶⁵ Sin embargo, los estudios feministas han señalado los problemas de representación a través de los canales políticos formales. La falta de receptividad de los partidos a las demandas feministas debe compensarse con la presencia activa de las asociaciones y grupos de la sociedad civil, incluidas las feministas, y espacios para su participación. La movilización colectiva de las mujeres ha sido crucial para el avance y la protección de la igualdad entre los géneros.⁶⁶ Los espacios democráticos alternativos son particularmente vitales para las mujeres en aquellas democracias frágiles e incipientes en las que las instituciones formales son débiles y los derechos de las mujeres solo se instauraron recientemente y no son todo lo fuerte que se necesita.

Sin embargo, y como un elemento específico del retroceso democrático, el espacio para la sociedad civil se está achicando en muchos países del mundo. Las organizaciones de la sociedad civil, en particular las que defienden los

55 Waldner y Lust 2018: 109.

56 Bermeo 2016; Lust y Waldner 2015.

57 Bermeo 2016: 5.

58 Lust y Waldner 2015.

59 Bermeo 2016; Lust y Waldner 2015.

60 Bermeo 2016.

61 Greskovits 2015: 30.

62 Erdmann 2011: 39.

63 Baker *et al.* 2017; Bishop 2017.

64 Consejo de Europa 2017.

65 Galligan 2015; Alonso y Lombardo 2018.

66 Cornwall y Goetz 2005; Htun y Weldon 2018; Krizaán y Roggeband 2018a.

derechos humanos, se enfrentan globalmente a restricciones cada vez más grandes como, por ejemplo, legislaciones coercitivas para controlar sus actividades y prohibir o limitar el financiamiento extranjero.⁶⁷ Desde 2012, se han aprobado en diferentes países más de 100 leyes destinadas a restringir el financiamiento, las operaciones y el registro de las organizaciones de la sociedad civil.⁶⁸ La hostilidad de los Estados no solo incluye amenazas a los derechos de la sociedad civil, sino también acciones represivas o incluso violentas que van desde auditorías excesivas como medio de control hasta vigilancia policial y agresiones físicas contra activistas.⁶⁹ Lo que requiere mucha más atención es cómo este cierre del espacio cívico se vuelve un fenómeno con implicaciones de género, ya que afecta particularmente al activismo por los derechos de las mujeres. No solo se ataca a activistas por los derechos de las mujeres debido al enfoque de su trabajo, que a menudo se considera un peligro para los “valores tradicionales”, sino que la oposición a los derechos de las mujeres también utiliza mecanismos generizados para restringir y reprimir a las organizaciones que promueven esos derechos, incluida la violencia de género, el acoso y la intimidación.⁷⁰ En sus esfuerzos para restringir el activismo en favor de los derechos de las mujeres, los Gobiernos avalan movimientos de oposición y los utilizan para influir en el ámbito de la sociedad civil de manera que apoyen directamente el poder del Estado.⁷¹ El cierre de los espacios de participación para defensores/as de los derechos de las mujeres obstaculiza el ejercicio de sus derechos y también limita su papel para salvaguardar y prevenir la erosión de las políticas y acuerdos vigentes en materia de igualdad de género.⁷²

Abordar los retrocesos democráticos desde una perspectiva de género nos obliga a revisar el estrecho enfoque en elementos procedimentales de la democracia que prevalece en las teorías más utilizadas. Hemos señalado dinámicas específicas de género que son fundamentales para los procesos políticos actuales como, por ejemplo, las restricciones a los derechos sexuales y reproductivos,

67 Christensen y Weinstein 2013; Carothers y Breichenmacher 2014; Rutzen 2015; Poppe y Wolff 2017.

68 IHRG 2016.

69 Baker *et al.* 2017; Human Rights First 2017; Márton y Kerényi 2017.

70 Bishop 2017; Human Rights First 2017.

71 Doyle 2017.

72 McBride y Mazur 2010; Krizsán y Roggeband 2018a, b.

y a la protección legal contra la violencia de género, el impulso estatal de proyectos para imponer modelos de familia heteronormativos y patriarcales,⁷³ los discursos fuertemente antagónicos a la igualdad de género y los derechos de las minorías, y el cierre del espacio de participación en la sociedad civil con un sesgo de género, lo que resulta un fenómeno que afecta particularmente al activismo por los derechos de las mujeres. Estos son puntos de partida para repensar los retrocesos democráticos desde una perspectiva de género.

En el resto del documento, abordaremos lo que estos desarrollos implican para la inclusión y la participación de las mujeres. ¿Cómo se reconfiguran las relaciones entre el Estado y las organizaciones por los derechos de las mujeres y qué espacio existe para defender y promover esos? Para ello, utilizaremos un modelo analítico que explica la política actual de igualdad de género en los países con retrocesos democráticos y movilizaciones antigénero. Este modelo triádico ofrece una comprensión de la sociedad civil diversificada y con perspectiva de género —incluidas las organizaciones por los derechos de las mujeres y las organizaciones del movimiento antigénero y cómo ambas se relacionan con el Estado— para comprender mejor las luchas actuales y las dinámicas de poder en torno a la igualdad de género.

Luego, una cuestión importante es en qué medida el cambio de regímenes políticos y la inestabilidad de las instituciones democráticas afectan los marcos normativos vigentes: ¿se observa una erosión de los derechos de las mujeres, un desmantelamiento de las políticas de igualdad de género y la decadencia de los procesos de formación de políticas inclusivas? Desarrollaremos un marco conceptual para identificar los patrones de retroceso o resiliencia de las políticas de igualdad de género.

73 Baker *et al.* 2017; Bishop 2017.

4.

IMPACTO DE LA CRECIENTE OPOSICIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS MOVIMIENTOS: UN ENFOQUE TRIÁDICO

En las últimas décadas, la investigación sobre el rol de los movimientos de mujeres en la promoción de sus derechos ha dedicado un papel central a las relaciones entre los movimientos y el Estado. En lugar de considerar a los Gobiernos y las políticas como variables contextuales para el activismo de los movimientos de mujeres, esta literatura analiza al Estado como un socio activo de las organizaciones feministas y usualmente considera a las femócratas (feministas en la función pública) como representantes del movimiento.⁷⁴ La literatura sobre el feminismo estatal propone que los movimientos de mujeres y los Gobiernos son socios más que oponentes, lo que va en contra de las críticas feministas tradicionales que entienden al Estado como una estructura patriarcal, y de la literatura sobre los movimientos sociales que también ve al Estado como contrario a los movimientos.⁷⁵ Este enfoque considera las relaciones entre movimientos y Estado como fundamentales para el empoderamiento de las mujeres y examina las diferentes interfaces (desde los mecanismos nacionales para la promoción de los derechos de las mujeres, pasando por los triángulos feministas de empoderamiento, hasta las femócratas) que han demostrado ser eficaces para lograr cambios en materia de igualdad de género.⁷⁶

Sin embargo, este enfoque presenta limitaciones si se aplica al contexto de la actual hostilidad política hacia la igualdad de género. En primer lugar, opera bajo el supuesto de un Estado benevolente (sino necesariamente proactivo), en el que existe continuidad

institucional y premisas democráticas, tal como la necesidad de una representación política adecuada de las mujeres, que no se cuestionan, al menos no directamente. En el contexto actual de Gobiernos con una posición abiertamente antagonista a la igualdad de género, que dificulta la colaboración entre el Estado y las organizaciones del movimiento de mujeres, es necesario modificar o al menos revisar este supuesto del Estado benevolente (véase el recuadro 3).

74 Banaszak 2010; Spehar 2007.

75 Stetson y Mazur 1995; McBride y Mazur 2010.

76 Stetson y Mazur 1995; Nijeholt *et al.* 1998; Rai 2003; Woodward 2003.

RECUADRO 3

Los Gobiernos antiliberales y la reconfiguración del Estado

En 2010, en **Hungría** asumía un Gobierno populista y de derecha (FIDESZ). Esa administración se comprometió a una revisión drástica de todo el sistema político y de bienestar, y utilizó la crisis económica como justificación para llevar a cabo importantes reformas, incluido el desmantelamiento de las políticas de igualdad de género. La oposición a la igualdad de género se hizo especialmente patente en el contexto de la ratificación de el Convenio de Estambul en mayo de 2017 (Szikra 2014; Krizsán y Sebestyén 2019). Entre las primeras enmiendas que introdujo el Gobierno se encuentra la revisión de un decreto de 2009 sobre la educación en materia de igualdad de género en los jardines infantiles. Se eliminaron los artículos sobre la educación con perspectiva de género haciendo referencia a la “ideología de género” (Félix 2015). El Gobierno también ha adoptado una postura hostil hacia los grupos que defienden los derechos de las mujeres, a quienes se les limitó el financiamiento como nunca antes, llegando incluso al bloqueo del financiamiento de donantes no estatales, como las subvenciones civiles noruegas (Tasz 2016).

El Gobierno del PiS en **Polonia**, elegido en 2015, ha implementado una amplia reforma institucional, con una fuerte retórica contra la igualdad de género como elemento central, que presenta a la “ideología de género” como una gran amenaza para la sociedad y los valores de la familia católica. Por otro lado, los funcionarios gubernamentales formulan regularmente declaraciones que cuestionan la igualdad de género. El Gobierno puso en marcha un proceso polifacético con el foco puesto en las políticas de igualdad de género, en particular las relacionadas con los derechos reproductivos, la política de familia y la violencia contra las mujeres, mediante el desmantelamiento y la reinterpretación de algunas políticas y la adopción de nuevas políticas hostiles. Se eliminaron varias políticas del Gobierno anterior, entre ellas el programa de fecundación *in vitro* con financiamiento estatal que se dio de baja en diciembre de 2015 (Szelewa 2016). Un mes más tarde, se dificultó el acceso a anticonceptivos de emergencia. Además, el Gobierno presentó el proyecto “Por la vida” (véase el recuadro 12).

En 2011, las organizaciones del movimiento de mujeres de **Croacia** perdieron a una importante aliada en el Gobierno cuando Jadranka Kosor, ministra de familia, luego primera ministra y líder del principal partido de derecha, la Unión Demócrata Cristiana (HDZ), perdió las elecciones. El Gobierno de izquierda que asumió el cargo resultó menos accesible para los y las defensoras de la igualdad de género, que incluso calificaron este cambio como el “retorno del Estado hostil” (Kajinic 2015). Desde entonces, los Gobiernos que siguieron fueron modificando gradualmente el terreno de juego, habilitando más espacios a los actores antagónicos a los derechos de las mujeres, incluidos políticos y actores institucionales, y menos al activismo por los derechos de las mujeres (*ibid.*). Las voces antagónicas dentro del Gobierno tienen más protagonismo en los debates sobre las políticas vinculadas a la familia, la educación sexual y la violencia contra las mujeres (Kuhar 2015; Sutlović 2018). Sin embargo, es importante señalar que en ningún momento la hostilidad del Estado croata hacia la igualdad de género alcanza los niveles registrados en Hungría o Polonia (Krizsán y Roggeband 2018a).

En segundo lugar, este enfoque opera en gran medida sobre la idea de una relación bilateral entre el Estado y los movimientos de mujeres, incluidas las expertas provenientes del feminismo. No presta atención sistemática a los movimientos antigénero y su demanda de representación dentro de los procesos de formación de políticas de igualdad de género, ni a lo que esas demandas hacen

a la relación entre el Estado y los movimientos por los derechos de las mujeres. En el contexto de erosión democrática de los Estados, los grupos contrarios a la igualdad de género adquieren una nueva influencia y posición en los procesos de formación de políticas. Los triángulos de empoderamiento conformados por el Estado, los movimientos de mujeres y las burócratas

feministas⁷⁷ deben ser reconsiderados de manera que integren las voces contrarias a la igualdad de género.

La creciente importancia de los argumentos contrarios a la igualdad de género de parte de una variedad de actores, incluidos movimientos sociales y representantes estatales, repercute tanto en las relaciones del Estado con los grupos por los derechos de las mujeres como en el modo en que estos se acercan al Estado.

Proponemos un nuevo marco conceptual basado en las siguientes premisas:

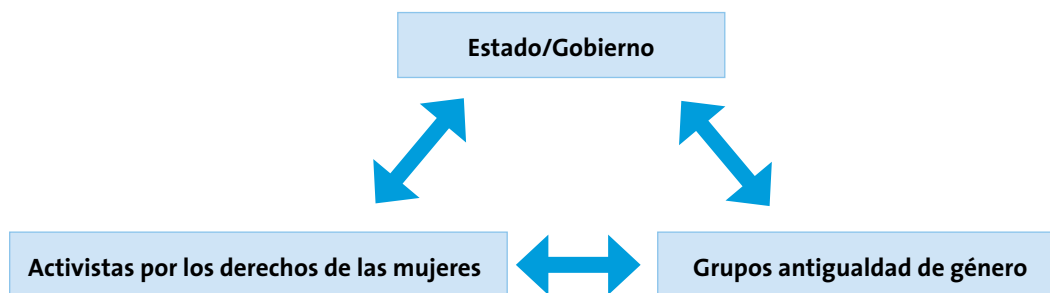
- a) Es necesario modificar el supuesto del Estado benevolente.
- b) Es necesario reemplazar la premisa que supone una relación bilateral entre el Estado y las organizaciones por los derechos de las mujeres por un modelo triangular en el que el Estado se ponga en relación tanto con los movimientos feministas como con los movimientos contra la igualdad de género.
- c) Hay que repensar los intercambios estratégicos institucionales entre los movimientos de mujeres con el Estado como la única y más eficaz forma de generar acuerdos. Las nuevas relaciones pueden exigir interacciones más complejas, a partir de estrategias y capacidades diversas. Esto puede

significar desarrollar o fortalecer otro tipo de capacidades (en principio, menos institucionalizadas) y estrategias (más disruptivas y confrontativas que institucionalizadas o negociadas), diferentes a las que se privilegiaban previamente.

Un marco conceptual alternativo resultaría más adecuado para comprender la dinámica actual de las políticas de género y la disputas por hacerlas avanzar. Para esclarecer cómo se modificó la relación entre el Estado y el activismo por los derechos de las mujeres en el contexto actual, necesitamos ir más allá del análisis de las relaciones bilaterales entre el Estado y los movimientos de mujeres, y entre estos y los movimientos antigénero, para adoptar un marco que incorpore la naturaleza triádica del vínculo entre los movimientos por los derechos de las mujeres, los movimientos antigénero y el Estado. Las interacciones e interrelaciones entre estos tres actores aparecen como la clave para capturar el cuadro completo de los cambios actuales.

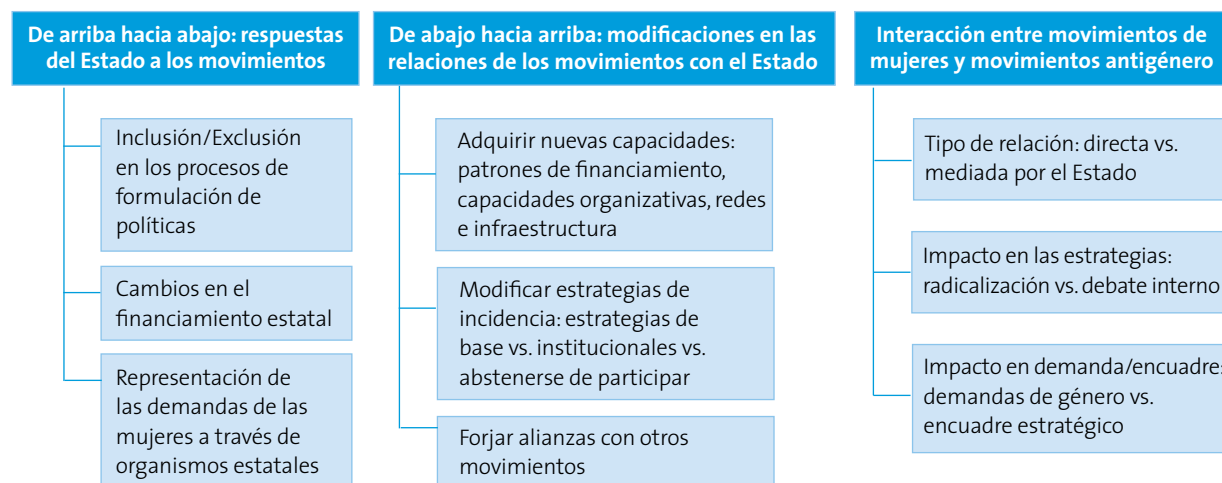
A pesar de poner el foco principalmente en los movimientos y los derechos de las mujeres, es importante considerarlos como parte de lo que denominamos conceptualmente “«triángulos de poder de género””. Proponemos analizar la dinámica de estos triángulos a partir de tres ejes.

Un modelo triádico para entender las relaciones entre el Estado, los movimientos por los derechos de las mujeres y los grupos antiigualdad de género



77 Nijeholt et al. 1998; Woodward 2003.

Integrar movimientos, contramovimientos y Estado: tres ejes



4.1 De arriba hacia abajo: Respuestas del Estado a los movimientos

Los debates sobre las respuestas del Estado a las demandas de los movimientos de mujeres no pueden limitarse a las relaciones bilaterales entre el Estado y los movimientos de mujeres. Existen otros movimientos y actores cuyas demandas (diferentes u opuestas) sobre cuestiones de género también deben tenerse en cuenta. Por lo tanto, es necesario hacer un análisis comparativo sobre la respuesta del Estado para comprender la naturaleza y el alcance de los cambios en el lugar que tiene la igualdad de género en las agendas de Gobierno. Esto puede captarse a través de tres dimensiones: inclusión o exclusión en la formulación de políticas a partir de consultas/cogobernanza u otras estructuras de toma de decisión; cambios en el financiamiento estatal dirigido a organizaciones relevantes de la sociedad civil o del movimiento, y, por último, la canalización de demandas sociales a través de los organismos estatales (organismos de políticas para las mujeres u otros).

Los procesos de consulta y de formulación inclusiva de políticas son elementos clave de la democracia y la participación: son fundamentales para la promoción de derechos, pero también se consideran logros de las

políticas y los movimientos en sí mismos.⁷⁸ Los Gobiernos que tienden al autoritarismo suelen utilizar métodos de control para acallar la voz de las organizaciones de la sociedad civil que consideran una amenaza. Esos métodos pueden ir desde clausurar los canales de consulta previos o coparlos con ONG organizadas por el Gobierno (u ONGOG) que apoyan directamente el poder del Estado,⁷⁹ pasando por el recorte o la redistribución del financiamiento de las organizaciones, hasta acciones represivas o incluso violentas contra estos grupos. Entre las acciones violentas pueden encontrarse auditorías excesivas como medios de control o la vigilancia policial y la violencia, que limitan y restan empoderamiento a las organizaciones.⁸⁰ A su vez, los organismos de promoción de políticas para las mujeres resultan estructuras fundamentales para representar los derechos de las mujeres en los Gobiernos.⁸¹ Analizar el desmantelamiento, redireccionamiento o reemplazo de estas entidades estatales por otras que amplifican las agendas conservadoras antigénero es otra forma de percatarse de los cambios en las relaciones entre el Estado y los movimientos.

Nuestros datos ponen en tela de juicio la idea de un Estado benevolente y dan cuenta o bien de la hostilidad del Estado hacia las organizaciones por los

78 Ferree y Gamson 2003; Krizsán y Roggeband 2018a.

79 Doyle 2017.

80 Baker *et al.* 2017.

81 Stetson y Mazur 1995; McBride y Mazur 2010; Squires 2008.

derechos de las mujeres o de una nueva neutralidad estatal emergente que pone en igualdad de condiciones a sus defensores y a quienes están en contra de la igualdad de género, al contrario de lo que ocurría anteriormente, cuando el activismo por los derechos de las mujeres tenía una posición privilegiada. Esto nos permite observar de qué manera las relaciones previas de cooperación entre el Estado y las organizaciones por los derechos de las mujeres están siendo sustituidas, o al menos complementadas, por vínculos de colaboración con grupos contrarios a la igualdad de género.

Estos acontecimientos han cambiado drásticamente las relaciones entre el Estado y los movimientos de mujeres.

4.1.1 Inclusión/exclusión en los procesos de formulación de políticas

Observamos diferentes esfuerzos por apartar a las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres de los procesos de formulación de políticas que, en parte, dependen de la posición que estas organizaciones tenían en períodos anteriores (véase el recuadro 4).

RECUADRO 4

La inclusión o exclusión de las organizaciones por los derechos de las mujeres en los procesos de formulación de políticas

El Gobierno de la FIDESZ de **Hungría** ha apuntado con creciente intensidad contra las políticas de género y las organizaciones del movimiento de mujeres. Los mecanismos de consulta entre los actores estatales y las organizaciones por los derechos de las mujeres no estaban muy consolidados anteriormente, con alguna pequeña mejora entre 2009 y 2010, pero después de 2010 la situación empeoró. El Gobierno dismanteló la mayoría de las estructuras de igualdad de género. El Consejo para la Igualdad de Género dejó de convocarse, lo que puso fin a toda interacción formal con las organizaciones feministas (Juhász 2012; Szikra 2014). Los grupos de consulta pasaron a ser *ad hoc*, y a incluir a grupos conservadores profamilia y grupos conservadores de mujeres. Las organizaciones feministas perdieron su posición en los procesos de formación de políticas relevantes y se las reemplazó por organizaciones conservadoras y religiosas. El Gobierno comenzó a brindar apoyo y oportunidades a las organizaciones de mujeres conservadoras no feministas. En 2013 se creó una coalición alternativa (Asociación de Mujeres Húngaras) con el fin de cuestionar el lugar que ocupaba el Lobby de Mujeres Húngaras en el Lobby de Mujeres Europeas y también para enviar una delegada al Instituto Europeo para la Igualdad de Género. A partir de 2013, el Gobierno pasó de excluir a reprimir a actores del movimiento por los derechos de las mujeres mediante métodos que iban desde dispositivos regulatorios como la auditoría y la vigilancia excesivas hasta métodos más violentos y represivos como las investigaciones policiales. Así pues, se limitó su capacidad de activismo por medio tanto de amenazas o de acciones que demandaban recursos innecesarios y en su mayoría no disponibles (véase también el recuadro 5).

Polonia mejoró considerablemente en lo que respecta a la inclusión de organizaciones por los derechos de las mujeres en los procesos de formación de políticas en el período comprendido entre 2009 y 2015, a partir de la creación de diferentes foros consultivos sobre cuestiones específicas, así como mediante el desarrollo de una buena cooperación con el Congreso de la Mujer. Sin embargo, en 2015 se produjeron cambios abruptos, ya que el Gobierno del PiS dismanteló las instituciones y los compromisos institucionales vigentes en materia de igualdad de género, restringiendo los principales canales de consulta estatal disponibles para las organizaciones de mujeres. Un análisis de los medios de comunicación revela que el Gobierno promueve activamente a los nuevos actores conservadores de la sociedad civil o a las organizaciones anteriormente marginales especialmente activas en temas como los derechos de las familias católicas, la libertad religiosa, la tradición, el matrimonio, las posiciones antiaborto, la lucha contra la inmigración, el programa nacionalista, etc., para que desempeñen un papel cada vez más relevante en las consultas sobre proyectos de ley. Funcionarios gubernamentales, como el

Plenipotenciario para la Sociedad Civil y la Igualdad de Trato, han declarado que buscan desarrollar un cuadro de ONG “conservadoras” que se centren en temas relativos a la mujer y la familia, la discriminación y los refugiados/migrantes desde una perspectiva tradicional (Comisionado de Derechos Humanos de Polonia 2016). En 2017, el Gobierno inició una evaluación financiera de determinadas ONG “liberales”, por la que se exigió a muchas de ellas que presentaran por primera vez documentación en un procedimiento similar a una auditoría. También ordenó a varias organizaciones que devolvieran dinero recibido mediante subvenciones mientras retenía fondos de otras (Human Rights First 2017: 5). Además, se sometió a las organizaciones de mujeres y los grupos LGBTIQ a investigaciones policiales, allanamientos de oficinas, confiscación de computadoras o incluso al arresto de activistas. El momento en que se realizaron las redadas policiales en las oficinas de las principales organizaciones por los derechos de las mujeres en varias ciudades en octubre de 2017 —el día después de que las organizaciones realizaran marchas antigubernamentales para protestar contra la restrictiva ley de aborto del país— sugiere que estas fueron una herramienta de intimidación (Associated Press en Varsovia 2017).

Anteriormente, en temas de derechos de las mujeres, **Croacia** tenía mecanismos exitosos de inclusión y hasta de cogobierno en cuestiones de derechos de las mujeres entre las organizaciones por los derechos de las mujeres y los agentes estatales (Krizsán y Roggeband 2018a). Sin embargo, la retórica antagónica a la igualdad de género se fortaleció gradualmente después de 2011. Como resultado, las pautas de cooperación flaquearon y las organizaciones por los derechos de las mujeres perdieron su condición de interlocutoras exclusivas. Contrariamente al abrupto cambio de encuadre en Hungría y Polonia, Croacia tuvo un proceso más sutil, invitando a los actores conservadores que se oponían a la igualdad de género (grupos de derechos de los hombres, *Vigilare*, *U ime Obitelji*) a participar de los procesos de consulta junto con las organizaciones del movimiento por los derechos de las mujeres.

De esta manera, los actores opositores lograron introducir algunas de sus demandas y posiciones sobre la familia tradicional, los derechos sexuales y reproductivos, y contra el concepto de género. Sin embargo, las organizaciones por los derechos de las mujeres no fueron dejadas de lado y, en algunas cuestiones, se mantuvieron como una voz importante. La ratificación del Convenio de Estambul en 2018, a pesar de las protestas masivas de los movimientos antigénero y su inclusión en el proceso de consulta política, sugiere que las organizaciones por los derechos de las mujeres no fueron silenciadas. El grupo de trabajo creado para la ratificación en 2017 incluía tanto a feministas como a representantes conservadores. La principal razón de la participación de los conservadores fue la supuesta inclusión de la “ideología de género” en la legislación croata a través de la Convención. Independientemente de los retrocesos en los procedimientos democráticos, la ley de ratificación de la Convención recogió e incluyó en su mayoría las peticiones de las feministas y fue aprobada por el Parlamento (Sutlović 2019). El Gobierno pareció asumir una posición de “árbitro neutral” que no elige bandos, pero esta también resultó muy ambivalente en la medida en que también se nombraron actores conservadores en puestos gubernamentales de alto rango. Esto indica que el Gobierno no apoya abiertamente a los movimientos antigénero, lo que es muy diferente de los casos de Hungría y Polonia.

4.1.2 Cambios en el financiamiento estatal

La modificación del vínculo con los y las defensoras de los derechos de las mujeres por parte de los estados —reemplazándolos por grupos conservadores o convocando a estos grupos a participar también de los procesos— puede ilustrarse mejor a partir de los patrones de financiamiento.

Teniendo en cuenta lo que existía previamente, podemos observar tres modelos de límites al financiamiento: ataques al financiamiento internacional; recorte de fondos públicos, y reemplazo de fondos institucionales por licitaciones (véase el recuadro 5).

RECUADRO 5

Cambios en las pautas de financiamiento

En **Hungría**, las organizaciones por los derechos de las mujeres nunca recibieron financiamiento sustancial del ámbito nacional ni del local. Esto se mantuvo bajo el Gobierno de Fidesz. Después de 2010, el Gobierno aumentó el control sobre los fondos destinados a la sociedad civil, tanto de los de orden público como los que provenían de donantes extranjeros. La modificación de la Ley de Sociedades Civiles limitó el número de ONG con estatus de “interés público” y reorganizó los mecanismos de financiamiento. Las comisiones que decidían los concursos y licitaciones pasaron a estar bajo control gubernamental. En consecuencia, la elaboración de las convocatorias y su proceso de selección siguieron la agenda oficial del Gobierno, lo que limitó aún más el financiamiento de las ONG feministas. Actualmente, para recibir financiamiento estatal como ONG, el solicitante debe ser aliado del Gobierno o su programa debe basarse en ideas y valores aprobados por este. Debido a dichos cambios, han surgido nuevas ONG que trabajan con objetivos alineados con las prioridades del Gobierno y que ahora ganan cantidades importantes de licitaciones públicas. A estas organizaciones también se les proporcionan edificios públicos para desarrollar sus programas. Sus objetivos resaltan el papel de la mujer en el mantenimiento de la nación y sus tradiciones, incluidas las normas tradicionales de la familia (Krizsán y Sebestyén 2019). Desde 2015, el Gobierno también ha restringido la disponibilidad del financiamiento extranjero, la principal fuente de fondos para los grupos defensores de los derechos de las mujeres. El Fondo Civil Noruego fue el primero en ser cuestionado debido a su negativa a encauzar el dinero a través de canales gubernamentales. Se produjeron olas de auditorías y redadas contra varias ONG por los derechos (derechos de las mujeres, LGBTIQ, derechos civiles) que aquel fondo financiaba. Los procedimientos de auditoría se desarrollaron durante años, pero se cerraron sin encontrar ninguna irregularidad (TASZ 2016). Las ya limitadas capacidades de las ONG se vieron todavía más restringidas durante años debido a estas investigaciones. En junio de 2017, la Ley de ONG —la llamada Ley Stop Soros (Open Society Foundations 2018a)— fue aprobada siguiendo el modelo de una ley rusa, que exige un registro especial para las ONG que reciben financiamiento extranjero y un aviso público de la recepción de dicho financiamiento, con el fin de etiquetar a estos grupos como agentes extranjeros (LibertiesEU 2017). También se persiguió al Open Society Institute, un donante internacional de larga trayectoria en la lucha por cuestiones de derechos en la región, lo que finalmente dio lugar a su salida del país (Open Society Foundations 2018b).

En **Polonia**, existen estrategias gubernamentales para desfinanciar a las organizaciones por los derechos de las mujeres y reorientar los fondos públicos hacia otras organizaciones de mujeres favorables al Gobierno: lo que llaman promover un cuadro de ONG “conservadoras”. El recién creado Instituto Nacional de la Libertad-Centro para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que distribuye fondos estatales a organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo sustituir sistemáticamente a las organizaciones por los derechos humanos etiquetadas como “izquierdistas” por estos nuevos actores de la sociedad civil leales al Gobierno (Sczygelszka 2019). Varias organizaciones de mujeres que anteriormente recibían financiamiento estatal han perdido ahora este apoyo. El ejemplo más ilustrativo es el desfinanciamiento del Centro para los Derechos de la Mujer, una de las organizaciones por los derechos de las mujeres más antiguas del país, que trabaja temas de violencia de género y que recibía apoyo estatal desde 1994. Al Centro se le ha negado financiamiento en tres ocasiones desde 2016 (Ambroziak 2018). La justificación del Ministerio de Justicia para poner fin a su apoyo financiero fue que el Centro estaba “reduciendo su ayuda a un grupo específico” (Ambroziak y Chrzczonowicz 2017).

En **Croacia**, las nuevas organizaciones de la sociedad civil de derecha cuentan con el apoyo del Gobierno. Por ejemplo, en 2017, la organización de derecha ‘En nombre de la familia’ (U ime Obitelji), fundada en 2013, que se centra en la protección de la familia tradicional croata, fue premiada con tres años de apoyo por la Fundación

Nacional para el Desarrollo de la Sociedad Civil (Sutlović 2018). Posteriormente, se convirtió en un partido político (Sutlović 2019). A las organizaciones por los derechos de las mujeres no se les negó sin más el financiamiento, como en el caso de Polonia, sino que la estrategia del Estado para contener a estos grupos consiste en licitar el financiamiento de los servicios para sobrevivientes de violencia doméstica. Las licitaciones requieren una inversión extremadamente elevada de recursos por parte de los grupos de mujeres, así como ajustarse a protocolos complejos que a menudo son contrarios a los principios feministas (Minnesota Advocates *et al.* 2012). Esto obliga a las organizaciones feministas a invertir mucho tiempo en “vender su producto”. Como señala una activista: “[...] no deberíamos tener que imaginar cada vez algo nuevo e innovador, lo que hacemos es una práctica establecida; el Estado no reconoce la obligación de financiar refugios (autónomos)”.⁸² Las condiciones impuestas a las organizaciones feministas y los patrones de dependencia resultantes se han analizado durante mucho tiempo en relación con los Estados neoliberales (Álvarez 1999; Ghodsee 2004). Sin embargo, la tendencia a sustituir el financiamiento estatal anterior por licitaciones es un fenómeno relativamente reciente en los países de Europa Central y Oriental y adquiere nueva relevancia cuando se combina con la hostilidad del Estado hacia las organizaciones por los derechos de las mujeres y el objetivo de cerrarlas. Como sostiene una activista de Croacia “nos ignoran y siguen recortando nuestros fondos para trabajar. Diría que tanto el Gobierno anterior como el actual juegan lentamente la carta del agotamiento, pensando: estas mujeres no tienen miedo y no son sobornables, vamos a agotarlas”.⁸³

4.1.3 Representación de las demandas de las mujeres a través de los organismos estatales

Una tercera dimensión que ilustra los cambios en las relaciones entre el movimiento de mujeres y el Estado puede observarse en la marginación, el cierre o el redireccionamiento (*reframing*) de la institucionalidad de género para que comiencen a desarrollar una agenda conservadora. Los organismos de políticas para las mujeres son estructuras fundamentales para representar sus derechos en el seno de los Gobiernos.⁸⁴ El alcance de la representación de la voz del movimiento de mujeres en estos organismos puede variar y su eficacia para representar sus derechos puede estar determinada por dicha relación.⁸⁵ Los organismos de políticas para las mujeres en las democracias recientes, como los países de la región de Europa Central y Oriental, han estado siempre expuestos a los cambios políticos, y su cooperación con las organizaciones del movimiento ya variaba considerablemente⁸⁶ antes del período de desmantelamiento. Sin embargo, en comparación, el desmantelamiento, el

redireccionamiento o sustitución de esos organismos respecto a su anterior posición en el Gobierno es otra forma de captar los cambios en las relaciones entre el Estado y el movimiento (véase el recuadro 6).

Las tres dimensiones analizadas dan cuenta de los cambios en las relaciones entre el Estado y las organizaciones del movimiento de mujeres. Si se las observa a través de la lente del triángulo de poder de género que proponemos, podemos identificar la marginación y sustitución de los actores que promueven los derechos de las mujeres por organizaciones conservadoras emergentes o fortalecidas que defienden reivindicaciones contrarias a la igualdad de género, en lugar de un cierre completo del espacio para la sociedad civil. La fachada de la consulta democrática permanece intacta, pero se convierte en una opción que puede fácilmente limitar los derechos en lugar de promoverlos. Encontramos diferentes tipos de acción estatal hacia las organizaciones feministas. Mientras que en algunos países las distinciones entre las políticas estatales y la agenda antigénero son borrosas, en otros, el Estado puede desempeñar el papel de árbitro neutral entre los grupos que están a favor de la igualdad de género y los que están en contra insistiendo en incluirlos a ambos en los procesos de consulta o adoptando políticas alternativas que les sirvan a los dos sectores (por ejemplo, mediante la adopción de una ley

82 Entrevista con Mamula realizada por Leda Sutlović.

83 Entrevista con Neva Tölle, realizada por Leda Sutlović en enero de 2018.

84 Stetson y Mazur 1995; McBride y Mazur 2010; Squires 2008.

85 McBride y Mazur 2010.

86 Krizsán y Zentai 2012.

RECUADRO 6

El desmantelamiento de los organismos de políticas para las mujeres

En **Hungría**, se desmantelaron los mecanismos nacionales para promover la igualdad de género poco después del cambio de Gobierno. Antes de 2010, en el Ministerio de Asuntos Sociales y Laborales existía un Departamento para la Igualdad de Género pequeño y relativamente marginal, pero operativo. El nuevo Gobierno redujo el departamento y su cartera a “políticas que afectan a la mujer” y lo transfirió a la Subsecretaría de Estado de Política Familiar y de Población del Ministerio de Recursos Humanos. Ahora, el organismo se centra principalmente en el papel de las mujeres como madres en el seno de la familia y en sus responsabilidades maternas. En 2012, el Ministro de Economía Nacional nombró un Comisionado Ministerial encargado de la participación de la mujer en el mercado de trabajo con un mandato de dos años. Su función consistía en identificar los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo e implementar programas. Según los informes de la sociedad civil (HWL y ERRC 2013), este cargo tenía poco peso y durante su mandato nunca se planteó la cuestión de la igualdad de género. El Organismo para la Igualdad de Trato, responsable de la aplicación de la política de lucha contra la discriminación, también se enfrentó a limitaciones después de 2010. Su presupuesto se redujo en 2010-2011, aunque comenzó a aumentar lentamente después de 2012. El número de sus funcionarios/as también disminuyó y se sustituyeron sus integrantes, comenzando por su director/a en 2010. La Junta Consultiva para la Igualdad de Trato, que era el principal cuerpo de expertos que apoyaba al organismo, también fue destituida en 2012. Desde 2010, el organismo ha favorecido el trabajo de antidiscriminación por razones de maternidad antes que de género, dando prioridad y difundiendo ampliamente los casos en que las prácticas de los empleadores discriminaban a las madres o las mujeres embarazadas (Weverka 2017).

En **Polonia**, la Oficina del Plenipotenciario para la Igualdad de Trato, que actuaba como organismo de políticas para la igualdad de género, se fusionó con el Plenipotenciario para la Sociedad Civil. El organismo pasó a denominarse Plenipotenciario para la Sociedad Civil y la Igualdad de Trato, pero la nueva cartera se centra únicamente en cuestiones de la sociedad civil (Szelewa 2016). Para protestar contra estas medidas, 13 personas expertas que actuaban como consultoras de la oficina renunciaron en noviembre de 2016, explicando que su decisión se debía a la falta de influencia real en la toma de decisiones. Además, en enero de 2016, el Parlamento redujo drásticamente el presupuesto del Defensor del Pueblo polaco, que el PiS asoció con la promoción de la “ideología de género”. El diputado del PiS Mularczyk justificó la decisión diciendo que “[e]l Parlamento no va a pagar por el género”.

Croacia se destaca como pionera del activismo feminista y la igualdad de género en la región. Después de la guerra, fue precursora de las reformas en materia de género. Los mecanismos para promover la igualdad de género surgieron a principios de la década de 2000, con la Defensoría de la Igualdad de Género en funciones desde 2003 y la Oficina para la Igualdad de Género desde 2004. En el momento de su creación, ambas oficinas estaban dirigidas por expertas feministas que trabajaban en cooperación con grupos feministas. Estas estructuras se han mantenido notablemente estables a lo largo del tiempo, a pesar de la crisis económica, los cambios de Gobierno y el recrudecimiento de la oposición a la igualdad de género (Krizsán y Roggeband 2018a).

de asociación progresista solo unos días después de que un referéndum exitoso enmiende la constitución en sentido contrario en Croacia). Encontramos que los patrones de cooperación entre las organizaciones por los derechos de las mujeres y los actores estatales se ven ahora debilitados o interrumpidos debido al auge

de los movimientos antigénero y su proximidad a la agenda gubernamental. Los compromisos anteriores se disuelven en gran medida, en particular en los Estados con agendas abiertamente hostiles. En estos países no existía antes ningún feminismo estatal fuerte,⁸⁷ pero

87 Krizsán 2012.

en la actualidad observamos incluso lo contrario: Estados hostiles que activamente desacreditan la igualdad de género como objetivo. Esto se logra con la ayuda de las organizaciones de la sociedad civil que se utilizan para sustituir a las organizaciones de mujeres en los organismos estatales y en los mecanismos de consulta. En contextos donde el feminismo estatal estaba más establecido, como en Croacia,⁸⁸ la lucha continúa dentro y fuera de los espacios estatales. Aun así, incluso en estos casos, el espacio político que puede reclamar el activismo por los derechos de las mujeres es más estrecho en comparación con el que existía en la primera década de 2000.

Luego de analizar cómo cambiaron las respuestas de los Estados a las demandas de los movimientos de mujeres (un enfoque descendente), pasamos ahora a examinar cómo se modifican las estrategias y capacidades de los movimientos de mujeres en el contexto de las relaciones trastocadas entre el Estado y los movimientos, el aumento de la hostilidad pública hacia la igualdad de género y el fortalecimiento de los movimientos antigénero (un enfoque ascendente). Nos preguntamos: ¿qué consecuencias tiene la oposición a la igualdad de género para quienes defienden los derechos de las mujeres?

4.2 De abajo hacia arriba: Las respuestas de los movimientos de mujeres a estas reconfiguraciones

¿Cómo responden las organizaciones de mujeres a los ataques contra la igualdad de género y la hostilidad emergente de los Estados? En el contexto de Estados hostiles y de fuerte competencia con grupos contrarios a la igualdad de género, las organizaciones por los derechos de las mujeres se adaptan modificando tanto sus capacidades como sus estrategias de defensa. Si las amenazas y la oposición se vuelven sistemáticas y de largo aliento, esto puede resultar particularmente paralizante para los movimientos más débiles e institucionalmente más dependientes. Cuando a un movimiento se le dificulta enfrentar abiertamente al Estado o funcionar como de costumbre, la opción de salirse de los debates⁸⁹ puede

surgir como un último recurso. Alejarse del activismo político y optar por el feminismo académico, organizar talleres y debates en grupos pequeños, son también estrategias que pueden utilizarse y se vuelven un terreno familiar para muchas organizaciones de mujeres en ECO. Sin embargo, la amenaza y la oposición también pueden revitalizar el activismo y fortalecerlo.⁹⁰ Abandonar la participación política y el Estado podría no ser una buena estrategia para el activismo por los derechos de las mujeres, dada la importancia del Estado en garantizar muchos de esos derechos básicos. Tal vez sea necesario identificar nuevas estrategias para persuadir a los Estados y a los responsables de formular políticas, y para trabajar con los actores estatales. En esta sección, ofrecemos un marco para analizar el modo en que los movimientos de mujeres modifican y diversifican sus estrategias, y desarrollan nuevas capacidades en el proceso.

Proponemos comprender estos cambios mediante el análisis de tres dimensiones: cambios en las capacidades de los movimientos, cambios en las estrategias de cooperación con el Estado y nuevos patrones en la creación de alianzas.

4.2.1 Adquirir nuevas capacidades

La primera dimensión, las capacidades del movimiento, se refiere a los recursos materiales, humanos y organizativos, incluidos el liderazgo y las redes. En su análisis sobre las consecuencias políticas para los movimientos, Amenta *et al.* sostienen que “la habilidad de movilizar diferentes tipos de recursos es fundamental para el impacto de los movimientos, y poder poner en juego recursos y colaboradores favorece cierta influencia política”.⁹¹

En casos de hostilidad estatal, la capacidad para la acción institucionalizada —que en el pasado era privilegiada por las organizaciones de mujeres de los países de Europa Central y Oriental⁹²— puede resultar menos beneficiosa que la capacidad para la movilización de las bases, la acción descentralizada, la creación de redes más allá de los círculos cerrados y la generación de fuentes alternativas de financiamiento (véase recuadro 7). Pueden surgir nuevas formas de persuadir a los responsables estatales y de las políticas públicas. La integración transnacional también puede influir en la capacidad de acción.

88 Spehar 2008.

89 Taylor 2013.

90 O’Dwyer 2012.

91 Amenta *et al.* 2010: 296.

92 Krizsán y Roggeband 2018a.

RECUADRO 7

Las capacidades de las organizaciones por los derechos de las mujeres

El movimiento de mujeres polaco muestra cambios particularmente notables en el desarrollo de capacidades independientes de los actores estatales. La respuesta más importante al retroceso en el campo de los derechos reproductivos fueron las masivas “protestas negras” que tuvieron lugar en las calles en 2016-2017 como reacción a las nuevas limitaciones de las leyes antiaborto. El número de participantes no tuvo precedentes (más de 150.000 en 142 ciudades y pueblos, y también se extendió a otros países). Tras muchos años de cabildeo feminista y de organización contra la prohibición del aborto, estas protestas no solo reunieron a diferentes estratos demográficos de participantes (activistas feministas de larga data de las ONG y también mujeres jóvenes y voluntarias), sino que también dieron lugar a un cambio cualitativo en las prioridades, exigiendo la liberalización de las leyes restrictivas contra el aborto. El proyecto de ley de la iniciativa cívica Raturujmy Kobiety (Save the Women) abogó por el aborto hasta la 12ª semana de embarazo, así como por el acceso a la educación sexual y la anticoncepción. Las organizaciones de base consiguieron reunir 215 firmas de apoyo al proyecto en 2016 y más de 500.000 en 2017. Estas protestas también deben entenderse en un contexto más amplio. En primer lugar, los cambios propuestos afectaban directamente a las opciones reproductivas cotidianas de las mujeres: la reducción del acceso a la anticoncepción, la anulación de los programas de lucha contra la violencia doméstica, el cese del financiamiento de la fecundación *in vitro* y la amenaza de un proyecto de ley que prohibía todo acceso al aborto. En segundo lugar, las protestas pueden interpretarse como una reacción contra los activistas conservadores que se oponen al derecho a elegir. Y, en tercer lugar, las “protestas negras” siguieron a la primera ola de protestas callejeras antigubernamentales organizadas a principios de la primavera por el Comité para la Defensa de la Democracia. Otro factor que contribuyó al alcance y la inclusión de las movilizaciones fue el uso de las redes sociales y otras plataformas en línea (más allá de los canales oficiales de las ONG). Además, las protestas también se caracterizaron por un liderazgo no jerárquico, lo que dio lugar a un movimiento diverso y heterogéneo (Szczygielska 2019).

El movimiento croata se ha caracterizado por tener una capacidad de acción bastante desarrollada y diversificada a partir de la década de 1990 (Krizsán y Roggeband 2018). La reacción opositora en los últimos años permitió el surgimiento de nuevas iniciativas feministas orquestadas por una generación más joven de activistas, que se sumaron a los recursos de un movimiento de mujeres ya maduro. La Marcha Nocturna (Noćsi marš), que tiene lugar el 8 de marzo de cada año, atrajo a unas 6.000 personas en 2017 con reivindicaciones heterogéneas: reclamar por los derechos reproductivos, por la ratificación del Convenio de Estambul y contra el feminicidio y todas las formas de violencia. Esta marcha podría considerarse tanto una reacción al conservadurismo recién surgido como el resultado de un enfoque generacional diferente del activismo feminista. Este movimiento diversificado desempeñó un papel fundamental en la respuesta a dos movilizaciones contra las cuestiones de género: la “Marcha por la vida” y la protesta contra la ratificación del Convenio de Estambul. Las organizaciones del movimiento de mujeres respondieron a la “Marcha por la vida” con varias iniciativas, la más visible de las cuales fue la contraprotesta: la “«Marcha por la libertad” (Hod za slobodu) en 2018 en Rijeka. En respuesta a una iniciativa de la sociedad civil denominada “La verdad sobre el Convenio de Estambul”, que reunió a partidos políticos de extrema derecha, asociaciones de veteranos de guerra, políticos de derecha y organizaciones conservadoras de la sociedad civil, las organizaciones del movimiento de mujeres coordinaron un acto de protesta: 20 mujeres vestidas con trajes inspirados en el Cuento de la Criada de Margaret Atwood marcharon por Zagreb acompañadas por figuras públicas y tamborileros encapuchados. Esto generó alianzas más amplias e incluyó a figuras públicas de diferentes esferas de la vida social (Sutlović 2019).

Las capacidades del movimiento de mujeres húngaro se han modificado de diferente modo durante los últimos años. Ciertos aspectos apuntan a una maduración y diversificación del movimiento, mientras que más

recientemente también se observan tendencias que apuntan a la suspensión de actividades o incluso su desaparición. Hasta 2010, cuando el primer Gobierno de Orbán llegó al poder, había pocas organizaciones del movimiento de mujeres, principalmente ONG con sede en Budapest que prestaban servicios de acceso a la justicia o concientización y comunicación, pero sin capacidad de convocatoria masiva. La reestructuración casi inmediata de la institucionalidad de género por parte del Gobierno en 2010 bloqueó en gran medida su comunicación con los actores estatales. En los primeros años del Gobierno de Orbán (2012-2013) se produjo una de las protestas feministas más disruptivas y destacadas en mucho tiempo, cuyo objetivo era reclamar por la penalización de la violencia doméstica. La petición la inició una mujer común y corriente, Halász Pálma, en nombre de su organización, Life-Value Foundation. Si bien la movilización evitó inicialmente toda asociación con las organizaciones de mujeres, en etapas posteriores se sumaron los principales grupos de mujeres que actuaban en ese campo: NANE, Patent, MONA y Amnesty. Se recogieron más de 100.000 firmas, y no solo las protestas callejeras y el activismo en Facebook se volvieron más contundentes que en otras épocas, sino que además surgieron nuevas alianzas. Después de 2013, cuando la violencia doméstica se tipificó finalmente como delito, la movilización disminuyó. Excluidas de los procesos de formulación de políticas e incluso de la prestación de servicios y en ausencia de la capacidad de movilizar a las bases, las ONG que se ocupan de los derechos de las mujeres están casi inactivas. La resistencia se desplazó hacia un activismo no relacionado con las ONG —tales como, grupos de Facebook y listas de correo, activismo aislado, académico y parlamentario— y localizado principalmente en talleres o en el mundo académico. Mientras que la mayoría de las organizaciones se debilitaron, surgieron algunas nuevas iniciativas feministas. Estas están fragmentadas y no necesariamente vinculadas a organizaciones, pero su presencia contribuye a intensificar los debates feministas y a diversificar y promover la madurez del movimiento. La diversificación se manifiesta en la convivencia de activistas de más trayectoria y una nueva generación que en su mayoría no registran participación previa, que aportan nuevas estrategias al movimiento y una perspectiva interseccional. Sin embargo, como en el caso del activismo previo, las nuevas olas de activismo son también mucho menos compactas en Hungría que en algunos otros contextos de la región (Krizsán y Sebestyén 2019).

4.2.2 Modificar estrategias de incidencia

La segunda dimensión en la que se pueden observar cambios, es en los compromisos estratégicos de los movimientos con el Estado. Las organizaciones por los derechos de las mujeres utilizan tradicionalmente y con mayor frecuencia estrategias persuasivas como la participación en procesos de consulta o la presión e influencia sobre quienes formulan las políticas, en lugar de acciones disruptivas.⁹³ Sin embargo, en contextos de hostilidad y clausura por parte del Estado, esas estrategias resultan ineficientes. Las acciones más contenciosas —como las peticiones a quienes formulan las políticas, las protestas callejeras, otras acciones de protesta o de comunicación exitosa e influyente sobre la opinión pública,⁹⁴ o las demandas al Estado ante los tribunales o las organizaciones internacionales— se vuelven

prioritarias. Por un lado, estas estrategias de confrontación o disrupción pueden dar lugar a demandas más radicales menos abiertas a la negociación. Por otro lado, esas estrategias requieren que los movimientos hagan uso de diferentes capacidades y tengan infraestructura,⁹⁵ como conocimientos jurídicos para litigar, recursos para movilizarse, así como disposición para generar alianzas y coaliciones. La fuerza y capacidad que tenían los movimientos en el período previo al retroceso impactan en si esos recursos están disponibles o no. Los movimientos que tenían capacidades diversificadas⁹⁶ pueden estar en mejores condiciones para recurrir a estrategias de confrontación.

Durante el período de democratización en los países de Europa Central y Oriental, las organizaciones por los derechos de las mujeres se apoyaron en gran medida

93 Htun y Weldon 2012.

94 McAdam y Su 2002.

95 Andrews 2001.

96 *Ibid.*

en el 'activismo transaccional',⁹⁷ basado en vínculos con partidos políticos y quienes detentan el poder, antes que en el activismo de base para lograr cambios en las políticas públicas en materia de igualdad género. Esto implicó que se enfocaran en compromisos estratégicamente elegidos con el Estado y con otros actores de la sociedad civil para lograr avances a este respecto.⁹⁸ Los movimientos con pautas de organización diversas que combinaban estrategias internas y externas con el Estado, tanto mediante un enfoque de búsqueda de compromisos como un enfoque más radical y crítico, fueron los más exitosos a la hora de incluir consideraciones de género en las políticas adoptadas.⁹⁹

El aumento de la hostilidad hacia las organizaciones críticas de la sociedad civil en general y las organizaciones de mujeres en particular ha bloqueado estrategias de compromiso con el Estado que previamente fueron exitosas. En lugar de estrategias institucionalizadas, las organizaciones optan por acciones de protesta con bases más radicalizadas, o se retiran y optan por la inactividad o la desaparición. Abstenerse de participar se refiere a las estrategias de supervivencia menos visibles que los movimientos utilizan para sostenerse en períodos en que el entorno político es hostil o poco receptivo. Esto puede implicar alejarse de las calles y, en su lugar, trabajar en el marco de redes privadas o grupos en línea, entre otras modalidades.¹⁰⁰

La literatura sobre las respuestas feministas a las crisis económicas o democráticas señala tanto los casos de desaparición y fracaso de los movimientos como también aquellos de reactivación y maduración, además de la emergencia de formas innovadoras de resistencia capaces de lograr resultados positivos.¹⁰¹ Persuadir a los Gobiernos para que modifiquen las políticas de género a través de la mediación de canales internos,¹⁰² tal como se ha hecho habitualmente, resulta difícil en la actualidad. Sin embargo, las organizaciones de mujeres pueden disponer de otras estrategias de persuasión más confrontativas, como influir indirectamente a partir de

provocar cambios en las actitudes públicas.¹⁰³ La capacidad de resistencia del feminismo y las respuestas a los retrocesos dependerán de la fortaleza previa del movimiento, y de sus estrategias iniciales para relacionarse con el Estado, así como de cuán hostiles sean los Gobiernos, cuán contundentes los ataques contra las políticas de género y sus defensores/as y cuán largos los períodos en los que estos ataques se mantengan.

Sobre todo, el modo en que los movimientos se comprometan estratégicamente con el Estado se verá afectado por la dinámica específica del triángulo de poder de género. La hostilidad por parte del Estado afectará por igual a las estrategias y capacidades de los movimientos por los derechos de las mujeres y de los movimientos antigénero. Nuestro foco aquí está puesto principalmente en los cambios para el movimiento de mujeres y su capacidad de ejercer presión sobre el Estado en tiempos de retrocesos. En el recuadro 8 se ilustran los diferentes patrones de ese cambio.

4.2.3 Forjar alianzas con otros movimientos

La tercera dimensión del eje de abajo hacia arriba es la construcción de alianzas. Los entornos hostiles y las amenazas a los derechos adquiridos pueden requerir un trabajo de conformar alianzas que no necesariamente tenía lugar en períodos de relación cooperativa con el Estado. Pueden generarse coaliciones flexibles en un tema determinado para responder a esas amenazas o como resultado de un descontento más amplio con las tendencias políticas.¹⁰⁴ Esas coaliciones podrían servir de puente entre grupos de mujeres que, de otro modo, competirían entre sí, o abarcar diversos grupos de promoción de derechos y prodemocracia (véase el recuadro 9). En contextos de desdemocratización, la igualdad de género es objeto de ataques junto con otros valores democráticos, los derechos humanos y los derechos de otros grupos vulnerables; ataques que generan descontento en un espectro más amplio de la población. Estas amenazas externas comunes generan alianzas entre actores que no cooperarían en su ausencia¹⁰⁵ y contribuyen a superar, o al menos suprimir, diferencias ideológicas.¹⁰⁶ Sin embargo,

97 Tarrow y Petrova 2007; Krizsán y Roggeband 2018a.

98 Krizsán y Roggeband 2018a.

99 *Ibid.*

100 Taylor 1989.

101 Kantola y Lombardo 2017; Sitter *et al.* 2017; Popa 2015; Korolczuk 2016; Berry y Chenoweth 2018.

102 Krizsán y Roggeband 2018; Weldon 2002.

103 Soule y Olzak 2004.

104 Almeida 2010.

105 Van Dyke y McCammon 2010.

106 Bordland 2010.

RECUADRO 8

Estrategias de las organizaciones del movimiento de mujeres

El movimiento de mujeres **polacas** ha cambiado de estrategia, pasando de una cooperación relativamente satisfactoria con diferentes agentes estatales en el período 2009-2015 a la resistencia activa, la acción callejera y la movilización de las bases. Su capacidad y sentido de lucha quedan bien ilustradas por la resistencia que mostró en relación con la restricción de la política de aborto (en 2016 y 2017). Las organizaciones del movimiento de mujeres lograron convocar a una movilización masiva más allá de los estrechos círculos feministas. Las protestas y peticiones en las calles, pero también las herramientas de Internet y las redes sociales, contribuyeron a la movilización y permitieron que las mujeres de las zonas rurales y de los pueblos pequeños también pudieran participar. Además de Facebook, otras redes sociales como Instagram facilitaron también el acceso a las generaciones más jóvenes. El análisis de los datos muestra asimismo que el éxito de las estrategias utilizadas en las “protestas negras” repercutió en las principales organizaciones feministas y generó nuevos intentos de ir más allá de la capital para extenderse al ámbito subnacional. La organización del Congreso de Mujeres (Kongres Kobiet) en 2017 en una ciudad opositora, Poznan, en lugar de Varsovia, es indicativa de esa tendencia. Otra característica es el incremento de la creación de coaliciones, algunas de las cuales —como la Red de Mujeres contra la Violencia (Antyprzemocowa Sieć Kobiet)— han surgido fuera del marco formal de las ONG y son independientes del control estatal (Szczygalska 2019).

El movimiento de mujeres **húngaras**, aunque débil y sin ningún tipo de base de apoyo, también exhibió una actividad de protesta disruptiva durante los primeros años del Gobierno de Orbán en 2012. Tras la recepción misógina por parte del Parlamento de una petición para tipificar como delito la violencia doméstica, apoyada por 100.000 firmas, se iniciaron importantes acciones de protesta en la calle y en Facebook. Estas protestas no solo fueron más contundentes y tuvieron más perspectiva de género que las tácticas anteriores, sino que además dieron lugar a nuevas alianzas. Por primera vez en la historia de la movilización contra la violencia doméstica en el país, las esposas de los parlamentarios y las parlamentarias de derecha actuaron como intermediarias para poner el tema en la agenda legislativa (Krizsán y Roggeband 2018a). Sin embargo, en los años siguientes, las organizaciones por los derechos de las mujeres, que ya eran débiles y carecían de recursos suficientes, no pudieron mantener los niveles de movilización más allá de haber logrado cambios en la normativa. Excluidas de los procesos de formulación de políticas e incluso de la prestación de servicios y sin capacidad de movilización, para 2019 la situación del movimiento de mujeres puede caracterizarse como en suspenso. Las tácticas utilizadas son principalmente las marchas y talleres en pequeña escala en Budapest y otros eventos de alcance limitado. Cabe mencionar algunas excepciones notables de organización de base que, si bien no estuvieron coordinadas por grupos feministas y para las que no se utilizó un programa explícitamente feminista, fueron sin embargo organizadas por mujeres y con objetivos muy relevantes para los derechos de las mujeres. Entre ellas figuran los movimientos a favor del parto respetado y de las mejoras del sistema de atención de la salud y las condiciones de los trabajadores del sistema de salud. Sin embargo, estas iniciativas siguieron desconectadas de la agenda del movimiento por los derechos de las mujeres (Krizsán y Sebestyén 2019).

En respuesta a la creciente hostilidad del Estado, las organizaciones por los derechos de las mujeres **croatas** diversificaron cada vez más sus capacidades y estrategias. A partir de 2011, su participación en los procesos de formulación de políticas adquirió un carácter más *ad hoc*. Sin embargo, se mantuvo la práctica de establecer grupos de trabajo para cada nuevo proceso de política pública importante (por ejemplo, la ratificación del Convenio de Estambul, la nueva ley sobre violencia doméstica, la nueva política de familia y las nuevas estrategias para promover la igualdad entre los géneros) y se continuó convocando a los grupos de mujeres a participar, aunque, como se ha señalado anteriormente, su posición en esos procesos se debilitó. No obstante, y lo que es

importante, a diferencia de las organizaciones de mujeres húngaras o polacas, no dejaron de estar incluidas y pudieron ejercer una presión directa sobre los agentes estatales y luchar contra diversos grupos antigénero en estos entornos formalizados. Al mismo tiempo, las luchas se intensificaron también en las calles. El movimiento de mujeres mantuvo durante mucho tiempo bastiones en las ciudades más allá de la capital, y esta capacidad de convocatoria descentralizada se moviliza ahora cada vez más. Sobre la base de una densa red de ONG en todo el país, la capacidad de movilización local y en redes sociales se utiliza especialmente en las Marchas Nocturnas y en las protestas contra el aborto. Está relacionada principalmente con la Plataforma de Derechos Reproductivos, pero también fue impresionante en la protesta contra la reforma de la educación en 2016. Si bien los ataques contra la igualdad de género han intensificado la movilización, especialmente por la participación de las generaciones de feministas más jóvenes, en general no han provocado cambios radicales en las estrategias utilizadas por las organizaciones del movimiento durante los años progresistas. Esta falta de flexibilidad puede representar un desafío para superar la movilización antigénero (Sutlović 2019).

la necesidad de una acción estratégica en períodos de hostilidad también puede exacerbar la competencia y generar debates y tensiones dentro de los movimientos acerca de cómo formular e implementar esas estrategias.¹⁰⁷

Las alianzas entre grupos que defienden los derechos de las mujeres y otros grupos prodemocracia pueden tener diferentes resultados. Por una parte, podrían ser beneficiosas para lograr una democracia con justicia de género. Las investigaciones muestran que la creación de coaliciones más amplias en favor de la democracia es un elemento fundamental para la democratización de la igualdad entre los géneros y el avance de las políticas de género.¹⁰⁸ Por otra parte, la construcción de coaliciones puede requerir la reformulación estratégica de los objetivos respecto de la igualdad de género en favor de formas menos radicales,¹⁰⁹ lo que podría implicar resignar parte de los objetivos feministas originales.

Los movimientos de mujeres en los países de ECO rara vez formaron parte de los movimientos de democratización. La buena relación de trabajo con otros grupos de promoción de derechos es más la excepción que la regla en la región.¹¹⁰ Sin embargo, en el reciente período de desdemocratización visible globalmente,¹¹¹ emergen nuevos patrones de formación de alianzas que van

más allá de los grupos feministas habituales. Y están surgiendo también en países de la región.¹¹² Los ataques actuales contra la igualdad de género pueden ser una ocasión para cuestionar el camino previo y abrir una ventana de oportunidad para incorporar perspectivas de género a los marcos de la democratización.

Las alianzas exitosas entre feministas y grupos prodemocracia y de derechos humanos se construyen sobre un descontento popular más amplio con el estado de la democracia y la restricción de derechos que va mucho más allá de la agenda de igualdad de género. Consiguen sus resultados a partir de vincular cuestiones importantes para la igualdad de género con preocupaciones más amplias sobre la democracia. Nuestros datos muestran la importancia de las coaliciones más amplias para defender con éxito la agenda de género; pero también la relevancia de caminos que dependen, sobre todo, de la sociedad civil en general y de su dinamismo para el éxito de cada movimiento a la hora de construir estas alianzas o incorporar las demandas género en las protestas actuales.

El análisis ascendente de las relaciones entre los movimientos y los Estados muestran que los cambios en las capacidades y estrategias de los movimientos y la formación de alianzas son consecuencias importantes de la hostilidad hacia la igualdad de género y que la adaptación al nuevo contexto puede favorecer el éxito de los movimientos.

107 Krizsán y Roggeband 2018b.

108 Viterna y Fallon 2008.

109 Van Duke y McCammon 2010.

110 Krizsán y Roggeband 2018a.

111 Berry y Chenoweth 2018; Alonso y Lombardo 2018; Popa 2015.

112 Popa 2015; Szczygelszka 2019.

RECUADRO 9

Formación de coaliciones

En **Hungría**, durante las últimas décadas, el núcleo del movimiento de mujeres continuó en gran medida desconectado de las protestas más amplias por los derechos humanos y la democratización; las reivindicaciones de los derechos de las mujeres rara vez tuvieron el respaldo de esos grupos. Los actuales ataques a la igualdad de género llegaron como una oportunidad para torcer este camino. Sin embargo, hasta ahora, la creación de coaliciones solo ha tenido un impacto limitado en los derechos de las mujeres. En ese sentido, se puede destacar la movilización de 2012 para tipificar como delito la violencia doméstica. Esta protesta convocó a diferentes participantes más allá de los grupos feministas habituales, e incluso a grupos de mujeres conservadoras, pero sigue siendo un caso aislado. Las protestas en defensa de la democracia después de ese punto han ignorado en gran medida las cuestiones de género. Las oradoras feministas solo han aparecido de forma incidental en las manifestaciones contra el Gobierno, y rara vez se han abordado los aspectos de género del reducido espacio democrático. Por ejemplo, la principal protesta en la que se condenó la nueva Constitución (que introdujo graves limitaciones al aborto y otros derechos de igualdad entre los géneros) solo contó con oradores masculinos; los grupos de mujeres no estuvieron presentes y los temas de género no se abordaron a pesar de su importancia en el nuevo texto. Un intento más sistemático de conformación de alianzas fue la creación de una coalición pro derechos humanos (SZIAMACI) en 2015 durante los ataques contra el Fondo Cívico Noruego. El objetivo era concientizar sobre las actividades que lleva a cabo la sociedad civil y facilitar la creación de redes para defenderla de los ataques del Gobierno. SZIAMACI incluye 11 organizaciones por los derechos de las mujeres, en última instancia todos los grupos importantes. Sin embargo, la visibilidad de la plataforma sigue siendo limitada hasta la fecha. Tras los ataques directos contra las organizaciones de la sociedad civil en 2017 y la eliminación de la acreditación en estudios de género en 2018, las cuestiones relativas a la igualdad de género pasaron a formar parte de los programas de protesta, aunque no se pueden identificar pruebas claras de intentos de alianzas ni siquiera en este contexto (Krizsán y Sebestyén 2019).

En 2015, surgieron en **Polonia** nuevos grupos y redes que trabajan por los derechos de las mujeres. Al moverse por fuera del marco de las ONG, resultan más independientes del control del Estado. La mayoría de estas nuevas iniciativas emergen como respuesta al retroceso en políticas específicas, especialmente en lo que respecta a los derechos reproductivos. Las “protestas negras” en 2016 y 2017 muestran la importancia de conectar las agendas de los movimientos de mujeres con demandas políticas más amplias en favor de la democracia. Estas manifestaciones movilizaron una participación masiva que se extendió mucho más allá de los grupos feministas y, por lo tanto, integraron las reivindicaciones feministas a un programa más amplio en defensa de la democracia. La politización de los derechos de las mujeres como parte integral de los logros democráticos que es preciso defender —y no solo como algo propio de los grupos de feministas— apareció como una estrategia acertada en este caso. Al mismo tiempo, las feministas y activistas señalan que las movilizaciones y alianzas se vuelven más difíciles cuando se trata de protestas por violencia de género (Szczygielska 2019).

Los movimientos de mujeres **croatas**, a partir de una tradición de trabajar en coaliciones más amplias en favor de la democracia desde antes del año 2000 (Spehar 2008; Irvine y Sutlović 2015), se han unido en alianzas más amplias para la defensa de diferentes derechos en diversos momentos durante los últimos siete u ocho años. Así, han denunciado, por ejemplo, las medidas de austeridad en cooperación con los sindicatos y el Frente de Mujeres por el Trabajo. La campaña “Los ciudadanos votan en contra”, organizada para oponerse al referéndum sobre el matrimonio, fue la primera instancia de una serie de alianzas más amplias que unió a una variedad de grupos, incluidos los verdes, los activistas por la paz, los grupos LGBTIQ y las feministas. Por último, en 2016, la protesta “Croacia puede hacerlo mejor” reunió a 250 organizaciones de la sociedad civil que abarcan todo el espectro de los derechos humanos, incluidos los movimientos de mujeres. Se opusieron a la reforma de la educación que, entre otras cosas, cuestionaba la educación sexual, pero también se manifestaron contra la corrupción del Gobierno y el emergente giro conservador en general.

4.3 Interacciones entre los movimientos a favor y en contra los derechos de las mujeres

El tercer eje de nuestro análisis se centra en las interacciones entre los movimientos por los derechos de las mujeres y los movimientos antigénero y su influencia en las estrategias y las demandas. Como se mencionó anteriormente, si bien la oposición a los movimientos de mujeres y su agenda es de larga data, en la última década vemos que los movimientos opositores se han fortalecido en todo el mundo. Este surgimiento de organizaciones populistas y nacionalistas y de movimientos que se movilizan contra la “ideología de género” y los derechos de las personas LGBTIQ ha recibido últimamente mucha atención por parte de la academia, que se ha ocupado de hacer un mapa de sus expresiones transnacionales y nacionales.¹¹³ Dada esta extensa literatura, aquí centraremos nuestra atención principalmente en la posición del Estado en este conflicto. En muchos países, los Gobiernos hostiles son quienes instrumenten los movimientos antigénero y se los promueve y utiliza para influir en el ámbito de la sociedad civil de manera que apoyen directamente el poder del Estado. Esto significa que el desempoderamiento, la exclusión y la persecución de las organizaciones por los derechos de las mujeres van acompañados del empoderamiento e inclusión de organizaciones con valores y objetivos opuestos. El financiamiento público de las organizaciones de mujeres se reorienta hacia ONG progubernamentales, y las posiciones que antes ocupaban las activistas por los derechos de las mujeres en los procesos de formación de políticas se otorgan ahora a organizaciones con agendas conservadoras.¹¹⁴ Esto indica que el espacio para la sociedad civil no se cerró, sino que se reconfiguró. El espacio para las organizaciones de la sociedad civil que se definen como antiestatales y antigubernamentales se limita, mientras que simultáneamente se amplía el espacio y el apoyo estatal a las organizaciones definidas como progubernamentales (véase el recuadro 10).

113 Bob 2012; Kováts y Poim 2015; Kováts 2017; Kuhar 2015; Kuhar y Paternotte 2017; Verloo 2018.

114 Krizsán y Roggeband 2018b.

Al intervenir activamente en el conflicto entre los movimientos de mujeres y sus oponentes —ya sea estableciendo y apoyando los movimientos opositores o brindándoles una fuerte base de poder institucional— los Gobiernos otorgan una ventaja a los opositores del movimiento de mujeres. Los ejemplos de Hungría y Polonia dan cuenta de Gobiernos que se ubican activamente del lado de los actores antifeministas e incluso promueven abiertamente iniciativas de la sociedad civil que se oponen a la agenda por los derechos de las mujeres. Además, los movimientos opositores también reciben el apoyo de otros actores poderosos y grupos de interés, como la Iglesia Católica Romana de Polonia. El apoyo del Estado y otros actores —e intereses que, por lo general, cuentan con respaldos transnacionales— aporta recursos, estrategias de acción, discursos y redes para legitimar las acciones. Esto genera una enorme disparidad de poder entre los movimientos por los derechos de las mujeres por un lado y sus oponentes por el otro.

En otros contextos, como muestra el ejemplo de Croacia, el Estado se presenta como árbitro neutral en el conflicto en lugar de como defensor de los derechos de las mujeres. Esto significa que la lucha por la igualdad de género tiene que librarse con el movimiento antigénero dentro y fuera del espacio estatal.

El hecho de que la relación entre los movimientos de mujeres y sus opositores esté mediada por el Estado o de que haya una interacción directa entre los actores de la sociedad civil da lugar a dinámicas políticas muy diferentes. Cuando las organizaciones de mujeres tienen que enfrentarse a una alianza entre el Estado y los actores de la sociedad civil, sus oportunidades de resistir a esa oposición son limitadas debido a su débil posición. Sin embargo, cuando los movimientos de mujeres y sus oponentes se involucran en una lucha sostenida, es probable que esto conduzca a una politización de las cuestiones de género, que puede dar lugar a demandas más articuladas y más centradas en la igualdad de género y a una mirada de los problemas sociales y políticos en juego con perspectiva de género.¹¹⁵ Esto se puede ver, en primer lugar, en el impacto de las relaciones de los movimientos y contramovimientos en las estrategias de movilización. Las estrategias de reacción, la radicalización y también los debates internos en el movimiento pueden ser

115 O'Dwyer 2018.

RECUADRO 10

El movimiento por los derechos de las mujeres y la interacción con el movimiento antigénero

En **Croacia**, después de 2011, cuando los Gobiernos se volvieron más hostiles hacia la igualdad de género como objetivo político, el margen de acción para el movimiento de mujeres se vio alterado. El objetivo fue ofrecer más espacios a los actores antigénero, incluidos los políticos y los representantes institucionales. La oposición se manifestó especialmente en los debates sobre las políticas de familia, la educación sexual y la violencia contra las mujeres (Kuhar 2015, Sutlović 2019). Este giro en la posición del Gobierno dio lugar a una polarización e interacción más directa y abierta entre el movimiento de mujeres y el movimiento antigénero, lo que fue particularmente visible en el proceso de ratificación del Convenio de Estambul (véase el recuadro 7). La ratificación final de este instrumento demostró que las mujeres no serían marginadas o silenciadas.

En **Polonia**, los movimientos por los derechos de las mujeres y los actores de la oposición han coexistido desde la transición a la democracia. Sin embargo, el principal protagonista de la oposición, la Iglesia Católica Romana, ganó una posición institucional particularmente fuerte en la nueva democracia y la religión se convirtió en un elemento fundamental de la soberanía nacional (Ayoub 2014). Las organizaciones de mujeres y las organizaciones conservadoras se han enfrentado con frecuencia por cuestiones como la legislación sobre la violencia contra las mujeres y el aborto (Gruziel 2015). Aunque las reivindicaciones de las organizaciones por los derechos de las mujeres prevalecieron bajo el Gobierno proeuropeo antes de 2015, el rol de las organizaciones conservadoras de la sociedad civil se ha fortalecido mucho después de 2015 bajo el Gobierno del PiS, que promueve activamente la participación de nuevos actores conservadores en esferas como los derechos de la familia católica, la libertad religiosa, la tradición, el matrimonio, las posiciones contra el aborto y la inmigración, la agenda nacionalista, etc. A través del apoyo activo a los opositores a la igualdad de género y su hostilidad hacia las organizaciones de mujeres, el Gobierno ha modificado drásticamente el equilibrio entre el movimiento de mujeres y el movimiento antigénero. Las organizaciones por los derechos de las mujeres se enfrentan ahora a una poderosa alianza entre el Estado y los movimientos antigénero que no se puede analizar desde la dinámica movimiento/contramovimiento, ya que convierte la lucha en una lucha contra el Estado. Las organizaciones del movimiento de mujeres se ven todavía más desempoderadas a partir de múltiples estrategias estatales, como el desfinanciamiento y la limitación de sus recursos, así como la eventual persecución.

En **Hungría**, con el incremento de la oposición a la igualdad de género, entraron en escena nuevos actores, en particular organizaciones que se oponen a lo que denominan “ideología de género”, pero también otras profamilia. Como se mencionó anteriormente, los grupos antigénero surgieron bajo el paraguas protector y de apoyo del Gobierno, lo que demuestra la desaparición de las fronteras entre el Estado y el movimiento antigénero, y sus esfuerzos conjuntos por desafiar las normas que protegen la igualdad de género. Las organizaciones que se oponen a la igualdad de género pueden ser organizaciones no gubernamentales organizadas por el Gobierno (ONGOGs). El Gobierno representa sus intereses al oponerse eficazmente a la posición y la voz de las activistas por los derechos de las mujeres, mientras que estas ONGOGs se utilizan a menudo para legitimar las posiciones gubernamentales justificándolas como demandas de la sociedad civil. Desde 2010, los grupos de pensamiento e influencia política con patrocinio del Gobierno y los grupos conservadores de mujeres han ido adquiriendo cada vez más lugar en los debates relativos a los derechos de las mujeres (Krizsán y Sebestyén 2019). En este contexto, al igual que en Polonia, la disputa entre el movimiento por los derechos de las mujeres y el movimiento antigénero es de hecho una disputa del movimiento de mujeres contra la agenda del Gobierno y los actores que la promueven, y resulta decididamente desigual.

importantes cambios en el activismo. Un segundo factor es el impacto de esas relaciones en las demandas de los movimientos y las modificaciones que se producen en los encuadres o ‘marcos interpretativos’.¹¹⁶ Los movimientos y contramovimientos se encargan de proveer encuadres que resuenan localmente para persuadir a las autoridades y al público en general.¹¹⁷ Esto implica que en el contexto de la aparición de nuevos contramovimientos, las organizaciones de mujeres deben elaborar estrategias para avanzar sus demandas y trabajar en dos frentes: impugnar y contrarrestar las perspectivas de los contramovimientos y promover activamente sus propias demandas y posiciones.¹¹⁸ La politización de las demandas en un contexto conflictivo puede conducir a demandas más explícitas en torno a las cuestiones de género. Cuando los ataques a la igualdad de género son explícitos y radicales, las reivindicaciones de los movimientos de mujeres también tienden a ser más explícitas en esta materia. Sin embargo, una oposición muy institucionalizada y poco abierta a las demandas de igualdad de género también puede llevar a preferir encuadres estratégicos y la búsqueda de demandas menos radicales a fin de lograr políticas públicas sensibles al género.¹¹⁹

Sostenemos que este marco conceptual triádico es un punto de partida para teorizar aún más la dinámica de poder entre los movimientos de mujeres, los movimientos antigénero y el Estado. Estas dinámicas a su vez determinarán el avance o el retroceso de las políticas de igualdad de género. El marco proporciona una herramienta analítica para examinar las implicaciones en materia de igualdad de género de los acontecimientos políticos actuales y las implicaciones y consecuencias para las políticas de igualdad de género y los derechos. Además, sostenemos que nuestro modelo contribuye a comprender los recientes debates sobre la desdemocratización. En esos debates, las cuestiones de género en los procesos de desdemocratización suelen pasarse por alto, y creemos que su inclusión es crucial para una comprensión más completa de las consecuencias del retroceso democrático para las mujeres. Sostenemos que el retroceso conduce principalmente a una menor inclusión de los y las defensoras de los derechos de las mujeres en los procesos de formación de políticas y en el espacio de la sociedad civil, que son fundamentales para las mujeres y otros grupos subrepresentados en la política formal. Sin embargo, en lugar de entender este fenómeno como un proceso de reducción del espacio cívico, nuestro marco triádico apunta a un proceso más complejo en el que los Gobiernos reconfiguran ese espacio y utilizan a sus actores y a otros grupos de interés para apoyar sus esfuerzos por debilitar los derechos de las mujeres.

¹¹⁶ Zald 1996; Ayoub y Chetaille 2017.

¹¹⁷ Zald 1996.

¹¹⁸ Ayoub y Chetaille 2017.

¹¹⁹ Krizsán y Roggeband 2018a.

5.

IMPACTO DE LA CRECIENTE OPOSICIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dados los fuertes retrocesos para los derechos de las mujeres y sus defensoras/es, es importante considerar las consecuencias para los derechos, las políticas y los organismos institucionales en materia de igualdad de género logrados en las últimas décadas. Estos progresos ya conseguidos pueden atribuirse al incremento de la participación de las mujeres en ámbitos políticos y canales institucionales. En particular, la movilización colectiva de las mujeres ha sido fundamental para el avance de sus derechos.¹²⁰

Mientras que la literatura sobre política y género y sobre los cambios en las políticas de género se inclina por mostrar, en general, su progreso, los académicos europeos han comenzado recientemente —en el contexto de la crisis económica de 2008 que fortaleció las tendencias neoliberales y condujo a medidas de austeridad y reestructuraciones de impacto diferenciado por género en toda la región— a prestar atención al retroceso de las políticas de igualdad de género.¹²¹ Si bien las políticas antidiscriminatorias y otros instrumentos legales para la promoción de la igualdad de género permanecieron vigentes, hubo notables recortes en los presupuestos y los marcos institucionales, lo que afectó negativamente la inclusión de grupos de mujeres y de expertas feministas en los procesos de formulación de políticas.¹²² Jacquot (2017) también encuentra patrones de retroceso incremental en las políticas de igualdad de género de la UE durante la última década. La autora identifica cambios en los encuadres o marcos interpretativos, las posiciones institucionales, los presupuestos y las consultas con la sociedad civil como elementos fundamentales de lo que denomina “extinción progresiva”.¹²³

Estos estudios señalan tanto la estabilidad como la vulnerabilidad de la institucionalidad de género, la implementación de políticas y la rendición de cuentas, así como las amenazas discursivas a la igualdad de género como objetivo de la política pública. También indican cuestiones específicas dentro de una amplia gama de cuestiones relativas a las políticas de género. Se ha sostenido que los diversos subtemas de las políticas de igualdad de género se caracterizan por una dinámica política particular, que incluye diversos patrones de interacción entre actores, diferentes dinámicas de representación política, fricciones institucionales y puntos de veto, lo que puede dar lugar a diferencias en la atención política.¹²⁴ Las cuestiones morales o “doctrinales” —como los derechos sexuales y reproductivos y las políticas de familia— son particularmente sensibles a ser impugnadas,¹²⁵ ya que afectan a la doctrina religiosa.¹²⁶ Htun y Weldon sostienen que las autoridades religiosas y tradicionales a menudo tratan de controlar las cuestiones de parentesco y reproducción y utilizan su posición institucional y su autoridad para influir en los debates políticos sobre temas como el derecho de familia, el aborto, la anticoncepción o la fertilización asistida.¹²⁷ En contextos de crisis económicas y financieras,

120 Htun y Weldon 2012; Krizsán y Roggeband 2018a.

121 Bettio *et al.* 2012; Karamessini y Rubery 2013; Walby 2015; Kantola y Lombardo 2017.

122 Guerrina 2017.

123 Jacquot, 2017: 43.

124 McBride y Mazur 2010; Htun y Weldon 2012; Annesley *et al.* 2015.
125 Kuhar y Paternotte 2017; Kuhar 2015; Kováts y Poim 2015.

126 Htun y Weldon 2018.

127 *Ibid.*

las cuestiones de clase también surgen como tema de disputa política.¹²⁸ Por otra parte, los marcos jurídicos integrados a las normas y tratados internacionales pueden ser menos propensos a los retrocesos.

Se presentan ciertos patrones de retroceso respecto de las políticas de género, pero sigue sin estar claro qué tan sistemáticos son y qué implican para la democracia inclusiva y la representación de género, en particular en contextos de democracias frágiles. Es necesario un trabajo conceptual más completo para unificar las diversas dimensiones del retroceso en un marco conceptual sólido.¹²⁹

Como se mencionó en la introducción, definimos los retrocesos en el campo de las políticas de igualdad de género (*policy backsliding*) tomando como referencia el contenido sustantivo de la normativa sobre el tema. Pero consideramos que el significado de la igualdad de género se ajusta a los distintos contextos políticos, sociales y culturales.¹³⁰ En consecuencia, definimos los retrocesos como la marcha atrás de los Estados respecto de sus compromisos previos con las normas de igualdad de género tal como se definen en su respectivo contexto político.

Proponemos que estos retrocesos deben entenderse como algo más que la simple eliminación o desmantelamiento de las políticas para incluir su reencuadre sutil y gradual y el debilitamiento de las capacidades de implementación, como las instituciones, la planificación o los presupuestos y los mecanismos de rendición de cuentas. Por lo tanto, hacemos operativo el retroceso de las políticas de igualdad de género en cuatro dimensiones complementarias: 1) (des)legitimación discursiva de los objetivos de las políticas de género; 2) desmantelamiento y reencuadre de las políticas vigentes; 3) debilitamiento de la implementación, y 4) erosión de los mecanismos de rendición de cuentas e inclusión. Este marco multidimensional nos permite examinar cómo varían los patrones de retroceso en áreas de políticas específicas de igualdad de género en los distintos países, al tiempo que permite un enfoque gradual y no dicotómico.¹³¹ Entendemos las cuatro dimensiones como interrelacionadas

128 Karamessini y Rubery 2013; Bettio *et al.* 2012; Kantola y Lombardo 2017; Sitter *et al.* 2017.

129 Goertz y Mazur 2008.

130 Lombardo *et al.* 2009.

131 Goertz y Mazur 2008.

y complementarias. Para que se produzca un retroceso, no es necesario que todas las dimensiones se den simultáneamente; el retroceso puede presentarse en una sola dimensión y no en otras. Sin embargo, puede esperarse que la presencia de un retroceso en un aspecto conduzca a otro retroceso en el régimen político. La deslegitimación discursiva de las políticas, o la eliminación de la rendición de cuentas, puede dar lugar en última instancia a un cambio de encuadre de las políticas o de la arquitectura institucional. A continuación, se explica en detalle cada dimensión y se ofrecen algunas ilustraciones empíricas.

5.1 Deslegitimación discursiva de las políticas de igualdad de género

Un aspecto destacado del retroceso en materia de políticas es el cambio en los discursos políticos oficiales, que pasan de posiciones ampliamente favorables o neutras sobre la igualdad de género a declaraciones que las cuestionan abiertamente, muchas veces contraviniendo las posiciones políticas adoptadas y aceptadas formalmente por el país.¹³² Las declaraciones contra la igualdad de género, formuladas por funcionarios políticos de alto rango que forman parte de la estructura de gobierno o del partido político gobernante, cuestionan la legitimidad de la igualdad de género como objetivo y desacreditan las políticas vigentes (véase el recuadro 11).

En este caso, el retroceso implica procesos políticos cada vez más hostiles, en los que las posiciones contrarias a la igualdad de género influyen negativamente en la forma en que se perciben e implementan las políticas y, por lo tanto, plantean un posible desafío al Estado de derecho.

5.2 Desmantelamiento y reencuadre de las políticas

Los retrocesos pueden tomar la forma del desmantelamiento o de eliminación de las políticas en curso. Sin embargo, también pueden producirse transformaciones radicales en los marcos interpretativos de las políticas para que sus objetivos cambien. Los regímenes de políticas públicas se sustentan en un conjunto de

132 Krizsán y Roggeband 2018b.

RECUADRO 11

Deslegitimación discursiva de las políticas

Las declaraciones contra la igualdad de género se registraron por primera vez en **Hungría** en el contexto de la modificación de la normativa sobre las guarderías en el año 2010. La secretaria de Estado de Educación, Rózsa Hoffman, explicó la enmienda afirmando que el Decreto sobre la educación en las guarderías podría influir en el desarrollo mental y moral de los niños de una manera funcional a la “ideología de género” (Félix 2015). Tras esta primera instancia, el discurso gubernamental sobre la ideología de género se articuló mejor en 2013-2014 en el contexto de los informes Estrela y Lunacek (*ibid.*). Desde entonces, los ataques se hicieron más estridentes en el contexto de la ratificación del Convenio de Estambul en mayo de 2017. El jefe adjunto del partido FIDESZ, la sección juvenil del socio menor del Gobierno (el Partido Demócrata Cristiano) y un grupo de presión relacionado con el Gobierno (Alapjogokért Központ/Centro de Derechos Humanos Fundamentales) hicieron declaraciones en contra de la igualdad de género al argumentar que el Convenio era una forma de “introducir a hurtadillas la política de género” y problematizaba que se interpretara la violencia doméstica como una forma de violencia contra las mujeres. Además, en noviembre de 2017, el diputado de FIDESZ Németh Szilárd (Comisionado para la Reducción de Servicios Públicos) declaró en un programa de la televisión pública que Hungría no firmaría el Convenio de Estambul mientras su partido estuviera en el Gobierno. En diciembre de 2017, Katalin Novák, secretaria de Estado de Asuntos de la Familia (encargada de los temas relativos a las mujeres), se involucró en el debate manifestando que las cuestiones de género tenían demasiado espacio y se mezclaban a menudo con las cuestiones relacionadas con las personas LGBTIQ, lo que perjudicaba los derechos de las mujeres debido al carácter provocador de las demandas de las personas LGBTIQ (Krizsán y Sebestyén 2019).

Un ejemplo particularmente fuerte de oposición discursiva proviene de **Polonia**, donde el nuevo Gobierno populista de derecha de fines de 2015 comenzó a utilizar una fuerte retórica contra la igualdad de género en la que la “ideología de género” se entiende como una gran amenaza para la sociedad polaca y los valores de familia católicos. Los funcionarios gubernamentales publican regularmente declaraciones que cuestionan la igualdad de género (Szczygielska 2019).

Los representantes del Gobierno **croata** no han utilizado casi nunca una retórica que deslegitime sus propias políticas de igualdad de género. Sin embargo, la ratificación del Convenio de Estambul fue un proceso complicado que transparentó la respuesta del Gobierno a los discursos antigénero. Un miembro del partido HDZ en el Gobierno dijo: “Mis opiniones son muy claras, todos debemos apoyar la lucha contra la violencia hacia las mujeres, y nosotros los demócratas cristianos lo hacemos buscando formulaciones que se ajusten a la ley natural, por lo que no podemos apoyar la ratificación del Convenio de Estambul, pero podemos y debemos apoyar la lucha contra la violencia hacia las mujeres” (Dnevnik 2018). Los actores gubernamentales también cuestionaron el trabajo de los refugios autónomos para mujeres que reciben apoyo desde las políticas estatales. La ex ministra de Política Social y Juventud, Milanka Opačić (ministra de 2012 a 2015), solía decir que las mujeres deberían quedarse en casa y que los abusadores debían ser desalojados para que los fondos de los refugios para mujeres pudieran reorientarse a programas que se ocuparan de los perpetradores (Krizsán y Roggeband 2020 de próxima aparición).

ideas o marcos normativos que las encuadran según la naturaleza de los problemas, sus causas, consecuencias y soluciones.¹³³ Los marcos a partir de los que se interpretan las políticas son instrumentos útiles para analizar el retroceso o el desmantelamiento de estas.

Se producen retrocesos cuando un problema de política se reencuadra radicalmente de modo que el nuevo marco se opone al significado de la igualdad de género o permite interpretaciones opuestas, como sucedió con la modificación de la ley de familia croata con respecto a la violencia doméstica (véase el recuadro 12). Los retrocesos

133 Verloo 2005: 20.

pueden ocurrir cuando las cuestiones sensibles al género presentes en los diagnósticos o pronósticos de las políticas desaparecen. La variación de los marcos interpretativos sobre las políticas, que pasan de centrarse en la igualdad de oportunidades a, por ejemplo, proteger los

valores de la familia o refamiliarizarlos y dar preferencia al cuidado de la familia, es un patrón que puede observarse cuando se producen retrocesos en las políticas de igualdad de género.¹³⁴

RECUADRO 12

Desmantelar y redireccionar la política

En **Croacia**, se aprobó en 2011 el nuevo Código Penal que entró en vigor el 1º de enero de 2013 y que suprimió la prohibición específica de la “conducta violenta, abusiva o particularmente insolente” en el seno de una familia (artículo 215A). Las relaciones familiares se mantuvieron como circunstancia agravante únicamente para otros delitos penales más graves, como las lesiones, las lesiones graves y extremadamente graves, la amenaza o la coacción (Manjoo 2013). La derogación de estas disposiciones específicas sobre la violencia doméstica significó que esos delitos solo podían enjuiciarse ahora como delitos menores, y el elemento de control coercitivo ya no formaba parte del Código Penal (AHR y AWH 2015). Además, se redactó una nueva Ley de Familia para “apoyar los valores tradicionales de la familia” (Stubbs 2016). La ley contiene disposiciones —como la mediación obligatoria en casos de divorcio— que se oponen a la igualdad entre los géneros y hacen caso omiso a la dinámica de poder en la violencia doméstica, con graves consecuencias para un progenitor que “se niega a cooperar” en la crianza de los hijos y multas para los progenitores que impiden el contacto del niño con el otro progenitor. Además, el término “violencia doméstica” fue sustituido por el ambiguo “relaciones altamente conflictivas”. El nuevo Código Penal y la Ley de Familia elevaron el marco de protección de la familia a nivel de estatuto. La Constitución también se modificó tras un referéndum popular en 2013 que iniciaron actores conservadores, pero que tuvo el apoyo tácito del Gobierno, para limitar los conceptos de matrimonio y familia a las parejas heterosexuales (Sutlovic 2019).

En **Hungría**, los primeros cambios de política después de las elecciones de 2010 tuvieron como objetivo explícito combatir la llamada ideología de género: los artículos sobre la educación con perspectiva de género se eliminaron de un decreto gubernamental sobre la educación en las guarderías aprobado en 2009 (Félix 2015). En 2011, una nueva Constitución — aprobada sin mucha deliberación en el Parlamento dada la supermayoría del partido gobernante— cuestionó varios aspectos de la igualdad de género: garantizó el derecho a la vida desde el momento de la concepción; redefinió la familia como matrimonio heterosexual; y eliminó el principio de igualdad de remuneración para mujeres y varones. No había ninguna ley de igualdad de género u otra ley en vigor que abordara expresamente la desigualdad de género antes de 2010, por lo que no se pudo constatar ningún desmantelamiento. El principal objetivo de las políticas sobre maternidad y cuidado de los hijos durante los Gobiernos de Orbán era mejorar la viabilidad demográfica de la nación, principalmente mediante el aumento de las tasas de natalidad. Todos los cambios de política y las nuevas medidas sirvieron de alguna manera a este objetivo, aunque el enfoque sobre la mejor manera de lograrlo cambió y a menudo fue incoherente a lo largo de los años. La nueva Constitución también estableció que la familia se basaría en el matrimonio entre un varón y una mujer (Artículo L), excluyendo así a las relaciones no heterosexuales de la protección constitucional. Esta reformulación también dio lugar a políticas relativas a la crianza de las y los hijos y el apoyo al cuidado infantil. En general, el enfoque del Gobierno separó las políticas de familia de las políticas sociales y las convirtió en instrumentos para aumentar las tasas de natalidad entre las familias trabajadoras “adecuadas” (vinculando la mayoría de los beneficios sustantivos a los impuestos o a la disponibilidad de recursos adicionales). Esto dio como resultado que se beneficiara a algunas mujeres, en particular las de clase media y las trabajadoras,

134 Sitter *et al.* 2017.

mientras que dejaba a las mujeres pobres y desempleadas (muchas de ellas romaníes) en una situación muy vulnerable. La recepción de la política entre los grupos de mujeres fue limitada y ambivalente. Fue positiva en el sentido de que estas políticas beneficiaron principalmente a las mujeres, pero también fue crítica dados los objetivos nacionalistas/demográficos con los que se alineaba (Krizsán y Sebestyén 2019).

El Gobierno del PIS de **Polonia** se centró principalmente en los derechos reproductivos, la política de familia y la violencia contra las mujeres. En diciembre de 2015, puso fin al programa de fecundación *in vitro* que financiaba el Estado (Szelewa 2016). La ley recientemente aprobada sobre el acceso a los anticonceptivos de emergencia (2015) se revocó en junio de 2017 y el acceso a otros anticonceptivos se hizo más difícil un mes después. Además, el Gobierno propuso una prohibición total del aborto. Esto dio lugar a protestas masivas en todo el país y, en última instancia, al rechazo del proyecto de ley. En un intento de promover su programa provida, el Gobierno introdujo el proyecto “Por la vida”, que proporcionaba un pago único de 4.000 zlotys a las mujeres que decidieran dar a luz a un niño con diagnóstico prenatal de malformaciones graves o condiciones de salud que amenazaran su vida. En abril de 2016, también introdujo el programa “Familia 500+” como una de las piezas centrales de su política demográfica profamilia. En el marco de este programa, se conceden 500 zlotys al mes por cada primer hijo de una familia con un salario bajo (con ingresos inferiores a 800 zlotys al mes) y una prestación de 500 zlotys por cada hijo siguiente, independientemente de los ingresos de la familia, en un intento de mejorar las tasas de natalidad. La línea profamilia del Gobierno también afectó a las políticas para combatir la violencia contra las mujeres. En diciembre de 2016, se anunciaron los planes de retirarse del Convenio de Estambul (Roggeband y Krizsán 2018).

5.3 Debilitamiento de los mecanismos de implementación

El desmantelamiento de las políticas puede adoptar formas menos directas, lo que se denomina desmantelamiento por defecto.¹³⁵ En esos casos, las políticas pueden permanecer en vigor, pero se cuestionan los arreglos institucionales que sirven para su implementación efectiva. Así pues, el retroceso puede afectar a los organismos encargados de hacer cumplir las políticas y a sus mecanismos de coordinación, a las relaciones intergubernamentales y de otro tipo, a los procesos estratégicos y programáticos o a los presupuestos asignados (véase el recuadro 13). La literatura sobre las consecuencias de las medidas de austeridad para las políticas de género señala que se estancan los procesos de programación estratégica, se cierran instituciones defensoras de la igualdad de género y se recortan los fondos que hacen posible su funcionamiento.¹³⁶ El desmantelamiento de las capacidades institucionales para la implementación de políticas contribuye a sostener democracias de

135 Bauer *et al.* 2012.

136 Bettio *et al.* 2012; Sitter *et al.* 2017; Kantola y Lombardo 2017.

fachada en las que las leyes y las políticas permanecen como “letra muerta”.¹³⁷ El desmantelamiento de los mecanismos de implementación es una forma relativamente fácil y discreta de limitar las políticas.

5.4 Erosión de los mecanismos de participación y rendición de cuentas

Los procesos de rendición de cuentas —especialmente la formulación de políticas y las consultas con defensoras/es de los derechos de las mujeres— se reconocen como un elemento fundamental para el avance de las políticas de género.¹³⁸ La participación en la formulación de políticas no solo es un resultado en sí mismo, sino también un factor para obtener resultados más sensibles al género. Las políticas de igualdad de género pueden quedar particularmente vacías si las defensoras de los derechos de las mujeres no participan de manera activa en sus procesos de formulación más allá de incluirlas en la agenda.¹³⁹ Como se analizó en la sección sobre la rel-

137 Falkner *et al.* 2008.

138 McBride y Mazur 2010; Ferree y Gamson 2003; Krizsán y Roggeband 2018a.

139 Krizsán y Roggeband 2018a.

RECUADRO 13

Aplicación del desmantelamiento

A partir de 2010, el Gobierno de la FIDESZ de **Hungría** desmanteló la mayoría de las estructuras que promovían la igualdad de género que existían en el Gobierno anterior. Por ejemplo, la unidad para la igualdad de género se cerró y reorganizó con solo dos personas en la junta directiva bajo el secretario de estado adjunto de Política de Familia y Población. Esto supuso tanto la reducción de los objetivos de la política de igualdad de género como una reinterpretación de estos como objetivos de la política de familia. Después de 2010, el Consejo Consultivo para la Igualdad de Género dejó de convocarse. La aplicación de la Estrategia Nacional de Igualdad de Género de 2010 se paralizó inmediatamente después de las elecciones, y el Gobierno entrante no inició ninguna actividad en el marco de dicha estrategia. Los fondos se desviaron de los objetivos de igualdad de género hacia objetivos opuestos a ella. Por ejemplo, los recursos procedentes del Fondo de Progreso de la Comisión Europea se utilizaron para una campaña antiaborto en modos que fueron cuestionados por la Comisaria de la CE, Viviane Reading (EURACTIV 2011).

La institucionalidad de género ha permanecido notablemente estable en **Croacia** durante los últimos años. El gobierno saliente aprobó nuevas estrategias de aplicación en 2010-2011: la Política Nacional de Igualdad entre los Géneros para el período 2011-2015 y la Estrategia Nacional contra la Violencia en la Familia 2011-2016. Sin embargo, después de 2011 se han observado las limitadas capacidades y los débiles efectos de las instituciones para la igualdad de género (BaBe y otros, 2015; Consejo de Derechos Humanos, 2015). La aprobación y aplicación de los documentos de planificación estratégica se han ralentizado. Por ejemplo, dejaron de publicarse informes semestrales de aplicación de la Estrategia Nacional contra la Violencia Familiar y no se adoptó ninguna nueva estrategia de igualdad de género después de 2015. La infraestructura de promoción de la política sobre violencia doméstica siguió funcionando, pero también en este caso persistieron los problemas de aplicación (Manjoo 2013; AHR y AWH 2012). Las ONG denunciaron la aplicación problemática y un marco de interpretación distorsionado de la violencia doméstica por parte de algunos agentes de política (AHR y AWH 2012; Consejo de Derechos Humanos 2015; BaBe *et al.* 2015). La falta de formación y la obligación de presentar informes por parte de los interesados llevó a entenderla como un conflicto familiar bilateral, como un abuso de niños o como un problema de protección de la familia (AHR y AWH 2012). En general, el marco institucional para la igualdad de género se ha mantenido, pero han surgido deficiencias claras en la aplicación (Sutlović 2019).

En **Polonia**, los fondos para la aplicación del Plan de Acción Nacional (PAN) para la Igualdad de Trato 2013-2016 se suspendieron después de que el nuevo Gobierno entrara en funciones en 2015, aunque se mantuvo cierto esfuerzo de aplicación del PAN en la esfera del Plenipotenciario para la Sociedad Civil. No se está elaborando ningún nuevo plan de acción, aunque el anterior se esté agotando. Hasta ahora no se ha desarrollado ninguna evaluación final del PAN (Szelewa 2016). Asimismo, se suspendieron los fondos para el Plan de Acción Nacional sobre la Violencia en el Hogar, así como el financiamiento de las organizaciones de mujeres que trabajan en la aplicación de las políticas sobre la violencia doméstica.

acción entre el Estado y las organizaciones de mujeres, la ruptura de los circuitos de rendición de cuentas y la clausura de los procesos de formulación de políticas pueden identificarse como elementos cruciales del retroceso en materia de políticas de género.¹⁴⁰ Como dijimos, la ren-

dición de cuentas puede verse debilitada si se modifican o se cierran totalmente los mecanismos de consulta. El funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y su participación en las consultas también puede verse limitado por el recorte de recursos, el surgimiento de voces alternativas en los procesos de consulta o

¹⁴⁰ Walby 2015; Kantola y Lombardo 2017; Sitter *et al.* 2017; Jacquot 2017.

incluso por la persecución.¹⁴¹ Estas tendencias hacen que la participación de las organizaciones por los derechos de las mujeres en los procesos de consulta sea difícil, sino imposible. Sostenemos que esto no solo es un problema en términos de la relación entre el Estado y las/os defensoras/es de los derechos de las mujeres, sino que debería ser un factor importante en nuestra comprensión de los retrocesos. Un elemento esencial de este fenómeno en el contexto de la crisis económica es la ruptura de los circuitos de rendición de cuentas y la desdemocratización de los procesos de formulación de políticas.¹⁴²

5.5 Tendencias y estrategias de desmantelamiento

¿Qué tendencias y mecanismos de retroceso específicos surgen en cada país y cuáles son sus consecuencias para la democracia con igualdad de género? Tres puntos principales surgen de nuestro análisis anterior.

En primer lugar, más que el desmantelamiento directo de las leyes y políticas sobre igualdad de género, las dimensiones fundamentales que se amenazan en los procesos de retroceso son la implementación de políticas y la rendición de cuentas. El desmantelamiento de las herramientas de implementación, las instituciones y los presupuestos, y la ruptura de los canales de rendición de cuentas tienen lugar en todos estos países en cierta medida y afectan a todas las políticas de igualdad de género. Si bien las políticas pueden permanecer intactas, aunque a veces se reformen, su implementación se anula o se estanca en todas partes.

Los presupuestos asignados a las políticas de igualdad de género también se recortan, disminuyen o reorientan hacia objetivos que se modifican, principalmente la protección de los valores tradicionales de la familia y la sostenibilidad demográfica. Además, los mecanismos de participación y rendición de cuentas se ven afectados en general. Se interrumpen u obstruyen los procesos de cooperación entre el Estado y las organizaciones por los derechos de las mujeres. Hay un retroceso crítico en la inclusión de políticas, las consultas y las alianzas en comparación con las prácticas previas en general. Esto

adopta diversas formas. El problema más directo es el desmantelamiento de las estructuras formales de consulta, como los consejos o comités establecidos para la comunicación sostenida entre los grupos de la sociedad civil y los Gobiernos. La interrupción de la rendición de cuentas en materia de igualdad de género puede formar parte de una tendencia más general a marginar los procesos democráticos a partir de privilegiar las decisiones ejecutivas.¹⁴³

Los procesos de consulta formales también se ven restringidos por el acceso selectivo a las consultas basado en las preferencias de los Gobiernos. Esto provoca la exclusión de las organizaciones defensoras de derechos y su reemplazo por grupos alternativos. Se resta empoderamiento a los grupos por los derechos de las mujeres y se limita su funcionamiento mediante el recorte de su financiamiento, lo que hace difícil cuestionar estas avanzadas adversas. Estas medidas y acciones dan cuenta de una tendencia a que el Estado se cierre como espacio en tiempos de retroceso. El aislamiento del Estado a la consulta democrática no solo es problemático en sí mismo, sino que también tiene graves consecuencias para el control democrático del contenido de las políticas de género y para la aplicación práctica de las políticas más allá de la existencia simbólica de las políticas formales.

Estos mecanismos de desmantelamiento de las herramientas de implementación y los mecanismos de rendición de cuentas son relevantes y afectan la ejecución y efectividad de todas las políticas de igualdad de género. Por una parte, el retroceso de las políticas de género en estas dos dimensiones pone de relieve la vulnerabilidad y la debilidad de los logros de estas políticas en los países de ECO. Por otra parte, nos recuerda que estos aspectos de las políticas de género ya estaban problematizados en la región antes de que comenzara el retroceso.

En segundo lugar, las formas más flagrantes de retroceso, mediante el desmantelamiento y el reencuadre de las políticas, son específicas de las cuestiones de género más politizadas,¹⁴⁴ así como de las cuestiones de naturaleza genuinamente transformadora. Las temáticas de género que están en el centro del retroceso son los derechos

141 Johnson y Saarinen 2011; Sitter *et al.* 2017.

142 Walby 2015; Kantola y Lombardo 2017; Sitter *et al.* 2017.

143 Sitter *et al.* 2017.

144 Annesley *et al.* 2015.

reproductivos, las políticas de familia y la violencia contra las mujeres (en particular en el contexto del Convenio de Estambul), así como la educación sexual. Las políticas antidiscriminatorias, los temas económicos, como el de las mujeres en el mercado de trabajo o en posiciones de liderazgo, la igualdad salarial y el acoso sexual, que están mayormente reguladas de conformidad con las normas de la Unión Europea, han quedado sorprendentemente intactas con la ola de desmantelamiento de las políticas.¹⁴⁵

Las leyes y políticas formales de igualdad de género casi nunca se eliminan o desmantelan. Sin embargo, se producen cambios más sutiles al reformular las prioridades políticas y al dejar de lado la igualdad de género como prioridad en todas partes. La protección del modelo tradicional de familia en el plano constitucional se ha dado en los tres países. Las políticas no se recortan, sino que se transforman en marcos para la protección de la familia tradicional, o que promueven la sostenibilidad demográfica, erradicando o subordinando los objetivos de igualdad de género a proyectos nacionalistas o conservadores. En todos los países, asistimos a un movimiento para definir o más bien redefinir la familia en términos tradicionales como reacción a las tendencias anteriores a reconocer formas de familia diversas. El énfasis en la familia tradicional lleva también a otras reformas legales que muestran un movimiento desde las políticas públicas de cuidado hacia la refamiliarización y la preferencia por el cuidado familiar, y desde las políticas que promueven la participación de las mujeres en el mercado de trabajo hacia las que fomentan el rol de las mujeres como cuidadoras y reproductoras de la nación.

En tercer lugar, las tendencias de retroceso en las políticas de igualdad de género debilitan el funcionamiento democrático de esos Estados, ya que el Estado de derecho se ve amenazado por el desmantelamiento de las modalidades de implementación y la transformación

de leyes y políticas vigentes en “letra muerta”. Por otro lado, se registran constantes ataques discursivos de los funcionarios gubernamentales contra los objetivos de la igualdad de género que a menudo se reflejan en las leyes y políticas del país. De esta manera, se cuestiona tanto la legitimidad como la efectividad de las leyes en vigor.

Otra forma de desafiar el Estado de derecho es la desestabilización de los mecanismos de control constitucionales. Como señala Bermeo (2016), en los actuales regímenes regresivos, el desmantelamiento de las instituciones que podrían desafiar al Ejecutivo se hace a menudo por vía legal, utilizando asambleas constitucionales o referendos sancionados recientemente.¹⁴⁶ Los Gobiernos tratan de alterar los mecanismos constitucionales vigentes o amenazan con perturbar la política constitucional. Los referendos mayoritarios (Croacia) o las supermayorías parlamentarias (Hungria y Polonia) se utilizan para restringir la igualdad de género y los derechos sexuales. Las reformas constitucionales pueden considerarse actos simbólicos que no se traducen necesariamente en prácticas políticas. Sin embargo, funcionan como amenazas para los titulares de derechos y también como señales sobre la debilidad y la volatilidad de las instituciones y leyes en estos sistemas políticos, disfrazadas de operaciones pseudodemocráticas.

Por último, la rendición de cuentas democrática también se debilita. Esto se hace limitando el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil mediante el recorte de su financiamiento, la marginación de su rol en los procesos de formulación de políticas, el descrédito de su estatus y el sometimiento a una vigilancia excesiva. Junto con el desmantelamiento de los organismos públicos de promoción de derechos de las mujeres y la reducción de la representación política de las mujeres, se menoscaba un elemento fundamental de la democracia con perspectiva de género: el de la participación e inclusión de las mujeres y otros grupos marginados.

145 Roggeband y Krizsán 2018.

146 Bermeo 2016.

6.

CONCLUSIONES

Durante la última década, hemos sido testigos de un visible movimiento contra la igualdad de género en todo el mundo que amenaza los derechos humanos que tanto ha costado conseguir, incluidos los derechos reproductivos, la protección contra la violencia de género y el financiamiento de los servicios para las mujeres. Esta avanzada contra la igualdad de género está encabezada por redes transnacionales de actores conservadores, religiosos y de derecha: partidos políticos, iglesias, ONG y Gobiernos. El ascenso al poder de los partidos de derecha en muchos países ofrece una oportunidad para que estos actores desafíen y reviertan los derechos y las políticas de igualdad de género. Los Gobiernos hostiles desacreditan cada vez más la igualdad de género como objetivo de la política pública y se oponen o dejan de lado a las/os defensoras/es de esos derechos. Observamos ataques a los derechos relativos a la igualdad de género, ataques a los grupos que abogan por los derechos de las mujeres y, a lo largo del camino, un cambio en la apertura de los Estados para incluir a las/os defensoras/es de los derechos de las mujeres en los procesos de formulación de políticas. Esto afecta las relaciones entre las organizaciones de mujeres y el Estado y lleva a un retroceso de las políticas de género a largo plazo.

En línea con la literatura más general sobre la desdemocratización,¹⁴⁷ en el ámbito de los derechos relativos a la igualdad de género encontramos que los Estados se apoyan en una variedad de herramientas democráticas que mantienen la ilusión de la democracia, pero que se utilizan para restringir los derechos, las libertades y la democracia liberal. Vemos cómo los mecanismos de participación en la formulación de políticas y las consultas con la sociedad civil se mantienen, pero son ocupadas por actores de la sociedad civil o pseudosociedad civil que apoyan los programas gubernamentales contra la igualdad de género. Vemos el uso del referéndum (en Croacia y Hungría), o las consultas públicas nacionales (Hungría) como legitimación de nuevas políticas, utilizando el poder de la mayoría para limitar los derechos de las minorías y los grupos subrepresentados, incluyendo las mujeres y las disidencias sexuales. Observamos referencias generalizadas a los derechos de los varones, los padres, las familias o los niños por nacer, todas aplicadas de manera tal que limitan la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

¹⁴⁷ Bermeo 2016; Lust y Waldner 2015.

Hablamos de una reconfiguración de los espacios institucionales y de la sociedad civil en lugar de un cierre de estos espacios. Ahora bien, en los espacios institucionales se cuestiona y deslegitima con frecuencia la reivindicación de la igualdad de género. Esto ocurre junto con la exclusión de otras voces proderechos, las que reclaman derechos humanos, derechos de las minorías, de las personas migrantes y de las disidencias sexuales. Los espacios institucionales se reconfiguran, lo que permite a los actores que se oponen a la igualdad tener una posición más prominente en los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones. En los procesos de consulta, o bien los grupos de defensa de los derechos de las mujeres son sustituidos por grupos conservadores o bien estos grupos se incorporan junto a ellos para participar en el proceso de formulación de políticas.

Además, los Gobiernos utilizan una serie de estrategias para reorganizar la sociedad civil, procurando que las organizaciones de mujeres y defensoras de otros derechos no consigan evitar ni resistir el deterioro de

la igualdad u otros derechos democráticos. Se crean restricciones legales para controlar sus actividades y su financiamiento. La nueva legislación limita el número de ONG que pueden solicitar financiamiento estatal, y también hace imposible el acceso a los canales de financiamiento extranjero. Además, las organizaciones de mujeres y otras de derechos humanos declaran sufrir acciones más represivas o incluso violentas que van desde auditorías excesivas como medio de control hasta la vigilancia policial, las listas negras y campañas de desprestigio que tratan al activismo por los derechos de las mujeres como agentes antiestatales y extranjeros.

Para formar parte de los procesos de consulta en la formulación de políticas o recibir financiamiento estatal, las organizaciones de la sociedad civil deben ahora alinearse con la ideología del Gobierno. Hemos sido testigos de intentos de establecer una sociedad civil alternativa para reemplazar las organizaciones de la sociedad civil. Muchas veces, esta sociedad civil alternativa se refleja en ONG amigas del poder de turno, nuevas o viejas, que confirman las políticas introducidas por el Gobierno y le manifiestan su apoyo. Estos grupos suelen presentarse como ONG “de verdad” que promueven el interés “real” del Estado y la democracia.

La restricción de acceso al proceso de formulación de políticas y a tener una voz y una posición política tiene graves implicaciones para la democracia con perspectiva de género, en la que las formas alternativas de representación son tan importantes como la representación política formal. Las nuevas condiciones limitan las posibilidades de las ONG por los derechos de las mujeres de cumplir con su rol democrático. Estas ONG juegan un papel vital en el mantenimiento de la democracia y el Estado de derecho. Su inclusión y capacidad de acceso no solo sirven a la promoción de las políticas de género, sino que también contribuyen a su implementación y mantenimiento. La participación es fundamental para promover mejores políticas de igualdad de género, pero también se considera un requisito democrático en sí mismo.

Al reconfigurar los espacios de la sociedad civil e institucionales, en lugar de cerrarlos completamente, los Gobiernos regresivos mantienen la impresión de ser formalmente (y mínimamente) democráticos, porque pueden afirmar que se apoyan en la sociedad civil o que

incluso promueven su participación a través de consultas sobre decisiones políticas importantes. Esto contribuye a la legitimidad tanto nacional como internacional. Al mismo tiempo, también ayuda a construir bases sociales sólidas para que los regímenes que habilitan estos retrocesos se unan o recluten nuevos seguidores. Además, se vuelve fundamental para ampliar la esfera de acción pública de la derecha y contribuye a las alianzas entre las ONG nacionales y transnacionales, las iglesias y las organizaciones conservadoras, nacionalistas o religiosas existentes con ideologías u objetivos similares.¹⁴⁸

Hemos comprobado que, en lugar de modificar la letra de las leyes y las políticas, algo que ocurre solo en cuanto a unos pocos temas politizados, el retroceso de las políticas de género toma formas más sutiles. Para comprender el alcance de los retrocesos, proponemos, por lo tanto, dos dimensiones que complementan el foco en la letra de la ley. Estas son: 1) la implementación y 2) la participación en la formulación y fiscalización de las políticas, que son las dimensiones centrales amenazadas por los procesos de retroceso, tal como indica nuestro análisis. Las políticas pueden permanecer vigentes, incluso si a veces se reformulan; y, sin embargo, su implementación se revierte o se estanca en todos los campos de la igualdad de género. Así, no se asignan presupuestos o no se aplican las políticas. Los organismos que velan por la igualdad de género se desmantelan, reducen o suprimen. El desmantelamiento de los mecanismos de implementación hace de las políticas de género una “letra muerta”¹⁴⁹ y conduce a un retroceso por inacción. Además, como ya se ha mencionado, los canales de participación política también se desmantelan en todas partes. El retroceso observado en el ámbito de la inclusión política, la consulta y la cooperación entre defensoras/es de los derechos de las mujeres y el Estado adopta formas diversas, desde el desmantelamiento de las estructuras formales de consulta, como los consejos o comités establecidos para la comunicación sostenida entre los grupos de la sociedad civil y los Gobiernos, pasando por el acceso selectivo basado en las preferencias gubernamentales, hasta el desmantelamiento de las organizaciones por los derechos de las mujeres y el empoderamiento de los grupos opositores. Estos mecanismos de

148 Greskovits 2017.

149 Falcker *et al.* 2008.

desmantelamiento de las herramientas de implementación y los mecanismos de rendición de cuentas son relevantes y afectan la ejecución y efectividad de todas las políticas de género. El retroceso de las políticas de género en estas dos dimensiones pone de relieve la vulnerabilidad y debilidad de los logros alcanzados en materia de igualdad de género en los Estados recientemente democratizados, como los de los países de la región de Europa Central y Oriental.

Frente a la hostilidad de los grupos opositores a la igualdad de género y los nuevos Gobiernos menos proclives a garantizar sus propias posturas y voces, los grupos que promueven la defensa de los derechos de las mujeres deben adaptar sus estrategias y desarrollar capacidades diferentes a las que se necesitaban antes. Si bien la amenaza y la oposición pueden revitalizar y fortalecer la resistencia, también pueden perjudicar a los movimientos más débiles e institucionalizados, especialmente si las hostilidades son sistemáticas y duraderas. El activismo tiene que hacer frente a condiciones físicas y emocionalmente difíciles, ya que el desfinanciamiento requiere un compromiso incondicional sin retribución ni otros recursos. Como lo expresó una académica activista, “[E]stos ataques pasan por encima de los cuerpos de estas activistas feministas”.¹⁵⁰

Suspender o poner en pausa el activismo¹⁵¹ es una respuesta que puede surgir en tales casos. Es probable que sea el último recurso, en el momento en que un movimiento no puede enfrentar abiertamente al Estado o funcionar como de costumbre. Se trata de una cuestión de supervivencia en la que un movimiento social logra sostenerse en un entorno político y cultural hostil.¹⁵² Esta pausa en el activismo promueve la continuidad del movimiento sosteniendo la infraestructura organizativa de la que puede surgir una nueva ola de protestas en un entorno político más propicio. Alejarse del activismo político para acercarse al feminismo académico, organizando talleres y debates en pequeños grupos, es también una

estrategia que puede utilizarse y es un terreno familiar para muchos movimientos de mujeres en ECO.

Por otra parte, la hostilidad creciente también puede tener un impacto revitalizador en la democracia. A falta de acceso efectivo a los procesos de formulación de políticas, los grupos de defensa de los derechos de las mujeres de varios países recurren ahora a la creación y movilización de base de una manera sin precedentes. Se utilizan estrategias de movilización más disruptivas y participativas, que dependen en parte de la disponibilidad de las redes sociales. Los ataques también generan nuevas alianzas entre los actores que se oponen a las fuerzas populistas, iliberales o antieuropeas y provocan alineamientos interesantes de nuevos actores en comparación con los anteriores debates sobre políticas de género. Observamos nuevas alianzas con actores proeuropeos y prodemocracia de la política formal, incluyendo actores gubernamentales que, en contextos donde la igualdad de género se ve amenazada, están dispuestos a ser más claros que antes sobre el vínculo entre la violencia contra las mujeres y la igualdad de género. También podemos observar que se amplían las coaliciones feministas que se oponen a estos ataques, que a menudo incluyen a las principales organizaciones de derechos humanos o a diversos grupos que promueven la justicia social. Finalmente, en este proceso también encontramos una diversidad generacional e interseccional dentro de los grupos de mujeres que provoca nuevas tensiones y debates sobre el significado del feminismo y las posibles estrategias, pero también contribuye a la movilización feminista aportando un repertorio de acciones innovadoras más radicales y orientadas a la protesta. Un trabajo de coalición más amplio no solo es una estrategia que ensancha el ámbito de las reivindicaciones de los derechos de las mujeres, sino que también puede tener el potencial de incorporar los objetivos de la igualdad de género en marcos de protesta más amplios en favor de la democracia. En general, se puede observar cómo la hostilidad y la resistencia abierta a la democracia pueden tener el potencial de aumentar la politización de las cuestiones de género y hacer que la igualdad de género sea parte más inherente de una agenda democrática más amplia de lo que era antes.¹⁵³

150 Comentario de María Bucur, Universidad de Indiana en la conferencia del Consejo de Estudios Europeos, Universidad Carlos III, Madrid, 21 de junio de 2019. Panel: La dinámica de género + de la desintegración y la desdemocratización de Europa.

151 Taylor 1989.

152 *Ibid.*

153

Krizsán y Roggeband 2019.

Si bien nuestro informe se centra en la región de ECO, creemos que los dos mecanismos centrales que describimos —la reconfiguración del espacio institucional y de la sociedad civil y el desmantelamiento de las políticas— también se aplican a otras regiones con regímenes proclives a los retrocesos. Los acontecimientos actuales en Brasil o los Estados Unidos dejan claro que los ataques a los derechos sexuales y reproductivos y los discursos sobre la “ideología de género” forman parte de los nuevos programas y retórica gubernamentales.¹⁵⁴ Vemos que los nuevos Gobiernos populistas de derecha en las Américas se alinean con actores religiosos, no solo con las Iglesias católica romana y ortodoxa, sino también con Iglesias y grupos evangélicos y (neo) pentecostales, para promover los modelos de familia y los roles de género tradicionales. Los actores religiosos y conservadores han logrado filtrarse en los debates políticos en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú para luchar contra la “ideología de género”.¹⁵⁵ Lo mismo ocurre en varios países africanos.¹⁵⁶ Es evidente que nos enfrentamos a un fenómeno mundial con diferentes expresiones nacionales. La dinámica particular que esto crea entre los actores del movimiento de mujeres, los actores estatales y los actores que se oponen a la igualdad de género depende de las configuraciones previas entre el Estado y la sociedad civil, las relaciones entre el Estado y la iglesia, la vitalidad y la resistencia de la sociedad civil dominante, y la posición y la fuerza previas de los grupos feministas y sus relaciones con los actores e instituciones estatales. Además, la diversidad de configuraciones estatales y entornos institucionales puede hacer que sea necesario mirar más allá del ámbito estatal para incluir las configuraciones subnacionales en algunos países.

Como han señalado especialistas en estudios de la democracia, el retroceso democrático afecta especialmente a las democracias más recientes y a las que formaban parte de la llamada “tercera ola”, como las de Europa Central y Oriental, y América Latina. Para saber si las tendencias detectadas en la región de ECO son aplicables en todas las regiones del mundo, es necesario realizar más investigaciones que vayan más allá de esta región para comprender los puntos en común y las tendencias específicas en cada país o región en cuanto a los retrocesos en las políticas de género y la resistencia feminista ante ello.

Conclusiones resumidas

- Los procesos de retroceso democrático nos instan a replantear las estrategias feministas para interactuar con el Estado.
- Las relaciones entre los movimientos feministas y el Estado deben reconsiderarse a la luz de un tercer actor: los movimientos antigénero y conservadores.
- En lugar de cerrar el espacio para las organizaciones de la sociedad civil, los Gobiernos lo han reconfigurado de manera que favorezca a los actores antigénero y excluya a las organizaciones por los derechos de las mujeres.
- El retroceso de las políticas de igualdad de género puede captarse principalmente a través del desmantelamiento de los mecanismos de implementación y la rendición de cuentas de los Gobiernos ante los actores que abogan por los derechos de las mujeres, más que a través del desmantelamiento directo de las leyes y políticas de igualdad de género.

¹⁵⁴ Girard 2017; Corredor 2019; Biroli 2019, Caminotti y Tabbush 2019.

¹⁵⁵ Corredor 2019.

¹⁵⁶ Kaoma 2018.

BIBLIOGRAFÍA

- AHR (Advocates for Human Rights) y AWH (Autonomous Women's House). 2015. "Croatia". Declaración por escrito del 12 de junio de 2015 presentado ante el 61º período de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Consultado el 17 de febrero de 2020. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CRO/INT_CEDAW_NGO_CRO_20874_E.pdf.
- Almeida, P. 2010. "Social Movement Partyism: Collective Action and Oppositional Political Parties". En M. VanDyke y H. McCammon (Eds.), *Strategic Alliances: Coalition Building and Social Movements*, 170-196. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Alonso, A. y E. Lombardo. 2018. "Gender Equality and Democratization Processes: The Case of Spain". *Politics and Governance* 6 (3): 78-89.
- Alston, P. 2017. "Human Rights under Siege". *SUR-International Journal on Human Rights* 14 (25): 267-272.
- Alvarez, S.E. 1999. "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". *International Feminist Journal of Politics* 1 (2): 181-209.
- Andrews, K.T. 2001. "Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971". *American Sociological Review* 66 (1): 71-95.
- Annesley, C., I. Engeli y F. Gains. 2015. "The Profile of Gender Equality Issue Attention in Western Europe". *European Journal of Political Research* 54 (3): 525-542.
- Associated Press in Warsaw. 2017. "Police Raid Offices of Women's Groups in Poland after Protests". *The Guardian*, 5 de octubre. Consultado el 18 de julio de 2019. <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/05/police-raid-offices-of-womens-groups-in-poland>.
- Ayoub, P.M. 2014. "With Arms Wide Shut: Threat Perception, Norm Reception, and Mobilized Resistance to LGBT Rights". *Journal of Human Rights* 13 (3): 337-362.
- _____ y A. Chetaille. 2017. "Movement/Counter-movement Interaction and Instrumental Framing in a Multi-Level World: Rooting Polish Lesbian and Gay Activism". *Social Movement Studies* 19 (1): 1-17.
- Baker, A., C. Boulding, S. Mullenax, G. Murton, M. Todd, X. Velasco-Guachalla y D. Zackary. 2017. "Maintaining Civic Space in Backsliding Regimes". USAID Research and Innovation Grants Working Papers Series. University of Colorado, Boulder, CO.
- Banaszak, L.A. 2010. *The Women's Movement Inside and Outside the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauer, M.W., C. Green-Pedersen, A. Héritier y A. Jordan (Eds.). 2012. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford: Oxford University Press.
- Beckwith, K. 2013. "The Comparative Study of Women's Movements". En G. Waylen, K. Celis, J. Kantola y S.L. Weldon (Eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, 385-410. Nueva York: Oxford University Press.
- Beltrán, W.M. y S. Creely. 2018. "Pentecostals, Gender Ideology and the Peace Plebiscite: Colombia 2016". *Religions* 9 (12): 418.
- Bermeo, N. 2016. "On Democratic Backsliding". *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Berry, M. y E. Chenoweth. 2018. "Who Made the Women's March?" En D.S. Meyer y S. Tarrow (Eds.), *The Resistance: The Dawn of the Anti-Trump Opposition Movement*, 75-89. Nueva York: Oxford University Press.
- Bettio, F., M. Corsi, C. D'Ippoliti, A. Lyberaki, M.S. Lodovici y A. Verashchagina. 2012. *The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies*. Bruselas: Comisión Europea.
- Biroli, F. 2019. "Democracy, Family, and the Backlash against Gender in Latin America." Documento presentado en la Conferencia sobre Feminismos y Conservadurismos de IFJP-FLACSO México, 19-20 de septiembre.
- Bishop, K. 2017. "Standing Firm: Women- and Trans-Led Organisations Respond to Closing Space for Civil Society". Informe encomendado por Mama Cash y Urgent Action Fund.
- Blakely, K. 2010. "Transnational Anti-Feminist Networks: Canadian Right-Wing Women and the Global Stage". En M. Durham y M. Power (Eds.), *New Perspectives on the Transnational Right*, 171-186. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Bob, C. 2012. *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borland, E. 2010. "Crisis as a Catalyst for Cooperation? Women's Organizing in Buenos Aires". En N. Van Dyke y H. McCammon (Eds.), *Strategic Alliances: Coalition Building and Social Movements*, 241-265. Minneapolis, MN: Minnesota University Press.

- Buss, D. y D. Herman. 2003. *Globalizing Family Values: The Christian Right in International Politics*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Caminotti, M. y C. Tabbush. 2019. "Más Allá del Sexo, o Cómo los Contra-movimientos Desafían Múltiples Agendas de Derechos en América Latina". Documento presentado en la Conferencia sobre Feminismos y Conservadurismos de IFJP-FLACSO México, 19-20 de septiembre.
- Carothers, T. y S. Brechenmacher. 2014. *Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Case, M.A. 2016. "The Role of the Popes in the Invention of Complementarity and the Vatican's Anathematization of Gender". *Religion and Gender* 6 (2): 155-172.
- Chappell, L. 2006. "Contesting Women's Rights: Charting the Emergence of a Transnational Conservative Counter-Network". *Global Society* 20 (4): 491-520.
- Christensen, D. y J.M. Weinstein. 2013. "Defunding Dissent: Restrictions on Aid to NGOs". *Journal of Democracy* 24 (2): 77-91.
- Cornwall, A. y A.M. Goetz. 2005. "Democratizing Democracy: Feminist Perspectives". *Democratization* 12 (5): 783-800.
- Corredor, E.S. 2019. "Unpacking 'Gender Ideology' and the Global Right's Antigender Countermovement". *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 44 (3): 613-638.
- Consejo de Europa. 2017. "Joint Call by UN Special Rapporteur on Violence against Women and Global and Regional Mechanisms on Women's Rights to Eradicate Gender Based Violence against Women". Newsroom, 24 de noviembre. Consultado el 19 de julio de 2019. <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/joint-call-by-un-special-rapporteur-on-violence-against-women-and-global-and-regional-mechanisms-on-women-s-rights-to-eradicate-gender-based-violence->.
- Darakchi, S. 2019. "'The Western Feminists Want to Make Us Gay': Nationalism, Heteronormativity, and Violence against Women in Bulgaria in Times of 'Anti-Gender Campaigns'". *Sexuality & Culture*: 1-22.
- Doyle, J.L. 2017. "State Control of Civil Society Organizations: The Case of Turkey". *Democratization*, 24 (2): 244-264.
- Dnevnik (2018) Entrevista con Davor Ivo Stier para Dnevnik.hr, 18 de marzo de 2018. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/davor-ivo-stier-ne-mogu-podrzati-istanbulsku-kon-venciju---510282.html>. Accessed 16 July 2019
- EURACTIV. 2011. "EU Funds Used for Hungarian Anti-Abortion Campaign". 17 de junio. Consultado el 18 de julio de 2019. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-funds-used-for-hungarian-anti-abortion-campaign/>.
- Falkner, G., O. Treib y E. Holzleitner. 2008. *Compliance in the European Union: Living Rights or Dead Letters?* Aldershot, Reino Unido: Ashgate.
- Felix, A. 2015. "Hungary". En E. Kovats y M. Poim (Eds.), *Gender as Symbolic Glue: The Position and Role of Conservative and Far Right Parties in the Anti-Gender Mobilizations in Europe*, 62-82. Budapest: Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- Ferree, M.M. y W.A. Gamson. 2003. "The Gendering of Governance and the Governance of Gender". En B. Hobson (Ed.), *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*, 35-63. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fomina, J. y J. Kucharczyk. 2016. "Populism and Protest in Poland". *Journal of Democracy* 27 (4): 58-68.
- Freedom House. 2018. "Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis". Consultado el 16 de julio de 2019. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/democracy-crisis>.
- Galligan, Y. 2015. "States of Democracy: An Overview." En Y. Galligan (Ed.), *States of Democracy: Gender and Politics in the European Union*, 19-32. Nueva York y Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Gaweda, B. 2017. "The Recent Uprising against Gender Equality: Exploring the Discursive Construction of the 'War on Genderism' in Poland". *Comunicazione Politica* 18 (2): 251-268.
- Ghodsee, K. 2004. "Feminism-by-Design: Emerging Capitalisms, Cultural Feminism, and Women's Non-governmental Organizations in Postsocialist Eastern Europe". *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 29 (3): 727-753.
- Girard, F. 2017. "Implications of the Trump Administration for Sexual and Reproductive Rights Globally". *Reproductive Health Matters* 25 (49): 6-13.
- Goertz, G. y A. Mazur. 2008. "Mapping Gender and Politics Concepts: Ten Guidelines". En G. Goertz y A. Mazur (Eds.), *Politics, Gender, and Concepts. Theory and Methodology*, 14-44. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greskovits, B. 2015. "The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe". *Global Policy* 6 (S1): 28-37.
- _____. 2017. "Rebuilding the Hungarian Right through Civil Organization and Contention: The Civic Circles Movement". Documento de trabajo núm. 37 del RSCAS. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Consultado el 17 de febrero de 2020. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/47245>.

- Gruziel, D. 2015. "Polish Women's Movements' Efforts to Change Domestic Violence State Policies between 2001-2012". En A. Krizsán (Ed.), *Mobilizing for Policy Change: Women's Movements in Central and Eastern European Domestic Violence Policy Struggles*, 123-183. Budapest: Central European University.
- Guerrina, R. 2017. "Gendering European Economic Narratives: Assessing the Costs of the Crisis to Gender Equality". En J. Kantola y E. Lombardo (Eds.), *Gender and the Economic Crisis in Europe*, 95-115. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Halperin-Kaddari, R. y M.A. Freeman. 2016. "Backlash Goes Global: Men's Groups, Patriarchal Family Policy, and the False Promise of Gender-Neutral Laws". *Canadian Journal of Women and the Law* 28 (1): 182-210.
- Htun, M. y S.L. Weldon. 2012. "The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005". *American Political Science Review* 106 (03): 548-569.
- _____. 2018. *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Human Rights First. 2017. "Poland's New Front: A Government's War against Civil Society". Consultado el 17 de 2020. <http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Poland-Report-August-2017.pdf>.
- Jacquot, S. 2017. "A Policy in Crisis: The Dismantling of the EU Gender Equality Policy". En J. Kantola y E. Lombardo (Eds.), *Gender and the Economic Crisis in Europe*, 27-48. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Johnson, J.E. y A. Saarinen. 2011. "Assessing Civil Society in Putin's Russia: The Plight of Women's Crisis Centers". *Communist and Post-Communist Studies* 44 (1): 41-52.
- Juhász, B. 2012. "Orbán's politics: a gender perspective". Documento de trabajo. Friedrich Ebert Foundation Budapest.
- Irvine, J.A. y L. Sutlović. 2015. "Gender Equality in Croatia: Closing the Compliance Gap". En C. Hassentab y S. Ramet (Eds.), *Gender (In) equality and Gender Politics in Southeastern Europe*, 62-86. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Kajinic, S. 2015. "Croatian Women's Movements and Domestic Violence Policy Change: A Generational Approach". En A. Krizsán (Ed.), *Mobilizing for Policy Change: Women's Movements in Central and Eastern European Domestic Violence Policy Struggles*, 123-183. Budapest: Central European University.
- Kampwirth, K. 2008. "Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega: In Nicaragua, Leftist Politics?" *Latin American Perspectives* 35 (6): 122-136.
- Kantola, J. y E. Lombardo. 2017. *Gender and the Economic Crisis: Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Kaoma, K. 2018. *Christianity, Globalization, and Protective Homophobia: Democratic Contestation of Sexuality in Sub-Saharan Africa*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Kapstein, E.B. y N. Converse. 2008. *The Fate of Young Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karamessini, M. y J. Rubery (Eds.). 2013. *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Vol. 11. Nueva York: Routledge.
- Kikas, M. 2016. "A Conservative Counterrevolution in Croatia". *LeftEast*, 16 de diciembre. Consultado el 18 de febrero de 2020. <https://lefteast.org/a-conservative-counterrevolution-in-croatia/>.
- Korolczuk, E. 2016. Neoliberalism and feminist organizing: from "NGO-ization of resistance" to resistance against neoliberalism. *Solidarity in Struggle*, 32.
- Korolczuk, E. y A. Graff. 2018. "Gender as 'Ebola from Brussels': The Anticolonial Frame and the Rise of Illiberal Populism" *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 43 (4): 797-821.
- Kováts, E. 2017. "The Emergence of Powerful Anti-Gender Movements in Europe and the Crisis of Liberal Democracy". En M. Köttig, R. Bitzan y A. Pető (Eds.), *Gender and Far Right Politics in Europe*, 175-189. Springer International Publishing.
- _____. y M. Poim (eds.). 2015. *Gender as Symbolic Glue: The Position and Role of Conservative and Far Right Parties in the Anti-Gender Mobilizations in Europe*. Budapest: Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- Krizsán, A. 2012. "Equality Architectures in Central and Eastern European Countries: A Framework for Analyzing Political Intersectionality in Europe". *Social Politics* 19 (4): 539-571.
- _____. y C. Roggeband. 2018a. *The Gender Politics of Domestic Violence: Feminists Engaging the State in Central and Eastern Europe*. Nueva York: Routledge.
- _____. 2018b. "Towards a Conceptual Framework for Struggles over Democracy in Backsliding States: Gender Equality Policy in Central Eastern Europe". *Politics and Governance* 6 (3): 90-100.
- _____. 2019. "Re-Politicizing Gender in the Context of the Istanbul Convention". Documento preparado para Council of European Studies Conference, 20-22 de junio, Universidad Carlos III, Madrid.
- Krizsán, A. y A. Sebestyén. 2019. "Politicizing Gender Equality and Women's Movement Reactions to It in Hungary".

- En A. Krizsán y C. Roggeband (Eds.), *Gendering Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: A Comparative Agenda*, 78-119. Budapest: Central European University.
- Krizsán, A. y Zentai, V. 2012. "Institutionalizing intersectionality in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Romania, and Slovenia". En A. Krizsán, H. Skjeie, y J. Squires (Eds.), *Institutionalizing intersectionality: The changing nature of European equality regimes* (pp. 179-209). Basingstoke, Inglaterra: Palgrave MacMillan.
- Kuhar, R. 2015. "Playing with Science: Sexual Citizenship and the Roman Catholic Church Counter-Narratives in Slovenia and Croatia". *Women's Studies International Forum* 49: 84-92.
- _____. y D. Paternotte. 2017. *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. Londres: Rowman & Littlefield International.
- LibertiesEU. 2017. "Joint Statement on the Hungarian NGO Law". 4 de julio. Consultado el 17 de febrero de 2020. <https://www.liberties.eu/en/stories/joint-statement-lexngo-hungary/12388>.
- Lombardo, E., P. Meier y M. Verloo (Eds.). 2009. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*. Londres: Routledge.
- Lührmann, A., L. Gastaldi, S. Grahn, S.I. Lindberg, L. Maxwell, V. Mechkova et al. 2019. "V-DEM Annual Democracy Report 2019: Democracy Facing Global Challenges." V-Dem Institute, University of Gothenburg. Consultado el 18 de febrero de 2020. https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2019.pdf.
- Lust, E. y D. Waldner. 2015. "Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding". Documento de Trabajo 11 de US Agency for International Development. Consultado el 4 de septiembre de 2019. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAD635.pdf.
- McAdam, D. y Y. Su. 2002. "The War at Home: Anti-war Protests and Congressional Voting, 1965 to 1973". *American Sociological Review* 67 (5): 696-721.
- McBride, D.E. y A. Mazur. 2010. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Mair, P. 2006. "Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy". *New Left Review* 42: 25-51.
- Manjoo, R. 2013. "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión a Croacia". Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/23/49/Add.4.
- Minnesota Advocates for Human Rights, Autonomous Women's House Zagreb y Bulgarian Gender Research Foundation. 2012. "Implementation of Croatia's Domestic Violence Legislation: A Human Rights Report". Women's Human Rights Series. Consultado el 17 de febrero de 2020. <https://www.theadvocatesforhumanrights.org/Publications/A/Index?id=33>.
- Mudde, C. y C.R. Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, J.W. 2015. "Parsing Populism: Who Is and Who Is not a Populist These Days?" *Juncture* 22 (2): 80-89.
- Nijeholt, G. L., V. Vargas y S. Wieringa. 1998. *Women's Movements in Public Policy in Europe, Latin American and the Caribbean*. Nueva York: Garland.
- Norris, P. 2016. "It's Not Just Trump: Authoritarian Populism Is Rising Across the West; Here's Why", *Washington Post*, 11 de marzo.
- _____. y R.F. Inglehart. 2016. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-nots and Cultural Backlash". Documento de trabajo de investigación de HKS núm. RWP16-026. Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- O'Dwyer, C. 2012. "Does the EU Help or Hinder Gay-Rights Movements in Post-Communist Europe? The Case of Poland". *East European Politics* 28 (4): 332-352.
- _____. 2018. "The Benefits of Backlash: EU Accession and the Organization of LGBT Activism in Postcommunist Poland and the Czech Republic". *East European Politics and Societies* 32 (4): 892-923.
- Open Society Institute. 2005. *Equal Opportunities for Women and Men: Monitoring Law and Practice in New Member States and Accession Countries of the European Union*. Nueva York: OSI.
- Open Society Foundations. 2018a. "Legal Analysis of Hungary's Anti-NGO Bill". Resumen. Consultado el 17 de febrero de 2020. <https://www.justiceinitiative.org/publications/legal-analysis-hungary-s-anti-ngo-bill>.
- _____. 2018b. "The Open Society Foundations to Close International Operations in Budapest". Comunicado de prensa. 15 de mayo. Consultado el 17 de febrero de 2020. <https://www.opensocietyfoundations.org/newsroom/open-society-foundations-close-international-operations-budapest>.
- Polish Commissioner for Human Rights. 2016. Dłaczego niektóre organizacje pozarządowe nie mogą liczyć na dotacje? – Minister Sprawiedliwości odpowiada RPO. Declaración en sitio web. Consultado el 18 de julio de 2019.
- Popa, R. 2015. "A Decade-long Struggle for Change: Women's Mobilization and Domestic Violence Legal and Policy Reform in Romania". En A. Krizsán (Ed.), *Mobilizing*

- for Policy Change: Women's Movements in Central and Eastern European Domestic Violence Policy Struggles, 185-222. Budapest: Central European University.
- Poppe, A.E. y J. Wolff. 2017. "The Contested Spaces of Civil Society in a Plural World: Norm Contestation in the Debate about Restrictions on International Civil Society Support". *Contemporary Politics* 23(4):469-488.
- Raday, F. 2015. "Recent Developments in the UN Human Rights Council: Traditional Values and Women's Right to Equality in the Family". Consultado el 12 de enero de 2018. <https://ohrh.law.ox.ac.uk/recent-developments-in-the-un-human-rights-council-traditional-values-and-womens-right-to-equality-in-the-family/>.
- Rai, S. (Ed.). 2003a. *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Roggeband, C. 2018. "The Good, the Bad, and the Ugly: Making Sense of Opposition to Feminisms from a Social-Movement Perspective". En M. Verloo (Ed.), *Varieties in Opposition to Gender Equality in Europe*, 19-37. Nueva York: Routledge.
- _____. 2019. "International Women's Rights: Progress under Attack?" Serie Documentos de Trabajo de KFG num. 26. Kolleg-Forschergruppe, Berlín. Enero. Consultado el 10 de julio de 2019. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3316700.
- _____. y A. Krizsán. 2018. "Reversing Gender Policy Progress: Patterns of Backsliding in Central and Eastern European New Democracies". *European Journal of Politics and Gender* 1 (3): 367-385.
- Rutzen, D. 2015. "Civil Society under Assault". *Journal of Democracy* 26 (4): 28-39.
- Sanders, R. 2018. "Norm Spoiling: Undermining the International Women's Rights Agenda". *International Affairs* 94 (2): 271-291.
- Sedelmeier, U. 2009. "Post-Accession Compliance with EU Gender Equality Legislation in Post-Communist New Member States". European Integration online Papers (EIoP) núm. 2, Vol. 13, Art. 23.
- Sitter, N., A. Batory, A. Krizsán y V. Zentai. 2017. "Backsliding in Area of Constitutional Safeguards and Independent Institutions, Corruption Control, and General Equality and Minorities". TransCrisis WP6. Consultado el 18 de febrero de 2020. <http://www.transcrisis.eu/wp-content/uploads/2017/05/D6.2-Backsliding-in-area-of-constitutional-safeguards-and-independent-institutions-corruption-control-and-general-equality-and-minorities-1.pdf>.
- Soule, S.A. y S. Olzak. 2004. "When Do Movements Matter? The Politics of Contingency and the Equal Rights Amendment". *American Sociological Review* 69 (4): 473-497.
- Spehar, A. 2007. *How Women's Movements Matter: Women's Movements' Strategies and Influence on Gender Policy Formation in Post-Communist Croatia and Slovenia*. Göteborg, Sueca: Dept. of Political Science, Göteborg University.
- _____. 2011. "This Far, but No Further? Benefits and Limitations of EU Gender Equality Policy Making in the Western Balkans". *East European Politics & Societies* 26 (2): 362-379.
- Squires, J. 2008. "The Constitutive Representation of Gender: Extra-Parliamentary Representations of Gender Relations". *Representation* 44 (2): 187-204.
- Stetson, D.M. y A. Mazur (Eds.). 1995. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stratigaki, M. 2005. "The Co-optation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of Reconciliation of Work and Family". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 11 (1): 30-56.
- Stubbs, P. 2016. "Croatian Parliament Rejects Ombudsperson for Children's Rights Report". ESPN Flash Report 2016/30. European Social Policy Network, junio.
- Sutlović, L. 2019. "The Impact of Neoconservative Activism on Gender Policies and the Women's Movement in Croatia". En A. Krizsán y C. Roggeband (Eds.), *Gendering Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe. A Comparative Agenda*, 31-77. Budapest: Central European University.
- Szczygelska, M. 2019. "'Good Change' and Better Activism: Feminist Responses to Backsliding Gender Policies in Poland". En A. Krizsán y C. Roggeband (Eds.), *Gendering Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe. A Comparative Agenda*, 120-160. Budapest: Central European University.
- Szelewa, D. 2016. "The Policy on Gender Equality in Poland: Update – Study for the FEMM Committee". Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament. Consultado el 18 de febrero de 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571372/IPOL_STU\(2016\)571372_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571372/IPOL_STU(2016)571372_EN.pdf).
- Szikra, D. 2014. "Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014". *Journal of European Social Policy* 24 (5): 486-500.
- _____. 2017. "Kettészakadt a magyar családpolitika: a tehetősebbekre öntik a pénzt, a szegényebbeket egyre inkább magukra hagyják." [División en torno a la política de familia de Hungría]. Consultado el 18 de julio de 2019 <https://tldr.444.hu/2017/12/04/>

- ketteszakadt-a-magyar- családpolitika-a-tehetoseb-
bekre-ontik-a-penzt-a- szegenyebbet-egyre-inkabb-
magukra-hagyjak.
- Tarrow, S.G. y T. Petrova. 2007. "Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity: The Puzzle of East-Central Europe". *Comparative Political Studies* 40 (1): 74-94.
- TASZ. 2016. "A Norvég Civil Támadások a NER-ben." [Ataques al Fondo Civil Noruego en el Régimen de Cooperación Nacional]. Budapest: Unión de Libertades Civiles de Hungría. Consultado el 18 de julio de 2019. http://ataszjelenti.blog.hu/2016/04/08/a_norveg_civil_tamadasok_a_ner-ben.
- Taylor, V. 1989. "Social Movement Continuity: The Women's Movement in Abeyance". *American Sociological Review* 54 (5): 761-775.
- Van Dyke, N. y H. McCammon (Eds.). 2010. *Strategic Alliances: New Studies of Social Movement Coalitions*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Verloo, M. 2005. "Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach". *The Greek Review of Social Research*, 117 B, 11-34. Recuperado de <http://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/9555/9742>
- _____. (Ed.). 2018. *Varieties in Opposition to Gender Equality in Europe*. Nueva York: Routledge.
- Viterna, J. y K.M. Fallon. 2008. "Democratization, Women's Movements, and Gender-Equitable States: A Framework for Comparison". *American Sociological Review* 73 (4): 668-689.
- Walby, S. 2015. *Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Woodward, A. 2003. "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance". En T. Christiansen y S. Piattoni (Eds.), *Informal Governance in the European Union*, 76-93. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Zbyszewska, A. 2017. "Gendering Poland's Crisis Reforms: A Europeanization Perspective". En J. Kantola y E. Lombardo (Eds.), *Gender and the Economic Crisis in Europe*, 117-137. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zwingel, S. 2016. *Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context*. Londres: Palgrave Macmillan Reino Unido.

**ONU MUJERES ES LA ORGANIZACIÓN DE LA
ONU DEDICADA A PROMOVER LA IGUALDAD
DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES. DEFENSORA MUNDIAL A FAVOR DE
LAS MUJERES Y LAS NIÑAS, ONU MUJERES SE
CREÓ PARA FOMENTAR EL PROGRESO QUE
PERMITA CUBRIR SUS NECESIDADES EN TODO
EL MUNDO.**

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género, y trabaja con los Gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para garantizar la efectiva implementación de dichas normas y que estas resulten en un beneficio verdadero para las mujeres y las niñas de todo el mundo. Trabaja mundialmente para convertir en realidad la visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para las mujeres y las niñas, y defiende la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los aspectos de la vida. Para ello se centra en cuatro estrategias prioritarias: la igualdad de liderazgo, participación y beneficios de las mujeres en los sistemas de gobierno; la seguridad de los ingresos, el trabajo decente y la autonomía económica de las mujeres; una vida libre de toda forma de violencia para todas las mujeres y niñas; el incremento de la contribución e influencia de las mujeres y niñas en la construcción de la paz y la resiliencia, y la igualdad en los beneficios de la prevención de los desastres naturales y los conflictos, y la acción humanitaria. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta al fomento de la igualdad de género.



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Tel: +1-646-781-4400
Fax: +1-646-781-4444

<https://www.unwomen.org/es>
www.facebook.com/onumujeres
<https://twitter.com/onumujeres>
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen