

LA IGUALDAD DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI: REALIDAD O UTOPIÍA



Ana Gemma López Martín
Editora



*La igualdad de la mujer en el siglo XXI:
realidad o utopía*

ANA GEMMA LÓPEZ MARTÍN

Editora

La igualdad de la mujer en el siglo XXI: realidad o utopía

ANA GEMMA LÓPEZ MARTÍN

Editora

JOSÉ MARÍA CARABANTE MUNTADA

RUBÉN CARNERERO CASTILLA

JAVIER CHINCHÓN ÁLVAREZ

PALOMA DURÁN Y LALAGUNA

MYRIAM FERNÁNDEZ NEVADO

MARÍA GÓMEZ ESCARDA

JOAQUÍN GONZÁLEZ IBÁÑEZ

MARTA IGLESIAS BERLANGA

ANA GEMMA LÓPEZ MARTÍN

PAULA LÓPEZ ZAMORA

CONSUELO MARTÍNEZ-SICLUNA Y SEPÚLVEDA

TAHINA OJEDA MEDINA

ROCÍO PARICIO DEL CASTILLO

JOSÉ ANTONIO PEREA UNCETA

RAQUEL REGUEIRO DUBRA

EUGENIA RELAÑO PASTOR

JORGE RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

 *Dykinson, S.L.*

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Ana Gemma López Martín
Madrid, 2024

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91544 28 46 – (+34) 91544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1070-149-6
Depósito Legal: M-8338-2024
DOI: 10.14679/3093

ISBN electrónico: 978-84-1070-255-4

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

<i>Presentación</i>	11
---------------------------	----

Parte I

Fundamentos filosóficos y sociales de la lucha para la eliminación de la discriminación contra la mujer

<i>Los comienzos del sufragismo y la reforma social de las mujeres</i>	19
CONSUELO MARTÍNEZ-SICLUNA Y SEPÚLVEDA	

<i>Medidas especiales de carácter temporal. una lectura del artículo 4 de la CEDAW</i>	41
PALOMA DURÁN Y LALAGUNA	

<i>La discriminación múltiple e interseccional en la CEDAW: hacia una igualdad fluida e integral</i>	63
EUGENIA RELAÑO PASTOR	

<i>Igualdad sustantiva y transformativa en el ámbito educativo</i>	83
JOSÉ MARÍA CARABANTE MUNTADA	

<i>La mujer en la inteligencia artificial: cómo la IA está perpetuando las brechas de género preexistentes</i>	101
PAULA LÓPEZ ZAMORA	

Parte II

***Sobre la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
y otros desarrollos normativos fundamentales sobre los derechos de la mujer
en el marco de Naciones Unidas***

<i>La adopción de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y de su Protocolo facultativo</i>	123
RUBÉN CARNERERO CASTILLA	
<i>Obligaciones generales y marco interpretativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer: planteamiento inicial y desarrollo posterior por parte del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer</i>	135
JAVIER CHINCHÓN ÁLVAREZ	
<i>Derechos sustantivos de la CEDAW en un marco de fuentes y recursos normativos e institucionales múltiples</i>	159
JOAQUÍN GONZÁLEZ IBÁÑEZ	
<i>La difícil gestión de las reservas por motivos religiosos a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer</i>	193
RAQUEL REGUEIRO DUBRA	
<i>La protección de los derechos de la mujer en el marco de la Organización Internacional del Trabajo</i>	215
ANA GEMMA LÓPEZ MARTÍN	
<i>La contribución de la UNESCO a la promoción de la igualdad de derechos de las mujeres en la educación.....</i>	237
JOSÉ ANTONIO PEREA UNCETA	

Parte III

***La definición, las metas y el alcance del ODS5
“Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas
las mujeres y niñas” y su interacción con la CEDAW***

<i>El déficit de igualdad de género en el sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas</i>	261
MARTA IGLESIAS BERLANGA	
<i>Por ser niñas: matrimonio infantil y mutilación genital femenina en el siglo XXI</i>	291
MYRIAM FERNÁNDEZ NEVADO	
<i>El acoso sexual y por razón de sexo en las fuerzas armadas españolas</i>	315
MARÍA GÓMEZ ESCARDA*	
<i>Cooperación triangular entre la Provincia de Santa Fe (Argentina), Costa Rica y España alineada con la CEDAW y el ODS-5</i>	337
TAHINA OJEDA MEDINA	
<i>La violencia de género contra mujeres y niñas: una violación de derechos humanos y un problema de salud pública</i>	365
ROCÍO PARICIO DEL CASTILLO	
<i>Mujeres y acuerdos de paz: el papel de la mujer en situaciones postconflicto</i>	391
JORGE RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	

Mujeres y acuerdos de paz: el papel de la mujer en situaciones postconflicto

JORGE RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ*

Sumario: 1. El derecho de la mujer a la participación en los procesos de pacificación. 1.1. Mujeres y conflicto armado. 1.2. La participación de la mujer en asuntos públicos. 2. Mujeres, paz y seguridad: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. 3. Un paso adelante necesario en la construcción de la paz: el papel de la mujer en la justicia transicional. 4. Reflexiones finales.

1. EL DERECHO DE LA MUJER A LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE PACIFICACIÓN

1.1. Mujeres y conflicto armado

El rol de la mujer dentro de los conflictos armados, y en cualquier situación de vulneración sistemática de los derechos humanos en general, es reconocido de forma amplia como especialmente sensible, pues, en palabras de Charlotte Lindsey: “si bien la población civil es a menudo el blanco principal de las hostilidades, en particular en los conflictos armados no internacionales, las mujeres son en general las víctimas más fuertemente afectadas”¹.

* Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Derecho Internacional, Derecho Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

¹ Lindsey, C., “Las mujeres y la guerra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Vol. 839, 2000. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdp9q.htm>

Es debido a ello, a esta violencia particular sufrida por las mujeres, por la cual la posición de la mujer dentro de los conflictos armados ha sido examinada ampliamente en los últimos tiempos. Y es que, más allá de su condición como víctima especialmente vulnerable, la mujer ha ido asumiendo el rol de sujeto activo dentro de las acciones beligerantes². El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en su observación general núm. 30 incidía precisamente en esta idea:

“Las mujeres no son espectadoras ni meras víctimas u objetivos, y han desempeñado históricamente y siguen desempeñando un papel como combatientes, en el contexto de la sociedad civil organizada, como defensoras de los derechos humanos, como miembros de los movimientos de resistencia y como agentes activos en los procesos de consolidación de la paz y recuperación oficiales y oficiosos”³.

En efecto, en temas de representación como sujetos activos del conflicto, el papel de la mujer es aún residual. A modo de simple ejemplo, en 1993 únicamente el 1% del personal total desplegado en Operaciones de Mantenimiento de la Paz eran mujeres. En 2020, el porcentaje aumentó al 4,8% en el contingente militar y al 10,9% en el policial⁴. Unas cifras que no por representar un avance dejan patente la gran brecha de desigualdad existente entre hombres y mujeres a este respecto.

Por otro lado, desde el ámbito de la protección de la mujer en conflictos armados, podemos identificar dos áreas. Por un lado, se ha detectado un tratamiento más precario destinado a las acciones que emprenda como sujeto de las hostilidades, que, por ejemplo, podemos encontrarlo de forma aislada

² María Rosario Ojinaga ha relatado perfectamente este cambio: “En los siglos XVII a XIX era habitual que algunas mujeres acompañaran a los ejércitos con la misión de proveer agua y alimento a los soldados. (...) Durante la I Guerra Mundial las mujeres participan de un modo más directo en el esfuerzo de guerra aunque sólo más tarde, ya en el trascurso de la II Guerra Mundial, se hace sistemática su incorporación a las fuerzas armas y los movimientos de resistencia, hasta alcanzar actualmente una presencia más apreciable en las fuerzas armadas de numerosos Estados, si bien estos avances siguen mostrándose insuficientes”. Ojinaga Ruiz, M^a. R., “La protección de la mujer en el Derecho Internacional Humanitario”, en Rodríguez-Villasante y Prieto J.L., López Sánchez, J. (coords.), *Derecho Internacional Humanitario*, Valencia, 3^a ed., Tirant lo Blanch, 2017, p. 831. Así, por ejemplo, también interesante apuntar que solo a partir de 1950, las mujeres pudieron entrar en el ejército británico. Fitriani, R. S., Matthews, R., “Women in ground close to combat”, *The Rusi Journal*, Vol. 161, núm. 1, 2016, p. 14.

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”, Doc. CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013, párr. 6.

⁴ Naciones Unidas. Mantenimiento de la Paz, *Mujeres en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/women-peacekeeping> (última visita, 6 de septiembre de 2023).

en el art. 14 del *Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra*⁵ de 1949⁶. Y, por otro, más desarrollado y hegemónico, el que encarnó la visión de quienes ocuparon el rol de codificar nuestro actual Derecho Internacional Humanitario (DIH), perfectamente definido por Jeni Klugman *et al.*: “men being fighters and women being victims of war”⁷. Es decir, la posición de la mujer dentro del DIH cuenta con un tratamiento más específico desde el lado de la víctima, que desde el sujeto combatiente. Una muestra de este encasillamiento lo tenemos en el art. 27 del *Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*⁸ de 1949 que, al mencionar la protección de las mujeres contra las agresiones sexuales, lo hace en términos de preservación de su “honor”, en vez de enmarcarlo como un acto de violencia⁹. Así, volviendo a Klugman *et al.*: “This reference to honor speaks to a view of women as ‘belonging’ to their husbands or families. When women are sexually violated, the men to whom they belong are seen as harmed, as their women’s honor—which is the source of their value—is infringed”¹⁰.

Las mujeres han sido objeto de un tipo de violencia específica dentro de conflictos armados (o durante períodos de violaciones masivas de derechos humanos) que históricamente no ha sido tratado¹¹. Y es que la atención a las consecuencias de estas graves situaciones ha estado condicionada en exclusiva por el número de muertes causadas en el campo de batalla; siendo, eviden-

⁵ BOE. núm. 249, de 5 de septiembre de 1952, pp. 4045-4069.

⁶ “Las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo y, en todo caso, se beneficiarán de un trato tan favorable como el que reciban los hombres”.

⁷ Klugman, J., *et al*, *Can the Women, Peace and Security Agenda and Humanitarian Law Join Forces? Emerging findings and promising directions*, The Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2021, p. 5.

⁸ BOE núm. 246, de 2 de septiembre de 1952, pp. 3997-4017.

⁹ “Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor”.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Como prueba de la gravedad de este tipo de violencia y como afecta especialmente a las mujeres, son sumamente interesantes las conclusiones de la investigación llevada a cabo por la Comisión de Investigación creada por el Consejo de Derechos Humanos para documentar las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cometidas desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania. El informe de esta Comisión documenta numerosos casos de violencia sexual basada en el género. Tal y como relata la Comisión: “As Russian armed forces took control of localities in Ukraine and undertook house-to-house searches to find people who had supported the Ukrainian armed forces (...), in some instances, soldiers committed rapes and sexual violence as they broke into the victims’ houses. The Commission has documented such violations in Chernihiv, Kharkiv, Kherson, and Kyiv regions, with a majority in Kyiv region, mainly during the first two months of the armed conflict. Most victims were women alone at home”. Consejo de Derechos Humanos, “Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine”, Doc. A/HRC/52/62, 15 de marzo de 2023, párr. 79.

temente, hombres los que engrosaban el listado de víctimas por ser ellos los participantes en las hostilidades (únicamente 20 países permiten a mujeres participar en conflictos¹²). La violencia sexual¹³ (mayoritariamente sufrida por mujeres y niñas¹⁴) tradicional y deliberadamente ha sido olvidada tras la finalización del conflicto, por el estigma y rechazo que puede sufrir quien la recibe en su familia o comunidad¹⁵.

Sin embargo, la violencia sexual no es la única violencia sufrida por mujeres y niñas durante un conflicto. Según el trabajo de Karima Bennoune, esta va mucho más allá: pornografía y grabación de la violencia sexual, mutilación genital, experimentos médicos sobre los órganos sexuales re-

¹² Soules, M., “Women in uniform: the opening of combat roles in state militaries”, *International Interactions*, Vol. 46, 2020, núm. 6, p. 848.

¹³ La Organización Mundial de la Salud ha definido “violencia sexual” como: “todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo”. Organización Mundial de la Salud. “Violencia contra la mujer: violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer”. Nota descriptiva N.º. 239. Actualización de septiembre de 2011. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2011, pp. 1 y 2. Disponible en: <https://ocw.unican.es/pluginfile.php/355/course/section/154/Tema%252011.pdf> (último acceso, 12 de septiembre de 2023). De su lado, Naciones Unidas ha definido “violencia sexual relacionada con los conflictos” como: “la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y todas las demás formas de violencia sexual de gravedad comparable que se perpetran contra mujeres, hombres, niñas o niños y que tienen una vinculación directa o indirecta con el conflicto. Ese vínculo puede evidenciarse en el perfil del agresor, que por lo general pertenece a un grupo armado estatal o no estatal, incluidos los que las Naciones Unidas han designado grupos terroristas; el perfil de la víctima, que con frecuencia pertenece o se cree que pertenece a una minoría política, étnica o religiosa perseguida, o a quien se agrede por su orientación sexual o identidad de género real o aparente; un clima de impunidad, que generalmente está relacionado con el colapso del Estado; las consecuencias transfronterizas, como el desplazamiento o la trata; o el incumplimiento de las disposiciones de un acuerdo de alto el fuego. El término también abarca la trata de personas con fines de violencia o explotación sexuales en situaciones de conflicto”. Consejo de Seguridad, “Violencia sexual relacionada con los conflictos Informe del Secretario General”, Doc. S/2022/272, 29 de marzo de 2022, párr. 4.

¹⁴ Aunque de forma generalizada la violencia sexual es sufrida casi en su totalidad por mujeres y niñas, se han identificado ciertos patrones de violencia determinados contextos como la República Democrática del Congo donde en entornos de detención estas violaciones son cometidas contra hombres y niños. Consejo de Seguridad, *op.cit.*, nota 13, párr. 13.

¹⁵ García Ganoza, C. S., “La protección de las mujeres en conflictos armados: Reflexiones desde la perspectiva del Derecho Internacional”, *Revista Ius et Veritas*, núm. 63, 2021, p. 136. En un sentido similar: Conde Belmonte, J. E., “El enjuiciamiento de crímenes de violencia sexual y el deber de especial protección de sus víctimas en el ámbito de la Corte Penal Internacional”, en Salinas de Frías, A., Petit de Gabriel, E. W. (dirs.), *La Corte Penal Internacional 20 años después*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 315-326.

productivos, esclavitud sexual, matrimonio o convivencia forzada, embarazo forzado, complicaciones durante el embarazo, esterilización forzada, detención arbitraria basada en el género, aborto forzado, desnudo público forzado y humillación sexual, obligación de llevar o no llevar el velo, tráfico de mujeres y niñas, prostitución forzada, denegación del visado por cuestiones de género¹⁶.

Aparte de ello, contamos con otro tipo de violencia, la económica, social y cultural, que pese a afectar al conjunto de la comunidad donde se produce, posee un impacto mayor en las mujeres, como, por ejemplo: destrucción, demolición o expropiación de la casa o cualquier propiedad, denegación y retención de asistencia humanitaria o escasez de alimentos, lo que lleva a la desnutrición (la costumbre cultural puede obligar que las mujeres y las niñas sean alimentadas en último lugar), falta de condiciones sanitarias y suministros adecuados, especialmente durante la menstruación y lactancia, pérdida de educación y empleo por falta de atención médica adecuada o aumento de la carga de las responsabilidades de cuidados¹⁷.

En efecto, es precisamente esta experiencia, la sufrida por las mujeres durante un conflicto armado o período de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, la que ha venido quedando fuera de la atención pública¹⁸. Y ello en gran medida debido a la falta de representación femenina en aquellos espacios donde se han tratado, bien la pacificación del conflicto, o bien las consecuencias vividas en estos contextos de violación de derechos humanos, como pueden ser las propias mesas de paz o los mecanismos clásicos que se han implementado en procesos de transición política, como las comisiones de la verdad. En este sentido, son interesantes las palabras del Comité CEDAW en la ya mencionada observación general núm. 30 cuando aludía a que: “Las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y sus experiencias en relación con los conflictos y sus necesidades específicas en contextos posteriores a conflictos son diversas”¹⁹.

¹⁶ Bennoune, K., “Do we need new International Law to protect women in armed conflict?”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 38, no. 2, 2006, p. 366.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 366 – 367.

¹⁸ Una de las situaciones que ha contado con un olvido más sangrante, en opinión de quién esto escribe, han sido las violaciones a mujeres alemanas perpetradas por los soldados aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Sobre este hecho puede consultarse con interés: Grossman, A., “A Question of Silence: The Rape of German Women by Occupation Soldiers”, *Spring*, Vol. 72, 1995, pp. 42-63.

¹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *doc.cit.*, nota 3, párr. 6.

1.2. La participación de la mujer en asuntos públicos

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*²⁰ (CEDAW) nació con la vocación de revertir la discriminación que la mujer ha sufrido históricamente tanto en la esfera pública, como en la privada; algo que no pudieron alcanzar, como se establece en su propio preámbulo, los diversos instrumentos que abordaron este particular (tratados, Resoluciones, declaraciones y recomendaciones) adoptados y aprobados con anterioridad a ella. El propio preámbulo también alude específicamente a que “la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”.

La adopción de la CEDAW supuso, en efecto, un gran hito a todos los niveles. Así se pronunció su propio Comité en una declaración aprobada a propósito del 25 aniversario de la adopción de este tratado:

“Since the Convention’s adoption, there has been significant progress in the recognition and implementation of the human rights of women. The legal framework for equality has been strengthened in many countries, ensuring that *de jure* equality for women is now better established. Constitutions in many countries include provisions guaranteeing equality on grounds of sex. Legislation prohibiting discrimination in general, and in regard to specific areas such as employment, has become a standard component of regulatory frameworks. Many countries have repealed discriminatory provisions in civil, penal and personal status codes to bring them into conformity with the Convention. Equal opportunity acts aim at improving women’s legal and *de facto* position. New laws have been adopted on violence against women, especially domestic violence, to create protection and remedies for women”²¹.

Pese a estos notables avances, este mismo órgano se encargó de remarcar que: “It must, however, also be pointed out that in no country in the world has women’s full *de jure* and *de facto* equality been achieved”²². Y, en lo concreto, a los efectos que aquí nos interesa: “Women are far from enjoying equal and full participation in political and public spheres, especially at decision-making levels”²³.

La no discriminación de la mujer frente al hombre es, precisamente, el gran caballo de batalla a enfrentar por parte de la convención. Así queda

²⁰ BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984, pp. 7715-7720.

²¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Statement to commemorate the twenty-fifth anniversary of the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, 13 de octubre de 2004, p. 1. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/anniversary25.htm>

²² *Ibid.*, p. 2.

²³ *Ibid.*

afianzado en el art. 1 de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967, instrumento antecesor de la CEDAW: “La discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana”²⁴.

En efecto, la baja representación de la mujer en el espacio público no responde a una mera cuestión formal, sino que esa falta de visibilidad tiene consecuencias tangibles, fácilmente apreciables en la realidad cotidiana. Si en aquellos espacios donde se decide la dirección de las políticas públicas (gobiernos, parlamentos, poder judicial, representación ante organizaciones internacionales) no hay representación femenina, o no cuenta con un peso específico, es más que probable que todo aquello que afecte y condicione su posición social (discriminación, violencia específica, falta de acceso a la propiedad y a recursos económicos y sociales, derechos reproductivos y un largo etcétera) tenga una ínfima implementación (o nula en el más cruel de los escenarios) en la práctica. Como consecuencia directa, el escenario discriminatorio se perpetúa. Hasta el día de hoy.

Estos mismos razonamientos nos han de servir de cara a incidir en la necesaria participación de las mujeres en las mesas de negociación y en todos aquellos instrumentos que hayan de servir para pacificar un conflicto, o construir un nuevo un Gobierno que haya de superar un estadio de violaciones sistemáticas de derechos humanos. El propio Comité CEDAW, en la ya citada observación general núm. 30, aludía a los propios art. 7 y 8 de la CEDAW como los garantes de la obligación de los Estados a este respecto²⁵:

²⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer”, Doc. A/RES/2265, 7 de noviembre de 1967. La mencionada Declaración, como bien apunta Margalida Capellà, hizo la función de identificar cuáles eran las áreas específicas de discriminación contra la mujer, sin concretar medidas u obligaciones concretas a los Estados; algo reservado, posteriormente, a la CEDAW. Capellà i Roig, M., *Las decisiones del comité para la eliminación de la discriminación de la mujer en el marco general de la protección internacional de los derechos humanos*, Palma de Mallorca, Ediciones UIB, 2014. Para Feliz Gómez Isa: “El artículo 1 de la Declaración es el más importante, dado que es el que establece de una manera genérica el principio de no discriminación. El resto de la Declaración va a ser un intento de concretar ámbitos específicos (participación política, nacionalidad, capacidad jurídica, educación, matrimonio...) ese principio de carácter general”. Gómez Isa, F., “La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo”, en Gómez Isa, F. (dir), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del s. XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2004, p. 287.

²⁵ Así, por ejemplo, valga al menos señalar lo recogido por el Comité en el primer informe final a Palestina: “Pese a los esfuerzos del Estado parte por aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz nacionales e internacionales, estas siguen estando insuficientemente representadas en los procesos de prevención de conflictos y consolidación de la paz, y no participan plenamente en la ejecución del plan de acción

“El cumplimiento de las obligaciones de los Estados partes de garantizar la representación de la mujer en igualdad de condiciones con los hombres en la vida política y pública (art. 7) y a nivel internacional (art. 8) exige adoptar medidas (...) para abordar el contexto más general de la discriminación y las desigualdades entre los géneros en las zonas afectadas por conflictos, además de las múltiples barreras específicas que impiden la participación de las mujeres en condiciones de igualdad vinculadas a los límites adicionales relacionados con los conflictos en cuanto a la movilidad, la seguridad, la recaudación de fondos, las campañas y los conocimientos técnicos. El cumplimiento de estas obligaciones se aplica en particular a los Estados partes en cuyo territorio han tenido lugar hostilidades, además de a terceros Estados que participan en los procesos de establecimiento de la paz necesarios para garantizar que las mujeres estén representadas en sus instituciones y apoyar la participación de las mujeres locales en los procesos de paz.”²⁶.

Y es que ambos artículos responden y obedecen a una misma evidencia: el hecho incuestionable de la captación masculina del poder público. Y no solo esto, sino que el hombre, como bien recuerda el Comité CEDAW: “ha ejercido el poder de circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito privado”²⁷.

La necesidad de inclusión de la óptica femenina (y feminista) en los órganos deliberativos (ya sean nacionales o internacionales) responde, en palabras de Marsha A. Freeman *et al* a:

“The historically grounded exclusion of women creates a need for greater ‘descriptive representation’ of women. Due to shared experiences of marginalization, women will be equipped to bring the interests of other women into the deliberative process, especially with respect to newly emerging issues that have a bearing on gender relations. Increased participation of women is a prerequi-

nacional sobre la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. (...) El Comité recomienda al Estado parte que tenga debidamente en cuenta su recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, y que se asegure de que el plan de acción nacional se ejecute plenamente (...). El Comité también recomienda que el Estado parte: a) Asegure la plena participación de las mujeres y quienes representan a organizaciones de mujeres en las iniciativas de prevención de conflictos, consolidación de la paz y reconstrucción posconflicto, en particular en la adopción de decisiones, de conformidad con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad (...); b) Garantice la participación de las mujeres en los procesos de paz internacionales y los procesos de reconciliación nacionales, en particular en la ejecución del plan de acción nacional”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina”, Doc. CEDAW/C/PSE/CO/1, 25 de julio de 2018, párr. 18 y 19.

²⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *doc. cit.*, nota 3, párr. 44 y 45.

²⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general N° 23. Vida política y pública”, Doc. A/52/38/Rev.1, párr. 8.

site for social change in many other fields and therefore a precondition for the realization of women's economic, social, and cultural rights"²⁸.

En efecto, en lo referido a la participación de la mujer en asuntos públicos, la CEDAW reconoce en su art. 7 la obligación de los Estados de "tomar las medidas apropiadas", por un lado, para eliminar la discriminación contra la mujer "en la vida política y pública del país"; es decir, promover la participación de la mujer en los asuntos públicos internos²⁹. La participación de la mujer en la res pública será condición de posibilidad para un pleno cumplimiento de los estándares democráticos, pues como bien alega el Comité CEDAW:

"No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual"³⁰.

Por otro, en su art. 8, se reconoce la obligación de los Estados de promover "la oportunidad [de la mujer] de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales", esto es, la participación en asuntos de índole internacional y en "todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales"³¹. La CEDAW es el único tratado de derechos humanos que recoge la participación en asuntos internacionales³². Aquí, el Comité CEDAW destaca, por ejemplo, la participación en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares, en la diplomacia bilateral y multilateral, en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales, negociaciones internacionales, actividades de mantenimiento de la paz, todos los niveles de la diplomacia preventiva, la mediación, la asistencia humanitaria, la reconciliación social, las negociaciones de paz y el sistema internacional de justicia penal³³.

²⁸ Freeman, M. A., Chinkin C. y Rudolf, B. (eds.), *The UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 284.

²⁹ Concretamente, el art. 7 trata sobre el derecho a: "a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país".

³⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *doc. cit.*, nota 27, párr. 14.

³¹ *Ibid.*, párr. 35.

³² Freeman, M. A., Chinkin C. y Rudolf, B. (eds.), *op.cit.*, nota 28, p. 301.

³³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *doc. cit.*, nota 27, párr. 35 y 40.

En lo que respecta a la resolución de conflictos, las obligaciones de los Estados parte de la CEDAW implican que necesariamente se deberá de contar con participación de mujeres en conferencias de paz, procesos de mediación, de negociación y operaciones de mantenimiento de la paz³⁴. Todo ello fue ampliamente desarrollado por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1325, la cual desarrollaremos a continuación.

2. MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: LA RESOLUCIÓN 1325 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

A modo de presentar la relevancia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad podemos aludir a las palabras de María Fernanda Espinosa, presidenta del septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas:

“La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad fue uno de los logros cumbre del movimiento mundial de las mujeres y una de las decisiones más notables Consejo”³⁵.

Esta Resolución, aprobada a propuesta de Namibia, en el marco de su segundo término en la presidencia del Consejo de Seguridad³⁶, venía a reivindicar uno de los principales llamamientos a los que se llegó durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995: “promo-

³⁴ Freeman, M. A., Chinkin C. y Rudolf, B. (eds.), *op.cit.*, nota 28, pp. 303 – 304. Dentro de la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, se incluyó: “Al encarar los conflictos armados o de otra índole, debería fomentarse un criterio activo y visible de incorporar en todas las políticas y programas una perspectiva de género, de manera que antes de adoptar una decisión se analicen los efectos sobre la mujer y el hombre respectivamente”. Y como objetivo estratégico E.1: “Incrementar la participación de la mujer en la solución de los conflictos a niveles de adopción de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflictos armados o de otra índole o bajo ocupación extranjera”. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, Naciones Unidas, 4 a 15 de septiembre de 1995, Doc. A/CONF.177/20/Rev.1, p. 62.

³⁵ Espinosa, M. F., “La paz es sinónimo de los derechos de la mujer”, *Crónica ONU*, 21 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.un.org/es/cr/%C3%B3nica-onu/lapaz-es-sin-%C3%B3nimo-de-los-derechos-de-la-mujer> (última visita, 6 de septiembre de 2023).

³⁶ Durante su primer año a la cabeza del Consejo de Seguridad, Namibia promovió la adopción de la Resolución 1261 de 30 de agosto de 1999 sobre niños y conflictos armados (Doc. S/RES/1261), y tal como relata Cornelia Weiss: “The question for Namibia then was: what ‘first in history’ resolution to sponsor for its second term as president of Council in October 2000?”. Weiss, C., “Creating UNSCR 1325. Women who served as initiators, drafters, and strategists”, en Adami, R., Plesch, D. (eds.), *Women and the UN*, Londres, Routledge, 2021, p. 139.

ver la participación de la mujer en condiciones de igualdad y la igualdad de oportunidades para la participación de la mujer en todos los foros y actividades en pro de la paz a todos los niveles, en particular al nivel de adopción de decisiones”³⁷.

La Resolución 1325 se fundamenta en cuatro parámetros: la participación, la protección, la prevención y el socorro-recuperación. Más allá de ampliaciones que al respecto ha protagonizado el Consejo de Seguridad, por cuestiones de espacio nos centraremos en analizar los dos primeros pilares.

Sobre la protección, pese a que se ha reconocido ampliamente que la protección de la mujer es uno de los pilares de la 1325, lo cierto es que, tal y como ha afirmado una parte de la doctrina, ciertos extremos de la misma (y sus consecuentes ampliaciones) han equiparado a las mujeres con civiles dentro del DIH³⁸, esto es, con sujetos no combatientes. Así lo ha afirmado Jeni Klugman *et al.* para quienes se ha tendido a encorsetar a las mujeres en el papel de “víctima”, o lo que es lo mismo: como agentes no violentos y pacíficos necesitados de protección. En contraposición, el hombre aparece dibujado como el “combatiente por naturaleza”; división que incide en la separación por género dentro de los actores del conflicto armado (recordemos: “men being fighters and women being victims of war”³⁹). Crítica que igualmente podría ser replicable en el caso de la violencia sexual: una experiencia en el cual se incide, para estas autoras, sobremanera en las Resoluciones del Consejo de Seguridad. Ello implica, en consecuencia, que se pasen por alto (o no se visibilicen lo suficiente) otras violaciones del Derecho internacional de los derechos humanos o del DIH sufridas por mujeres y niñas⁴⁰.

Sobre el pilar de la participación, ya en su preámbulo la Resolución establece que “la plena participación [de la mujer] en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales”. En su primer párrafo se insta “a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos”. Y es que, tal y como afirman Donna Bridges y Debbie Horsfall: “an increased percen-

³⁷ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Naciones Unidas, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, Doc. A/CONF.177/20/Rev.1, Objetivo estratégico E.1.

³⁸ “Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, en particular las obligaciones correspondientes en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977”.

³⁹ Klugman, J., *et al.*, *op.cit.*, nota 7, p. 6.

⁴⁰ *Ibid.*

tage of female military personnel on UN peacekeeping operations is beneficial to operational effectiveness”⁴¹. En este sentido, según María Rosario Ojinaga, la principal aportación de esta Resolución ha consistido en que la mujer deja de ser considerada como una mera víctima para reconocerle su función en otras áreas, como combatientes, pacificadoras, activistas o políticas⁴².

No obstante, como ya hemos ido adelantando, esta solo fue la primera de toda una serie de Resoluciones del Consejo de Seguridad acerca de este particular, complementadas por otra serie de estudios e instrumentos regionales e internacionales, que ha dado lugar a lo que hoy conocemos como “la agenda sobre mujeres, paz y seguridad”. Esta agenda ha sido descrita por María Vilellas como: “una amplia agenda de acción para la inclusión de las mujeres y la perspectiva de género en los esfuerzos de construcción de paz”⁴³.

Según el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, esta agenda ha sido ampliada por el Consejo de Seguridad en diez ocasiones. Estas Resoluciones adicionales pueden dividirse en dos grupos. El primero está compuesto por aquellas que inciden en que las mujeres participen activa y efectivamente en el establecimiento y la consolidación de la paz. Aquí incluiríamos las Resoluciones 1325 del 2000, la 1889 de 2009⁴⁴, la 2122 de 2013⁴⁵, la 2242 de 2015⁴⁶ (promovida por España) y la 2493 de 2019⁴⁷. El segundo, dedicado a la violencia sexual en conflictos armados, siendo la primera la 1820 de 2008⁴⁸; a ella, se unirían posteriormente la 1888 de 2009⁴⁹, la 1960 de 2010⁵⁰, la 2106 de 2013⁵¹ y la 2467 2019⁵².

⁴¹ Bridges, D., Horsfall, D., “Increasing Operational Effectiveness in UN Peacekeeping Toward a Gender-Balanced Force”, *Armed Forces & Society*, Vol. 36, 2009, pp. 120-130.

⁴² Ojinaga Ruiz, M^a. R., *op.cit.*, nota 2, p. 865.

⁴³ Vilellas Ariño, M., *Mujeres, paz y seguridad: 15 años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Una evolución de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*, Institut Català Internacional per la Pau, Informes 12/2016, p. 5. NA EVALUACIÓN DE LA AGENDA.

⁴⁴ Consejo de Seguridad, *Resolución 1889 (2009)*, Doc. S/RES/1889, 5 de octubre de 2009.

⁴⁵ Consejo de Seguridad, *Resolución 2122 (2013)*, Doc. S/RES/2122, 18 de octubre de 2013.

⁴⁶ Consejo de Seguridad, *Resolución 2242 (2015)*, Doc. S/RES/2242, 13 de octubre de 2015.

⁴⁷ Consejo de Seguridad, *Resolución 2493 (2019)*, Doc. S/RES/2493, 29 de octubre de 2019.

⁴⁸ Consejo de Seguridad, *Resolución 1820 (2008)*, Doc. S/RES/1820, 19 de junio de 2008.

⁴⁹ Consejo de Seguridad, *Resolución 1888 (2009)*, Doc. S/RES/1888, 30 de septiembre de 2009.

⁵⁰ Consejo de Seguridad, *Resolución 1960 (2010)*, Doc. S/RES/1960, 16 de diciembre de 2010.

⁵¹ Consejo de Seguridad, *Resolución 2106 (2013)*, Doc. S/RES/2106, 24 de junio 2013.

⁵² Consejo de Seguridad, *Resolución 2467 (2019)*, Doc. S/RES/2467, 23 de abril de 2019.

Sin embargo, una pata importante de la agenda son los denominados Planes de Acción Nacional [NAP, por sus siglas en inglés], los encargados de aterrizar el contenido de estas Resoluciones⁵³. En 2017, se habían aprobado 54 planes nacionales⁵⁴; fecha en la que España aprobó su segundo plan⁵⁵.

En este mismo sentido, el propio Comité CEDAW ha venido controlando el cumplimiento de la Resolución 1325 y sus ampliaciones, “dado que todas las esferas de preocupación que se abordan en dichas resoluciones quedan reflejadas en las disposiciones sustantivas de la Convención”⁵⁶. De hecho, en su observación núm. 30 ya recomendaba que: “los Estados partes: a) Garanticen que los planes de acción y las estrategias nacionales para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores cumplan la Convención, y que se asignen presupuestos suficientes para su aplicación”⁵⁷. Pese a ello, según Ojinaga, la aplicación de esta Resolución ha sido (y está siendo) “inconsistente, fragmentaria y con insuficientes resultados”⁵⁸. Así, por ejemplo, en sus observaciones finales a Georgia de 2023, el Comité CEDAW concluyó que:

“(…) acoge con satisfacción la adopción del Cuarto Plan de Acción Nacional (2022-2024) para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, y la creación de una plataforma consultiva para mejorar la participación significativa de las mujeres en la consolidación de la paz. Sin embargo, le preocupa que, en las negociaciones de paz en los debates internacionales de Ginebra para asegurar que el acuerdo de alto el fuego se aplique de una forma que responda a las cuestiones de género, la participación de mujeres georgianas haya disminuido del 40 % en 2018 al 20 % en 2022”⁵⁹.

⁵³ Estos planes han sido definidos por el Institute for Global and International Studies de la George Washington University como: “document[s] that outlines a policy or course of action that a country plans to follow in order to fulfill objectives and reach goals pertaining to specific national or global matters. (...) A NAP outlines strategies, identify priority areas, assign roles, establish timelines, construct indicators, and determine a means of measurement and evaluation”. Miller, B., Pournik, M., Swaine, A., *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation*, Institute for Global and International Studies - George Washington University, IGIS WP 13/GGP WP 09, 2014, p. 10.

⁵⁴ Ojinaga Ruiz, M^a. R., *op.cit.*, nota 2, p. 865.

⁵⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Resolución de 1 de septiembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, por la que publica el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad*, jueves 14 de septiembre de 2017. BOE núm. 222, Sec. III, p. 90402.

⁵⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *doc. cit.*, nota 3, párr. 26.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 28.

⁵⁸ Ojinaga Ruiz, M^a. R., *op.cit.*, nota 2, p. 866.

⁵⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Georgia*, Doc. CEDAW/C/GEO/CO/6, 2 de marzo

3. UN PASO ADELANTE NECESARIO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: EL PAPEL DE LA MUJER EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La justicia transicional viene adoleciendo de un agotamiento de su “modelo clásico” en los últimos tiempos. En este sentido, sus esferas clave (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) no han conseguido por sí solas crear escenarios donde de forma integral y universal se haya conseguido superar el pasado conflictivo. Siendo evidente que cada situación ha de ser tratada de forma independiente, la experiencia nos demuestra que ciertos pasos hacia adelante son indispensables de cara a mejorar el actual modelo. Esto no quiere decir que la justicia transicional, tal cual la conocemos hoy en día, no haya demostrado su utilidad, algo fuera de toda duda a la luz de las mejoras que ha conseguido en los derechos de las víctimas, pero las carencias por todos visibles demuestran que ciertos aspectos han de ser reforzados⁶⁰; entre ellos, claro, la participación de las mujeres en cada uno de los procesos abiertos.

Las épocas transicionales suelen ser vistas como “ventanas de oportunidad”, como situaciones donde una sociedad golpeada por las violaciones de derechos humanos pone encima de la mesa desde los antecedentes que desencadenaron la violencia, hasta las consecuencias sufridas, así como aquellas medidas necesarias para que no se repitan. Será aquí donde la participación de la mujer en cada uno de estos tres frentes (lo que fue, lo que es y lo que debe ser) será imprescindible para que sus derechos y reivindicaciones ocupen su parte en la discusión pública. En palabras de la propia ONU Mujeres:

“Las transiciones ofrecen oportunidades para mejorar la justicia de género, en particular mediante la ejecución de un programa de justicia transicional que sea sensible al género. Los procesos de justicia transicional se pueden apro-

de 2023, párr. 31. En este mismo sentido se pronunció sobre el caso de Iraq: “El Comité felicita al Estado parte por haber puesto en marcha su primer plan de acción nacional para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y agradece a la delegación que le haya comunicado que el segundo plan (2019-2023) se encuentra en su fase final de elaboración. (...) No obstante, al Comité le preocupa que, pese a los esfuerzos del Estado parte por aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz nacionales e internacionales, estas sigan sin estar debidamente representadas en los procesos de prevención de conflictos y consolidación de la paz, y los procesos de justicia de transición y reconciliación nacional, y no participen plenamente en la ejecución del plan de acción nacional para aplicar la resolución 1325 (2000)”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Iraq*, Doc. CEDAW/C/IRQ/CO/7, 12 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁶⁰ Para una visión crítica sobre el papel de la justicia transicional, véase: Rodríguez Rodríguez, J., “Las cuentas pendientes de la justicia transicional: de los derechos económicos, sociales y culturales a la intervención extranjera”, *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián*, núm. 22, 2022, pp. 313 – 344.

vechar, además de para garantizar la justicia ante las violaciones de los derechos humanos individuales, para abordar el contexto de desigualdad e injusticia que da lugar al conflicto, transformando las estructuras de desigualdad que sustentan esa violencia”⁶¹.

Esta especial necesidad de incluir a mujeres dentro de las conversaciones de paz, o de cualquier proceso consultivo orientado a la pacificación del Estado, ha sido también puesta de relieve por Fabián Salvio, desde la Relatoría Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Concretamente, en su informe sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional, a colación de los elementos necesarios para ayudar a diseñar e implementar un proceso consultivo destinado a la creación de mecanismos exitosos de justicia transicional, anotó que: “[l]a determinación de antemano de las personas que serán consultadas debe reflejar inclusión y superación de sesgos de género, conscientes o inconscientes, formales o informales, para no socavar la credibilidad del proceso consultivo”⁶².

De esta forma, la pregunta que aquí pretendemos responder, dentro del espacio permitido, no es ya cuál ha de ser la perspectiva que desde el género puede darse a la justicia transicional, sino al revés: qué se puede hacer desde los instrumentos clásicos de la justicia transicional por el género. O lo que es lo mismo: cómo construir políticas transicionales (verdad, justicia y reparación) que respondan a las demandas de las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos en su conjunto, sin un encasillamiento limitante en la violencia sexual. A este respecto, abordaremos esta cuestión desde dos polos: uno formal y otro material.

En primer lugar, desde el punto de vista formal, la inclusión de mujeres dentro de los procedimientos abiertos en contextos transicionales ha de superar, necesariamente, los simples “números”. Su posición no puede estar relegada a cumplir una cuota simbólica, que posteriormente no se vea reflejada en las medidas que el órgano en cuestión pueda llegar a tomar. Esa participación ha de ser, en palabras de ONU Mujeres, “significativa”⁶³; es decir, que el papel de las mujeres en las mesas de decisión cuente con capacidad real

⁶¹ ONU Mujeres, *La justicia transicional: ¿una oportunidad para las mujeres?*, Nueva York, 2ª ed., 2012, p. 1.

⁶² Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional”, Doc. A/75/174, 17 de julio de 2020, párr. 82.

⁶³ ONU Mujeres, *Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice. Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace*, Nueva York, 2022, p. 21.

de transformarse en decisiones en favor de sus derechos y prioridades⁶⁴. No obstante, el rol de las mujeres en procesos de pacificación ha sido muy diverso a lo largo de la historia. Ana Villellas ha identificado posiciones tan dispares como: negociadoras en delegaciones de mesas paz, firmantes de acuerdos de paz, delegaciones y comités específicos en temas de género, observadoras, consultoras institucionalizadas y líderes de acciones colectivas⁶⁵. Es decir, “más allá de las mesas” también se cuenta con capacidad de influencia de cara a torcer la balanza hacia un lado o hacia otro. Independientemente de ello, la acción institucional sigue siendo la punta del iceberg y la que finalmente y a todos los efectos cuenta con poder decisorio.

En segundo lugar, como cuestión material, se abordará en qué se traducirá esa representación “significativa”; cuál ha de ser el contenido de los acuerdos a los que se llegue y que ha de pasar a todas luces por conseguir la reparación integral del daño. En consecuencia, los conceptos de “reparación” y “víctima” serán marcos en los que se hayan de integrar las políticas públicas que consigan, en el mejor de los casos, resarcir el perjuicio causado.

En efecto, dentro de la normativa amparada por el Derecho internacional, una reparación plena y efectiva incluye necesariamente la restitución a la víctima al estadio anterior a que se cometiera la violación específica⁶⁶. Sin embargo, como bien se anotó desde la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer:

“[L]a violencia sufrida por las mujeres y las niñas preexiste al conflicto y simplemente continúa agravando la discriminación a la que se ven sometidas después de él. Incluso cuando no median conflictos, los actos de violencia contra la mujer son parte de una jerarquía entre los sexos más lata que solo puede comprenderse a fondo dentro de un más amplio contexto estructural. De ahí

⁶⁴ En varias de las entrevistas realizadas por ONU Mujeres, recogían distintas posibilidades de que esa representación posteriormente no redundara en favor de los objetivos para los que, en principio, estaba prevista. Así, por ejemplo: “Just because participants and leaders are women does not mean they will automatically push a women’s rights agenda or are automatically ‘for peace and justice’. Women are just as embedded in social, political and economic systems of patriarchy and masculinity. They will often put their other identity interests first and can just as easily be gender spoilers”. O, por otro lado: “Yes, you’ve got a position. But you’re a woman and just a deputy, so in reality your perspective doesn’t matter. Relegating women to ‘deputy’ positions does not signal that women are decision makers, it signals that women can only be subordinate”. *Ibid.*, p. 22.

⁶⁵ Revista 5W - Podcast, *Mujeres constructoras de paz. Episodio 1*. Disponible en: <https://www.revista5w.com/podcast/mujeres-constructoras-de-paz-59014> (última visita, 6 de septiembre de 2023).

⁶⁶ Asamblea General, “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, Doc. A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006, párrs. 18 – 19.

que unas reparaciones adecuadas para las mujeres no puedan limitarse a devolverlas a la situación en que se encontraban antes de tal o cual caso de violencia, sino que han de entrañar un potencial reformador. Las reparaciones deben aspirar, en lo posible, a subvertir en vez de apuntalar la inequidad estructural preexistente que puede haber sido raíz de la violencia sufrida por las mujeres antes, durante y después del conflicto⁶⁷.

Así, pese a los distintos enfoques abiertos en cuanto a la aplicación de la perspectiva de género dentro de la justicia transicional, se advierte especialmente sensible la identificación de quiénes van a ser consideradas “víctimas” de violaciones de derechos humanos. Y es que, la identificación de esta categoría no ha de ser entendida únicamente como un mero gesto administrativo, gracias al cual se es acreedora de un derecho, sino que catalogando a una persona determinada como “víctima” se manda un mensaje al conjunto de la sociedad de que un comportamiento concreto, o una situación específica, es merecedora de reproche jurídico (y social) y que, por tanto, es necesario que sea reparada y erradicada. En este sentido, los escenarios de justicia transicional tradicionalmente se han centrado en víctimas muy concretas: aquellas que han sufrido violaciones de derechos civiles y políticos, dejando de lado a las víctimas de derechos económicos, sociales y culturales⁶⁸, quienes serán mujeres en una gran mayoría de las ocasiones dentro de estos contextos. Serán ellas las que soporten la escasez de recursos económicos, la falta de vivienda

⁶⁷ Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo”, Doc. A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 31. Esta visión de las medidas de reparación se alinea con lo que Héctor Olásolo ha denominado “teorías críticas” de la justicia transicional. Para este modelo los abusos a gran escala son un síntoma de situaciones más amplias de violencia o injusticias estructurales, cuyo origen se encuentra en sociedades construidas alrededor de relaciones de poder desiguales. Según estas teorías, la justicia transicional debe servir para revertir los modelos que perpetúan estas desigualdades e injusticias estructurales. Olásolo Alonso, H., *Derecho internacional penal, justicia transicional y delitos transnacionales: dilemas políticos y normativos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 237 y ss.

⁶⁸ Sin numerosos los trabajos que abordan detenidamente la posición de los derechos económicos, sociales y culturales en tiempos de transición. Entre ellos, puede consultarse con interés: Miller, Z., “Effects of Invisibility: In Search of the ‘Economic’ in Transitional Justice”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 2, 2015, pp. 266–291; Muñoz Nogal, E., Gómez Isa, F., “Derechos económicos y sociales en procesos de justicia transicional: debates teóricos a la luz de una práctica emergente”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Vol. 30, 2015, pp. 1-33; Ordóñez Cañón, A., “Justicia transicional y cuestiones sociales y económicas. Un análisis en tiempos de anormalidad”, *Universitas*, núm. 32, 2020, pp. 35-78; Franzki, H., Olarte, M. C., “Understanding the political economy of transitional justice: A critical theory perspective”, en Buckley-Zistel, S. et al (eds), *Transitional Justice Theories*, Nueva York, Routledge, 2014.; Arbour, L., “Justicia económica y social para sociedades en transición”, en Arbour, L., Sharp, D. N., et al., *Justicia transicional y postconflicto*, Lima, Siglo del Hombre Editores, 2019; Muvingi, I., “Sitting on Powder Kegs: Socioeconomic Rights in Transitional Societies”, *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 3, 2009, pp. 163–182.

o unas condiciones materiales paupérrimas una vez que el conflicto haya acabado y el hombre, sujeto combatiente en el conflicto, haya fallecido o esté desaparecido⁶⁹. Así, de hecho, se pronunció el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición:

“El enfoque restitutivo tradicional de las reparaciones resulta insuficiente para el caso de las mujeres, quienes tradicionalmente se encuentran en condiciones de exclusión, desigualdad y discriminación. (...) Las reparaciones deben aspirar a subvertir la inequidad estructural preexistente que pudo haber engendrado la violencia sufrida por las mujeres”⁷⁰.

El Acuerdo de Paz de Colombia firmado entre el Gobierno y las FARC – EP ofrece un ejemplo sobresaliente de buenas prácticas sobre la inclusión de estas políticas dentro de una negociación de esta índole, pues cuenta con un enfoque transversal de género; una perspectiva, de hecho, favorecida por el propio clima social que impregnaba la realidad colombiana. El clamor que acompañó a la inclusión de políticas dirigidas específicamente a las mujeres, en un ambiente de violencia crónica como el colombiano, no fue otro que el entendimiento de que el fin del conflicto no implicaba solo la ausencia de la violencia armada, incluida la sexual (ejercida por hombres), sino que las políticas de género no son un accesorio, un mero complemento, sino imprescindibles para crear un escenario de paz en todo el territorio.

Según Hilde Salvesen, diplomática destinada en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y participante de la delegación noruega en las conversaciones de paz, factores como la propia movilización de las mujeres colombianas para incluir sus experiencias y realidades en los acuerdos⁷¹, el recono-

⁶⁹ En este sentido, Mireya Cidón apunta que las mujeres durante los conflictos “tienen que velar por la alimentación y la supervivencia de sus familias, encontrando el sustento y la atención médica necesarias en una situación personal de pobreza, pérdida de trabajo y destrucción del hogar. (...) Los conflictos las separan de sus maridos, hijos y familiares, las dejan solas y en el exilio, y las obligan a afrontar en solitario todas las responsabilidades y el cuidado”. Amnistía Internacional, “La mujer y los conflictos armados”, 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-mujer-y-los-conflictos-armados/> (último acceso, el 12 de septiembre de 2023).

⁷⁰ Así, desde la mencionada Relatoría se proponen aquellas medidas que pueden resultar transformadoras de la estructura de exclusión de género, es decir, que: a) Pueden tener un impacto transformativo en la vida de las mujeres, a nivel práctico y de su autoestima; b) Faciliten un acortamiento real de las brechas de género existentes; c) Propicien un nuevo posicionamiento de las mujeres a nivel individual, frente a la comunidad y a la familia; d) Propicien su incorporación en otros espacios, o algún nivel de autonomía económica, entre otros, y que permitan reflejar las nuevas posiciones que las mujeres asumieron durante las crisis y conflictos”. Asamblea General, *doc. cit.*, nota 62, párrs. 37 – 38.

⁷¹ Aquí merecen interés las reflexiones de Jakeline Vargas y Ángela Díaz: “[la] configuración de las mujeres colombianas únicamente como víctimas es una contradicción.

cimiento público de la importancia de las cuestiones de género y el marco normativo favorecido por la agenda de Naciones Unidas “Mujeres, paz y seguridad”⁷², promovieron que todo ello fuera volcado en el texto del Acuerdo⁷³ para un total de 100 medidas, según un estudio de ONU Mujeres⁷⁴.

Estas disposiciones no estuvieron dentro, como igual podría preverse, de un apartado específico dedicado al género o a la violencia sexual, sino que formaron parte de las siguientes temáticas: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, sistema integral de verdad, justicia y reparación y, por último, implementación, verificación y refrendación del acuerdo⁷⁵. En otras palabras, el género como parte indisoluble de la propia realidad de la sociedad⁷⁶.

Efectivamente lo son, pero realizando una mirada retrospectiva, se observa que han sido ellas quienes han mantenido vivo el (des) tejido social colombiano durante el conflicto y quiénes han generado el mayor número de estrategias y alternativas para la construcción de la paz en medio del conflicto”. Vargas, J., Díaz Pérez, A., “Enfoque de Género en el acuerdo de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP: transiciones necesarias para su implementación”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 29, 2018, p. 396. Igual es reseñable como, según datos de la Ruta Pacífica de las Mujeres, el 40% de las mujeres participantes en el estudio llevado a cabo por esta organización fue parte de una organización de mujeres como forma de enfrentar la violencia y el 70% se organizó para la defensa de sus derechos durante la etapa de conflicto. Ruta Pacífica de las Mujeres, *La Verdad de las Mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Tomo I*, Bogotá, 2013, p. 408.

⁷² En una de las entrevistas realizadas por la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica, CIASE y el Observatorio Mujeres, Paz y Seguridad de la Corporación Humanas Colombia se destacó que: “Si no hubiese habido esa fuerza de la sociedad civil y de las organizaciones sociales y de mujeres que llevan trabajando tantísimos años en este tema, difícilmente lo hubiésemos podido haber incluido. La Resolución 1325, la Cedaw, los mandatos de seguridad que emanan de la 1325, nos dan un campo muy robusto para poder movilizar a la comunidad internacional en Colombia. [...] las agencias de las Naciones Unidas sabían que era necesario que las mujeres fueran parte del proceso [...] creo que logramos contribuir como mujeres, ayudar a articular a la cooperación internacional como un catalizador de este cambio. (Entrevista 15)”. Corporación de Investigación y Acción Social y Económica - CIASE - Observatorio Mujeres, Paz y Seguridad de la Corporación Humanas Colombia, *Vivencias, Aportes y Reconocimiento: las mujeres en el proceso de la paz de La Habana*, Bogotá, 2017, p. 27.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ ONU Mujeres, *100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*, 2018. Disponible en: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2017/05/100-medidas-genero-acuerdos> (última visita, 6 de septiembre de 2023).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Empero, la experiencia colombiana, lamentablemente, no ha sido constitutiva de ejemplo alguno para la mayoría de los acuerdos de paz firmados con posterioridad. Atendiendo a datos recogidos por la Universidad de Edimburgo, solo un 11% (7 de 62) de los acuerdos firmados en 2018 contaban con referencias a mujeres, niñas y/o género. Un nivel de seguimiento que nos retrotrae a los años 90, donde se quedaban por debajo del 10%, mientras que en otras fechas más cercanas (2013) se llegó incluso al 45% de re-

En definitiva, será la necesaria participación de mujeres (recordando lo ya asentado *supra* a este respecto) en las conversaciones de paz la única garantía de una mejor aplicación de la perspectiva de género dentro de los acuerdos de paz logrados.

4. REFLEXIONES FINALES

Los contextos transicionales ofrecen oportunidades de emprender ciertas reformas que en otros momentos o situaciones se entenderían como imposibles. La apertura de este espacio de cambio promueve la aparición de iniciativas que, en los casos más excepcionales, apuntan incluso hacia la propia construcción (desigual) de la sociedad. Y será aquí donde el papel de la mujer cobre una importancia reseñable. Su repetido alejamiento de esta clase de procesos, donde precisamente el señalamiento de ciertas desigualdades estructurales (económicas, sociales, culturales) ha brillado por su ausencia, ha arribado a que su posición subalterna al hombre en todos los ámbitos de la vida, así como su violencia específica, haya quedado relegada, si no ya al más cruel de los olvidos, sí a la total irrelevancia e indiferencia. Como consecuencia, el rol de las mujeres, junto con sus propias experiencias durante los conflictos armados o durante situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos, ha sufrido un remarcado desconocimiento.

La participación de la mujer en los procesos de construcción de paz no es, sin embargo, una simple recomendación, sino que queda afianzada como obligación internacional en virtud de los arts. 7 y 8 de la CEDAW. Una obligación de participación que, posteriormente, ha sido profusamente desarrollada por el Consejo de Seguridad en su ya icónica Resolución 1325 y a lo largo de la agenda “mujeres, paz y seguridad”, e integrada materialmente, de manera progresiva, por el Comité CEDAW en sus observaciones finales a los Estados parte de la CEDAW.

Los motivos de la aparición de estos instrumentos son claros: la experiencia demuestra que tradicionalmente son hombres los protagonistas de la toma de decisiones en aquellos espacios dedicados a los procesos de pacificación, no habiendo ellos, por tanto, entendido como conveniente la inclusión de la experiencia de la mujer dentro de los contextos de superación de la violencia.

ferencias a cuestiones de género. Un pequeño salto adelante se dio en 2019 con un 29%. Pueden consultarse estos datos en: Christien, A., ¿“What happened to gender provisions in peace agreements?””, *Georgetown Institute for Women, Peace and Security*, 2 de marzo de 2020. Disponible en: https://giwps.georgetown.edu/blog/?fwp_author=agathe-christien (última visita, 6 de septiembre de 2023).

Como ha demostrado la experiencia colombiana, la posición de la mujer en la sociedad ha de ser un capítulo no único, sino transversal en la negociación de cualquier acuerdo de pacificación de un conflicto o de superación de una etapa represiva. Su intervención y participación de forma paralela e igualitaria al hombre no se corresponde ya con una mera decisión de aquellos que dirigen las negociaciones, sino que este trabajo demuestra que es ya el Derecho Internacional, como ha venido interpretando el Comité CEDAW, el que impone una paridad, también, en este ámbito.

En conclusión, que la mujer cuente con una participación real y significativa en las mesas de negociación es la única garantía de que sus demandas serán incluidas en aquellos procesos donde esté en juego la construcción de una futura sociedad, tras el azote de una etapa de violaciones masivas de derechos humanos.