

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

XXX Jornadas de la Asociación Española de
Profesores de Derecho Internacional y Relaciones
Internacionales AEPDIRI

Lucas Andrés Pérez Martín
Ada Lucía Mariscal González
Directores



tirant
lo blanch

Monografías
Maior

ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

ebooktirant@tirant.com

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado

**EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS
RELACIONES INTERNACIONALES
COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS
DE LA NUEVA GLOBALIZACIÓN**

**XXX Jornadas de la Asociación Española
de Profesores de Derecho Internacional y
Relaciones Internacionales AEPDIRI**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

**EL DERECHO
INTERNACIONAL
Y LAS RELACIONES
INTERNACIONALES
COMO RESPUESTA A LOS
DESAFÍOS DE LA NUEVA
GLOBALIZACIÓN**

**XXX Jornadas de la Asociación Española
de Profesores de Derecho Internacional
y Relaciones Internacionales AEPDIRI**

Directores:

**LUCAS ANDRÉS PÉREZ MARTÍN
ADA LUCÍA MARISCAL GONZÁLEZ**

tirant lo blanch
Valencia, 2025

Copyright ® 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Lucas Andrés Pérez Martín
Ada Lucía Mariscal González

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFs.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DÉPOSITO LEGAL: V-1475-2025
ISBN: 978-84-1071-810-4

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

La violencia contra las mujeres en contextos humanitarios

Violence against women in humanitarian contexts

ESTHER BARBÉ¹

SUMARIO: 1. DESIGUALDAD ESTRUCTURAL: LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO CONTINUUM. 2. VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL: EL CONTEXTO HUMANITARIO COMO AGRAVANTE. 3. CONTESTACIÓN NORMATIVA: LOS DERECHOS DE LAS MUJERES COMO EJE DE CONTROVERSIA. 4. BREVES REFLEXIONES GENERALES

La violencia contra las mujeres fue calificada en 2020 como “pandemia en la sombra”². El propio Secretario General de la ONU realizó, el 6 de abril de ese año, una declaración en favor del fin de la violencia, en la que destacó que “[..] la violencia no se limita al campo de batalla. Para muchas mujeres y niñas, la amenaza es mayor precisamente allí donde deberían estar más seguras. En sus propios hogares. Así que hoy hago un nuevo llamamiento a la paz en los hogares de todo el mundo. Sabemos que los confinamientos y las cuarentenas son esenciales para reducir la COVID-19. Pero pueden hacer que las mujeres se vean atrapadas con parejas abusivas. En las últimas semanas,

¹ Esther Barbé es Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e investigadora asociada senior en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).

² ONU Mujeres. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19> (consultado 12 diciembre 2023).

con el aumento de las presiones económicas y sociales y del miedo, hemos visto un estremecedor repunte global de la violencia doméstica”³. De tal manera que la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer recogió 270 contribuciones sobre el aumento de la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia de COVID-19 en el informe que presentó a la Asamblea General, con una idea-fuerza; esto es, el año 2020 se produjo la interacción entre dos pandemias: la COVID-19 y la violencia contra las mujeres⁴.

De hecho, esta violencia ya había sido calificada de pandemia por la OMS en 2013⁵ y recogida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como un producto de la desigualdad estructural. De ahí que el ODS 5 se centre en lograr la igualdad entre los géneros y en empoderar a todas las mujeres y las niñas, dada la situación de desigualdad estructural existente. Objetivo que la COVID-19 hizo retroceder claramente, como recogía el propio Secretario General en su Memoria del año 2021, al apuntar que “la COVID-19 ha exacerbado las desigualdades de género en todas las sociedades, aumentando el número de mujeres afectadas por el desempleo, la pobreza, una

³ *Declaración del Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, sobre la violencia de género*. Disponible en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/04/secretario-general-de-la-onu-antonio-guterres-sobre-la-violencia-de-genero> (consultado 12 diciembre 2023).

⁴ Asamblea General, A/75/144, “Violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias”, 24 julio 2020. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/intersection-two-pandemics-covid-19-and-violence-against-women> (consultado 12 diciembre 2023).

⁵ ALEMANYJORDÁN, Maite, *La violencia contra las mujeres en los desastres, pandemias y otras emergencias humanitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 39.

mayor carga como cuidadoras y la espiral de violencia contra mujeres y niñas”⁶.

La violencia contra las mujeres como pandemia se produce bajo formas y en contextos muy diversos. En concreto, los contextos de crisis humanitaria son especialmente duros para las mujeres, que viven una situación de vulnerabilidad estructural. Es el caso de las mujeres y las niñas que han estado obligadas a abandonar sus hogares (no equivalentes, por definición, a espacios de seguridad, como hemos visto). Según ACNUR, una de cada cinco mujeres refugiadas y desplazadas internas ha sufrido violencia sexual, una de las formas más habituales de violencia contra las mujeres en situación de desplazamiento⁷. La COVID-19 comportó un agravamiento muy importante de dicha violencia, como han demostrado numerosos informes y trabajos académicos, que prestan especial atención a la situación en África⁸.

Frente a las evidencias, Naciones Unidas demostraba tener una clara conciencia del problema y voluntad de reacción.

⁶ *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización 2021*, pp. 82-85. Disponible en: <https://www.un.org/annualreport/2021/files/2021/09/2109745-S-ARWO21-WEB.pdf> (consultado 12 junio 2023)

⁷ Datos provenientes de la Declaración de la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres el Día Mundial de los Refugiados, 20 junio 2023. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/noticias/declaracion/2023/06/declaracion-poner-foco-en-los-derechos-y-las-prioridades-de-las-mujeres-y-las-ninas-en-la-respuesta-humanitaria> (consultado 4 diciembre 2023).

⁸ MATEOS, Óscar, SANTANACH, Emma, y ESCOBAR, Sabina, “Mujeres refugiadas en África, COVID-19 y violencia multisistémica: cuando llueve sobre mojado”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 133, 2023, pp. 41-63; BARLOW, Matt, GRUGEL, Jean, SAKA, Lililan, y MURRAY-EVANS, Peg, “Failing women and girls during Covid-19: The limits of regional gender norms in Africa”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/13691481231204311>

Así, el Secretario General recogía en su Memoria, antes citada, que “durante toda la pandemia centramos nuestros esfuerzos en la igualdad de género y los derechos de las mujeres (...) Nuestros programas de planificación familiar ayudaron a evitar más de 14 millones de embarazos no planeados, casi 40.000 muertes maternas y más de 4 millones de abortos peligrosos durante 2020, año en que estuvo especialmente restringido el acceso a los servicios sanitarios⁹. Lo que nos lleva a situar el tema en el marco de los instrumentos y las normas existentes para conseguir la igualdad de género y hacer frente a la violación de los derechos de las mujeres. Si bien lo hacemos con un supuesto de partida que problematiza la acción internacional para erradicar la violencia contra las mujeres. Compartimos las palabras de R. Sanders:

“hay evidencias significativas de que los principios internacionales de los derechos humanos están sometidos al ataque continuado de fuerzas nacionalistas y religiosas en todo el mundo y que dicho ataque afecta especialmente a la agenda internacional de los derechos de las mujeres”¹⁰.

Este texto hace uso de tres marcos conceptuales para abordar la violencia contra las mujeres, de modo general, y, de modo específico, en contextos de crisis humanitaria y en momentos de cambio en el orden internacional, cambio que afecta negativamente a los derechos de las mujeres. El texto se articula en tres apartados. En el primero se aborda la desigualdad estructural, concepto que nos sirve tanto para fundamentar el uso de la violencia contra las mujeres (por razones de género, como veremos) como para abordar el marco normativo que se ha construido con el objetivo de erradicar dicha violencia. En

⁹ *Memoria del Secretario General*, op.cit., p. 13.

¹⁰ SANDERS, Rebecca, “Norm spoiling: undermining the international women’s rights agenda”, *International Affairs*, vol. 94, núm. 2, 2018, p. 271.

el segundo se hace uso de la vulnerabilidad estructural para enmarcar la situación específica de la violencia contra las mujeres en contextos de crisis humanitaria y, más concretamente, de las mujeres desplazadas y refugiadas. En el tercero se plantea cómo el marco normativo existente para hacer frente a las situaciones derivadas de violencia está sufriendo ataques por parte de estados y organizaciones de la sociedad civil tanto a nivel global (Naciones Unidas) como en Europa (Consejo de Europa). El artículo acaba con unas reflexiones generales en torno a la articulación entre la contestación que están sufriendo los derechos de las mujeres con las transformaciones del orden internacional en el momento actual.

1. DESIGUALDAD ESTRUCTURAL: LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO *CONTINUUM*

La violencia contra las mujeres, como tal, emerge en la agenda internacional a la vez que el fin de la guerra fría pone en marcha la expansión del orden liberal a nivel global. El proceso se había iniciado en 1979 con la adopción de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW), conocida como la carta magna de los derechos de las mujeres, que no hace referencia directa a la violencia. Lo hacen sucesivas Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW (números 12, 19 y 35). En concreto, la número 12, ya en 1989, insta a los estados a proteger a las mujeres “de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana”, ya sea en la vida privada como en el ámbito público. Así, la violencia deja de ser un “asunto privado y de familia”, se convierte en un problema público, con todas sus consecuencias¹¹. A nivel internacional

¹¹ STEANS, Jill, *Gender and International Relations*, Polity, Cambridge, 2006, p. 108.

se produce un punto de inflexión, se genera consenso en torno a dicha idea y el consenso en torno a ideas compartidas es la base de un orden normativo internacional.

Así lo recalca, poco después, la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres de 1993. En ella se reitera que la violencia contra las mujeres no es un asunto privado, pues constituye una violación de los derechos humanos basada en discriminación estructural, al reconocer que “la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”¹². En otras palabras es un *continuum*, que se puede exacerbar en situaciones concretas (guerras, crisis humanitarias, desplazamientos de población) pero que no desaparece al volver a la “vida normal”.

Este consenso ideacional se sustenta en datos. Recordemos que el ODS5 persigue justamente la igualdad de género ante lo evidente, lo que nos muestra el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH, aplicado por el sistema de Naciones Unidas, sintetiza información sobre ingresos (INB per cápita), salud (longevidad) y educación (escolaridad), para crear unas herramientas cada vez más sofisticadas y capaces de medir las diferencias entre los estados en términos de desarrollo humano.

¹² Asamblea General, A/RES/48/104, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, 20 diciembre 1993, pp. 1-2. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286> (consultado 2 septiembre 2023).

Lo que ha dado lugar a índices de Desarrollo de Género y, aún más orientado, de Desigualdad de Género. Estos índices vienen a informar fenómenos bien conocidos como el hecho de que la pobreza, a nivel global, afecta más a las mujeres que a los hombres. Ello se traduce en que cerca de 400 millones de mujeres viven en la pobreza extrema y más de 130 millones de niñas no acuden a la escuela¹³. Junto a la desigualdad material, encontramos la desigualdad normativa. Por ejemplo, en 39 países se prohíbe la igualdad de derechos sucesorios entre hijas e hijos. Al ritmo actual se calcula que se tardará 286 años en reformar todos los marcos legales necesarios para promover, implementar y supervisar la igualdad de género en la vida pública¹⁴.

La Declaración de la AGNU sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, instrumento de *soft law*, se ha convertido, junto con las Recomendaciones de la CEDAW, en el referente normativo a nivel global, dado el intento fallido de un tratado universal específico sobre la violencia contra las mujeres. Dadas las reticencias a nivel global, los esfuerzos por concluir instrumentos jurídicos vinculantes se focalizaron en el ámbito regional con una serie de tratados que nos permiten constatar el consenso en torno a la idea de que la desigualdad estructural es consustancial a la violencia contra las mujeres. De ahí que los tratados adoptados en América (Convención de Bélem do Pará, 1994) y en Europa (Convenio de Estambul, 2011) y el protocolo adoptado en África (Protocolo de Maputo, 2003) establezcan la violencia contra las mujeres como violencia de género o violencia basada en el género (*gender-based-violence*).

¹³ ONU Mujeres, “Generation Equality Accountability Report”, 2023. Disponible en: https://commitments.generationequality.org/sites/default/files/2022-11/221128_BLS22436-UNW-AC_web_single.v15.pdf (consultado 2 septiembre 2023).

¹⁴ Datos de ONU Mujeres. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality> (consultado 2 septiembre 2023).

Así, el Protocolo de Maputo o Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de las Mujeres vincula los derechos humanos de las mujeres con la “eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres basada en el género” (preámbulo)¹⁵. Por su parte, el Convenio de Estambul o Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica reconoce en su preámbulo que “la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género, y que la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres”¹⁶. En otras palabras, la violencia contra las mujeres es un mecanismo social reproductor de desigualdad entre hombres y mujeres, en contra de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El propio Convenio define el concepto de género (base de la violencia) como “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres y de hombres” (artículo 3) y define la violencia contra las mujeres como “una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o

¹⁵ Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, 2003. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WG/ProtocolontheRightsofWomen.pdf> (consultado 2 septiembre 2023).

¹⁶ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680462543> (consultado 2 septiembre 2023).

económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad en la vida pública o privada” (artículo 3). Por su parte, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Bélem do Pará) la define como “cualquier acción o conducta, basada en el género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1)¹⁷.

La violencia contra las mujeres, como hemos visto, es un *continuum* que estructura la sociedad y que adopta formas muy diversas. En términos de ONU Mujeres, “las mujeres y las niñas pueden experimentar formas múltiples e interseccionales de violencia de género, incluida la violencia emocional, económica y sexual, el acoso sexual, prácticas nocivas como la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil precoz y forzado y la explotación sexual vinculada a la trata de personas. Las mujeres y las niñas sufren violencia en espacios públicos y privados, así como en línea”¹⁸. De ahí que el marco normativo para dar respuesta al problema y perseguir la eliminación de la violencia contra las mujeres sea complejo. En realidad, como ya hemos anticipado en páginas anteriores, estamos frente a un conjunto de instrumentos, instituciones, prácticas y políticas de alcance diverso (global, regional) que componen un régimen complejo; esto es, «un conjunto de instituciones parcialmente superpuestas y no jerarquizadas que regulan un ámbito concreto»¹⁹.

¹⁷ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 1994. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> (consultado 2 septiembre 2023).

¹⁸ ONU Mujeres, “Generation Equality Accountability Report”, op. cit.

¹⁹ RAUSTIALA, Kal., VICTOR, David G., “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2, 2004, p. 333.

La constitución de dicho régimen ha sido progresiva e incorpora, para citar lo fundamental, instrumentos de *hard law* a nivel global (Recomendaciones Generales de la CEDAW ya citadas) y a nivel regional (tratados y protocolo ya citados para América, Europea y Africa) más instrumentos de *soft law* que reúnen, entre otros, declaraciones de la AGNU, planes de acción (Beijing 1995), sentencias de tribunales penales internacionales, conclusiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), informes del Secretario General, resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de instituciones unipersonales (relatoras o representantes especiales) o fondos y programas de acción dependientes de ONU Mujeres. Se puede decir que la eliminación de la violencia contra las mujeres es un tema transversal que cruza las grandes agendas de Naciones Unidas, como es el caso de la Agenda 2030 y de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. En conjunto, y de manera muy evidente en el caso de estas dos agendas globales, el objetivo del régimen de eliminación de la violencia contra las mujeres es transformador, persigue empoderar a las mujeres, sobre todo a nivel local, para conseguir la igualdad estructural entre hombre y mujer. Ahora bien, como indican estudiosos sobre el tema, vemos “más cambios a nivel de proceso que a nivel de resultados”²⁰.

El pesimismo, en términos de resultados, se recoge en los múltiples informes que se realizan sobre violencia contra las mujeres. Según ONU Mujeres, “a nivel global, se estima que 736 millones de mujeres -alrededor de una de cada tres- ha experimentado alguna vez en su vida violencia física o sexual por parte de una pareja íntima, o violencia sexual perpetrada

²⁰ STAUDT, Kathleen, RAI, Shirin M., PARPART, Jane L., “Concluding thoughts on (em)powerment, gender and development” en PARPART, Jane L. et al., *Rethinking empowerment: Gender and development in a global/local world*, Routledge, Londres, 2002, p. 239.

por alguien que no era su pareja (el 30% de las mujeres de 15 años o más)²¹. Según la Organización Mundial de la Salud, en el caso de las adolescentes (entre 15 y 19 años) una de cada cuatro ha sufrido violencia física o sexual por parte de la pareja o del marido²². Según UNICEF, el matrimonio precoz, antes de los 18 años, afecta a una de cada cinco jóvenes en el mundo, mientras que el 4,8% de las mujeres están casadas antes de los 15 años²³. Desde 2017 ha subido un 50% el número de mujeres que viven en zonas de conflicto, zonas en las que la violencia por parte de la pareja es 2,4 veces mayor que en las zonas estables.²⁴ Esta última cifra nos permite constatar que hay situaciones en las que el *continuum* de la violencia contra las mujeres se exagera, como veremos en el siguiente apartado relativo a los contextos de crisis humanitaria.

Además del pesimismo derivado de los resultados (cifras sobre la violencia contra las mujeres), hay que añadir que el proceso (empoderamiento de las mujeres) sufre una reacción negativa (*backlash*). El informe de 2023 elaborado por *Generation Equality*, programa implementado por ONU Mujeres, nos ofrece tanto datos para constatar el pesimismo en términos de resultados como la reacción contra el empoderamiento de las mujeres. Según ONU Mujeres, “la violencia de género sigue siendo una de las violaciones más generalizadas de los derechos humanos en todo el mundo; su prevalencia se ha visto exacerbada por la pandemia de la COVID-19 y agravada por las

²¹ Datos provenientes de ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> (consultado 9 marzo 2023).

²² Organización Mundial de la Salud, “Violence against women prevalence estimates 2018”, 2021. Disponible en: <https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789240022256> (consultado 2 septiembre 2023).

²³ UNICEF, “Child marriage”, 2023. Disponible en: <https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage/> (2 septiembre 2023).

²⁴ ONU Mujeres, “Generation Equality Accountability Report”, op. cit.

crisis interseccionales del cambio climático, los conflictos globales y la inestabilidad económica. Este panorama desafiante ha desencadenado una reacción global contra los derechos de las mujeres”²⁵, reacción que abordaremos en el tercer apartado de este texto.

2. VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL: EL CONTEXTO HUMANITARIO COMO AGRAVANTE

Existe un consenso generalizado entre los organismos internacionales en torno al mayor riesgo que sufren las mujeres y los niños en los contextos humanitarios, sean derivados de desastres naturales (terremotos, huracanes), sociales (conflictos armados) o mixtos (cambio climático). Todos ellos generan desplazamientos de población y, en esas situaciones, “las mujeres y las niñas se ven afectadas de manera desproporcionada por las crisis humanitarias: tres cuartas partes de los refugiados o desplazados en riesgo después de una crisis son mujeres”.²⁶ Es más, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las mujeres y los niños tienen 14 veces más posibilidades de morir que los hombres. En dichos contextos, la violencia contra las mujeres (*continuum* derivado de la desigualdad estructural en la sociedad) se exacerba. Lo que nos lleva a hablar de vulnerabilidad estructural. Como advierte ONU Mujeres, “las mujeres y las niñas en contextos de conflicto, crisis y humanitarios son desproporcionadamente vulnerables”²⁷.

²⁵ ONU Mujeres, “Generation Equality Accountability Report”, op. cit.

²⁶ Datos de UNICEF disponibles en: <https://www.unicef.org/media/67346/file/The-material-risks-of-gender-based-violence-in-emergency-settings-2020.pdf> (consultado 2 septiembre 2023).

²⁷ Ibídem.

Los datos así lo revelan en el caso de desastres naturales y en contextos culturales muy diversos²⁸. Tras el huracán Katrina, en 2005, la tasa de violaciones entre las mujeres desplazadas a campamentos aumentó 53,6 veces respecto a la tasa de referencia de ese año en el estado de Misisipí (Estados Unidos). En Etiopía ha aumentado el número de niñas vendidas para contraer matrimonio precoz a cambio de ganado, a causa de las sequías prolongadas. En Nepal aumentó la trata de personas, mayoritariamente mujeres, tras el terremoto de 2015. Se pasó de un registro estimado anual de entre 3.000 y 5.000 al año a entre 12.000 y 20.000. Si nos referimos a los conflictos armados, la violencia sexual en los conflictos ha generado *per se* una agenda propia en Naciones Unidas a partir de la guerra en Bosnia (1992-1995), que marcó un punto de inflexión en este ámbito. La violencia sexual tratada históricamente como “parte del botín de la guerra”²⁹ ha pasado a formularse como “táctica de guerra”³⁰, dando lugar a transformaciones jurídicas y políticas de calado. Tanto los desastres naturales (huracán Katrina), como los climáticos (Etiopía) y los sociales como los conflictos armados (Bosnia) dan lugar a contextos humanitarios a causa del desplazamiento de la población (en torno a 108 millones de personas en el mundo).

Las mujeres y niñas sufren vulnerabilidad estructural frente a la violencia de género en los contextos humanitarios. Tanto PNUD como ACNUR (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados) y OCHA (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) destacan en sus infor-

²⁸ Los datos que se aportan a continuación están disponibles en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> (consultado 2 septiembre 2023).

²⁹ LEATHERMAN, Janie L., *Violencia sexual y conflictos armados*, ICIP, Barcelona, 2013, p. 25.

³⁰ ALLEN, Beverly, *Rape warfare: The Hidden Genocide in Bosnia-Herzegovina and Croatia*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.

mes que la violencia contra las mujeres se ve agravada en contextos humanitarios. ACNUR calcula que una de cada cinco mujeres desplazadas internas y refugiadas ha sufrido violencia sexual (35,3 millones de mujeres están acogidas por ACNUR en calidad de refugiadas). La vulnerabilidad de las mujeres refugiadas es el resultado de tres factores: ser mujer, refugiada y pobre. Son, en palabras de S. Herrera, “tres características -género, estatus dentro de los movimientos migratorios y estatus social- que pueden parecer independientes a primera vista. Sin embargo, cuando se combinan, la violencia potencial a la que está expuesto este colectivo aumenta exponencialmente dejando a las mujeres refugiadas a merced de una «gran cadena de violencias»”³¹. Cosa que se recoge en el caso de los campos de refugiados sirios, tanto por parte de ONU Mujeres, que señala el aumento de los matrimonios precoces, como por parte del FPNU (Fondo de Población de Naciones Unidas) que denuncia que el 40% de las mujeres sufren situaciones de violencia sexual al acceder a la ayuda humanitaria, lo que pone de relieve un problema destacado en los campos de refugiados: el sexo transaccional para acceder a necesidades básicas.

La pandemia de la COVID-19 tuvo un impacto muy importante en detrimento de la lucha contra la desigualdad (estructural en el caso de la violencia contra las mujeres). Como apuntó el Secretario General de Naciones Unidas “la pandemia de COVID-19 está teniendo efectos devastadores y en muchos casos ha anulado avances del desarrollo que tardaron años en conseguirse, además de exacerbar las desigualdades que ya existían”³². Ese es precisamente el caso de la violencia en

³¹ HERRERA, Sonia, “Atrapadas en el limbo. Mujeres, migraciones y violencia sexual”, *Cuadernos de Cristianismo y Justicia*, núm. 187, 2013, p. 32, cit. por MATEOS, Óscar et al, op.cit.

³² *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización 2021*, op. cit., p. 25.

contextos de desplazamiento. Un informe del Comité Internacional de Rescate destacó el impacto de la COVID-19, muy superior a lo esperado, a la hora de registrar los episodios de violencia sexual y por motivos de género; así, “en quince entornos de desplazamiento, se halló un **incremento del setenta y tres por ciento (73%) en los casos de violencia doméstica, del cincuenta y uno por ciento (51%) en los casos informados de violencia sexual y del treinta y dos por ciento (32%) en los casos de matrimonio infantil y forzado**”³³.

Dicho impacto se ha analizado de manera especial en el caso de África, continente que tiene un tercio de la población refugiada a nivel global. En el caso de las mujeres africanas, al margen de la guerra y la falta de recursos económicos, la propia violencia de género y sexual, los matrimonios forzados o la mutilación genital, ya son motivo de desplazamiento en busca de refugio. Las medidas adoptadas para hacer frente a la COVID-19 impactaron especialmente en la situación de las mujeres refugiadas en África. Las medidas restrictivas siguieron un patrón global, con impacto especialmente negativo sobre las mujeres: confinamientos, cierre de escuelas y centros de encuentro y suspensión del transporte. Así, por ejemplo, el cierre de las escuelas supuso la desaparición de un espacio de protección fundamental para niñas y adolescentes.

Como consecuencia de las cifras que hemos visto unas líneas más arriba (aumento de la violencia sexual en un 51% y de los matrimonios forzados en un 32%) se dio un aumento de los embarazos no deseados, con el consecuente riesgo para las mujeres y niñas, ya que el 60% de las muertes evitables duran-

³³ Datos recogidos por Cruz Roja. Disponible en: <https://rcrcconference.org/es/blog-es/addressing-sexual-and-gender-based-violence-the-challenges-of-a-global-pandemic/> (consultado 2 septiembre 2023).

te embarazo y parto se dan en contextos humanitarios³⁴. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer abordó el tema de los embarazos no deseados en relación con la disminución de los servicios de salud sexual y reproductiva a causa del desvío de fondos hacia la COVID-19, discriminando la salud específica de las mujeres. Al mismo tiempo, y de manera más estructural, se puso de manifiesto la progresiva erosión de los derechos de las mujeres. Según la Relatora, “la crisis de salud pública ocasionada por la COVID-19 está perjudicando la salud y los derechos sexuales y reproductivos. En concreto, se han exacerbado los perjuicios causados por las barreras jurídicas y normativas al acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva que, sin ser necesarias desde el punto de vista médico, ya existían antes de la pandemia, y algunos Gobiernos han intentado aprovechar la crisis restringiendo esos derechos y están creando nuevas barreras al acceso a los servicios de aborto considerándolo una intervención médica no esencial”³⁵. Esta puntualización nos remite a la tercera parte de este texto en el que se discute la contestación que sufren las normas relacionadas con los derechos de las mujeres, en general, y con la violencia contra las mujeres, en particular.

En el caso específico de la violencia contra las mujeres en contextos humanitarios, la pandemia de la COVID-19 ha revelado déficits evidentes tanto en las políticas como en las normas, a nivel local y global. En la formulación de políticas, hay dos críticas fundamentales. La primera es que los problemas que atañen explícitamente a las mujeres (caso de la violencia de género) no son prioritarios en la agenda en contextos de crisis. Análisis recientes lo muestran en el caso de la reacción

³⁴ Datos de Naciones Unidas. Disponible en: <https://eca.unwomen.org/en/news/in-focus/women-refugees-and-migrants-0> (consultado 2 septiembre 2023).

³⁵ Asamblea General, A/75/144, op. cit.

de las organizaciones regionales en África frente al impacto de la COVID-19, señalando que asumir la igualdad de género como principio de actuación por las organizaciones regionales no se traduce necesariamente en políticas coherentes con el mismo. Lo muestran con evidencias empíricas sobre los problemas sufridos por las mujeres y las niñas durante la pandemia, con el cierre de escuelas y de servicios de salud sexual y reproductiva³⁶.

La segunda crítica, explícitamente relacionada con las políticas dirigidas a campos de desplazados y refugiados, es que “las soluciones diseñadas por los profesionales no son adecuadas muchas veces para las mujeres”³⁷. Una de las razones fundamentales de ello es que no se cuenta con las propias receptoras de la ayuda para diseñar las prioridades de actuación. Según ONU Mujeres, “cuando se produce una crisis, las mujeres y las niñas sufren desproporcionadamente sus consecuencias. Sin embargo, su baja participación en la planificación de la respuesta humanitaria y la toma de decisiones reduce la posibilidad de que se escuchen sus voces y de que se atiendan plenamente sus necesidades. El empoderamiento de las mujeres para que asuman un papel de liderazgo en entornos de crisis puede ayudar a impulsar una acción humanitaria más robusta y que responda mejor a las necesidades de todas las personas”³⁸. Por lo tanto, la participación de las mujeres que sufren la crisis es parte de la solución. La resiliencia de las mujeres en campos de refugiados y su capacidad de pasar de víctimas a actores relevantes para su comunidad es una transformación impor-

³⁶ BARLOW, Matt, op. cit.

³⁷ MATEOS, Óscar. et al, p. 47.

³⁸ “En Uganda el liderazgo de las mujeres refugiadas impulsa la acción humanitaria inclusiva”, ONU Mujeres, 19 agosto 2022. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/en-uganda-el-liderazgo-de-las-mujeres-refugiadas-impulsa-la-accion-humanitaria-inclusiva> (consultado 12 setiembre 2023).

tante, como se ha visto en Irak (mujeres yazidíes) o en Uganda. En este último caso, ONU Mujeres ha llevado a cabo campañas de capacitación (alfabetización, cálculo, derechos de las mujeres, desarrollo de aptitudes de liderazgo) entre las refugiadas; dando lugar a transformaciones (entrada de mujeres) en los órganos de gestión de los campos³⁹.

En términos normativos, tanto a nivel local como regional y global, la COVID-19 ha puesto de manifiesto los déficits que existen para hacer frente a la violencia contra las mujeres. En ese sentido, ONU Mujeres destaca un problema evidente: la falta de legislación en muchos países. Así, sólo el 14% de las mujeres del mundo viven en lugares en los que existen marcos legales robustos para atajar la violencia de género y, en concreto, 49 países no disponen de legislación para la protección de las mujeres en caso de violencia doméstica⁴⁰. En cuanto a las normas internacionales, Maite Alemany Jordán, tras un detallado análisis de las normas e instrumentos del régimen internacional aplicable frente a la violencia de género durante las crisis humanitarias, concluye que existe una laguna normativa. Ni en el ámbito global (CEDAW, Declaración AGNU de 1993, etc.) ni el regional (Convenio de Estambul, Convención de Páramo de Bélem, etc.) se establece una protección específica sobre las situaciones de violencia que sufren las mujeres en las crisis humanitarias, exceptuando la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴¹.

³⁹ Ibídem.

⁴⁰ Datos de ONU Mujeres. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality> (consultado 2 septiembre 2023).

⁴¹ ALEMANY JORDÁN, Maite, op. cit.

3. CONTESTACIÓN NORMATIVA: LOS DERECHOS DE LAS MUJERES COMO EJE DE CONTROVERSIAS

La sociedad internacional, como toda sociedad, se dota de normas. La norma lo es por ser compartida por los miembros de una sociedad, en este caso los estados, quienes la perciben como legítima por el hecho de representar la manera correcta de actuar (*logic of appropriateness*)⁴². Es un estándar de comportamiento, que puede cambiar de la misma manera que cambia la sociedad de estados. Las normas son contingentes, son «trabajo en curso» (*work in progress*)⁴³ y, como tal, están sometidas a la contestación, independientemente de si son normas informales o normas formales (normas jurídicas). Ahora bien, pensando en el orden internacional actual, hay que señalar, de entrada, que no todas las normas sufren el mismo proceso de contestación. Son las normas solidaristas que comportan compromisos de los estados en relación con los derechos de los individuos, en lógica universal, las que se ven más contestadas en el marco de un orden internacional en transición como es el nuestro; esto es, un orden internacional que se está reconfigurando en términos de poder (redistribución del poder material) y en términos institucionales (deslegitimación de las instituciones multilaterales) dando lugar a incertidumbre.

Las incertidumbres actuales para caracterizar el orden internacional quedan bien reflejadas en el término gramsciano de *interregnum*, entendido como “una crisis que consiste precisamente en que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer”. El momento actual queda así bien dibujado. Los consensos sobre

⁴² ONUF, Nicholas, “The Constitution of International Society”, *International Affairs*, vol. 5, 1994, pp. 1-19.

⁴³ KROOK, Mona Lena y TRUE, Jacqui, “Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality”, *European Journal of International Relations*, vol. 18, núm. 1, 2010, pp. 103-127.

los que se había establecido el orden ya no son tales. Lo viejo ha muerto. En este momento, muchas ideas que han dado lugar a regímenes jurídicos muy asentados ya no son compartidas y dan paso a ideas en discusión; en suma, a contestación normativa, entendida como reacción negativa por una parte de los estados contra la validez (*logic of appropriateness*) de normas bien establecidas. Lo nuevo no puede nacer. Esa es la situación en la que se encuentran los derechos de las mujeres, como veíamos al inicio de este texto en palabras de Rebecca Sanders: “hay evidencias significativas de que los principios internacionales de los derechos humanos están sometidos al ataque continuado de fuerzas nacionalistas y religiosas en todo el mundo y que dicho ataque afecta especialmente a la agenda internacional de los derechos de las mujeres”⁴⁴, una agenda fuertemente impulsada por la expansión del orden liberal al mundo tras el fin de la guerra fría.

La expansión del orden liberal al mundo – el Fin de la Historia de Fukuyama – comportó empoderamiento de las instituciones multilaterales, gracias a la transferencia de autoridad por parte de los estados, y emergencia de normas solidaristas, destinadas a defender derechos individuales en un mundo sin fronteras (un mundo más intrusivo de lo habitual). Ese orden es definido por Börzel y Zürn como “liberalismo postnacional”⁴⁵. Es justamente ese orden el que sufre un mayor nivel de contestación y no sólo, como cabría esperar, del mundo emergente (Sur Global) sino también del mundo occidental, bien sea Estados Unidos o estados de la Unión Europea. ¿Por quién y en qué términos? Rebecca Sanders hace mención, como hemos

⁴⁴ SANDERS, Rebecca, op. cit.

⁴⁵ BÖRZEL, Tanja A., ZÜRN, Michael, “Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism”, *International Organization*, vol. 75, 2021, p. 283.

visto, a fuerzas nacionalistas y religiosas al hablar de ataque a los derechos de las mujeres.

En otras palabras, como veremos a continuación, los derechos de las mujeres generan fragmentación, entre un grupo defensor de las normas establecidas y otro grupo (fuerzas nacionalistas y religiosas en palabras de Sanders) que las atacan. Si situamos el tema en el contexto del orden internacional, estamos, según M. Zürn, frente a la fractura cosmopolitismo vs. comunitarismo que puede “reestructurar, en buena medida, la política en el siglo XXI”⁴⁶. Una fractura que, a efectos analíticos, se desdobra en dos ejes: por un lado, el eje de la autoridad, en el sentido de transferencia de autoridad por parte de los estados a las instituciones internacionales (soberanía nacional vs. norma internacional) y, por otro lado, el eje del liberalismo, en el sentido de mayor o menor aceptación de las normas liberales (liberalismo vs. i-liberalismo)⁴⁷.

La fragmentación en el caso de la violencia contra las mujeres es una evidencia. Así, por ejemplo, frente a la universalidad de la norma, Estados Unidos, en 2017, presentó en el Tercer Comité de la AGNU una resolución en la que proponía reemplazar la condena de cualquier forma de violencia contra las mujeres y las niñas por la fórmula condena de la “violencia ilegal”, asumiendo, por tanto, que la violencia contra las mujeres es asumible en circunstancias concretas⁴⁸. Por su parte, Rusia promulgó el mismo año una ley que descriminalizaba

⁴⁶ ZÜRN, Michael, “The politicization of world politics and its effects: Eight propositions”, *European Political Science Review*, vol. 6, núm. 1, 2014, pp. 47-71.

⁴⁷ BARBÉ, Esther, “La crisis del orden internacional liberal y su impacto en las normas internacionales” en BARBÉ, Esther, (dir.), *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, Tecnos, Madrid, 2021, p. 21.

⁴⁸ SANDERS, Rebecca, op. cit.

ciertas formas de violencia contra las mujeres⁴⁹. Así, los Estados Unidos de Trump y la Rusia de Putin atentaban directamente contra el consenso establecido en 1993 en la Declaración de la AGNU sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. Yendo del nivel global al nivel regional, donde tenemos instrumentos de *hard law* para hacer frente a la violencia contra las mujeres como el Convenio de Estambul, nos encontramos, inesperadamente, con una situación de fragmentación. En este sentido, la Unión Europea como quintaesencia de comunidad normativa liberal asentada en la defensa de los derechos humanos (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea) es el mejor ejemplo posible.

Para empezar, la respuesta de los estados miembros de la Unión Europea ante el Convenio de Estambul (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica) no es uniforme. Mientras veintiún países de la UE, junto con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (cuando el tema llegue a instancias europeas), se han posicionado a favor del Convenio (ratificación por parte de los estados), otros seis no lo han ratificado (Bulgaria, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia). Polonia, por su parte, amenazó en diversas ocasiones con retirarse del Convenio (amenaza desactivada desde la llegada de Donald Tusk al gobierno en diciembre de 2023). Veamos, a continuación, los argumentos esgrimidos respectivamente por Polonia y Hungría desde la aproximación analítica que hemos expuesto unas líneas más arriba: el eje de la auto-

⁴⁹ WALKER, Shaun, "Putin approves legal change that decriminalises some domestic violence", *The Guardian*, 7 febrero 2017, Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/07/putin-approves-change-to-law-decriminalising-domestic-violence> (consultado 2 septiembre 2023).

ridad (soberanía nacional vs. norma internacional) y el eje del liberalismo (liberalismo vs. i-liberalismo).

En el caso de Polonia, ya en 2017 se presentó en el parlamento una propuesta de ley para retirar al país del Convenio, impulsada por el rechazo de la iglesia católica y de grupos conservadores que ven en el Convenio una amenaza a los valores tradicionales, a la familia y a la identidad nacional⁵⁰. Lo que sitúa a Polonia en la fractura cosmopolitismo vs. comunitarismo claramente en este segundo grupo, en base al rechazo del carácter liberal de la norma, oponiendo familia y valores religioso-tradicionales a derechos individuales.

En el caso de Hungría, los argumentos anti-Convenio también aparecen a partir del momento en que se inicia el debate sobre la ratificación en 2017. Aquí, sin embargo, el rechazo giró, en principio, en torno al carácter intrusivo del órgano creado por el Convenio (GREVIO) para supervisar el desempeño del país en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres. Se argumentó que el marco legal húngaro ya ofrece garantías suficientes de protección contra la violencia contra las mujeres y, por ello, la ratificación del Convenio no es necesaria⁵¹. Esta contestación en el eje de la autoridad, en términos de soberanía nacional frente a norma internacional es fundamental en el rechazo del Convenio. Si bien, el eje ideológico (rechazo del liberalismo) también jugó un papel destacado en el debate político interno, donde se argumentó que la formalización de la violencia contra las mujeres como violencia de género supone negar la diferencia biológica entre hombres

⁵⁰ KIRZSÁN, Andrea, y ROGGE BAND, Conny, *Politicizing Gender and Democracy in the Context of the Istanbul Convention*, Palgrave Pivot, Cham, 2021, p. 228.

⁵¹ NAGY, Alíz “The Non-Ratification of the Istanbul Convention – Gender Inequality in Hungary”, *V4 Human Rights Review*, vol. 3, núm. 2, 2020, pp. 19-24.

y mujeres y construir una ideología de género contraria a los valores tradicionales⁵². Así, Hungría se sitúa del lado comunitarista en el sentido pleno del término ya que rechaza la norma tanto en nombre de la soberanía nacional como en nombre de los valores tradicionales (iliberalismo).

Ahora bien, la fractura cosmopolitismo vs. comunitarismo se pudo constatar en su conjunto en el momento en que se planteó el acceso de la Unión Europea al Convenio de Estambul. La Unión Europea firmó oficialmente el Convenio en junio de 2017 y, a partir de ese momento, se inició el proceso hacia la ratificación. El proceso fue liderado, desde el inicio, por el Parlamento Europeo que, en lógica cosmopolita, defendió una incorporación total de la Unión Europea al Convenio. Esta posición chocó con la opinión en contra de miembros del Parlamento, estados miembro y organizaciones de la sociedad civil. El choque se hizo evidente a la hora de votar el consentimiento del Parlamento para la ratificación del Convenio en mayo de 2023, que salió adelante para las materias acordadas (cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución) con un 79% de votos a favor y un 14% en contra. Los parlamentarios populistas de Polonia (PiS) y de Hungría (Fidesz) manifestaron su oposición con dos argumentos: primero, la aplicación del principio de subsidiariedad, argumentando que la ratificación del Convenio es competencia de la soberanía nacional y segundo, que el Convenio es representativo de la “ideología de género” que amenaza a los valores tradicionales⁵³.

La ratificación del Convenio por parte del Consejo en mayo de 2023, tras el voto del Parlamento, puso de nuevo sobre la

⁵² KIRZSÁN, Andrea, y ROGGE BAND, Conny, op. cit., p. 99.

⁵³ BERTHET, Valentine, “Norm under fire: support for and opposition to the European Union’s ratification of the Istanbul Convention in the European Parliament”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 24, núm. 5, 2022, pp. 675-698.

mesa el argumento de la soberanía nacional, reforzado por el hecho de que el voto se adoptó por mayoría absoluta siguiendo la opinión del Tribunal de Justicia. Bulgaria, Polonia, Hungría y Eslovaquia objetaron el procedimiento, calificándolo de intrusión en los asuntos nacionales. Polonia y Hungría criticaron a la Unión Europea por imponerles valores contrarios a las instituciones sociales tradicionales.

El resultado final es la ratificación por parte de la Unión Europea del Convenio de Estambul, pero el proceso ha dejado claro que los derechos de las mujeres, personalizados en este caso en la eliminación de la violencia contra las mujeres tal y como ha sido formulada en el marco jurídico existente en Europa (Convenio de Estambul), es motivo de fragmentación sobre la base de concepciones diferentes tanto a nivel de autoridad (norma internacional) como de ideología (norma liberal). La fractura cosmopolitismo vs. comunitarismo es relevante para entender cómo los derechos de las mujeres son erosionados en el siglo XXI en nombre de la soberanía nacional y de los valores tradicionales.

4. BREVES REFLEXIONES GENERALES

Este texto, como se ha dicho al inicio, acaba con unas reflexiones generales en torno a la articulación entre la contestación que están sufriendo los derechos de las mujeres con las transformaciones del orden internacional en el momento actual. Más concretamente, como los instrumentos y las políticas existentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres se muestran inoperantes (los servicios de salud sexual y reproductiva no son prioritarios en contextos humanitarios como se vió durante la COVID-19) y las normas se ven erosionadas (Rusia legisla para aceptar algunas formas de violencia contra las mujeres y Turquía abandona el Convenio de Estambul). Ello no significa que el empoderamiento de las mujeres como proceso

para llegar a la igualdad de género deje de marcar las agendas internacionales. No es así. Pensemos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora bien, la fractura cosmopolitismo vs. comunitarismo nos ayuda a entender como la igualdad de género, como principio, o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como programa político, se han convertido en instrumentos para la polarización política a nivel local y a nivel global. El orden internacional en transición es, de momento, un orden fragmentado y dicha fragmentación nos plantea, a través de la norma abordada en estas páginas -la eliminación de la violencia contra las mujeres- preguntas concretas, pero muy relevantes, en torno a los derechos humanos, ¿universales?, o, en torno a la Unión Europea, ¿una comunidad de valores?