

# MUJERES Y PROCESOS CONSTITUYENTES CONTEMPORÁNEOS: RETOS Y ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN

Women and contemporary constitution-making:  
Challenges and strategies of participation

RUTH RUBIO MARÍN

Universidad de Sevilla

rrubio@us.es

## *Cómo citar/Citation*

Rubio Marín, R. (2020).

Mujeres y procesos constituyentes contemporáneos:  
retos y estrategias de participación.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 43-69.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.02>

## **Resumen**

Partiendo de los giros participativos que el constitucionalismo y la agenda de empoderamiento de las mujeres experimentan a partir de los años noventa, el artículo analiza su creciente participación en los procesos y órganos de elaboración constitucional, así como su participación en procesos constituyentes en otros ámbitos, principalmente a través de la movilización de la sociedad civil. Tomando ejemplos del constitucionalismo global contemporáneo en distintas áreas geográficas, el artículo ilustra las nuevas posibilidades que el constitucionalismo participativo abre para las mujeres, así como la tipología de retos que siguen enfrentando y de estrategias que desarrollan para superarlos y para lograr que su participación se traduzca en poder real y efectivo dentro de los espacios de creación constitucional, tanto oficiales como informales.

## **Palabras clave**

Proceso constituyente; poder constituyente; mujeres; participación; movilización; sociedad civil; constitucionalismo participativo; género.

**Abstract**

Starting from the participatory turn experienced by both constitutionalism and women's empowerment agenda since the 90s (Section I), the article analyses women's growing participation in constitution-making institutions and processes around the world, as well as their participation in other domains of constitution-making, mainly through civil society. Drawing from a wide set of contemporary examples in different regions of the world, it illustrates possibilities that participatory constitutionalism is opening up for women as well as the challenges that women still encounter and the strategies they develop in trying to overcome them and ensure their participation in constitution-making processes as well as the translation of that participation into effective and transformative power both inside and outside official spaces of constitution-making.

**Keywords**

Constitution-making; constituent power; women; participation; mobilization; civil society; participatory constitutionalism; gender.

**SUMARIO**


---

I. INTRODUCCIÓN: EL CONSTITUCIONALISMO, LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SUS RESPECTIVOS GIROS PARTICIPATIVOS. II. LAS MUJERES Y SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE ELABORAR LA CONSTITUCIÓN: 1. Obstáculos para la participación de las mujeres en los cauces formales de elaboración constitucional. 2. Dificultades para traducir la presencia en poder transformador. III. PARTICIPACIÓN CONSTITUYENTE DE LAS MUJERES FUERA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES: 1. Obstáculos para la participación de las mujeres fuera de los cauces formales de elaboración constitucional. 2. Condiciones para traducir la participación en influencia, poder y agenda de transformación. IV. CONCLUSIONES. *Bibliografía.*

---

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONSTITUCIONALISMO, LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SUS RESPECTIVOS GIROS PARTICIPATIVOS

Dentro del constitucionalismo comparado no ha habido suficiente reflexión hasta la fecha acerca de las implicaciones teóricas y prácticas de la secular exclusión de la mujer de los procesos constituyentes, que solo de forma paulatina y aún insuficiente el constitucionalismo contemporáneo está logrando superar en parte gracias a sus nuevas formas participativas de expresión. Se parte de la premisa de que la autoridad de una constitución deriva necesariamente del pueblo como expresión clara del principio de soberanía popular y su postulado central según el cual la autoridad política reside en última instancia en la voluntad política o el consentimiento del pueblo. Dicha autoridad se ha solido ejercer, sin embargo, de manera indirecta a través de los mecanismos de la democracia representativa. Solo en las últimas décadas se ha abogado por «un proceso popular, cívico o democrático de creación constitucional» (Blokker, 2016: 40), con el objetivo de rescatar al constitucionalismo del ámbito de la «alta política» (Hart, 2003: 10). Nace así la idea de un «constitucionalismo participativo» como proyecto con vocación de brindar a los ciudadanos de a pie la oportunidad de trascender lo simbólico e indirecto para poder deliberar y decidir de forma directa sobre la constitución de su país, «a modo de manifestación tangible de su participación en el contrato social» (Wallis, 2014: 15)<sup>1</sup>, abriéndose nuevas

---

<sup>1</sup> Me atribuyo las traducciones al castellano contenidas en este artículo.

vías para la inclusión constituyente de los sectores de la población históricamente silenciados, entre ellos las mujeres.

El constitucionalismo participativo combina nuevas formas de representación, consulta, ratificación y supervisión popular a distintos niveles y avanza la tesis de que la participación popular debe considerarse en términos más amplios que los que ofrecen las modalidades clásicas: la participación ciudadana en la elección de los miembros de los órganos encargados de debatir y aprobar la constitución y, en su caso, la participación a través de un referéndum final de ratificación. Proliferan nuevos mecanismos de participación entre los que destacan los programas populares de educación cívica para capacitar a la ciudadanía; la búsqueda de estrategias a nivel nacional y supranacional para incidir en los partidos políticos y en los miembros de las asambleas constituyentes; los foros públicos de debate y las reuniones para presentar en papel o de forma telemática comunicaciones al órgano constituyente, además de las campañas de publicidad en los medios de comunicación (Blount, 2011: 30).

No es de extrañar, pues, que las justificaciones en pos de una mayor participación ciudadana en los procesos constituyentes hayan solido apelar a los postulados de la teoría democrática participativa. Esta teoría, que se articula entre los años sesenta y ochenta inspirándose en los movimientos sociales que explosionaron después de la Segunda Guerra Mundial, buscaba reemplazar la concepción minimalista y representativa de la democracia dominante hasta aquel momento, enfatizando la importancia de una mayor participación ciudadana y de una concepción más amplia de lo político. Se trataba, por tanto, no solo de incrementar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, sino también de ampliar el abanico de personas capaces de participar, su influencia directa en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como el compromiso ciudadano con la democracia y, en última instancia, la legitimidad de esta (Barber, 2003; Pateman, 1970; Wolin, 2016).

Trasladado al ámbito del constitucionalismo, los debates en torno a la democracia participativa resaltan los beneficios de la participación, tanto para la constitución como para quien participa. Se recalca que el proceso de elaboración constitucional cuenta con mayor legitimidad cuando diversas fuerzas sociales confluyen (Wallis, 2014; Voigt, 2004) para debatir sobre el conjunto de problemas, conflictos, preferencias, intereses y necesidades que suele acompañar a los debates constitucionales (Hart, 2003: 10). Además, se defiende que un proceso de toma de decisiones participativo conlleva ganancias epistémicas a la hora de plantear soluciones innovadoras, enriqueciendo así aquellas provenientes de ámbitos elitistas con el conocimiento, las experiencias y las ideas del público en general (Banks, 2008: 1050). También se señalan los posibles beneficios en términos de sostenibilidad del orden constitucional,

sobre todo cuando el proceso de elaboración constitucional se percibe y estructura como un proceso de construcción de paz o de la nación para superar un pasado autoritario o un conflicto violento en sociedades profundamente divididas (Wallis, 2014: 27-28).

En lo que concierne a los grupos históricamente marginados y en la medida en que la participación ciudadana conlleva tanto el acceso a información como la provisión de educación que posibilitan la participación en debates políticos, se afirma que el constitucionalismo participativo desempeña un importante papel en el proceso de «ciudadanización», mediante el cual «los individuos se convierten en ciudadanos que toman conciencia de sus derechos y responsabilidades, muestran interés por su gobierno y buscan oportunidades de cara al futuro para la participación política» (Wallis, 2014: 28). Siendo así, más allá del impacto real que pueda tener la participación ciudadana en el texto resultante, el constitucionalismo participativo, se argumenta, resultaría intrínsecamente beneficioso para los grupos tradicionalmente marginados entre los que se incluyen los pobres, las minorías étnico-culturales y raciales, los pueblos indígenas o las mujeres (Hart, 2003: 3). Con respecto a estas, entendemos que la exclusión fundacional de las mujeres en el constitucionalismo moderno y su inclusión gradual y reciente en los procesos constituyentes a escala global alcanza un significado adicional y específico puesto que el constitucionalismo ilustrado descansaba sobre el silenciamiento político de las mujeres, siendo expresión escrita de un contrato «sexual» y no solo «social», generador de dos esferas separadas con un fuerte componente de género, así como de dos modelos correspondientes de ciudadanía —la activa-pública-masculina frente a la pasiva-doméstica-femenina— (Pateman, 1988).

A la vista de esta exclusión constitucional originaria de la mujer no puede sorprender que, a lo largo de la historia, el agente principal detrás de los grandes procesos de creación y reforma constitucional y de la expansión de prácticas participativas hayan sido, con frecuencia, los movimientos en favor de la democratización y las luchas anticoloniales y no tanto los movimientos feministas (Hart, 2003: 11). En realidad, las mujeres se han mostrado con frecuencia escépticas frente al constitucionalismo y a sus «elevadas promesas de democracia, representación e igualdad» (Dobrowolsky y Hart, 2003: 2). En la medida en que dicha participación ha tenido lugar, se ha canalizado más a través de la sociedad civil y de iniciativas de base que mediante su presencia en los órganos e instancias designados o elegidos oficialmente para la elaboración del texto constitucional, órganos en los que siempre las mujeres han estado numéricamente infrarrepresentadas.

Conviene recordar que la igualdad constitucional de las mujeres no se consagró de forma generalizada hasta después de la Segunda Guerra Mundial, mediante el reconocimiento constitucional de la igualdad de derechos entre

mujeres y hombres y/o del derecho a la no discriminación por razón de sexo. Pero también que esta proclamación tampoco condujo al empoderamiento político igualitario de las mujeres y que, incluso en aquellos pocos países pioneros en los que las mujeres obtuvieron el voto a finales del siglo XIX o inicios del siglo XX, como Finlandia o Dinamarca, se tardó casi sesenta años más en superar el umbral del 20 % de escaños parlamentarios (Rubio-Marín, 2014: 12). Vemos que no es hasta finales de la década de los ochenta y, sobre todo a partir de mediados de los noventa, en el contexto de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing, cuando se articula una preocupación global por la infrarrepresentación política, sistemática y persistente de las mujeres. Con el tiempo, dicha preocupación se traduciría en un «giro participativo» tanto en el discurso como en el movimiento a favor de la igualdad de género (Kymlicka y Rubio-Marín, 2018).

Este giro participativo refleja un cambio de paradigma en lo que respecta a la igualdad de género que, yendo más allá del discurso de los derechos y oportunidades de los que disfrutaban o no las mujeres, enlaza con la teoría de la democracia participativa arriba reseñada: es la propia legitimidad del sistema democrático y del Estado, en general, la que se ve comprometida por la infrarrepresentación crónica de la mitad de la población en la toma de decisiones políticas. El enfoque participativo, referido a veces en términos de democracia paritaria, no implica abandonar este marco de derechos. Más bien trataría de complementarlo con un enfoque centrado en la legitimidad democrática, según el cual la infrarrepresentación de las mujeres plantea cuestiones específicas en relación con la legitimidad democrática que también requieren la adopción de medidas correctivas, destinadas a conseguir la incorporación igualitaria de las mujeres al espacio público, político y, en general, a las esferas de poder, fundamentalmente por las implicaciones prácticas y simbólicas de dicha incorporación. Se favorecería así la inclusión de los intereses y perspectivas de las mujeres, así como la subversión de la tradición de las esferas separadas (pública-privada) sobre las que se asienta el Estado moderno y, con ello, los estereotipos de género (Rubio-Marín y Rodríguez Ruíz, 2007, 2008, 2009).

El enfoque participativo del empoderamiento de la mujer se ha encarnado de manera paradigmática en la adopción de cuotas electorales para garantizar su participación parlamentaria, fenómeno que ha sido objeto de amplio análisis en la doctrina y en los estudios comparados (Dahlerup 2006; Krook 2009; Lépinard y Rubio-Marín, 2018). La reciente y creciente demanda por parte de las mujeres de formar parte del proceso constituyente debe sin embargo verse también como una manifestación del mismo fenómeno, pues está íntimamente relacionada con su despertar participativo. De hecho, el comienzo de la expansión global de las cuotas de género durante la segunda mitad de los años ochenta, y sobre todo de los noventa, coincide con el inicio de la movilización de las mujeres en aras de su participación en procesos

constituyentes de manera más que simbólica, en línea con los dictados del constitucionalismo participativo.

La coincidencia temporal entre el giro participativo del constitucionalismo y el despertar participativo de las mujeres merece atención. Ambos procesos están intrínsecamente conectados a través de la creciente preocupación por la legitimidad democrática y engarzan con intentos de redefinición de los parámetros democráticos en términos más inclusivos. El presente artículo no pretende, sin embargo, analizar todas las expresiones del constitucionalismo participativo ni del giro participativo en la igualdad de las mujeres, sino que se centra de forma específica en la participación de las mujeres en procesos constituyentes, analizando su creciente participación en los procesos y órganos de elaboración constitucional (sección II), así como, sobre todo, su participación en otros ámbitos, principalmente a través de la movilización en la sociedad civil (sección III). El artículo ilustra la forma en que el silenciamiento político histórico de las mujeres (incluida su exclusión de los procesos constituyentes), así como el legado de dicha exclusión en la actualidad, nos permite entender los retos que siguen enfrentando en la actualidad las mujeres a la hora de participar y las estrategias que tratan de desarrollar para superarlos y poder traducir su participación en poder real y efectivo dentro de los espacios de creación constitucional, tanto oficiales como informales.

## II. LAS MUJERES Y SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE ELABORAR LA CONSTITUCIÓN

Como se ha señalado arriba, hasta la fecha y de forma global, la participación de las mujeres ha tenido lugar más fuera que dentro de los órganos formales de creación constitucional. Estos últimos, que siguen dependiendo en gran medida de las formas tradicionales de representación política, han permanecido en su mayoría dentro del alcance del poder de políticos varones. En efecto, las asambleas constituyentes han estado formadas principalmente por padres fundadores, dejando fuera a las madres fundadoras, salvo en contadas excepciones (Frevet, 1989; Pezzini, 2007; Ventura Franch, 1999). De hecho, a nivel global y hasta la década de los noventa, la representación de mujeres en dichos órganos no excedió nunca el 5-10%<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Valga el ejemplo de las Cortes constituyentes españolas, en las que solo veintiuna mujeres fueron elegidas al Congreso (es decir, solo el 6%), mientras que el Senado contaba solo con cuatro mujeres electas a las que habría que sumar dos por designación real (Sevilla, 2006: 44). Ni una sola mujer participó en la ponencia que

En las dos o tres últimas décadas, sin embargo, la presencia de mujeres en los órganos de creación constitucional es cada vez más significativa. Solo en las últimas décadas se llega por primera vez a superar en algunos casos el umbral del 20 % de representación femenina en las asambleas constituyentes y/o las comisiones de revisión o redacción constitucional (Tamaru y O'Reilly, 2018). Aunque no estamos aún en condiciones de afirmar que se trate de una tendencia del todo generalizada, el actual incremento del número de mujeres en los órganos constituyentes parece reflejar la tendencia al alza de su presencia en los Parlamentos, así como el creciente número de voces que desde la tercera ola de democratización de los años noventa vienen exigiendo una mayor participación democrática a nivel global (Tamaru y O'Reilly, 2018: 4). Dicho incremento, sin embargo, también responde a la movilización en aumento de las mujeres para exigir el lugar que les corresponde, movilización que ha venido acompañada por parte de actores y compromisos internacionales en pos del empoderamiento de la mujer. En algunos escenarios, la presencia masiva y/o súbita de mujeres en los órganos constituyentes se ha visto incrementada por la muerte o la huida en masa de los varones en contextos de post-conflicto, como en el caso de Ruanda y Camboya (Blount, 2011: 42). Otras veces, dicho aumento se ha visto favorecido por la adopción previa de cuotas electorales de género, algunas incluso específicas para el proceso de creación constitucional.

En Uganda, por ejemplo, en el proceso que dio lugar a la Constitución de 1995, el 75 % de los 284 delegados de la Asamblea Constituyente aproximadamente fueron elegidos de forma directa, pero algunos escaños quedaron reservados específicamente para mujeres, siendo las dirigentes locales las encargadas de elegir a una mujer en cada uno de los 39 distritos del país (Blount, 2011: 42). En Túnez, una ley de paridad aprobada en 2011, que exigía que los partidos políticos presentaran listas con un 50 % de mujeres, alternándose con hombres en un *sistema cremallera*, dio como resultado la presencia de 49 mujeres de un total de 217 miembros (es decir, el 27 %) en la Asamblea Constituyente entre los años 2011 y 2014. En Nepal, la aplicación de una cuota de género en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2008 (aprobada en la Constitución provisional de 2007) también contribuyó a que la representación femenina aumentara considerablemente, llegando al 33 % en la primera

---

redactó el proyecto original, a diferencia de lo que sucediera en el proceso constituyente de 1931, en el que Clara Campoamor sí se integró en la comisión parlamentaria que redactó el proyecto de Constitución (Gómez Fernández, 2017: 49). Ninguna mujer fue portavoz de ninguno de los grupos parlamentarios y solo una mujer se integró, a petición propia, en la Comisión de la Constitución (Sevilla, 2006: 81-194).

Asamblea Constituyente, que fracasó, y al 30 % en la Asamblea Constituyente de 2013 que fue la que finalmente aprobó el texto constitucional de 2015 (Tamaru y O'Reilly, 2018: 12). De forma reciente, observamos cómo se está recurriendo a las cuotas de género para garantizar una composición de género equilibrada en los propios órganos de redacción constitucional<sup>3</sup>.

En algunos de los casos más recientes de elaboración constitucional participativa se han propuesto formas más directas de participación ciudadana en los órganos de enmienda constitucional. Estas experiencias han propiciado que las mujeres vayan acercándose cada vez más a la verdadera paridad participativa. La convención constitucional de Irlanda (celebrada entre 2012 y 2014), cuyo objetivo era redactar un informe sobre ocho cuestiones para sopesar si debían ser objeto de reforma constitucional a través de referéndum, da buena cuenta de ello (Suteu, 2017). La Convención constó de 100 miembros: dos tercios de ellos «ciudadanos comunes», seleccionados al azar de entre un grupo de ciudadanos voluntarios con derecho a voto (representantes, por tanto de la sociedad irlandesa en general); de un tercio políticos, nombrados por los partidos en función de su representación en el Parlamento, y un presidente. Al final, la Convención contó con 51 hombres y 49 mujeres, 33 seleccionadas al azar y 16 designadas por partidos políticos (Suteu, 2017). También en Islandia (Landemore, 2020), la comisión encargada de redactar la (en último término fallida) nueva Constitución estaba compuesta por ciudadanos comunes. En ella figuraron 10 mujeres y 14 hombres, cumpliendo así con el 40 % de representación mínima de cada sexo, según lo legalmente establecido.

## 1. OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CAUCES FORMALES DE ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL

A pesar del aumento progresivo en las cifras, las mujeres siguen enfrentándose a retos específicos en el seno de los órganos de elaboración constitucional. Así, a la tradicional exclusión de las mujeres de las instituciones representativas se suman una serie de obstáculos que impiden que lleguen a estar o a ejercer poder efectivo dentro de los órganos constituyentes. En ocasiones, las divisiones internas dentro de los propios colectivos de mujeres han impedido su acción conjunta, dificultando que estas, particularmente aquellas

<sup>3</sup> En Kenia, la Ley de Revisión (1997), que se aprobó para organizar la redacción de la nueva Constitución, estableció la igualdad de género como principio en la designación de los miembros de la Comisión de Revisión de la Constitución. Según establece, el 30 % de los comisarios de la revisión constitucional serían mujeres (Kabira, 2015: 11; Cottrell y Ghai, 2007).

comprometidas con la causa feminista, alcanzasen una representación significativa en las asambleas constituyentes. Tal fue el caso de Colombia, donde las feministas intentaron organizarse para conseguir que la Asamblea Constituyente que condujo a la Constitución de 1991 incluyera a mujeres que abanderaran su causa, pero fracasaron al no poder superar una disputa interna, de largo recorrido, entre dos corrientes históricas del feminismo: la corriente de acción autónoma y la de doble militancia en colaboración con los partidos políticos (Lemaitre, 2019).

Incluso en algunas situaciones en las que las mujeres que participaban en los órganos constituyentes estaban de acuerdo en que era necesario promover una agenda común, las divergencias respecto a lo que dicha agenda debía contener han dado al traste con el propósito, como hasta cierto punto fue el caso de Túnez (De Silva de Alwis *et al.*, 2017: 98). En todo caso, es importante señalar que la mera presencia de mujeres, esto es, su mera representación numérica, no ha solido garantizar que sus propuestas, incluso cuando lograban ser consensuadas, generaran agendas de cambio. En muchos casos, las mujeres elegidas resultaban ser poco representativas de las aspiraciones transformadoras de los grupos feministas de base<sup>4</sup>. En Egipto, por ejemplo, el número de mujeres incluidas en la Asamblea Constituyente que condujo a la Constitución de 2012, adoptada bajo el Gobierno de la Hermandad Musulmana (un 7% del total de miembros), fue de cuatro, de las cuales tres (de ideología islamista) prácticamente no participaron. Solo una, Manal el Tibb, contaba con una trayectoria relacionada con la defensa de los derechos de las mujeres<sup>5</sup>. Por ello,

---

<sup>4</sup> De las veintiuna mujeres elegidas al Congreso en las Cortes Constituyentes españolas en 1978, solo tres eran consideradas feministas por el movimiento (Sevilla, 2006: 44). En general, reina el consenso de que el proceso constituyente español se hizo sin perspectiva de género a pesar de que, a la sazón, los movimientos de mujeres reivindicaban la legalización del divorcio y el aborto, así como la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, nada de lo cual mereció especial reflejo constitucional (Balaguer, 2005: 18-19). Ni en los partidos políticos que lideraron el proceso constituyente había, por lo general, figuras femeninas fuertes que la opinión pública asociara al ideario feminista, ni en el discurso político se identificaban una corriente clara de alegatos feministas más allá de algunos reclamos que fueron incorporados por el Partido Comunista y, en menor medida, el Partido Socialista (Sevilla, 2006: 36). De hecho, a diferencia del debate constituyente del 1931 (recordado por el debate en torno al sufragio femenino), de la redacción de la Constitución de 1978 el único debate sobre la igualdad que se recuerda es el del acceso de hombres y mujeres a la sucesión de la Corona (Gómez Fernández, 2017: 49).

<sup>5</sup> En el proceso de elaboración de la Constitución de 2013 había cinco mujeres que representaban el 10% del comité constitucional. Desde un punto de vista descriptivo,

desde la doctrina se ha defendido la importancia de que más representantes de los organismos de la sociedad civil que abanderan los derechos de las mujeres, así como de abogadas defensoras de la agenda feminista, tengan garantizadas formas de incidencia en procesos constituyentes (Katz, 2012: 107) para formar una base amplia y, a ser posible, «interseccional» (Katz, 2012: 116).

## 2. DIFICULTADES PARA TRADUCIR LA PRESENCIA EN PODER TRANSFORMADOR

No es de esperar que el aumento de la representación descriptiva no se traduce de forma automática en un aumento proporcional de la «voz deliberativa de las mujeres (su participación discursiva)» ni de su «autoridad (su influencia percibida)» (Karpowitz *et al.*, 2012: 533), sobre todo mientras las mujeres sigan representando una minoría numérica en los respectivos órganos. Del proceso constitucional sudafricano se ha dicho, por ejemplo, que las delegadas no pudieron participar de forma efectiva y que encontraron restricciones, entre las que cabe citar: la necesidad de alinearse con la posición oficial del partido; su relativa debilidad dentro de los partidos; las dificultades para proponer cuestiones de género en un ambiente poco conducente o incluso hostil, así como la falta de experiencia y de conocimientos técnicos jurídicos (Albertyn, 2017: 64). Se sabe también que en la asamblea constituyente de Afganistán en 2003, el 20 por ciento de los 500 delegados fueron mujeres, al igual que siete de los 35 miembros de la Comisión Constitucional, pero que los señores de la guerra intimidaban a las mujeres limitando su participación política efectiva (Katz, 2012: 206).

Los estudios acerca de la composición de género de los órganos deliberativos plantea la hipótesis de que cuanto menor sea el número de mujeres en un grupo, menor será su grado de participación proporcional y de influencia y, por tanto, mayor resultará la brecha de género (Karpowitz *et al.*, 2012: 533). Tres son las razones fundamentales que avalan dicha hipótesis. Primero, estar en minoría numérica degrada el estatus de las mujeres en el grupo y, por consiguiente, mina su participación y autoridad en la discusión grupal. Segundo, se sostiene que las mujeres hablan menos cuando el grupo contiene menos mujeres debido a los sesgos de género que permean las normas de interacción, siendo así que los hombres suelen mostrar características estereotípicamente

---

esta cifra supuso una ligera mejoría con respecto al comité de redacción de 2012, en el que las mujeres tenían el 7% de los escaños. Sin embargo, desde un punto de vista sustantivo, la diferencia fue enorme. De las cinco mujeres elegidas para participar en la Asamblea Constituyente, al menos cuatro contaban con una trayectoria de peso en la defensa de los derechos de las mujeres (Tadros, 2019).

masculinas de «afirmación individual, competitividad y supremacía», dominando por ello la escena deliberativa (Karpowitz *et al.*, 2012: 533).

Por último, la posición de desventaja que sufren las mujeres podría intensificarse cuando, como en el caso que nos ocupa, se debaten cuestiones políticas que son tradicionalmente considerados temas «masculinos» (Karpowitz *et al.*, 2012: 534), fenómeno que también fomentan los medios de comunicación cuando a la hora de informar sobre la evolución de los procesos constituyentes entrevistan sobre todo a hombres (Tamaru y O'Reilly, 2018: 51). Por todo ello, se ha dicho que las mujeres se beneficiarían más de tener sus propios espacios de debate, sus «enclaves» femeninos de discusión (Karpowitz *et al.*, 2009: 579) para concretar sus deseos e intereses específicos antes de defenderlos ante el resto del grupo.

Desde la literatura sobre mujeres y procesos constituyentes se han sugerido formas adicionales para aumentar las posibilidades de que se escuche realmente a las mujeres. Primero, las reglas de toma de decisiones pueden jugar a favor o en contra de las mujeres, siendo las reglas de carácter consensuado y el método colaborativo más favorables a su participación (Katz, 2012; Karpowitz *et al.*, 2012). Otros aspectos relevantes incluyen la conformación física del espacio, las reglas para el turno de palabra, el procedimiento para la designación de los presidentes y el tamaño de los comités de trabajo, habiéndose comprobado que las mujeres suelen sentirse más cómodas, y por lo tanto son más eficientes, en comités más pequeños (Katz, 2012: 113). Una participación significativa también dependería de los horarios de trabajo y de su compatibilidad con las obligaciones familiares, que en muchas sociedades recaen de forma específica sobre las mujeres. La persecución de las agresiones, el acoso y los ataques, tanto físicos como a su reputación, que sufren tanto mujeres activistas como políticas con preocupante frecuencia sería otra de las claves (Tamaru y O'Reilly, 2018: 51).

### III. PARTICIPACIÓN CONSTITUYENTE DE LAS MUJERES FUERA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES

Como se ha señalado arriba, la participación constitucional de las mujeres ha tenido lugar más fuera que dentro de los órganos constitucionales, y se ha articulado sobre todo desde la sociedad civil (Dobrowolsky y Hart, 2003: 2), aunque el escepticismo también ha estado presente. En particular, las mujeres han rechazado abiertamente oportunidades de participación cuando tenían buenas razones para suponer que su causa estaba siendo objeto de instrumentalización. Por ejemplo, el colectivo boliviano Mujeres Creando, radical y autónomo, se mostró altamente crítico frente a la Asamblea Constituyente y, en

general, al Gobierno de Morales, de quien sospechaban que quería instrumentalizar la causa de la igualdad de género únicamente en aras de consolidar su poder (Rousseau, 2011: 21). También en Iraq hubo activistas que denunciaron la ocupación extranjera y se negaron a participar en los procesos constituyentes que, auspiciados por los EE. UU., les eran presentados como oportunidad para avanzar en la igualdad de las mujeres (Efrati, 2019).

Parece, sin embargo, que en general allí donde han surgido posibilidades de reforma y de incidencia, las mujeres se han inclinado por aprovecharlas, aun si ello implicaba aceptar la dudosa legitimidad de ciertos procesos. En Marruecos, por ejemplo, en 2011 las asociaciones feministas tradicionales aprovecharon la oportunidad de participar en lo que consideraban una reforma dirigida por la monarquía, distanciándose así del movimiento del 20 de febrero, que exigía una nueva constitución verdaderamente democrática, conscientes de que, a pesar de las deficiencias, se trataba de una oportunidad histórica para conseguir que la igualdad entrara en la Constitución (Borrillo, 2019).

En su deseo de movilizarse, mujeres de todo el mundo han ido encontrando cada vez más apoyo, tanto por parte de organizaciones regionales e internacionales como de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales<sup>6</sup>, así como de eventos como las conferencias mundiales de Naciones Unidas sobre la mujer que han servido de catalizadores (Hart, 2003: 10). También abundan los ejemplos de organizaciones y plataformas creadas a escala nacional por colectivos de mujeres de todo el mundo para participar en la materialización de aspiraciones constitucionales. En Sudáfrica, una Coalición Nacional de Mujeres (WNC, por sus siglas en inglés) fue creada en 1992 bajo el liderazgo de mujeres previamente involucradas en la lucha por la liberación del régimen del *apartheid* para intervenir en el proceso de redacción de la nueva Constitución democrática, hasta ese momento dominado por los hombres. La Coalición se dio a si misma el papel de «coordinar una campaña nacional para la capacitación de mujeres que recopilara y difundiera información sobre las necesidades y aspiraciones de las mujeres y que las aunara para formular y adoptar una Carta que afianzara la igualdad de las mujeres en la nueva Constitución» (Murphy, 2003: 32). Existen otros precedentes interesantes. Así, desde principios de los ochenta y durante la década de los noventa en Canadá el movimiento de mujeres, en general, y el movimiento de mujeres

<sup>6</sup> Entre ellas se encuentran organizaciones como International IDEA; la Organización Internacional de Francofonía; el Instituto de Paz de los Estados Unidos (ISIP, por sus siglas en inglés); Democracy Reporting International; el Grupo de Derecho Internacional Público y Política; Interpeace y la Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho (Murray y Wittke, 2017: 122-123).

aborígenes en particular, fue el motor de muchas de las luchas constitucionales (Dobrowolsky y Hart, 2003: 3). Y en Nicaragua, centenares de mujeres tomaron las calles en 1986 en protesta por el lenguaje sexista del primer proyecto constitucional (Morgan, 1990: 19).

En muchos contextos nacionales, una de las estrategias de movilización utilizada por las mujeres ha consistido en redactar su propia constitución, concretando en ella sus necesidades y aspiraciones de las mujeres, objetivo que con frecuencia parece haber estimulado la creación de coaliciones entre distintos colectivos. En Bolivia, por ejemplo, la plataforma Mujeres Presentes en la Historia fue el resultado de más de cuatrocientos talleres y reuniones por todo el país, y contaba con unas veinte mil mujeres en representación de unas mil organizaciones de mujeres tanto indígenas como mixtas con el objetivo de elaborar una propuesta constitucional integral (Rousseau, 2011: 22). A su vez, la Coalición de Organizaciones Feministas Egipcias creó el documento *Mujeres escribiendo su constitución* para transmitir las perspectivas de las organizaciones de base sobre el conjunto de derechos a los que las mujeres aspiraban en el momento constituyente (Kamal, 2015).

A menudo, las iniciativas feministas en el marco de procesos constituyentes han servido para canalizar consultas a gran escala en comunidades urbanas y rurales con el objetivo de articular una serie de demandas que fueran representativas de las verdaderas aspiraciones de las mujeres. Este fue el caso en Egipto, donde la Alianza Árabe para las Mujeres agrupó a veintisiete socios para organizar una consulta en la que participaron tres mil grupos de las provincias (Morsy, 2014: 220; Kamal, 2015). La movilización de mujeres ha requerido en ocasiones la creación de espacios de conversación exclusivos o preferentes para ellas. Así, en Bolivia las mujeres indígenas se integraron plenamente en el movimiento indígena, pero a la vez consiguieron crear asociaciones exclusivamente de mujeres, como por ejemplo la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, más conocida como «las bartolinas» (Rousseau, 2011: 17).

## 1. OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES FUERA DE LOS CAUCES FORMALES DE ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL

Incluso en aquellas experiencias en las que se han abierto cauces formales de participación para la sociedad civil, las mujeres que no participan en calidad de parlamentarias y/o juristas suelen encontrar enormes dificultades para involucrarse activamente, algo a lo que no puede ser ajeno el legado histórico de su privación de derechos y de su subordinación política. Para contrarrestarlas, iniciativas de educación cívica y sensibilización han solido acompañar a los intentos de incluir las voces de las mujeres, siendo, con

frecuencia, las propias mujeres quienes las han liderado (Morgan, 1990: 19), contribuyendo a que las voces de otros colectivos marginados se unieran (Tamaru y O'Reilly, 2018: 21).

Obstáculos de carácter socioeconómico o cultural, como el analfabetismo, no son fáciles de superar, pero en muchas partes del mundo han acabado propiciando estrategias de divulgación creativas e innovadoras (Katz, 2012: 115). En lugares como Eritrea, por ejemplo, donde el analfabetismo supera el 80 %, se llevaron a cabo iniciativas de divulgación menos tradicionales a través de canciones, poesía, teatro itinerante y cuentos, también en lenguas vernáculas, mientras que en Somalia, donde los riesgos vinculados a la seguridad dificultaban el activismo ciudadano, se recurrió al uso de mensajes de texto (Suteu y Draji, 2015: 115). Qué duda cabe de que en el presente y futuro inmediato las redes sociales pueden ser de enorme utilidad a la hora de difundir información relevante (Landemore, 2019).

El grado de centralización/descentralización geográfica de cada proceso también condiciona el grado de dificultad a la hora de que las mujeres, en general, y de algunos colectivos, en particular, puedan participar. En Túnez, por ejemplo, aunque la Asamblea Nacional Constituyente publicó todos los debates en su página web, la accesibilidad al proceso varió mucho entre el centro y la periferia porque la gente del interior del país tuvo menor ocasión de involucrarse en los debates de los consejos locales, que se centraban en Túnez (Borrillo, 2019). Conscientes del desafío que el desplazamiento geográfico suponía para las mujeres, encargadas en su gran mayoría de la crianza de los hijos y del cuidado del hogar, los miembros de la comisión de redacción constitucional de Ruanda y miles de capacitadores decidieron pasar seis meses en las provincias, con la finalidad de que la educación y el debate constitucional permearan en la vida cotidiana de las respectivas comunidades (Hart, 2003: 7). Por otro lado, centrar la actividad participativa solo o principalmente en lugares remotos, corre el riesgo de silenciar a las mujeres en áreas rurales, donde las reuniones públicas tienden a estar dominadas por mandatarios varones, a menos que se tomen las debidas precauciones para celebrar en paralelo reuniones exclusivamente para ellas.

## 2. CONDICIONES PARA TRADUCIR LA PARTICIPACIÓN EN INFLUENCIA, PODER Y AGENDA DE TRANSFORMACIÓN

El momento en que las mujeres se suman a la conversación constitucional es relevante en la medida en que va a determinar el grado de influencia que estas puedan tener en la elaboración de la agenda. Por lo general, la consulta pública puede llevarse a cabo en relación con los temas específicos que el órgano de redacción constitucional deba posteriormente tratar; el contenido

general que deba tener la constitución antes de la redacción del articulado, o como oportunidad para ratificar enmiendas y articulado una vez ya concretados (Katz, 2012: 116). La movilización temprana, más fácil en contextos con sólidas redes de organizaciones de mujeres, aumenta las probabilidades de incidencia. Un ejemplo relevante es el proceso constitucional regional en Bangsamoro, Filipinas, en el que la participación temprana de las mujeres en el proceso de paz facilitó su participación en la reforma constitucional que le siguió (Tamaru y O'Reilly, 2018: 9). Por el contrario, no promover la inclusión de la agenda de género en la reforma constitucional desde el principio puede hacer que las aportaciones lleguen en el último momento y de forma más o menos improvisada, o que al final sucumban frente a otras presiones, sin ni siquiera llegarse a tomar en consideración.

Por todo lo dicho, se entiende fácilmente que una de las variables más importantes a la hora de evaluar la posibilidad de participación efectiva de las mujeres en el proceso constituyente es su grado de organización y activismo en la sociedad civil en el momento constituyente. En Bolivia, tanto las mujeres indígenas como las mestizas contaban efectivamente con un sólido historial de movilización: las primeras estaban acostumbradas a reclamar sus derechos valiéndose de protestas callejeras, barricadas y hasta huelgas de hambre, mientras las segundas llevaban luchando activamente desde la década de 1980 por la protección de los derechos de las mujeres y la adopción de políticas públicas con perspectiva de género (Rousseau, 2011: 13). Por el contrario, circunstancias especialmente adversas para la movilización feminista se han presentado en aquellos países en los que el activismo de base se había fusionado previamente con el feminismo estatal, especialmente en el caso de un régimen autoritario precedente. En Rumanía, por ejemplo, el culto a la personalidad de la primera dama, Elena Ceausescu, promovida durante el régimen comunista como modelo de mujer trabajadora, resultó contraproducente porque tanto las propias mujeres como otros sectores de la sociedad se mostraron especialmente reacios a la participación de la mujer en política a la caída del régimen a partir de 1989 (Brodeala y Suteu, 2019).

Un factor determinante de la influencia que las mujeres han sido capaces de ejercer en muchos de los procesos constituyentes en los que han participado en las últimas tres décadas ha sido su capacidad para formar alianzas, tanto internas, como con el resto de colectivos que reclamaban mayor participación. En este sentido, y al igual que hemos visto ocurría en el seno de los órganos constitucionales, la habilidad de los colectivos de mujeres para superar fisuras ha variado considerablemente, condicionando su capacidad para hablar con una sola voz. En Sudáfrica, por ejemplo, las mujeres contaban con un largo historial de activismo político y los colectivos de mujeres estaban acostumbrados a hacer de contrapeso frente a las divisiones raciales y partidistas fuertemente

arraigadas en la sociedad (Hart, 2003: 7). Dicha experiencia, junto al temor a quedar enteramente excluidas del proceso (Albertyn, 2017: 56), fomentó el objetivo de la «unidad» sin pretender por ello la «hermandad» o fusión total de objetivos a la hora de plantear sus reivindicaciones (Murphy, 2003: 33). En Ecuador, el proceso que condujo a la Constitución de 2008 contó con una plataforma «preconstituyente» de colectivos de mujeres que se reunió en 2007 para definir lo que habría de ser un conjunto de demandas innegociables, logrando que algunas de las mujeres de la Asamblea Constituyente firmaran el Acuerdo sobre los Derechos de las Mujeres, reflejo de las prioridades que habían sido objeto de negociación en la plataforma (Palacios, 2008). La formación del colectivo requirió la superación de viejas rencillas entre feministas antiguas y modernas, organizaciones de mestizas, indígenas, negras, feministas institucionalizadas y diferentes ONG de mujeres, todo ello en aras de avanzar en una agenda común.

La participación en procesos constituyentes no siempre ha demostrado ser, sin embargo, un proyecto que ayudara a las mujeres a superar divisiones internas y algunas divisiones han resultado tan insuperables que han acabado mermando la posibilidad de incidencia. Este ha sido sobre todo el caso de procesos constituyentes en los que los distintos actores se alineaban precisamente en torno a concepciones contrapuestas del rol de la mujer y de las relaciones de género. En este sentido, en el mundo árabe, varios intentos recientes de reforma constitucional se han topado con una sociedad dividida entre laicos e islamistas. En Marruecos, por ejemplo, aunque las asociaciones de mujeres fueron muy activas, las feministas laicas y los islamistas tenían ideologías opuestas por lo que respecta al Estado, el islam y las relaciones de género. Mientras las feministas laicas luchaban por un Estado laico donde se respetara la igualdad de género y el islam no fuera fuente de derecho y normatividad, los partidos y las asociaciones islamistas concebían el islam como el «principal referente de la identidad individual y la ciudadanía», y su forma de ver las relaciones de género giraba en torno a la noción de complementariedad y no a la de igualdad (Borrillo, 2019).

Nada de esto sugiere una forma de excepcionalidad islámica, pues la influencia de las fuerzas religiosas y la división entre mujeres por creencias religiosas no ha sido una característica exclusiva de los procesos constituyentes del mundo árabe. En Colombia, por ejemplo, la Iglesia católica fue el gran adversario de las reivindicaciones feministas, movilizándose para rechazar el derecho al aborto o lo que las propuestas feministas denominaban la «libre elección de la maternidad» (Lemaitre, 2019). Tampoco ha resultado ser la influencia de la religión el único eje de división insalvable. En Bolivia, las feministas mestizas consideraron sospechosa la idea de complementariedad, tan celebrada por las mujeres indígenas, percibiéndola como vehículo de una agenda esencialista

y conservadora, mientras que las mujeres indígenas acusaban a las feministas, a menudo mestizas, de etnocéntricas y de responsables de reproducir las relaciones de clase (Rousseau, 2011: 10-11).

Un factor adicional de las dinámicas de movilización de las mujeres (tanto en sentido positivo como negativo) ha sido la participación, real o percibida, de actores extranjeros e internacionales en apoyo de los grupos locales de la sociedad civil. En Somalia, por ejemplo, el Proyecto de Creación Constitucional Participativa de la ONU financió una auditoría del borrador del Proyecto de Consulta Constitucional permitiendo a expertos examinar de cerca sus disposiciones para evaluar en qué medida cumplían con las normas y estándares internacionales, inclusive en materia de igualdad de género (Kardimagar, 2019). En Chipre, a partir de 2008, bajo la misión de buenos oficios de su secretario general, la ONU promovió el trabajo de un grupo técnico en cuestiones de género (Murray y Wittke, 2017: 111). Mientras, en Timor Oriental, la Administración de Transición de las Naciones Unidas decidió conceder fondos para la capacitación de doscientas candidatas a la Asamblea Constituyente (Tamaru y O'Reilly, 2018: 13).

La intervención de actores extranjeros o internacionales, sin embargo, no ha sido siempre garantía suficiente de que los procesos constituyentes integrasen una perspectiva de género y se ha podido convertir hasta en contraproducente. Bajo la ocupación de Iraq, liderada por Estados Unidos, la presión por completar la Constitución a tiempo junto con el papel cada vez más importante que se le acabó otorgando a los grupos religiosos y a la ley islámica durante el proceso, terminaron en gran parte por legitimar la exclusión de las mujeres del proyecto formal de creación constitucional, a pesar de que la invasión había sido acompañada de la promesa de convertir a Iraq en un país libre y democrático en el que los derechos de la mujer quedarían garantizados (Efrati, 2019). Del mismo modo, en Somalia el deseo de obtener beneficios rápidamente y de asegurar un mínimo de estabilidad implicó tener que recurrir a los ancianos tradicionales como estabilizadores y guardianes del proceso. De esta forma, la cuota del 30 % de representación para las mujeres que se acordó en su día terminó por no incluirse en el proyecto de Constitución (Kardimagar, 2019).

Al igual que ocurre con la participación de las mujeres dentro de los órganos constitucionales, también fuera de ellos la mayoría de las veces su movilización social no ha servido para garantizar su influencia real o impacto en el resultado del proceso constituyente. En el proceso nicaragüense, por ejemplo, la principal organización feminista de resistencia al régimen de Somoza, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE), se transformó en un movimiento aglutinante de diferentes organizaciones y sectores después de la transición. El movimiento impulsó a

mujeres de orígenes étnicos y culturales diversos a participar en la fase consultiva del proceso de redacción constitucional, pero el poder dentro de la Asamblea Constituyente siguió en manos de hombres, con solo un 14,5% de mujeres en la Asamblea (Morgan, 1990: 14). En Afganistán, antes de la Loya Jirga Constitucional (Asamblea Constituyente), la ONG Mujeres para las Afganas redactó una *Declaración de Derechos de la Mujer* y distribuyó copias al presidente Karzai, la Comisión Constitucional y al Ministerio de Asuntos de la Mujer, pero, a pesar del aparente apoyo, estos acabaron por ignorarla por completo (Katz, 2012: 206).

En general, parece que la falta de criterios sistemáticos y de transparencia en la recepción y procesamiento de insumos de la sociedad civil por parte de los órganos de redacción constitucional ha perjudicado a las mujeres incluso en los casos en los que se las ha alentado previamente y de forma explícita a participar para potenciar la legitimidad social del proceso constituyente. En Iraq, después de mucha insistencia, las activistas consiguieron enviar a tres mujeres en el último momento para formular sus peticiones frente al comité constituyente relevante, pero todas ellas salieron convencidas de que el ejercicio no había servido para nada (Efrati, 2019). El público general tuvo pocas oportunidades de revisar el borrador constitucional. Algunas copias se filtraron a la prensa por adelantado, pero el borrador oficial se distribuyó solo entre un reducido número de personas un mes antes del referéndum. Como las más importantes decisiones sobre la futura constitución fueron tomadas por los principales partidos políticos y el Comité Constitucional no contó con la participación de representantes de la sociedad civil, incluyendo a los grupos de mujeres, los y las activistas laicos no tuvieron forma de darse cuenta de que sus recomendaciones no habían sido en absoluto incorporadas hasta que, a última hora, no comenzaron a circular los primeros borradores de la Constitución. Decir que la falta de transparencia en el proceso de creación constitucional tiene que perjudicar necesariamente a las mujeres no parece, sin embargo, una afirmación plausible: no es difícil imaginar contextos en los que los derechos de las mujeres granjeen menos simpatía entre la población general que entre las élites que lideran un proceso constituyente, sobre todo si buscan el beneplácito de actores externos de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos.

Debido a la dificultad de traducir la participación y capacidad de propuesta de la sociedad civil en poder efectivo, resulta de interés que los representantes de la sociedad civil estén de alguna forma presentes en los órganos de creación y reforma constitucional, o que el activismo encuentre formas de ejercer la presión suficiente y adecuada sobre los miembros de dichos órganos, de forma que la lógica partidista dominante no sea la única imperante (Katz, 2012: 114). Lo ilustra el proceso constituyente en Ruanda, un proceso que, en

principio, fue diseñado con la finalidad de ser participativo. Los ciudadanos podían asistir a grandes reuniones públicas con los miembros de la Comisión Jurídica y Constitucional y tenían a su disposición cuestionarios preparados por la Comisión. También podían presentar comentarios y propuestas por escrito de forma espontánea. Sin embargo, la información recabada, una vez registrada en la base de datos, rara vez era tomada en cuenta por el órgano competente. Esto obligó a buscar otro tipo de oportunidades de incidencia. Quienes defendían la igualdad de género forzaron el nombramiento de una representante de la sociedad civil dentro de la Comisión, Judith Kanakuze, quien apoyó sus objetivos y se aseguró de que las propuestas de la sociedad civil fueran seriamente analizadas y tenidas en cuenta en el seno de la Comisión (Banks, 2008: 1064-65). Igual de decisiva fue la participación de Atsango Chesoni, una activista de la sociedad civil que acabó participando, en tanto que abogada especialista en derechos humanos, en los dos procesos constituyentes de Kenia. Miembro de la Conferencia de la Constitución Nacional en el proceso de 1997 que condujo al borrador de 2005 (finalmente rechazado en referéndum), llegó a ser vicepresidenta del Comité de Expertos en el proceso de 2008 que dio lugar a la Constitución de 2010 (Tamaru y O'Reilly, 2018: 16).

Prometedores han resultado también los casos en los que las organizaciones de mujeres de la sociedad civil han conseguido crear alianzas tanto formales como informales con representantes de las asambleas constituyentes y/o con otras autoridades estatales relevantes en el proceso, forzando la superación de lógicas y dinámicas partidistas. Este fue el caso, por ejemplo, del proceso constituyente brasileño de 1988, que se caracterizó por los esfuerzos concertados de individuos y colectivos, incluyendo el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, los consejos estatales y municipales y un grupo de juristas y diputadas de la Asamblea Constituyente. Entre todos ellos formaron un primer frente unido para trascender afiliaciones partidistas en su lucha por la igualdad de género (Verucci, 1991: 558). Esta presión organizada acabó en cierta medida compensando la presencia insuficiente de mujeres en los órganos oficiales —menos del 5 % en la Asamblea Constituyente, de las cuales solo dos formaron parte de la Comisión de Estudios Constitucionales, la Comisión Arinos, encargada de la redacción de la Constitución y compuesta por un total de cincuenta personas— (Verucci, 1991: 558). En concreto, el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, junto con otras organizaciones feministas, se encargó de hacer llegar periódicamente las reivindicaciones de las mujeres a los legisladores y dirigentes de los partidos a través de lo que se llegó a conocer como el «lobby del pintalabios» (*lobby do Batom*) (Pitanguy, 2009). Dicho *lobby* tenía como herramienta clave la *Carta de las brasileñas a los votantes*, fruto de una reunión nacional de mujeres convocada por el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer a finales de 1986 y reflejo de las

propuestas presentadas por el movimiento de mujeres que previamente había celebrado reuniones locales por todo el país (Pitanguy, 2009).

Solo ocasionalmente la movilización masiva por parte de los grupos de mujeres ha tomado las calles de tal manera que estas han conseguido tener un impacto inmediato en el proceso de creación constitucional. Así sucedió en Túnez, por ejemplo, donde la Association Tunisienne des Femmes Démocrates se impuso con fuerza cuando la Asamblea Nacional Constituyente propuso incluir la «complementariedad» de género en el primer borrador de la Constitución (el 8 de agosto de 2012) (Borrillo, 2019). Temiendo lo que interpretaban como un gran retroceso, fueron muchas las voces que protestaron en contra de la idea de complementariedad en los medios nacionales e internacionales (Borrillo, 2019). Fue así como Salma Mabrouk, diputada del partido de izquierdas Ettakatol, lanzó una petición *online* de la que resultaron más de 25 000 firmas. Le siguió una gran manifestación, con protestas que culminaron en una multitudinaria marcha por la igualdad de género en la calle Bourghiba en Túnez el 13 de agosto de 2012, día de la mujer tunecina (Borrillo, 2019). Gracias a esta manifestación y al debate surgido en los medios de comunicación, la idea de la complementariedad de género fue retirada del proyecto constitucional.

#### IV. CONCLUSIONES

En las últimas décadas y como reflejo, en cierta medida, del giro participativo tanto del constitucionalismo como del movimiento de mujeres, estas han ido aumentando su presencia en los órganos encargados de elaborar la constitución, hasta alcanzar números cada vez mayores, gracias, en parte, a su mayor presencia en instancias de representación política y a la adopción de cuotas de género tanto en las asambleas constituyentes como, en el caso de algunas jurisdicciones, en los mismos órganos de elaboración y redacción constitucional. Si bien dicha evolución es motivo de celebración, hay que ser cautos pues aún estamos lejos de alcanzar una participación paritaria en los procesos constituyentes, así sea medida en términos exclusivamente numéricos. Además, dado el secular silenciamiento político de las mujeres, la experiencia nos muestra que no hay ninguna garantía de que una mayor representación numérica de mujeres se traduzca automáticamente en una mayor igualdad dialógica o posibilidad de impacto, algo que debe tenerse en cuenta a la hora de determinar las normas que deben regir la toma de decisiones y la deliberación en los órganos oficiales de creación constitucional.

Estaríamos además valorando de forma incompleta la participación actual de las mujeres en los procesos constituyentes contemporáneos, sin

embargo, si solo o principalmente atendiéramos a los espacios tradicionales e instituciones y conductos oficiales del poder constituyente. Antes bien, debemos tener en cuenta que el giro participativo en materia de creación constitucional ha abierto nuevos espacios de participación a la sociedad civil que hasta hace solo unas décadas resultaban impensables. El hecho de que la mujer haya ocupado dichos espacios en prácticamente todos los rincones del mundo podría interpretarse como un acto de afirmación progresiva de su estatus en tanto que sujeto constitucional dentro de un proceso que refleja la gradual aunque aún incompleta superación de la construcción del género en torno a la tradición de las esferas separadas (pública/privada), tradición que asignaba la toma de decisiones en la esfera pública exclusivamente a los hombres y relegaba a las mujeres a la esfera privada. En todo caso, solo tomando en cuenta la exclusión originaria y tradicional de las mujeres de los procesos de toma de decisiones en general, y de los procesos constituyentes en particular, estaremos en condiciones de comprender plenamente las formas y estrategias que las mujeres han tenido que emplear, así como los desafíos a los que se siguen enfrentando en su intento por unirse a la ola participativa contemporánea y por traducir su participación en poder efectivo y en transformación.

Para poder participar, las mujeres han tenido que superar a menudo su escepticismo frente al proyecto constitucional, un proyecto que históricamente las ha excluido y en el que todavía hoy su inclusión se instrumentaliza con demasiada frecuencia. Ellas mismas casi nunca han sido las principales responsables de iniciar los procesos de reforma constitucional. Tampoco, por regla general, se han incorporado al proceso lo bastante pronto como para que las cuestiones que las atañían de forma especial estuvieran en la agenda desde el principio. Además, para participar, las mujeres han tenido que paliar múltiples obstáculos a través de estrategias de sensibilización creativas e innovadoras, a menudo dirigidas por las propias mujeres, algunas con el apoyo de actores internacionales o extranjeros. Desafortunadamente, en alguna ocasión estos últimos han acabado traicionando su causa en aras de preservar alianzas con las élites masculinas tradicionales y/o religiosas, élites con agendas de género bien distintas a las reclamadas por los colectivos de mujeres.

Observamos que en todo el mundo, en las últimas dos o tres décadas, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil han conseguido con frecuencia superar sus divisiones internas, creando redes y plataformas para impulsar una agenda constitucional conjunta, a menudo acompañada de consultas y campañas educativas a gran escala. A veces el aliciente ha sido crear un texto alternativo, *una constitución de las mujeres* que recogiera sus puntos de vista e intereses. Otro objetivo ha sido el de evitar grandes retrocesos en aquellos contextos en los que los partidos políticos sostenían una concepción antagónica

respecto al rol de la mujer y las relaciones de género, a menudo bajo la influencia de autoridades religiosas. A pesar de que la participación de las mujeres a través de la sociedad civil va en aumento, la falta de criterios sistemáticos y de transparencia en el proceso de recepción y procesamiento de aportaciones populares por parte de los órganos de redacción constitucional las ha perjudicado. Eso ha sido así sobre todo cuando las mujeres carecían de representantes en los órganos de creación constitucional que defendieran sus intereses y colaboraran en la superación de lógicas partidistas.

Aunque sigan existiendo obstáculos y deficiencias, lo que parece incuestionable es que, gracias a su participación en procesos constituyentes, las mujeres han obtenido ganancias intrínsecas en términos de consolidación de su estatus de ciudadanía. Ya sea por sus actividades dirigidas a garantizar el cumplimiento de la constitución recién adoptada o por querer superar fracasos previos, lo cierto es que los procesos constituyentes han tenido efectos movilizados más amplios, más allá de los logros o fracasos a corto plazo. Lo han hecho alentando a las mujeres a participar en la vida pública y a perseguir sus derechos e intereses, desarrollando sus capacidades y reforzando su papel en el proceso global de transición democrática del país. Además, los esfuerzos compartidos durante el proceso constituyente han servido para fortalecer los lazos entre mujeres, casi sin excepción. Por todo ello cabe afirmar que la creciente participación de la mujer en los procesos constituyentes no solo se traduce en una mejora de la legitimidad democrática de los mismos, sino que expresa la afirmación del estatus de las mujeres en tanto que sujetos constitucionales, cuestionando frontalmente algunos de los presupuestos sobre los que se estructuró, desde sus orígenes, el constitucionalismo moderno. En nuestro país preocupa sobremanera que, a pesar de la existencia de un rico debate doctrinal acerca de lo que una reforma constituyente en clave feminista o de género requiere,<sup>7</sup> más allá de la necesaria enmienda de la discriminación en la sucesión al trono, la perspectiva de género haya estado ausente en los debates sobre reforma constitucional habidos hasta la fecha en sede parlamentaria, independientemente del cariz político de la fuerza que liderase el debate (Esquembre, 2017: 77-79). Solo cabe esperar que, llegado el momento de la verdad, las mujeres en la asamblea constituyente y las del asociacionismo feminista no permitan que se pierda esta ocasión histórica de afirmación de la mujer española como auténtico sujeto constitucional.

---

<sup>7</sup> Al respecto cabe destacar Freixes Sanjuán y Sevilla Merino (2005); Gómez Fernández (2017), y sobre todo Gómez Fernández (2017), donde ocho autores y autoras lanzan sus propuestas para revisar el pacto constituyente en perspectiva de género.

## Bibliografía

- Albertyn, C. (2017). Women and constitution-making and gender. En H. Irving (comp.). *Constitutions and Gender* (pp. 47-81). United Kingdom: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00008>.
- Balaguer Callejón, M. (2005). *Mujer y constitución*. Valencia: Cátedra.
- Banks, A. (2008). Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. *William and Mary Law Review*, 49 (4), 1043-1069.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Los Ángeles: University of California Press.
- Blokker, P. (2016). Constitutional reform in Europe and recourse to the people. En X. Contiades y A. Fatiadou (comps.). *Participatory constitutional change: The people as amenders of the constitution* (pp. 43-63). Reino Unido: Taylor and Francis.
- Blount, J. (2011). Participation in constitutional design. En T. Ginsburg y R. Dixon (comps.). *Comparative Constitutional Law* (pp. 38-56). United Kingdom: Edward Elgar.
- Borrillo, S. (2019). Women's Movements and the Recognition of Gender Equality in the Constitution-Making Process in Morocco and Tunisia (2011-2014) En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 31-80). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.002>.
- Brodeala, E. y Suteu, S. (2019). Women and Constitution-making in Post-socialist Romania. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 81-152). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.003>.
- Cottrell, J. y Ghai, Y. (2007). Constitution Making and Democratization in Kenya (2000-2005). *Democratization*, 14 (1), 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510340601024272>.
- Dahlerup, D. (2006). *Women, Quotas and Politics*. London: Routledge.
- De Silva de Alwis, R., Mnasri, A. y Ward, E. (2017). Women and the Making of the Tunisian Constitution. *Berkeley Journal of International Law*, 35 (1), 90-149.
- Dobrowolsky, A. y Hart, V. (comps.). (2003). *Women making constitutions: New politics and comparative perspectives*. Berlin: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403944085>.
- Efrati, N. (2019). Renegotiating Rights: Women and Constitution-Making in Post-Saddam Iraq. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 153-189). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.004>.
- Esquembre, M. (2017). Las mujeres ante el cambio constitucional. Algunos apuntes desde una perspectiva feminista para una «reforma constituyente» de la Constitución española. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º extraordinario 5, 75-92.
- Freixes Sanjuán, T. y Sevilla Merino, J. (2005). *Género, constitución y estatutos de autonomía*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Frevert, U. (1989). *Women in German History from Bourgeois Emancipation to Sexual Liberation*. Oxford; Hamburg; New York: Berg.

- Gómez Fernández, I. (2017). Una constituyente feminista: ¿cómo reformar la Constitución con perspectiva de género? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º extraordinario 5, 75-92.
- Hart, V. (2003). Special Report: Democratic Constitution Making. *United States Institute of Peace*, 107. Disponible en: <https://bit.ly/2O54WDM>.
- Kabira, W. M. (2015). Women's Experience as Sources of Public and Legitimate Knowledge: Constitution Making in Kenya. Pathways to African Feminism and Development. *Journal of African Women's Studies*, 1 (1), 7-25.
- Kamal, H. (2015). Inserting women's rights in the Egyptian constitution: personal reflections. *Journal for Cultural Research*, 19 (2), 150-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14797585.2014.982919>.
- Kardimagar, S. (2019). *Women's participation in peace building and constitution making in Somalia*. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 190-233). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.005>.
- Karpowitz, C. F., Raphael, C. y Hammond IV, A. S. (2009). Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. *Politics and Society*, 37 (4), 576-615. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329209349226>.
- Karpowitz, C. F., Mendelberg, T. y Shaker, L. (2012). Gender inequality in deliberative participation. *American Political Science Review*, 106 (3), 533-547. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000329>.
- Katz, E. (2012). Women's Involvement in International Constitution-Making. En B. Baines, D. Barak-Erez y T. Kahana (comps.). *Feminist Constitutionalism: Global Perspectives* (pp. 204-221). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511980442.016>.
- Krook, M. L. (2009). Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195375671.001.0001>.
- Kymlicka, W. y Rubio-Marín, R. (comps.). (2018). *Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards a New Synthesis*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198829621.001.0001>.
- Landemore, H. (2020). When Public Participation Matters: the 2010-2013 Icelandic Constitutional Process. *International Journal of Constitutional Law* (forthcoming).
- Lemaitre, J. (2019). *Feminist Legalism: Colombian Constitution-making in the 1990s*. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 234-269). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.006>.
- Lépinard, E. y Rubio-Marín, R. (comps.). (2018). *Transforming gender citizenship: the irresistible rise of gender quotas in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108636797>.
- Morgan, M. (1990). Founding Mothers: Women's Voices and Stories in the 1987 Nicaraguan Constitution. *Boston University Law Review*, 70 (1), 1-107.
- Morsy, M. (2014). Egyptian women and the 25th January Revolution: Presence and absence. *The Journal of North African Studies*, 19 (2), 211-229. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629387.2013.858035>.

- Murphy, R. (2003). Constitutional rights discourse: Canadian and South African feminist engagements. En A. Dobrowolsky y V. Hart (comps.). *Women making constitutions: New politics and comparative perspectives* (pp. 20-35). Berlin: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781403944085\\_2](https://doi.org/10.1057/9781403944085_2).
- Murray, C. y Wittke, C. (2017). International institutions, constitution-making and gender. En H. Irving (comp.). *Constitutions and Gender* (pp. 107-132). United Kingdom: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00010>.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- (1988). *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Pezzini, B. (2007). Donne e Costituzione: Le Radici ed il Cammino. *Studie e Ricerche di Storia Contemporanea*, 163-187.
- Palacios Jaramillo, P. (2008). Los derechos de las mujeres en la nueva constitución. *Institut de Recherche pour le Développement*. Disponible en: <https://bit.ly/2uwPCsG>.
- Pitanguy, J. (2009). As Mulheres e a Constituição de 1988. En Comissão de Legislação Participativa. *Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular*.
- Rousseau, S. (2011). Indigenous and feminist movements at the Constituent Assembly in Bolivia. Locating the representation of indigenous women. *Latin American Research Review*, 46 (2), 5-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0020>.
- Rubio-Marín, R. (2014). The Achievement of Female Suffrage in Europe: On Women's Citizenship. *International Journal of Constitutional Law: ICON*, 12 (1), 4-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mot067>.
- y Rodríguez Ruiz, B. (2007). De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado moderno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, 115-159.
- y Rodríguez Ruiz, B. (2008). The Gender of Representation: On Democracy, Equality and Parity. *International Journal of Constitutional Law*, 6 (2), 287-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mon007>.
- y Rodríguez Ruiz, B. (2009). Constitutional Justifications for Parity Democracy. *Alabama Law Review*, 60 (5), 1167-1190
- Sevilla Merino, J. (comp) (2006). *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*. Madrid: Cortes Generales; Ministerio de la Presidencia.
- Suteu, S. (2017). Women and Participatory Constitution-making. En H. Irving (comp.). *Constitutions and Gender* (pp. 19-46). Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00007>.
- y Draji, I. (2015). *ABC for a Gender Sensitive Constitution: Handbook for Engendering Constitution-making*. Euromed Feminist Initiative IFE-EFI.
- Tadros, M. (2019). Egypt's Tale of Two Constitutions: Diverging Gendered Processes and Outcomes. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 315-330). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.008>.
- Tamaru, N. y O'Reilly, M. (2018). *How Women Influence Constitution Making After Conflict and Unrest*. Washington D. C.: Inclusive Security. Disponible en: <https://bit.ly/30UUEvb>.
- Ventura Franch, A. (1999). *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Instituto de la Mujer.

- Verucci, F. (1991). Women and the New Brazilian Constitution. *Feminist Studies*, 17 (3), 551-580. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3178290>.
- Voigt, S. (2004). The Consequences of Popular Participation in Constitutional Choice. Towards a Comparative Analysis. En A. Aaken, C. List y C. Luetge (comps.). *Deliberation and Decision: Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy* (pp. 199-229). London: Routledge.
- Wallis, J. (2014). Crowdsourcing Constitutions: The Importance of Public Participation in Constitution-Making. *Insights on Law and Society*, 15 (3).
- Wolin, S. S. (2016). *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought-Expanded Edition*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc77k44>.