



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

Incorporación de las Perspectivas de Género en las Operaciones Internacionales

Manual de entrenamiento comentado

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

**INCORPORACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE
GÉNERO EN LAS OPERACIONES
INTERNACIONALES**

MANUAL DE ENTRENAMIENTO COMENTADO

Preparado por
Expertos Civiles y Militares Internacionales
Convocados por el IIHL

Editora

Gabriella Venturini



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

Publicado en 2019 por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Villa Ormond, C.so Cavallotti 113, 18038 Sanremo, Italia

© INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW 2019

ISBN 978-88-944935-5-9



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Instituto ni comprometen al Instituto.

Esta publicación ha sido posible gracias a una contribución del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia.

Diseño gráfico y diseño de cubierta, maqueta e impresión: MBE - MAIL BOXES ETC 205 Sanremo, Italia, por el Instituto de Derecho Humanitario.

Impreso en Sanremo, Italia.

En el marco de un proyecto para mejorar la capacitación sobre la mujer, la paz y la seguridad, a tenor del “Terzo Piano d’Azione Nazionale Italiano 2016-2019” en concordancia con la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325 (2000)

**Financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Internacional de Italia**

Director del Proyecto

Prof Fausto Pocar, Presidente
International Institute of Humanitarian Law

Coordinadora del Proyecto

Prof Gabriella Venturini, Profesora emérita de la Universidad de Milán

Consejo Consultivo

Sra Breda Bunič, Asesora Superior, Cuartel General de la OTAN en Bruselas

Cnel Gilles Castel, Vicedirector del Departamento Militar, Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIHL) (2019)

Cap Vincenza Chiacchierini, Asesora en materia de género y protección de la infancia, Centro de Excelencia de las Unidades Policiales de Estabilidad (CoESPU) (2018)

Cnel Nathalie Durhin, Jefa de la Oficina Jurídica, Inspectoría General de la Fuerza Aérea Francesa (2018)

Sra Aïssatou Fall, Consultora/Experta en Conflictos, Género, Paz y Seguridad

Cnel John Hardy, Director del Departamento Militar, IIHL (2018)

Sra Vanessa Murphy, Asesora Jurídica, Comité Internacional de la Cruz Roja

Prof Sandesh Sivakumaran, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Nottingham

Equipo de Redacción

Cap Marie Barron, Asesora Jurídica, Comando Aéreo de la OTAN en Ramstein

Cnel Dr Godard Busingye, LLD, Jefe Adjunto del Servicio Jurídico de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda

Cap Vincenza Chiacchierini, Asesora en materia de género y protección de la infancia, Centro de Excelencia de las Unidades Policiales de Estabilidad (CoESPU) (2018)

Dr Federica Favuzza, PhD, Post-doctoranda en Derecho Internacional, Universidad de Milán

Prof Antonello Tancredi, Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Niza Sophia Antipolis

Editora

Prof Gabriella Venturini, Profesora Emérita, Universidad de Milán

Prólogo

El Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIHL) con sede en Sanremo goza de gran prestigio en todo el mundo por los manuales militares comentados que ha producido y contribuido a producir en los últimos veinticinco años, con miras a proporcionar instrumentos adecuados para la formación de los militares y los funcionarios públicos en materia de Derecho Internacional Humanitario, así como para difundir sus principios entre los agentes no estatales y el público en general. El primero de estos manuales, el *Manual de Sanremo sobre el Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados en la Mar* (1994), sigue siendo el manual más consultado en las academias militares navales de todo el mundo y constituye una obra de referencia esencial; fue seguido por el *Manual sobre el Derecho de los Conflictos Armados No Internacionales* (2006), el *Manual de Sanremo sobre las Reglas de Empeñamiento (ROEs)* (2009) y, más recientemente, por el *Manual Militar sobre la Protección de los Bienes Culturales* (2016), publicado por la UNESCO y el IIHL, ya traducido a varios idiomas.

Un cuarto de siglo después de la publicación del primero de los manuales mencionados, es ahora un placer especial y un particular honor para mí presentar al público interesado un nuevo manual, sobre la *Integración de las Perspectivas de Género en las Operaciones Internacionales. Un Manual de Capacitación Comentado*, que es el resultado de un Proyecto sobre “Mejora de la capacitación sobre mujeres, paz y seguridad (WPS)”, implementado en el marco del Tercer Plan de Acción de Italia de acuerdo con la UNSCR 1325 (2000), 2016-2019, financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia.

La idea de este *Manual de Capacitación* surgió en 2017 al elaborar el programa de la tradicional Mesa Redonda del Instituto sobre las proyecciones del IHL, cuarenta años después de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra. Con miras a identificar aspectos que conllevasen la necesidad de una interpretación e implementación progresivas de los Protocolos, ese programa destacó, entre otras cosas, las cuestiones de violencia de género en los conflictos armados y la integración de una perspectiva de género en el IHL. Se observó, por una parte, “que la violencia de género, si bien seguía prevaleciendo en muchos conflictos armados, no parecía estar ampliamente tratada en los módulos tradicionales de capacitación en Derecho Internacional Humanitario para las fuerzas armadas y podría, por lo tanto, ser una señal de que la cuestión no había sido asumida como un tema principal del IHL” y, por otra parte, de que “las desigualdades estructurales y los estereotipos de género en la sociedad pueden entrañar la aplicación de las normas del IHL de una manera intrínsecamente discriminatoria, pudiendo hacer necesario aclarar o seguir desarrollando la normativa para hacer frente a esos efectos. De ahí que surgiera inevitablemente el problema de la

integración de una perspectiva de género en el Derecho Internacional Humanitario, en particular a nivel de su aplicación¹.

Estas consideraciones y el debate que siguió a la Mesa Redonda² dieron lugar a la aprobación de un proyecto que previó la preparación de este *Manual de Capacitación*, centrado en la integración de una perspectiva de género en las operaciones internacionales, como instrumento destinado a mejorar la formación en cuestiones relacionadas con WPS y a prestar apoyo a la elaboración de módulos de formación sobre WPS, IHL y Derechos Humanos, incluidos los códigos de conducta y la concienciación cultural, mediante la organización en Sanremo de tres talleres piloto en 2018 y una reunión de expertos en 2019. Mientras que la responsabilidad general del proyecto fue asumida por mí como Presidente del IIHL, la tarea para su implementación fue asumida, como Directora del Proyecto, por la profesora Gabriella Venturini, emérita en la Universidad de Milán, con la asistencia de un Consejo Consultivo integrado por expertos en esta materia y, en una etapa posterior, de un Equipo de Redacción, que redactó las reglas y sus comentarios bajo la supervisión del propio Consejo Consultivo.

Los tres talleres piloto se llevaron a cabo en tres períodos: entre el 12 al 16 de marzo, el 23 al 25 de mayo y el 8 al 12 de octubre de 2018. De acuerdo con el programa desarrollado por el Consejo Consultivo, los talleres consideraron los campos donde la diversidad y el género son relevantes, permitiendo a los participantes realizar un análisis adecuado de género y abordar las cuestiones que de él derivan en las diferentes etapas de una operación internacional. Se centraron en la definición de la naturaleza y los elementos de la violencia sexual y en el empoderamiento de los participantes para hacer frente a las situaciones de explotación y abuso sexuales en las operaciones internacionales, así como en la sensibilización sobre las consecuencias jurídicas de la violencia sexual mediante una referencia a casos seleccionados de los Tribunales Penales *ad hoc* y de la Corte Penal Internacional. Los talleres se concentraron además en comprender cómo el género y la diversidad impactan en la condición de las personas privadas o restringidas de su libertad, incluso en los centros de detención, y se compenetraron en los factores de vulnerabilidad que afectan la protección de la vida y la seguridad de las personas detenidas. También se examinó el papel del género en relación con los actos de terrorismo y la trata de personas, y se puso de relieve el papel de las mujeres como víctimas, facilitadoras y perpetradoras, pero también como agentes para prevenir y combatir el extremismo violento. Asistieron a los talleres unos 70

¹ Fausto Pocar, Comentarios de apertura en “*The Additional Protocols 40 Years Later: New Conflicts, New Actors, New Perspectives*”, 40ª Mesa Redonda sobre Cuestiones Actuales de DIH (F. Pocar y G.L. Beruto eds), p. 17 (2018).

² Ver particularmente las contribuciones de Sandesh Sivakumaran, Patricia Sellers Viseur, Nathalie Durhin, Cynthia Petrih, Gabriella Venturini, Giuseppe Morabito, and Lotta Ekvall, in *The Additional Protocols 40 Years Later*, supra fn 1, p. 109, 116, 137, 215, 227, 233, respectivamente.

participantes (hombres y mujeres, militares, policías y civiles) de países europeos y africanos, con conocimientos y experiencias diferentes. Los debates fueron guiados por destacados expertos bajo las reglas de la “*Chatham house*”, y todas las sesiones se complementaron con estudios de casos, enseñanza interactiva y simulaciones basadas en ejemplos específicos. Los participantes participaron activamente y contribuyeron de manera útil al desarrollo del proyecto.

Dos temas requirieron debates adicionales: violencia sexual relacionada con el conflicto y explotación y abuso sexual. Fueron discutidos en una reunión de expertos del 20 al 22 de mayo de 2019, donde los desafíos y logros fueron investigados más a fondo por un grupo seleccionado de 20 especialistas.

El material y la experiencia reunidos a través de estos talleres piloto y la reunión final fueron examinados por el Consejo Consultivo, que adoptó las instrucciones apropiadas para la redacción del texto de las reglas que se recomendarían para una capacitación efectiva y adecuada en miras a integrar una perspectiva de género en las operaciones internacionales, así como de sus respectivos comentarios. El Equipo de Redacción prosiguió su labor en constante cooperación con el Consejo Consultivo y se celebraron varias reuniones conjuntas para examinar los progresos realizados en la preparación del Manual, bajo la orientación competente de la profesora Venturini. Una reunión final del Consejo Consultivo en julio de 2019 dio término a la elaboración del Manual de Capacitación, que ahora el IIHL pone a disposición de todos aquellos que realizan o participan en operaciones internacionales, ya sean categorizadas como misiones militares, civiles o policiales, con la esperanza que la capacitación que recomienda pueda contribuir a resolver los problemas que han surgido hasta ahora, en ausencia de una perspectiva de género en la planificación y la implementación de esas operaciones.

Para concluir este prólogo, deseo expresar, en nombre del Instituto, mi sincero agradecimiento a todos los que han contribuido, con diferentes tareas y funciones, a la realización de este trabajo, tanto como conferencistas, expertos y participantes en los talleres, y como miembros del Consejo Consultivo y del Equipo de Redacción. Su compromiso profesional, así como el apoyo de las instituciones que representan, merecen nuestro profundo agradecimiento. Un reconocimiento especial a la Dirección General de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Italia por su apoyo a la financiación del proyecto.

Sanremo, 5 de agosto de 2019

Fausto Pocar
Presidente del Instituto Internacional de Derecho Humanitario

Nota del traductor

Traducción: Prof. Roberto Augusto Moreno, Director Área académica D.I.H. español-portugués I.I.H.L.

Revisión: Tcnl Mario Lanz Raggio, Vicedirector de los Cursos en español-portugués I.I.H.L.

Con la finalidad de evitar confusiones y facilitar la eventual búsqueda de mayor información, los acrónimos se han mantenido en su versión original en inglés. En relación con las citas electrónicas que se efectúan respecto a documentos de diferentes organismos e instituciones se ha tratado de identificar las respectivas versiones oficiales en lengua española y se ha hecho referencia a ellas. Cuando se emplea el término “combatiente” no se hace en el sentido técnico jurídico de la palabra, como persona que tiene derecho a participar en las hostilidades y a la que, consecuentemente, le corresponde el estatuto de prisionero de guerra, sino que se emplea en sentido común, como persona que, de hecho, participa en la acción militar, independientemente de la legitimidad para hacerlo.

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----------|
| Prólogo | v |
| Nota del traductor | ix |
| Abreviaturas | xv |
| Capítulo 1 INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1 Propósito y alcance del Manual | |
| 1.2 Definiciones | |
| 1.3 Fuentes legales | |
| 1.4 El rol de los comandantes | |
| Capítulo 2 PERSPECTIVA DE GÉNERO (‘GENDER MAINSTREAMING’) | 15 |
| 2.1 Definiciones | |
| 2.1.1 Sexo y género | |
| 2.1.2 Roles de género | |
| 2.1.3 Perspectiva de género (‘gender mainstreaming’) | |
| 2.1.4 Análisis de género | |
| 2.1.5 Igualdad de género | |
| 2.2 Pautas | |
| 2.2.1 Beneficios de la incorporación de la perspectiva de género | |
| 2.2.2 Capacitación de capacitadores | |
| 2.2.3 Responsabilidad de incorporar la perspectiva de género | |
| 2.2.4 Roles de los Asesores de Género | |
| Capítulo 3: EXPLOTACIÓN Y ABUSO SEXUAL | 27 |
| 3.1 Definiciones | |
| 3.1.1 Explotación sexual | |
| 3.1.2 Abuso sexual | |
| 3.1.3 Explotación y Abuso Sexual (SEA) | |
| 3.1.4 Conceptos y términos relacionados | |
| 3.2 Pautas | |
| 3.2.1 Análisis de género | |
| 3.2.2 Factores de género que contribuyen al riesgo de SEA | |
| 3.2.3 Medidas de prevención | |
| 3.2.4 Mecanismos de información e investigación | |
| 3.2.5 Responsabilidad penal por SEA | |
| 3.2.6 Compensación para víctimas de SEA | |

Capítulo 4 VIOLENCIA SEXUAL RELACIONADA CON LOS CONFLICTOS 51

- 4.1 Definiciones
 - 4.1.1 Violencia sexual
 - 4.1.2 Violencia de género
 - 4.1.3 Violencia sexual relacionada con el conflicto
 - 4.1.4 Normativa aplicable
- 4.2 Pautas
 - 4.2.1 Análisis de género
 - 4.2.2 Prevención y respuesta a la CRSV
 - 4.2.3 Asistencia y socorro a las víctimas
 - 4.2.4 Responsabilidad por los delitos de violencia sexual
 - 4.2.5 Vías de enjuiciamiento

Capítulo 5 TRATA DE SERES HUMANOS 71

- 5.1 Definiciones
 - 5.1.1 Trata de seres humanos
 - 5.1.2 Convención de la UNTOC y Protocolo de Palermo
 - 5.1.3 Elementos constitutivos del THB
 - 5.1.4 Tráfico de migrantes
- 5.2 Pautas
 - 5.2.1 Análisis de género
 - 5.2.2 Actos, medios y propósitos
 - 5.2.3 THB y tráfico de migrantes
 - 5.2.4 THB y terrorismo
 - 5.2.5 THB y operaciones internacionales
 - 5.2.6 Mecanismos de cooperación internacional

Capítulo 6 TERRORISMO 89

- 6.1 Definiciones
 - 6.1.1 Convenciones internacionales
 - 6.1.2 Características comunes de los actos terroristas
 - 6.1.3 Derecho Internacional Humanitario
 - 6.1.4 Derecho Penal Internacional
- 6.2 Pautas
 - 6.2.1 Análisis de género
 - 6.2.2 Propaganda y reclutamiento
 - 6.2.3 Las mujeres como sujetos activos de la lucha armada
 - 6.2.4 Políticas y estrategias de prevención
 - 6.2.5 Agencia de la mujer

Capítulo 7 DETENCIÓN **101**

7.1 Definiciones

7.1.1 Detención

7.1.2 Derecho Internacional de los Derechos Humanos

7.1.3 Conflictos armados internacionales

7.1.4 Conflictos armados no internacionales

7.2 Pautas

7.2.1 Análisis de género

7.2.2 Obligaciones jurídicas y normas pertinentes

7.2.3 Prevención y represión de los actos de violencia de género

7.2.4 Liberación, repatriación, retorno y traslado de detenidos

7.2.5 Cuestiones de responsabilidad

Capítulo 8: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ **119**

8.1 Definiciones

8.1.1 Procesos de paz

8.1.2 Prevención de conflictos

8.1.3 Resolución de conflictos

8.1.4 Construcción de la paz

8.1.5 Reconstrucción después del conflicto

8.2 Pautas

8.2.1 Análisis de género

8.2.2 Participación de las mujeres en las negociaciones de paz

8.2.3 Ámbito de actuación de la mujer en el papel de mediadora

8.2.4 Marcos normativos y estrategias

ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| CRSV | Conflict-Related Sexual Violence |
| DPKO | Department of Peacekeeping Operations |
| EAPC | Euro-Atlantic Partnership Council |
| ECHR | European Convention on Human Rights |
| ECOWAS | Economic Community of West African States |
| EU | European Union |
| FARC | Revolutionary Armed Forces of Colombia |
| FAS | Femmes Africa Solidarité |
| FemWise | Network of African Women in Conflict Prevention and Mediation |
| FRAGO | Fragmentary Orders |
| GCs | Geneva Conventions of 12 August 1949 |
| GENAD | Gender Adviser, or Advisor |
| GFP | Gender Focal Point |
| GNWP | Global Network of Women Peacebuilders |
| HRC | Human Rights Committee |
| IAC | International Armed Conflict |
| ICAT | Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons |
| ICC | International Criminal Court |
| ICCPR | International Covenant on Civil and Political Rights |
| ICESCR | International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights |
| ICJ | International Court of Justice |
| ICRC | International Committee of the Red Cross |
| ICTR | International Criminal Tribunal for Rwanda |
| ICTY | International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia |
| IDPs | Internally Displaced Persons |
| IHL | International Humanitarian Law |
| IHRL | International Human Rights Law |
| ILO | International Labour Organization |
| INTERPOL | International Criminal Police Organization |
| IOM | International Organization for Migration |
| LEGAD | Legal Adviser, or Advisor |
| LGBT | Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender |
| MARA | Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements |
| MWMN | Mediterranean Women Mediators Network |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NIAC | Non-International Armed Conflict |
| NRMs | National Referral Mechanisms |
| NWM | Nordic Women Mediators |

| | |
|----------|--|
| OSAGI | Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women |
| OPORD | Operations Order |
| OSCE | Organization for Security and Co-operation in Europe |
| PCC | Police Contributing Country |
| PMESII | Political, Military, Economic, Social, Information, Infrastructure |
| PoW | Prisoner(s) of War |
| ROE | Rules of Engagement |
| RPJ | Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty |
| SEA | Sexual Exploitation and Abuse |
| SGBV | Sexual and Gender-Based Violence |
| SOFA | Status of Forces Agreement |
| SOPs | Standard Operating Procedures |
| TCC | Troops Contributing Country |
| THB | Trafficking in Human Beings |
| UN | United Nations |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| UNSC | United Nations Security Council |
| UNSG | United Nations Secretary-General |
| UNSCR | United Nations Security Council Resolution |
| UNTOC | United Nations Convention against Transnational Organized Crime |
| UN Women | United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women |
| WMC | Women Mediators across the Commonwealth |
| WPS | Women, Peace and Security |

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1 Propósito y alcance del Manual

El objetivo de este Manual es proporcionar una herramienta práctica para facilitar la incorporación de la perspectiva de género en la capacitación de militares, policías y civiles que participan o participarán en operaciones internacionales. Este propósito surge de la convicción de que la perspectiva de género funciona como una lente a través de la cual puede comprenderse adecuadamente la distinta situación de las personas que se encuentran sobre el terreno durante el desarrollo de una Misión, lo que permite ofrecerles una protección más efectiva. Todo aquel que tenga en cuenta una perspectiva de género es consciente de que cualquier acción que se planifique o ejecute habrá de afectar de modo diferente a hombres, mujeres, niños y niñas, lo que le dará la oportunidad de adaptar su actuación con arreglo a dicha previsión.

En este contexto, las definiciones y orientaciones que figuran en el Manual no se originan en ningún contexto nacional, regional o internacional específico, o entorno cultural y político, ni tienen la intención de reflejar la política de ciertos Estados u organizaciones. Se han desarrollado para promover los objetivos de derechos humanos y en interés de la dignidad humana de las personas y están destinadas a expresar valores compartidos universalmente. No obstante, en caso necesario, se hará referencia tanto a normas internacionales como nacionales en los casos de estudio y/o cuando constituyan ejemplos de buenas prácticas.

Los temas incluidos en el Manual abarcan los **aspectos más relevantes en los que se aprecia que las cuestiones de género interfieren en mayor medida en las operaciones internacionales**. Dichas materias han sido objeto de una enseñanza y aprendizaje intensivos en tres talleres piloto celebrados en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIHL) en 2018, a los que asistieron oficiales de las Fuerzas Armadas de Italia y otros países de Europa y África. Aunque, idealmente, deberían considerarse como un todo, sin embargo, resulta posible abordar dichas cuestiones individualmente en función del tipo de operación, el área de despliegue, la apreciación de los capacitadores y los recursos de capacitación disponibles.

Además de explicar el propósito y el alcance del Manual, este **primer Capítulo** ofrece **definiciones básicas de los términos** que se utilizan de manera recurrente a lo largo del Manual, tales, como operaciones internacionales, personal de Misión, Estado emisor, Estado anfitrión, etc. (**ítem 1.2.**). De igual forma, se examinará brevemente la normativa aplicable a las operaciones internacionales en las diferentes situaciones en las

que se llevan a cabo, así como el *status* del personal de la Misión (**ítem 1.3.**). Finalmente, analizaremos el papel de los comandantes militares y, en general, de los superiores para garantizar que sus subordinados acepten e implementen adecuadamente las perspectivas de género (**ítem 1.4.**). En este sentido, no cabe duda que se debe ofrecer capacitación en materia de género a todo el personal involucrado en una operación internacional, teniendo siempre presente que aquellos que se encuentren en una posición de comando o de liderazgo tienen una responsabilidad especial a la hora de motivar a sus subordinados para que desarrollen una adecuada conciencia de género y sean capaces de actuar en consecuencia.

Los **Capítulos 2 a 8** tienen una estructura homogénea, cada uno dividido en dos Secciones. La primera Sección contiene un conjunto de “Definiciones” relativas a la materia del Capítulo así como, en su caso, las referencias a las disposiciones legales o reglamentarias aplicables. La segunda Sección contiene “Pautas” (directrices) dirigidas a los formadores, seguidas de uno o varios Comentarios. Las referencias y enlaces a documentos y bibliografía (que figuran en los recuadros) no tienen por objeto propiciar un enfoque académico, sino ayudar a los formadores a elaborar casos de estudio y ejercicios prácticos para complementar los diferentes tipos de capacitación.

Las Definiciones que se proponen, así como las Pautas generales sobre **la incorporación de la perspectiva de género** que figuran en la **Primera Sección del Capítulo 2** constituyen el punto de partida para una capacitación en materia de género. La idea subyacente es adoptar una perspectiva de género en todas las etapas de una operación internacional y por todos los actores involucrados: políticos, militares, policías y civiles. Las Definiciones recogen las elaboradas por las Naciones Unidas (UN) y los principales sistemas regionales, como la Unión Africana (AU), la Unión Europea (EU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO). En el contexto de una operación internacional, el análisis de género es de suma importancia en la medida en que ayuda a evaluar cuáles son las circunstancias de género que existen en la población local y a planificar acciones concretas para alcanzar los objetivos de la Misión. Un examen exhaustivo de las cuestiones de género que se presentan en una determinada situación constituye un requisito previo imprescindible para la incorporación efectiva de la perspectiva de género. Por esta razón, en cada Capítulo figura una Pauta sobre el análisis de género con relación al tema de que se trate.

La explotación y los abusos sexuales (SEA) y la violencia sexual relacionada con los conflictos (CRSV) son actualmente los retos más visibles a los que se enfrentan las operaciones internacionales. Estas cuestiones se tratan en los **Capítulos 3 y 4** del presente Manual. La SEA perpetrada por personal de una Misión representa un grave fracaso de la comunidad internacional en materia de protección y constituye un asunto de especial preocupación en miras a obtener el éxito de cualquier Misión. Los efectos de la CRSV cometida por cualquiera de las partes involucradas en un teatro de operaciones internacionales están ampliamente documentados y resulta

innegable que aumentan considerablemente el dolor y el sufrimiento de las víctimas de la guerra. Tanto la SEA como la CRSV deben considerarse como cuestiones de género, ya que afectan de manera diferente a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. Las Definiciones que figuran en los **Capítulos 3 y 4** explican la naturaleza de los actos de que se trata y por qué a menudo se utilizan términos diferentes para describir situaciones similares. En la **Segunda Sección** de ambos Capítulos se proporcionan Pautas y Comentarios sobre la capacitación en cuestiones de género para prevenir y combatir la SEA y la CRSV, incluidos el modo de ejecución, la responsabilidad individual y la compensación de las víctimas.

En la actualidad, **la trata de seres humanos (THB)** tiene lugar en todo el mundo y, en especial, en situaciones de conflicto armado y de post-conflicto. Los diferentes tipos de trata deben evaluarse desde una perspectiva de género que abarque, entre otros, el comercio de personas con fines de explotación sexual, principalmente de mujeres y niñas, o con fines de trabajo forzado, en particular de hombres y niños. En **el Capítulo 5**, la trata de personas se define de conformidad con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños del 25 de diciembre de 2003, por el que se completa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 15 de noviembre de 2000. Sin embargo, se trata de un fenómeno complejo y difícil que requiere de especiales aptitudes para ser apropiadamente identificado y erradicado. La **Segunda Sección del Capítulo** contiene Pautas y Comentarios sobre la capacitación en cuestiones de género con el objeto de prevenir la trata de personas y oponerse a ella en el teatro de operaciones internacionales.

Los actos de terrorismo constituyen una grave amenaza para las operaciones internacionales y obstaculizan seriamente el restablecimiento de la paz y la seguridad. La realidad contemporánea muestra cómo las prácticas sociales y la dinámica cultural afectan a los actos de terrorismo, en particular en lo que respecta al diferente rol de las mujeres como víctimas o reclutadoras, facilitadoras y perpetradoras. Si bien la dimensión de género es importante para determinar los riesgos y crear conciencia sobre la amenaza terrorista, el papel de las mujeres en la lucha contra el extremismo violento y su prevención también es muy importante. En ausencia de una definición universalmente compartida, **el Capítulo 6** evalúa las características comunes de los crímenes de terrorismo cubiertos por los tratados existentes, así como la prohibición de actos o amenazas de violencia destinados a aterrorizar a la población civil bajo el Derecho Internacional Humanitario (IHL). Las Pautas se centran en prevenir y combatir el terrorismo en el teatro donde se desarrolla una operación internacional, sobre la base de la dimensión de género de los hechos acontecidos.

Las situaciones de **detención** son cada vez más frecuentes en las operaciones internacionales. El género influye de manera significativa en las condiciones de detención de las personas privadas de libertad o cuya libertad está restringida. Tanto los hombres como las mujeres pueden ser objeto de violaciones a las normas

y estándares establecidos por el derecho nacional e internacional en materia de género. El **Capítulo 7** tiene por objeto promover la comprensión sobre la forma en que el género afecta a las condiciones de detención y concienciar sobre los riesgos derivados de los contextos sociales y legales, de los factores de tiempo, de las políticas y las prácticas en las operaciones internacionales.

El propósito de las operaciones internacionales de hoy no es solo mantener o restablecer la paz y la seguridad, sino también facilitar los procesos de paz, apoyar la organización de elecciones políticas y promover los derechos humanos. La incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales no será eficaz si no se **refuerza el papel de la mujer** en la prevención, solución y gestión de conflictos y en situaciones de post-conflicto. Sobre la base del empoderamiento de la mujer, en el **Capítulo 8** se presentan las Pautas y Comentarios pertinentes en materia de capacitación, incluidos estudios de casos procedentes de diferentes partes del mundo.

1.2 Definiciones

i. En términos generales, el concepto de **operación internacional** se refiere a un conjunto de actividades -que responden al ejercicio de una autoridad internacional- que son llevadas a cabo en el extranjero por uno o más sujetos de derecho internacional (generalmente por los Estados, solos o en cooperación con una organización internacional y/o bajo los auspicios de esta). Este concepto es lo suficientemente amplio para abarcar un número de operaciones que difieren entre sí tanto en lo relativo a su naturaleza como respecto al objetivo perseguido.

Las operaciones internacionales pueden clasificarse en tres categorías: militares, civiles o policiales.

- a. Las operaciones internacionales son de carácter *militar* cuando implican mayoritariamente el despliegue de personal y equipo militar. Pueden diferenciarse en función del objetivo perseguido, a saber, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, la imposición de la paz, las operaciones militares coercitivas (v.g., sin el consentimiento del Estado anfitrión) y las operaciones realizadas a petición del Estado en el que tengan lugar. En los últimos años también se han llegado a enviar fuerzas militares al extranjero como parte de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre.

Las operaciones militares también pueden caracterizarse en función de los sujetos de que se trate. En algunos casos, un solo Estado o una coalición de Estados actúa fuera del marco de una organización internacional, como en el caso de la “intervención por invitación” en un conflicto armado no internacional (véase, v.g., la intervención francesa en Mali, o la intervención encabezada por Arabia Saudí en Yemen). Por otra parte, en las operaciones

militares pueden participar igualmente organizaciones internacionales. Desde este punto de vista, los Estados o las organizaciones internacionales y regionales pueden llevar a cabo una operación militar (la AU, la NATO, la EU, la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, etc.), con autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSC). En este caso, la participación de la UN es más bien limitada, ya que el mando y control operativo de la Misión normalmente está en manos de los Estados autorizados o de la organización regional. Sin embargo, en muchos otros casos, que entran en la categoría de operaciones internacionales de respuesta a las crisis, la situación puede ser diferente: v.g., en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz (a saber, misiones basadas en el consentimiento con el fin de mantener o preservar la paz sin uso de la fuerza o con un uso mínimo, ya sea por parte de la UN o de una organización regional internacional) en los que la cadena de mando y control corresponde en su totalidad a la organización de que se trate.

- b. Las operaciones internacionales de carácter civil son, en principio, las que no emplean personal militar. Sin embargo, el principal criterio para identificar dichas operaciones es el objetivo perseguido por la operación en cuestión: puede ir desde el desarrollo de capacidades humanas hasta el apoyo a largo plazo para establecer un sistema basado en el imperio de la ley, el socorro humanitario, la creación de instituciones o la asistencia técnica, etc. Un ejemplo ilustrativo de las operaciones internacionales civiles son las que se encargan de la administración de territorios por la UN. En tales casos, la presencia civil internacional, normalmente integrada por personal de la propia Organización o por voluntarios, desempeña una serie de funciones definidas, a veces en detalle, en el mandato en el que se aprueba la operación. Para citar un ejemplo, la UNMIK (Misión de la UN en Kosovo) establecida por la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR) 1244/1999, desempeña diferentes tareas, como el apoyo al fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho en Kosovo, o el seguimiento y análisis de los acontecimientos políticos que puedan afectar a la estabilidad de la región. En el mismo sentido, cabe recordar la Misión de la EULEX en Kosovo, llevada a cabo por la UE de conformidad con el mismo marco normativo (RCSNU 1244/1999): el mandato general de esta Misión consistía en ayudar a las autoridades del Estado anfitrión a establecer instituciones de derecho sostenibles e independientes. Cabe señalar que esta operación aplica cuidadosamente una perspectiva de género y normas de incorporación de la perspectiva de género a todas sus actividades, tanto dentro de la Misión como en colaboración con las instituciones del Estado anfitrión.
- c. En el marco de una operación de mantenimiento de la paz, es bastante común que la organización internacional de que se trate despliegue también

una Misión de policía, que normalmente presta apoyo operacional a las contrapartes del Estado anfitrión, como la protección ordinaria de los civiles y la prevención de delitos comunes. En los últimos años, este tipo de operaciones han dado origen a numerosas investigaciones de delitos relacionados con la violencia sexual y de género. Las operaciones policiales también tienen por objeto ayudar a los Estados de acogida a reformar y desarrollar sus propios servicios de policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Más allá de los casos de operaciones militares coercitivas, parece seguro concluir que en la actualidad las operaciones internacionales de carácter militar, civil o policial se despliegan principalmente sobre la base de mandatos complejos, que incluyen la protección de los civiles, el apoyo a las autoridades nacionales en la reconstrucción de una nación después de largos períodos de conflicto, brindar seguridad y orden público a las poblaciones de acogida, y colaborar en el restablecimiento de los servicios esenciales y del imperio del Estado de Derecho. Se caracterizan por la presencia de diferentes agentes, procedentes -entre otros- de los países que aportan contingentes, de los Estados anfitriones, de organizaciones intergubernamentales, de organizaciones no gubernamentales (NGO), todo lo cual impone la necesidad de una fuerte coordinación en sus acciones para hacer el mejor uso posible de los instrumentos políticos, civiles y militares.

ii. La dependencia del personal desplegado en las operaciones internacionales varía según el tipo de Misión y el mandato. En el caso de una operación militar dirigida por un Estado o una coalición de Estados, ya sea autorizada por el UNSC o no, los miembros de la Misión actúan únicamente como órganos del Estado al que pertenecen.

a. Para el personal militar de las Operaciones Internacionales de Respuesta a las Crisis, la situación es ligeramente diferente: dado que las organizaciones internacionales no tienen sus propios ejércitos, los componentes militares de estas operaciones son contingentes nacionales que, a través de un acuerdo ad hoc, se ponen a disposición de la pertinente organización internacional, por parte de su respectivo Estado de origen. En las operaciones de paz establecidas por el UNSC, la gestión de la Misión está a cargo de una división especial de la Secretaría de las Naciones Unidas, es decir, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), encabezado por un Subsecretario General. La cadena de mando de cualquier operación específica, a saber, el Comandante en Jefe, el Comandante Operativo, el Representante Personal del Secretario General y todo el personal, es parte del DPKO. En particular, el Comandante Operativo tiene pleno mando y autoridad sobre la Fuerza y es responsable del desempeño de todas las funciones que le asigne la UN, así como para el despliegue y la

asignación de las tropas integrantes de la Fuerza puesta bajo sus órdenes. La Fuerza se considera un órgano subsidiario de la organización. Sin embargo, por debajo del nivel de mando operacional, los componentes militares de una operación de paz siguen siendo contingentes nacionales, es decir, órganos militares de su respectivo Estado de origen. Esta situación, descrita por algunos estudiosos como “una doble condición orgánica”, implica la necesidad de repartir responsabilidades entre la UN y el Estado de origen de un contingente.

- b. En el contexto de una operación internacional, el régimen del personal civil puede ser bastante heterogéneo. En función de la situación, es posible diferenciar a los civiles que prestan servicios como personal internacional, es decir, como funcionarios de la organización internacional de que se trate, o como personal nacional del país anfitrión, pero también a los que actúan como voluntarios, consultores o contratistas. A este respecto, cabe señalar que, con miras a lograr la igualdad de género, las organizaciones internacionales están prestando cada vez mayor atención a la contratación de personal femenino. Dentro de la UN, por ejemplo, la idea principal es que el aumento del número de mujeres desplegadas en el marco de las operaciones de paz alentará a las mujeres de los Estados de acogida a participar en él, incluyendo los procesos de consolidación de la paz. La UNSCR 1325/2000 sobre *la Mujer, la Paz y la Seguridad* debe leerse en este mismo contexto. Dicha Resolución aborda el impacto desproporcionado de los conflictos armados en las mujeres y reconoce las contribuciones, usualmente infravaloradas, que el personal femenino hace a la prevención de conflictos, al mantenimiento de la paz, a la resolución de conflictos y a la consolidación de la paz.

iii. El término **Estado remitente o de origen** se refiere al Estado de procedencia del personal de las fuerzas armadas desplegado en el extranjero para cumplir con los deberes oficiales. En algunos casos, el Estado remitente puede desplegar personal civil en la condición de expertos en misión, por ejemplo, en el campo de la justicia o del desarrollo económico.

El término **anfitrión o territorial** se refiere al Estado en cuyo territorio se despliegan operaciones internacionales. Normalmente, con excepción de los casos de imposición de la paz y/o medidas coercitivas, el consentimiento del Estado anfitrión es un requisito previo para el despliegue de la operación en su conjunto. En tales casos, el Estado remitente tiene el derecho de ejercer jurisdicción penal y disciplinaria exclusiva sobre su propio personal. Por ejemplo, el SOFA Modelo de la UN de 1990 establece en el párrafo 47 que los miembros militares de una operación de paz de la UN están sujetos a la jurisdicción exclusiva de sus respectivos Estados con respecto a cualquier delito que puedan haber cometido en el Estado anfitrión.

En la última década, se ha informado de muchas acusaciones de SEA (véase el **Capítulo 3** de este Manual) por parte del personal de mantenimiento de la paz de la UN y de otras fuerzas no pertenecientes a esta, incluido personal militar, civil y policial. En vista de esta situación, el UNSC señaló, en su Resolución 2272/2016, ‘la responsabilidad primaria de los países que aportan contingentes de investigar las denuncias de explotación y abusos sexuales por parte de su personal, así como de los países que aportan fuerzas de policía a que rindan cuentas, incluso mediante el enjuiciamiento, cuando proceda, de su personal por actos de explotación y abuso sexuales’. Sin embargo, el principal problema de la jurisdicción penal exclusiva es que los miembros de los contingentes nacionales a menudo no son enjuiciados por los delitos (presuntamente) cometidos en el ejercicio de sus funciones en el Estado anfitrión. Además, no todos los Estados remitentes pueden ejercer jurisdicción extraterritorial sobre los actos cometidos por sus soldados en el extranjero. Cabe señalar que privar al Estado receptor o del territorio de la jurisdicción penal da lugar, como consecuencia directa, a la falta de acceso a la justicia para las víctimas y, por consiguiente, a un sistema que hace posible que ciertas violaciones a los derechos humanos queden sin resolver.

Por consiguiente, el concepto de responsabilidad penal puede resultar un instrumento vacío. Por ello, tanto en la doctrina jurídica como en la práctica de las operaciones internacionales, el concepto de **rendición de cuentas**, en contraposición con el de **responsabilidad**, se ha invocado con frecuencia como instrumento adecuado para tratar los casos de abusos cometidos por miembros de operaciones internacionales. Por supuesto, la rendición de cuentas es un término amplio que implica la evaluación del comportamiento de un agente en relación con determinadas normas jurídicas derivadas de una variedad de fuentes formales: la responsabilidad, y *a fortiori* la responsabilidad penal, es solo una forma especial de rendición de cuentas. En este contexto, se ha sugerido que las organizaciones internacionales, en particular la UN, deberían crear un sistema de listas negras para identificar claramente a los países que sistemáticamente eluden enjuiciar a sus soldados por presuntos abusos. La aplicación de mecanismos de rendición de cuentas y no de responsabilidad puede explicar, por ejemplo, la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSG) de repatriar una unidad militar o de policía de un contingente cuando existan pruebas fidedignas de explotación y abuso sexuales por esa unidad, antes de la incoación del procedimiento penal (y a veces sin ella).

Ver C. Ferstman, *International Organizations and the Fight for Accountability: the Remedies and Reparations Gap* (2017) p. 193 and K. Akonor, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement* (2017) pp. 59-66. Ver también S. Sheeran, L. Zegveld, M. Zwanenburg, E. Wilmshurst, *Peacekeeping and Accountability*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, International Law Programme Meeting Summary, 28 May 2014. Disponible

1.3 Fuentes legales

i. Las operaciones internacionales se rigen fundamentalmente por el Derecho Internacional, aunque también pueden ser aplicables el Derecho interno del Estado receptor y el del Estado de origen. Cabe destacar que en las operaciones internacionales se realizan actividades que, según las circunstancias, están reguladas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (IHRL) y/o el Derecho Internacional Humanitario. El IHRL abarca todas las libertades fundamentales, así como todos los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, sexo, religión, etc. La fuente de estas obligaciones se encuentra en los Tratados y en el Derecho Internacional consuetudinario. Por otra parte, el IHL se refiere a todas las normas destinadas a proteger a las víctimas potenciales o reales de los conflictos armados y a las normas que regulan la conducción de los conflictos armados. En la actualidad, el IHL abarca el llamado "Derecho de Ginebra", a saber, las normas sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados (los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales), y el denominado "Derecho de La Haya", a saber, las normas que rigen los medios y métodos de combate.

- a. La relevancia del IHRL en el contexto de las operaciones internacionales puede analizarse desde varios puntos de vista. En primer lugar, las obligaciones en materia de Derechos Humanos del sujeto bajo cuya responsabilidad se lleva a cabo la operación deben considerarse parte del derecho aplicable. De hecho, al menos en principio, las normas internacionales consuetudinarias de Derechos Humanos obligan a las organizaciones internacionales que llevan a cabo -bajo su propio comando y control- una operación internacional. En segundo lugar, las obligaciones de Derechos Humanos del Estado remitente se aplican extraterritorialmente a los actos cometidos dentro de su jurisdicción. En otras palabras, y en función de los términos de los Tratados de Derechos Humanos en cuestión, las obligaciones en materia de Derechos Humanos son vinculantes para los Estados Partes también cuando desempeñan funciones oficiales en el extranjero: el factor decisivo en tales circunstancias será si las personas que aleguen ser víctimas de una violación de los Derechos Humanos estaban bajo la jurisdicción (es decir, expuestas al ejercicio de la autoridad pública) del Estado remitente. Si este es el caso (y si el Estado remitente es Parte en los Tratados pertinentes de Derechos Humanos), la población del Estado anfitrión puede invocar la protección de Tratados como, por ejemplo, los dos Pactos de las Naciones Unidas de 1966, la Convención de las Naciones

Unidas contra la Tortura de 1984 y los Tratados vigentes a nivel regional, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, etc.

- b. Cuando las fuerzas militares desplegadas en una operación internacional (ya haya sido establecida oficialmente como operación de mantenimiento de la paz o como medida coercitiva) son parte en un *conflicto armado*, están sujetas al IHL. En 1999, el UNSG publicó un Boletín sobre la “Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las Fuerzas de las Naciones Unidas”. Este documento exige que las fuerzas de la UN, “cuando participen activamente como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida y durante la duración de su empeñamiento”, respeten los principios y normas fundamentales del IHL. Cabe señalar que, en cualquier caso, la aplicación de estas normas en el contexto de una operación internacional se deriva también de la obligación establecida en el artículo 1º común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, “a respetar y hacer respetar” los Convenios de Ginebra en todas las circunstancias.

Las reglas de empeñamiento/enfrentamiento (ROEs) son de especial importancia a este respecto; son directrices para los comandantes operacionales que definen los parámetros dentro de los cuales el personal de operaciones internacionales puede utilizar la fuerza. Muy a menudo, las ROEs se vinculan a disposiciones del IHL, como las relativas al uso de ciertas armas y métodos de combate o las que tienen por objeto proteger obras artísticas y sitios arqueológicos.

- c. La aplicación del IHL no excluye la aplicación adicional del IHRL en una situación determinada. En términos generales, la relación entre estas dos ramas del Derecho Internacional se caracteriza por la complementariedad mutua, más que por una relación entre *lex generalis* y *lex specialis*. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha declarado reiteradamente que los Tratados de Derechos Humanos deben aplicarse también en el contexto de los conflictos armados (véase, por ejemplo, *Hermanas Serranos Cruz c. El Salvador*, 23 de noviembre de 2004; *Masacre de Santo Domingo c. Colombia*, 30 de noviembre de 2012). La Corte Internacional de Justicia también sostuvo que la protección ofrecida por las Convenciones de Derechos Humanos no cesaba en caso de conflicto armado, salvo por el efecto de las disposiciones de suspensión (véase ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, párr. 106). Esta circunstancia se evidencia en el texto de los Tratados de Derechos Humanos, que normalmente contienen una disposición expresa que permite a los Estados Partes adoptar medidas de derogación de algunas de sus obligaciones en la medida en que así lo impongan determinadas exigencias para su seguridad, entre otros casos, en las situaciones de conflicto armado

(véase, por ejemplo, el art. 15 del ECHR, art. 4° del ICCPR, etc.). Estas disposiciones demuestran que, *a contrario* y como regla general, las obligaciones en materia de Derechos Humanos deben cumplirse también en tiempo de conflicto armado. Se afirma comúnmente que algunas prohibiciones establecidas por el IHL se ven reforzadas por la aplicación puntual de las normas de Derechos Humanos contenidas en los Tratados (véase, por ejemplo, ICTY, *Anto Furundzija*, IT-95-17/1-T, sentencia de primera instancia de 10 de diciembre de 1998, párr. 143). Además, en tiempo de conflicto armado, los Tratados del IHRL pueden interpretarse a la luz de las normas pertinentes del IHL (véase ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, párr. 25).

- d. La legislación nacional del Estado remitente y del Estado anfitrión puede seguir siendo pertinente, como se describe a continuación.

ii. El desarrollo de una operación internacional en el territorio de un Estado anfitrión puede analizarse desde dos puntos de vista. Por una parte, siempre se requiere el consentimiento del Estado anfitrión para el despliegue de dichas operaciones, excepto en los casos de medidas coercitivas autorizadas por el UNSC (*ius ad praesentiam*). Por otra parte, el estatuto jurídico de la operación y de su personal se rige por un conjunto de normas de Derecho Internacional que definen el llamado *ius in praesentia*. Estas normas tienen por objeto establecer las facultades y la jurisdicción de los Estados remitente y anfitrión en relación con la operación y el personal participante.

La relación jurídica entre el Estado remitente y el Estado anfitrión está regulada en el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA). Dependiendo de las circunstancias del caso y del grado de participación de una organización internacional (normalmente la UN), pueden ser aplicables otros Tratados, como la Convención sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas, y la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal participante.

Como se mencionó anteriormente, la función de un SOFA es definir las competencias respectivas de los Estados remitentes y de las autoridades del Estado anfitrión respecto de la organización y el personal de la Operación Internacional. Además de ser aplicable a la operación como tal, un SOFA normalmente se aplica a tres categorías de personal: miembros de una fuerza, miembros de un componente civil y personas a cargo, a saber, los familiares de los miembros de la operación (véase, por ejemplo, Art. I de NATO SOFA). El personal de contratación local solo goza de privilegios e inmidades muy limitados.

El objetivo de los privilegios e inmidades establecidos en los SOFAs es garantizar el cumplimiento adecuado y correcto por parte del personal de sus deberes oficiales, aunque en general se acepta que los privilegios que comportan son menos amplios que los diplomáticos. En otras palabras, la finalidad de un

SOFA es establecer normas que excepcionan en cierta medida las normalmente aplicables en el Estado anfitrión. Al mismo tiempo, sin embargo, los SOFAs precisan que las categorías de personal mencionadas anteriormente tienen el deber general de ‘respetar’ la Ley del Estado anfitrión.

En cuanto a la jurisdicción penal, el Estado remitente suele tener derecho a ejercer su jurisdicción penal y disciplinaria sobre su propio personal dentro del Estado anfitrión (véase más arriba **1.2. ii.** sobre la responsabilidad penal y la rendición de cuentas). Las cuestiones de Derecho Civil son más complejas y dependen de los SOFAs específicos. Como regla general, las normas de Derecho Civil del Estado anfitrión son aplicables a las obligaciones contractuales surgidas entre un miembro de la operación y un tercero, siempre que exista una conexión territorial.

Los individuos que integran el personal también gozan de inmunidad de jurisdicción civil y administrativa del Estado anfitrión respecto de todos los actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales, incluidas sus manifestaciones, ya sean orales o escritas (véase, por ejemplo, el modelo SOFA de la UN, párr. 46, o NATO SOFA, Art. VIII. 5 g).

Las reclamaciones extracontractuales presentadas por y contra el personal se rigen igualmente por el Derecho Civil del Estado anfitrión. En determinadas circunstancias, los SOFAs prevén procedimientos especiales de reclamación, por ejemplo, respecto de reclamos no contractuales que se derivan de actos u omisiones que causan daños a terceros en el territorio del Estado anfitrión (véase, por ejemplo, el art. VIII de NATO SOFA). Es importante destacar que los reclamos por daños se regulan de manera diferente en tiempo de paz y en tiempo de guerra, v.g., en relación con determinadas categorías de bienes utilizados por las fuerzas armadas.

El personal extranjero normalmente disfruta de la inviolabilidad de sus instalaciones, archivos y documentos, así como de la correspondencia oficial (véase, por ejemplo, UN Model SOFA, párr. 16). El Estado anfitrión tiene la obligación de garantizar adecuadamente la protección y la seguridad adecuadas del personal extranjero.

Entre los privilegios a los que habitualmente se refieren los SOFAs, también deben mencionarse las exenciones de las normas de entrada y salida. Por lo general, el personal de la Misión está exento de las normas sobre pasaportes y visados, así como de las inspecciones de inmigración (véase el modelo SOFA de la UN, párrs. 32 a 34). También se garantiza la libertad de circulación: los miembros de la operación están autorizados a conducir vehículos, siempre que cuenten con las licencias apropiadas concedidas por sus respectivos Estados de origen. También pueden instalar servicios de comunicaciones y disfrutar del derecho a comunicarse sin restricciones.

1.4 El rol de los comandantes

i. La obligación de integrar la perspectiva de género en las operaciones internacionales incumbe a los comandantes y superiores militares y civiles. La falta de integración de las perspectivas de género en las operaciones internacionales puede aumentar las desigualdades de género y dar lugar a violaciones de las normas jurídicas y éticas que rigen la conducta de los participantes en la operación. En la práctica, los comandantes y superiores militares y civiles de una operación internacional son responsables de mantener la disciplina entre sus subordinados. Esta obligación es tanto jurídica como ética. Es *legal* porque la ley requiere que un comandante militar o un civil que ejerza una autoridad superior en una operación internacional conduzca a sus subordinados en la dirección predeterminada por la ley. Es *ética* porque los comandantes y superiores militares y civiles en una operación internacional deben observar y mantener estándares que definan un curso de acción moral y ético de los subordinados y trazar una línea entre el bien y el mal. Para garantizar esos patrones, los comandantes y superiores militares y civiles deben ser proactivos en la prevención de los posibles problemas antes de que surjan. Deben velar por que sus subordinados estén capacitados y disciplinados en todo momento y sean plenamente conscientes de las normas jurídicas, morales y éticas que se les imponen. Los subordinados deben estar preparados para cumplir las normas establecidas, si quieren evitar que los comandantes o superiores adopten medidas legales o disciplinarias contra ellos. En lo que respecta al género, y en particular a la prevención del abuso y la explotación sexuales durante las operaciones internacionales, un comandante o un civil que ejerza una autoridad superior deberá dar instrucciones a sus subordinados sobre lo que ‘puede’ y ‘no puede hacerse’, conforme ahora se establece claramente en la UNSCR 1325/2000.

ii. El hecho de no tener en cuenta los factores de género puede contribuir al riesgo de violaciones, como en los ejemplos que figuran en el cuadro siguiente:

Algunos factores de riesgo asociados a la explotación y el abuso sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Siguen produciéndose actos de explotación y abusos sexuales en los que participan efectivos uniformados de mantenimiento de la paz debido, entre otras cosas, a:

- El hecho de que los comandantes no sean plenamente conscientes del entorno operacional y de los factores que contribuyen al riesgo de explotación y abuso sexuales;
- Insuficiente capacitación previa al despliegue y durante la Misión sobre la sensibilización general respecto de la explotación y los abusos sexuales, incluidas las consecuencias de esos actos;
- Cumplimiento inadecuado de los requisitos de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas;
- Falta de rendición de cuentas por fallos en las responsabilidades de mando;

- No adhesión de los comandantes y los miembros de los contingentes a los procedimientos de presentación de informes existentes en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;
- La falta de vigilancia de los comandantes en la supervisión de las actividades rutinarias de sus tropas;
- Los comandantes toleran condiciones que pueden contribuir a la explotación y el abuso sexuales (como la no adopción de medidas apropiadas contra los delincuentes);
- No denunciar los actos de explotación y abuso sexuales o desalentar a otros a denunciar; y
- Organización, negociación y fomento de soluciones informales de casos de explotación y abusos sexuales, incluso de carácter financiero.

Fuente: *Military Aide Memoire: United Nations Measures against Sexual Exploitation and Abuse. Commanders' guide on measures to combat Sexual Exploitation and Abuse in United Nations military, United Nations Peacekeeping*, Agosto 2017, pp. 9-10.

iii. Por último, teniendo siempre presente el papel central que la incorporación de la perspectiva de género juega en las operaciones internacionales, los comandantes y superiores militares y civiles deben tramitar las denuncias de posibles violaciones de la ley de manera profesional y sin demora. Por ejemplo, al tramitar las denuncias de explotación y abusos sexuales durante las operaciones internacionales, los comandantes deberían cumplir con las siguientes pautas:

- Reaccionar con calma y sin prejuicios; Evite demasiadas preguntas y no intente convertirse en el investigador.
- Permitir que los investigadores expertos realicen el interrogatorio/seguimiento;
- Asegurar al denunciante su gran interés en el asunto y su disposición a ayudar;
- Velar por que los mecanismos de denuncia sean eficaces y que las denuncias se efectúen sin demora a los canales apropiados, antes enumerados;
- Mantener la confidencialidad de todas las denuncias de explotación y abusos sexuales;
- Considerar la posibilidad de alejar a los presuntos autores de los alrededores;
- Recordar tratar a cualquier individuo que se les acerque con respeto y dignidad, independientemente de la evaluación que realicen en relación con su credibilidad;
- Nunca manipular las pruebas.

Fuente: *Military Aide Memoire: United Nations Measures against Sexual Exploitation and Abuse. Commanders' guide on measures to combat Sexual Exploitation and Abuse in United Nations military, United Nations Peacekeeping*, Agosto 2017, p. 12.

CAPÍTULO 2

INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO ('GENDER MAINSTREAMING')

2.1 Definiciones

2.1.1 El **sexo** se define por el estado biológico (v.g., cromosomas, anatomía y estado hormonal) y las características fisiológicas de una persona, que determinan que pueda ser considerada como un hombre o una mujer. El sexo de una persona está definido biológicamente, viene determinado por el nacimiento y es de carácter universal. El **género** se encuentra vinculado a los roles, comportamientos, actividades y atributos de orden social que una sociedad dada, en un tiempo determinado, atribuye como apropiados para hombres y mujeres. El género de una persona se construye socialmente y, por lo tanto, es producto del aprendizaje, por lo que en un momento dado puede ser ignorado o, incluso, alterado; difiere y varía dentro de una misma cultura y entre diferentes culturas, así como en función de la época; da lugar a diferentes funciones, responsabilidades, oportunidades, necesidades y limitaciones para las mujeres, los hombres, las niñas y los niños.

2.1.2 Los **roles de género** son los roles sociales atribuidos a mujeres y hombres en una sociedad dada. Los roles de género determinan que las mujeres, los hombres y las niñas y los niños experimenten de distinto modo las situaciones que surgen durante las operaciones internacionales. Los **estereotipos de género** se refieren a la práctica de atribuir a una mujer o a un hombre determinados atributos, características o funciones por razón únicamente de su pertenencia al grupo social femenino o masculino. Las **relaciones de género** se refieren a las relaciones entre hombres y mujeres que están determinadas socialmente por la cultura, la religión o las formas socialmente aceptables de pensar o de ser. Estas relaciones entre hombres y mujeres, tal como existen en la mayoría de las sociedades, se caracterizan por la marginación de las mujeres en la toma de decisiones y a la hora de compartir el poder en el hogar y en el ejercicio de la autoridad.

2.1.3 A los efectos del presente Manual, la **integración de la perspectiva de género (gender mainstreaming)** es el proceso de integración de un enfoque de género en la preparación, diseño, instrumentación, supervisión y evaluación de políticas, medidas normativas y programas de inversión, por las que se rigen las operaciones internacionales, con vistas a promover la igualdad entre mujeres y

hombres y a luchar contra la discriminación. Es una estrategia dirigida a que los diferentes intereses y experiencias, tanto de las mujeres como de los hombres, sean adecuadamente tenidos en cuenta, de tal forma que se pueda atribuir una dimensión integral al diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los planes y programas en curso en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, de modo que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe. La **brecha de género** es el déficit tanto en el número como en la importancia de los roles desempeñados por mujeres y hombres en cualquier operación internacional. Históricamente, las mujeres, incluso cuando han sido aceptadas en operaciones internacionales, han sido siempre menos numerosas que los hombres, lo que disminuye su capacidad de participar en los procesos de toma de decisiones relacionadas con las operaciones. La brecha de género se perpetúa sustancialmente debido a la existencia de instituciones, políticas y leyes discriminatorias por razón del género.

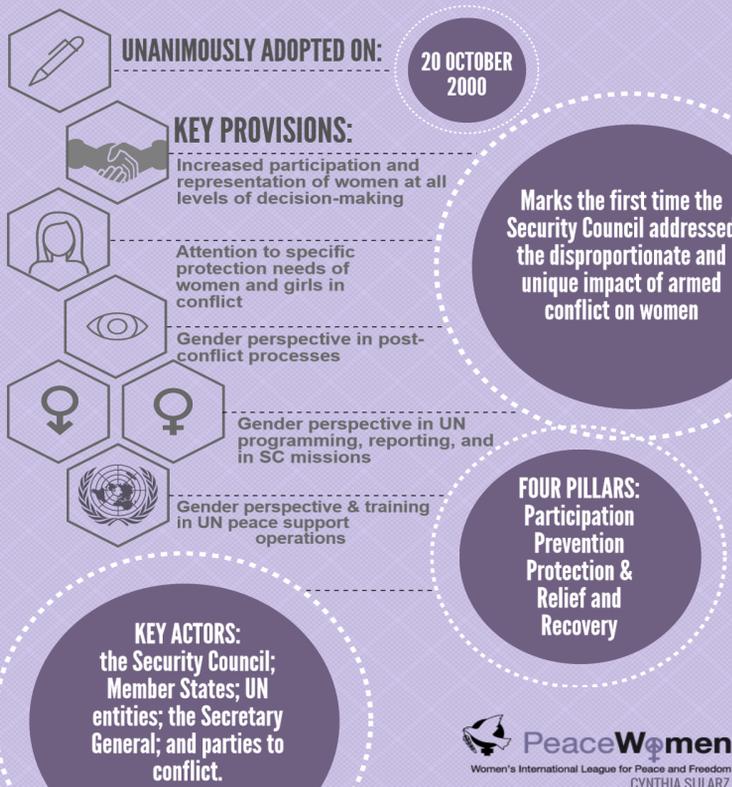
2.1.4 El análisis de género es una herramienta necesaria para evidenciar las disparidades de género que plantean un problema relevante. A tales efectos, pone de manifiesto el nexo entre las relaciones de género y el problema a resolver; indica exactamente cuál será el impacto probable y propone cursos de acción alternativos. Es un proceso analítico sistemático basado en el uso de información desglosada en función del sexo y con arreglo a la perspectiva de género, que se emplea para identificar, comprender y describir las diferencias de género, así como la relevancia de los roles de género y la dinámica de poder en un contexto dado. De igual forma, permite identificar los vínculos existentes entre las desigualdades que persisten en los diferentes niveles de la sociedad. El análisis de género -en general- constituye una dimensión intrínseca en el proceso de análisis de las políticas a emprender; identifica específicamente el modo en el que las políticas públicas afectan de manera diferente a las mujeres y los hombres; demuestra que, en ningún caso, las políticas y su aplicación práctica pueden ignorar la perspectiva de género; y está respaldado por una herramienta analítica específica. El **análisis presupuestario con perspectiva de género** examina la forma en que se asignan los recursos financieros con arreglo al criterio de género. La **perspectiva de género** es el proceso que permite el conocimiento de las diferentes consecuencias que toda acción planificada (incluyendo las normas, políticas y programas), en todas las áreas y niveles, lleva aparejadas para mujeres y hombres. Adopta un enfoque inclusivo que tiene en cuenta las necesidades de cada individuo, hombre y mujer, en las operaciones militares, centrándose en identificar cómo afecta cada acción a la igualdad de género (en particular a las realizadas por los miembros de las fuerzas armadas, a la preocupación por la igualdad de género en todas las circunstancias de tiempo y lugar y a las consideraciones de autonomía efectiva). La **conciencia de género** es la capacidad de ver a la sociedad desde la perspectiva de los roles de género y entender cómo afecta esto a las necesidades de las mujeres en comparación con las necesidades de los hombres.

2.1.5 La igualdad de género se logra cuando las mujeres y los hombres disfrutan de los mismos derechos y oportunidades en todos los sectores de la sociedad, incluida la participación económica y la toma de decisiones, y cuando los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres resulten igualmente valorados y favorecidos. Las **dimensiones de género** son perspectivas conforme a las cuales la situación, las necesidades y los desafíos que enfrentan las mujeres y los hombres (y las niñas y los niños) se examinan desde ópticas diferentes, con la finalidad de eliminar las desigualdades y evitar su perpetuación, así como de promover la igualdad de género en el ámbito de las medidas legislativas y las políticas, así como de los programas de actuación. El objetivo final es lograr la **igualdad de género** en todos los niveles de las operaciones internacionales, desde la fase de planeamiento, pasando por la definición y la concreción de las actividades, hasta la fase de ejecución.

Tras el informe Brahimi de 2000, la UN ha analizado la necesidad de remodelar las Misiones de mantenimiento de la paz debido a la naturaleza cambiante de los conflictos militares en todo el mundo, lo que ha dado lugar al concepto de Operaciones Multidimensionales de Mantenimiento de la Paz. Se consideró necesario integrar la perspectiva de género en las Misiones de mantenimiento de la paz y otras operaciones internacionales, y desde entonces esto se ha hecho principalmente mediante la aplicación de la UNSCR 1325/2000 sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, acordada en 2000. La Resolución reafirma el importante papel de la mujer en la prevención y resolución de conflictos, las negociaciones de paz, la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz, la respuesta humanitaria y la reconstrucción postconflicto, y destaca la importancia de que participen en pie de igualdad y plenamente en todos los esfuerzos por mantener y promover la paz y la seguridad. La UNSCR 1325/2000 insta a todos los actores a aumentar la participación de las mujeres e incorporar perspectivas de género en todos los esfuerzos de paz y seguridad de la UN. También pide a todas las Partes en conflicto que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia de género, en particular la violación y otras formas de abuso sexual, en situaciones de conflicto armado. La Resolución establece una serie de mandatos operativos importantes, con implicaciones para los Estados miembros y todas las entidades del sistema de la UN. Los aspectos clave de UNSCR 1325/2000 se destacan en la imagen a continuación.

RESOLUTION 1325

Security Council Resolution 1325 (SCR1325)



Fuente: <https://www.peacewomen.org/SCR-1325>

2.2 Pautas

2.2.1 Capacitar a los “participantes” para comprender los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales

Comentario

i. La formación que se imparte durante la fase de preparación de las operaciones internacionales debería capacitar a los “participantes” para apreciar el significado y los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género, así como para poner a su disposición los instrumentos necesarios para que tal incorporación sea efectiva. Entre los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales figuran el incremento de la eficiencia operacional tanto de las mujeres como de los hombres, el fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares y el aumento de la interoperabilidad de los integrantes de la operación, en la forma en que se expone en el cuadro de arriba. Además, la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones internacionales ayuda a reforzar la buena disposición de quienes participan en las operaciones internacionales.

ii. El UNSG ha dado un conjunto de orientaciones para incorporar la perspectiva de género en todas las operaciones internacionales. Tales orientaciones estaban inicialmente dirigidas a las operaciones de mantenimiento de la paz de la UN, y no individualmente a los Estados miembros. Sin embargo, los Estados miembros de la UN se han ido dando cuenta cada vez más de que el éxito de cualquier operación internacional depende en gran medida de la forma en que se incorpora la perspectiva de género en sus operaciones, desde el planeamiento hasta la ejecución.

iii. Los “participantes” deben entender claramente por qué el número de mujeres sigue siendo desproporcionadamente inferior en las operaciones internacionales y por qué muy pocas de ellas intervienen en los niveles más altos de la adopción de decisiones. Los “participantes” deben conocer los sesgos históricos, tales como los estereotipos de género y las políticas y leyes discriminatorias que favorecen en gran medida a los hombres y excluyen la contribución de las mujeres a las operaciones internacionales. De esta manera, los “participantes” deben comprender que la concienciación, la sensibilidad en materia de género, así como la institucionalización de las perspectivas de género y el aumento de los mecanismos de presentación de informes son herramientas clave para el éxito de cualquier operación internacional.

iv. Los “participantes” también deben comprender las principales circunstancias que impiden que se lleve a cabo adecuadamente la incorporación de la perspectiva

de género en las operaciones internacionales. Entre dichas circunstancias se incluyen:

- a. La insuficiente capacitación en cuestiones de género del personal de las Misiones;
- b. La falta de compromiso en esta materia por parte de los comandantes y superiores militares y civiles;
- c. El menosprecio de las cuestiones de género en todos los niveles de las operaciones internacionales, agravado por los prejuicios de género.

v. Las orientaciones del UNSG sobre la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales se indican en su Informe sobre los programas de trabajo del 16 de octubre de 2002:

S/2002/1154 párr. 46:

Recomendación 10

Incorporar las perspectivas de género de modo explícito en los mandatos de todas las operaciones del mantenimiento de la paz, inclusive con disposiciones para incluir sistemáticamente esa cuestión en todos los informes al Consejo de Seguridad.

Recomendación 11

Exigir que todos los datos reunidos en investigaciones, exámenes y estimaciones, supervisión y evaluación y presentación de informes sobre operaciones de la paz se desglosen por sexo y edad y que se proporcionen datos concretos sobre la situación de las mujeres y las niñas y sobre las repercusiones de las medidas adoptadas en relación con ellas.

Recomendación 12

Asegurar los recursos financieros y humanos necesarios para la integración pertinente de las cuestiones de género, inclusive el nombramiento de asesores de género o el establecimiento de dependencias de género en las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales y en las actividades de fomento de la capacidad, así como la creación de proyectos centrados en las mujeres y las niñas, en el marco de los presupuestos aprobados para las misiones.

En sus Informes posteriores sobre WPS, el UNSG recomendó aumentar la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz en términos numéricos y de asunción de funciones de liderazgo, así como reforzar su intervención en consultas y actividades comunitarias. La participación y el liderazgo de las mujeres en el contexto del mantenimiento de la paz también han sido elementos fundamentales en el contenido de las UNSCRs sobre mujeres, paz y seguridad. Se señalan, a continuación, algunos ejemplos:

S/2004/814 Párr. 98: 'Hago un llamamiento a los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil a que: a) Analicen mejor los obstáculos existentes para el aumento de la representación de la mujer en las operaciones de paz y las actividades

humanitarias y formulen y apliquen estrategias de contratación encaminadas a aumentar el número de mujeres, especialmente en puestos de adopción de decisiones, incluidos los servicios militar y de policía civil; b) Elaboren una lista de candidatas previamente certificadas para ocupar puestos de categoría superior a fin de asegurar la cobertura rápida de los puestos’.

S/2004/814 Párr. 118: ‘...Sigue pendiente el reto de incrementar el número de mujeres que ocupan cargos de responsabilidad de alto nivel en las operaciones de mantenimiento de la paz. En materia de prevención de conflictos, negociaciones de paz y reconstrucción posterior a los conflictos, las mujeres no participan plenamente y se debe hacer más para garantizar que el fomento de la igualdad entre los géneros constituya un objetivo explícito en la búsqueda de una paz duradera.

S/2005/636 Párr. 19: ‘...Se formularán planes de acción sobre la incorporación de una perspectiva de género en ámbitos como el mantenimiento de la paz y los asuntos políticos. Se hará hincapié en la vigilancia del cumplimiento del derecho internacional humanitario y de derechos humanos, previniendo y denunciando las vulneraciones de los derechos de la mujer...’.

vi. La capacitación en materia de incorporación de la perspectiva de género a las operaciones internacionales, por lo tanto, debe enfatizar la importancia de atender debidamente las necesidades de las mujeres. y hombres participantes en las operaciones, así como de respetar los diferentes puntos de vista de mujeres y hombres con respecto a la forma de conducir las operaciones internacionales, especialmente en el caso de que esas operaciones estén dirigidas a cubrir las necesidades de la sociedad donde se llevan a cabo.

2.2.2 Impartir capacitación con miras a establecer un equipo de formadores de formadores sobre la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales

Comentario

i. Al final de las sesiones de capacitación, los “participantes” deberían tener una mejor comprensión de la importancia de incorporar la perspectiva de género en las operaciones internacionales. La capacitación en esta materia debería, en última instancia, conducir a la creación de un equipo inicial de instructores. Estos deberían, posteriormente, reproducir y difundir los conocimientos adquiridos a sus propias Fuerzas. Durante las sesiones de difusión, el objetivo debe ser garantizar que se haga hincapié en los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales. Entre los aspectos clave que deben destacarse figuran los siguientes:

- a. reconocer las diferencias entre mujeres y hombres, originadas por la distribución desigual de los recursos, las oportunidades, las limitaciones y el poder;

- b. garantizar que las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres se identifiquen claramente y se aborden en todas las fases de las operaciones internacionales;
- c. identificar los obstáculos que impiden a los Estados reclutar a mujeres en igual número que a hombres para operaciones internacionales;
- d. reconocer que las políticas, los programas de ejecución y el proceso de planificación pueden tener efectos diferentes en las mujeres y los hombres;
- e. Tratar de aunar los puntos de vista de las mujeres y los hombres y hacer de la contribución de todos ellos una parte fundamental en el desarrollo, diseño, redacción y ejecución de las operaciones internacionales;
- f. promover actuaciones más adecuadas y eficaces con relación a las cuestiones de género durante las operaciones internacionales,
- g. incorporar los objetivos generales de la integración de la perspectiva de género en las operaciones internacionales, teniendo en consideración que es responsabilidad de todos los integrantes de una operación internacional supervisar el cumplimiento de las normas y directrices, así como de prevenir y denunciar las violaciones de mujeres u hombres derivadas de prejuicios de género.

2.2.3 Determinar sobre quién recae la responsabilidad de la incorporación de la perspectiva de género en una operación internacional Identify who is responsible for gender mainstreaming in an international operation.

Comentario

i. La responsabilidad de incorporar la perspectiva de género en las operaciones internacionales corresponde a los comandantes y superiores militares y civiles de dichas operaciones. En los Estados remitentes o de origen, las instituciones públicas (tales como el poder ejecutivo, el legislativo e incluso el judicial), así como las entidades privadas (como las organizaciones de la sociedad civil), deben desempeñar un papel fundamental, según proceda, para garantizar que la perspectiva de género se incorpore en el componente nacional que habrá de desplegarse en una operación internacional. Por lo tanto, se debe concienciar a los “participantes” sobre el papel de cada uno de estos agentes, de modo que puedan apoyarles, en caso necesario, a la hora de cumplir con sus obligaciones. Los Estados que aportan personal a las operaciones internacionales tienen la obligación de:

- a. cumplir las Resoluciones de las Naciones Unidas sobre WPS, señalando el papel fundamental que desempeña la inclusión de las mujeres en el logro de una paz duradera;
- b. incluir orientaciones específicas para abordar la protección de las mujeres y los niños;

- c. asociar el mandato con cuestiones específicas de género (p. ej., que los programas de desarme, desmovilización y reintegración incluyan tanto a las mujeres combatientes como a los hombres combatientes, y no se centren únicamente en las personas que portan armas);
- d. incluir el enlace formal con los organismos internacionales y nacionales que representan los intereses de los grupos de mujeres dentro del país en el que se llevará a cabo el despliegue;
- e. recoger datos desglosados por género para comprender mejor la situación en el área de operaciones y utilizarlos en futuros planeamientos operativos;
- f. desplegar en las unidades asesores de género (GENAD), así como puntos focales de género (GFP) e incluir disposiciones presupuestarias para GENAD y GFP;
- g. facilitar fondos para apoyar todo el proceso de integración de la perspectiva de género en las operaciones internacionales.

2.2.4 Centrarse en el rol de los asesores de género en las operaciones internacionales

Comentario

i. El propósito de esta etapa del proceso de capacitación es lograr que los “participantes” comprendan el rol esencial que desempeña un Asesor en cuestiones de Género en las operaciones internacionales. Aunque la UNSCR 1325/2000 no contempla la función del Asesor en cuestiones de género, los Órganos de la UN han incorporado esa figura en sus sistemas, con miras a incluir las necesidades y prioridades de las mujeres y las niñas en todas las funciones y componentes de las operaciones de mantenimiento de la paz y a garantizar su protección contra la violencia sexual y de género. En una operación internacional, el LEGAD debería trabajar en estrecha colaboración con el GENAD, tanto en la formación previa al despliegue como en las fases operativas.

ii. En lo que respecta al planeamiento y ejecución de las operaciones internacionales, el GENAD contribuye a apoyar la aplicación de las UNSCRs sobre el WPS, a saber, 1325/2000, 1820/2008, 1888/2009, 1889/2009, 1960/2010, 2106/2013 y 2122/2013, en el marco de los mandatos de las Misiones y en consonancia con la “Política del DPKO sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz sensibles a las cuestiones de género” (2018). La implementación de perspectivas y conceptos de género en la preparación y ejecución de operaciones internacionales aumenta su eficacia. El conocimiento de los aspectos relativos a las cuestiones de género contribuye a los planes operacionales, la evaluación operacional, la capacitación y los ejercicios colectivos, la ejecución de la Misión y la concienciación sobre la situación.

El Asesor Cultural (en los supuestos en que exista dicha figura) debe ayudar al GENAD y mantener el contacto con el gobierno del Estado anfitrión y las instituciones locales.

Ver: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/english_gender_responsive_united_nations_peacekeeping_operations_policy_1.pdf

iii. En el marco de la UN, existe un departamento especial denominado Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Promoción de la Mujer (OSAGI), que está compuesta por una Oficina Principal de Asuntos Sociales, responsable de la incorporación de la perspectiva de género, así como por el Punto Focal para la Mujer en la Secretaría General. El principal objetivo de la Oficina, que fue creada el 1 de marzo de 1997, es promover y fortalecer la aplicación efectiva de la Declaración del Milenio, la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (FWCW) celebrada en Beijing en 1995 y el Documento Final de la sesión especial de la Asamblea General sobre Beijing+5, cuyos aspectos esenciales han sido incluidos en la UNSCR 1325/2000.

Ver: <https://www.un.org/womenwatch/osaginew/aboutosagi.htm>

Para reforzar la comprensión por parte de los “participantes” sobre el rol del Asesor de Género en las operaciones internacionales se pueden citar los ejemplos que se dan a continuación.

iv. En una operación internacional típica, como la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), la Sección de Género trabaja con todas las partes implicadas en la Misión, desde el nivel directivo superior, hasta los altos funcionarios y el personal, abarcando los tres componentes de la Misión, a saber, la Fuerza, la Policía de las Naciones Unidas y las Secciones Civiles. En el ámbito externo, la Sección de Género participa en los mecanismos de coordinación establecidos tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él, a saber, el Grupo de Protección, el Subgrupo de Violencia Sexual y de Género, el Grupo de Trabajo Técnico sobre Cuestiones de Género, los Mecanismos de vigilancia, análisis y presentación de informes, así como los de supervisión y presentación de informes.

Ver: <https://unmiss.unmissions.org/office-gender-adviser>

v. En el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -que es básicamente una alianza política y militar que lidera de forma habitual despliegues en operaciones internacionales- tras la aprobación por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la UNSCR 1325/2000, los Estados miembros

comenzaron a tomar nota de las cuestiones planteadas en la Resolución y elaboraron planes para abordar esas mismas cuestiones en el plano nacional. La función del GENAD en la NATO se estableció y desarrolló en la Directiva Bi-SC 40-1, de fecha 2 de septiembre 2009, relativa a la “Integración de la UNSCR 1325 y las perspectivas de género en la estructura de mando de la NATO, incluyendo medidas para la protección durante los conflictos armados”. En la referida Directiva se establece que los GENADs son responsables de proporcionar asesoramiento y apoyo operacional sobre la aplicación de la UNSCR 1325 al Comandante y al resto del personal en el ámbito de la NATO. Esta Directiva concluye que los GENADs son necesarios para garantizar que el género sea una parte integral del planeamiento de las operaciones, explica cómo pueden contribuir al éxito de la Misión, y pone énfasis en que la integración de la perspectiva de género es transversal a todas las actividades. Los GENADs de la NATO se han desplegado en la Misión ISAF y en la Misión Resolute Support desde 2008, y en la Misión KFOR desde 2010. Según el Informe Anual 2017, los países miembros de la NATO tenían un total de 553 GENADs capacitados en 2016, mientras que en 2017 el número llegó a 584; 35 GENADs fueron desplegados en 2016 por países miembros de la NATO, mientras que 21 asesores de género fueron desplegados en 2017. Hasta la fecha se han desplegado 113 asesores capacitados en cuestiones de género.

Ver: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_149993.htm. Ver también: K.H. Kennedy, Gender advisors in NATO: Should the US Military follow suit? *Military Law Review* 224(4) 2016, pp. 1052-1072.

Disponible en: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/milrv224&div=33&id=&page=&t=1560414634>

vi. La Unión Africana (AU), un organismo de naturaleza exclusivamente continental, no cuenta con un Pacto de Defensa semejante al de la NATO, y por lo tanto no dispone de una fuerza militar propia. Para llevar a cabo sus operaciones internacionales, la AU depende de las Comunidades Económicas Regionales (RECs) y de las Fuerzas de Reserva Regionales (RSF), que incluyen los componentes militar y civil. Sin embargo, cuenta con un Enviado Especial del Presidente de la Comisión de la Unión Africana sobre WPS. La Comisión de la Unión Africana alienta a los Estados miembros de la Unión a incluir expertos en género en los procesos de planeamiento y ejecución de sus operaciones internacionales. La Comisión de la Unión Africana y los RECs están obligados a tomar medidas para garantizar que todos sus componentes incluyan a hombres y mujeres, de conformidad con lo indicado en la UNSCR 1325/2000.

Ver: <https://au.int/en/newsevents/20190211/africa-launches-result-framework-gauge-womens-role-peace-and-security>

CAPÍTULO 3

EXPLOTACIÓN Y ABUSO SEXUAL

3.1 Definiciones

3.1.1 La explotación sexual comprende el abuso efectivo o el intento de abuso con fines sexuales contra una persona en situación de vulnerabilidad, prevaliéndose su autor de una posición de poder o de una relación de confianza. En esta categoría se incluyen, entre otros, los abusos dirigidos a obtener una ventaja económica, social o política de la explotación sexual de otra persona. Este concepto comprende las actividades de comercio sexual, la solicitud de relaciones sexuales por precio y las relaciones que conllevan la explotación de otra persona.

3.1.2 El abuso sexual se refiere a toda intrusión física de carácter sexual o la amenaza de realizarla, ya sea por la fuerza, prevaliéndose de una situación de superioridad o ejerciendo cualquier tipo de coacción. Ejemplos de abusos sexuales son la violación, la agresión sexual, las relaciones sexuales con un menor, la mutilación de órganos sexuales, los abortos forzados o la desnudez forzada.

3.1.3 Explotación y Abuso Sexual (SEA) es la terminología que se utiliza institucionalmente para referirse a los delitos y contravenciones cometidos por las fuerzas militares u otros miembros del personal de una operación internacional. El término SEA se refiere a las conductas indebidas o faltas de conducta llevadas a cabo en los referidos ámbitos contra la población local, tanto por el personal militar desplegado, como por el personal civil, ya sea internacional o contratado localmente. El personal de la Misión, cualquiera que sea la categoría a la que pertenezca, debe ser consciente de la relación de poder que existe entre ellos y la población local y no aprovecharse de ningún modo de ella. Las víctimas de SEA a menudo son objeto de abusos debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, ya sea que se trate de mujeres, niñas, niños o incluso hombres.

Los actos de SEA son una violación de las Disposiciones de ST / SGB / 2003/13 - *Medidas especiales para la protección contra la explotación sexual y el abuso sexual*, tal como se adoptó para el personal militar, policial y otros de Naciones Unidas. La ONU tiene una política de tolerancia cero sobre la SEA: ver A/71/818 y A/818/Corr.1, <https://oios.un.org/resources/2015/01/ST-SGB-2003-13.pdf>

Los objetivos que debe perseguir una operación internacional con respecto a la SEA son la prevención de que tales actos sean cometidos por parte del personal de la Misión, la aplicación de las normas de conducta cuando ocurre alguna vulneración (por ejemplo, investigando las denuncias de SEA), así como la asistencia a las víctimas de la SEA y a los niños nacidos como resultado de las infracciones cometidas por el personal de la Misión.

El Informe del UNSG *Medidas especiales para la protección de la SEA: un nuevo enfoque* enumera cuatro pilares en los que se basa la UN para abordar la SEA: poner a las víctimas en primer lugar; poner fin a la impunidad; implicar a la sociedad civil y a los colaboradores externos; mejorar las comunicaciones estratégicas para la educación y la transparencia. Deben tenerse en cuenta las mismas normas establecidas para la UN y los Estados miembros con respecto a la conducta de las fuerzas internacionales no pertenecientes a la UN autorizadas por mandatos del UNSC.

Ver: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf

3.1.4 Para dar mayor claridad al concepto, es importante describir las diferencias entre SEA, acoso / agresión sexual, violencia sexual, violencia sexual relacionada con el conflicto y violencia de género (CRSGBV).

- a. El acoso o la agresión sexual es un concepto relacionado esencialmente con el ámbito laboral o profesional, en el que participan funcionarios o personal conexo y no personas ordinarias; puede ocurrir, por ejemplo, entre soldados/personal institucional.
- b. La violencia sexual como acto delictivo se refiere a un ataque de naturaleza sexual cometido contra alguien por medio de la coacción o sin su consentimiento, o forzando a una persona a cometer tales actos contra otra; En esta categoría se podrían incluir actos como la violación, la tortura sexual u otras formas similares de violencia doméstica. La violencia sexual se definirá ampliamente en el **Capítulo 4.1.1.** de este Manual.
- c. La violencia de género se define como cualquier acto de fuerza directamente dirigido contra un individuo o grupo de personas en razón de su género. La violencia sexual y de género se define comúnmente bajo el acrónimo SGBV.
- d. La violencia sexual relacionada con el conflicto (CRSV), a veces también llamada violencia sexual y de género relacionada con el conflicto (CRSGBV), consiste en incidentes o patrones de violencia sexual, que incluyen la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, perpetrada contra mujeres, hombres, niñas o niños, siempre que estén directa o indirectamente vinculados (temporal, geográfica o causalmente) a un conflicto. El vínculo con el conflicto puede determinarse

con arreglo al perfil y las motivaciones de los perpetradores, al perfil de las víctimas, la situación de impunidad/debilidad del Estado, a factores transfronterizos y/o al hecho de que tales actos se cometan en violación de los términos de un acuerdo de alto el fuego. La CRSV será objeto de atención específica en el **Capítulo 4**.

Cuadro sinóptico sobre Violencia Sexual y de Género (SGBV)

| | Mala conducta sexual perpetrada por el personal desplegado en una operación internacional | | Otras formas de violencia sexual y de género de interés | |
|------------|---|--|---|---|
| | SEA | Acoso Sexual | Violencia sexual contra personal desplegado | Otros SGBV, CRSGBV |
| Victimario | Personal desplegado / Personal contratado localmente | Personal desplegado / Personal contratado localmente | Personal externo / Personal desplegado / Personal contratado localmente | Personal externo / Personal desplegado / Personal contratado localmente |
| Victima | Personal externo | Personal desplegado / Personal contratado localmente | Personal desplegado / Personal contratado localmente | Personal externo |

3.2 Pautas

3.2.1 Capacitar a los “participantes” para realizar un análisis de género dirigido a determinar los riesgos y los casos reales de SEA perpetrados contra mujeres, hombres, niñas y niños

Comentario

i. La SEA afecta de manera diferente a mujeres, hombres, niñas y niños en el teatro de una operación internacional. El análisis de género debe reunir y examinar la información más amplia posible sobre la situación de las personas y los grupos

en el Estado anfitrión, los roles y las limitaciones a los que se enfrentan entre sí, su exposición y su mayor o menor vulnerabilidad a un trato injusto y perjudicial relacionado con el género.

ii. Entre los puntos importantes a tener en cuenta al analizar el contexto externo de una operación internacional con una perspectiva de género se encuentran:

- a. Las circunstancias que en el ámbito del Estado anfitrión pueden facilitar que el personal de la Misión internacional cometa SEA. Entre ellas cabe destacar la legalidad del sexo a cambio de contraprestación (cuando la prostitución no constituye un delito en el ordenamiento interno del Estado territorial); la existencia de dificultades económicas, que pueden derivar en pobreza, una alta tasa de desempleo o una grave escasez de alimentos; también la existencia de una cultura de tolerancia en relación con el intercambio de dinero u obsequios para tener relaciones sexuales concertadas entre adultos, la práctica del matrimonio infantil o un sistema legal que previsiblemente no será lo suficientemente desarrollado para conseguir que el personal de la Misión se vea obligado a rendir cuentas por los actos criminales que pudiera cometer.
- b. Mayor vulnerabilidad por parte de determinadas categorías de la población local a resultar víctimas de SEA llevada a cabo por personal de la Misión. Dichas categorías pueden estar constituidas por personas desplazadas internamente (IDPs) que viven en campamentos protegidos por personal de mantenimiento de la paz, personas desplazadas por conflictos que se establecen en campamentos militares en busca de protección, trabajadores domésticos, adolescentes en edad escolar, niños de la calle o migrantes que trabajen en bares y restaurantes. En este sentido, el examen de los datos disponibles sobre las víctimas de SEA ayuda a comprender cuáles son las categorías más vulnerables. También deberían tenerse en cuenta las diferencias que pudieran existir en estos aspectos entre los Cuarteles Generales y los emplazamientos remotos, así como las diferencias regionales.
- c. Un fácil acceso por parte de la población local al personal de la Misión, circunstancia que posibilita que dicho personal pueda ser abordado por personas dedicadas a la prostitución en lugares como bares o clubes de hoteles.
- d. Características sociales/culturales locales que pueden desalentar o inhibir la denuncia de hechos constitutivos de SEA. Un elemento importante que se debe examinar es si resulta o no probable que estos hechos pudieran ser denunciados ante las autoridades locales en el caso que se produjeran. De esta forma, la presentación de denuncias o quejas es menos probable en sociedades donde haya una tolerancia cultural al intercambio consentido de sexo por dinero o regalos entre adultos, existan actitudes sobre el sexo

extramatrimonial de carácter muy conservador o donde la homosexualidad es ilegal. También debe tenerse en cuenta ante quién deben denunciar las personas afectadas y dónde pueden hacerlo.

- e. Las posibles consecuencias para los niños nacidos como resultado de la SEA. Dependiendo del contexto local, estos niños pueden padecer un estigma social y dificultades para obtener un certificado de nacimiento cuando se desconoce la paternidad, así como sufrir un acceso deficiente a la educación, la alimentación y/o los servicios de salud.

3.2.2 Preparar a los “participantes” para que evalúen los factores de género que contribuyen al riesgo de SEA

Comentario

i. Los factores de riesgo son, entre otros: (a) capacitación insuficiente en materia de género, (b) falta de compromiso de liderazgo, (c) ausencia de un sistema de denuncias y de rendición de cuentas, (d) fácil acceso a la población local y (e) condiciones inadecuadas de vida o de despliegue. A continuación, se explica con más detalle esta lista no exhaustiva de factores claves de riesgo para la SEA que deben tenerse en cuenta:

- a. Falta de conocimientos debido a la ausencia, insuficiente o inadecuada capacitación en cuestiones de género impartida antes del despliegue y a la llegada al teatro de operaciones. Además, debe tenerse en cuenta el comportamiento del personal de la Misión. A estos efectos, no solo deben conocer, sino también aceptar y cumplir las normas de conducta establecidas para la SEA. En la práctica, esto significa que no deben percibir estas normas como una intromisión inaceptable en sus vidas privadas o mostrar con sus acciones una cierta tolerancia a algunas formas de SEA, como son los favores sexuales a cambio de contraprestación o el matrimonio precoz.
- b. Debilidad en el mando y control sobre el personal de la Misión y un liderazgo que evite comprometerse a la hora de abordar las cuestiones relacionadas con la SEA. Cuando los altos mandos, ya sean comandantes militares o administradores civiles, no dirigen con el ejemplo, no adoptan una perspectiva de género en el seguimiento de las actividades rutinarias de sus tropas, no toman medidas apropiadas contra los infractores o no dedican recursos a investigar las denuncias de SEA, existe otro factor añadido de riesgo para la SEA. Además, la falta de rendición de cuentas por el incumplimiento de las responsabilidades de mando resulta perjudicial en sí misma.
- c. El hecho de que los comandantes y el personal de la Misión no cumplan con los procedimientos de investigación y, por tanto, no se denuncien debidamente los actos de SEA o que traten de disuadir a otros de presentar denuncias es una

práctica perjudicial. También resulta cuestionable que se fomenten, se negocien o se lleven a cabo arreglos informales en los casos de SEA.

- d. El fácil acceso a la población local crea oportunidades para que el personal de la Misión incurra en SEA. Dependiendo de la ubicación de los campamentos y de las condiciones de vida, la posibilidad de que ocurra SEA puede ser mucho más factible. Es el caso, por ejemplo, de los campamentos de los contingentes que se encuentran situados cerca de zonas residenciales o cuando las normas internas de la operación autorizan al personal desplegado a pernoctar en hoteles. Además, esta facilidad de acceso también puede verse incrementada por la existencia de disposiciones de seguridad insuficientes o inadecuadas, por ejemplo, en los casos en que el personal desplegado puede abandonar el campamento sin ser controlado o en el que la población local también puede entrar en el campamento sin ser controlada. Cuando no se restringen los movimientos del personal desplegado y no se prohíbe el contacto fuera de servicio con la población, se favorece la posible existencia de SEA.
- e. Las condiciones de vida y de despliegue inadecuadas no deben subestimarse como factores de riesgo para la SEA. Esto es particularmente cierto en el caso de los despliegues prolongados (algunos contingentes nacionales se despliegan durante más de 12 meses en misiones de la UN sin tomar pausas para descansar y recuperarse). Tal circunstancia es especialmente grave en los casos en que el ritmo de las operaciones es elevado, y cuando las condiciones de vida del personal civil, militar y policial sean inadecuadas y las medidas adoptadas para su bienestar resulten deficientes.

El 1º de octubre de 2003, el UNSG, con el fin de prevenir y tratar los casos de SEA, promulgó el Boletín del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, ST/SGB/2003/13. El 28 de febrero de 2017, el Informe del UNSG titulado “Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales: un nuevo enfoque” planteó el problema de la continuación de la SEA y señaló varios factores enumerados a continuación. La UN suele actuar en circunstancias de mayor riesgo de explotación y abusos sexuales, y en un entorno donde los sistemas jurídicos y de seguridad pública locales no funcionan o son inexistentes e implican un fuerte compromiso con las poblaciones locales vulnerables, especialmente durante las misiones de asistencia humanitaria. Otras cuestiones identificadas son el cumplimiento poco estricto de las normas que rigen la contratación de civiles; investigación escasa o nula en todo el sistema de los antecedentes de faltas de conducta similares de los candidatos; desconocimiento de los valores y las normas de la Organización; falta de capacitación uniforme y sistemática para todas las categorías de personal; debilidad de la dirección civil o uniformada que no refuerza la conducta y la disciplina; sensación de impunidad entre quienes cometen esos actos; y falta de atención y de constancia por parte de los responsables superiores de la UN y de los Estados Miembros, hasta que surge una crisis. Ver: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf

3.2.3 Adoptar las medidas apropiadas para prevenir la SEA

Comentario

La prevención de la SEA debe incluir diversas herramientas y buenas prácticas, a saber: i. capacitación; ii. mecanismos de investigación y selección; iii. información pública y divulgación a las comunidades locales; iv. gestión de riesgos; v. bienestar y esparcimiento.

i. Capacitación

- a. La capacitación previa al despliegue, así como la formación inicial y la actualización después del arribo al teatro de operaciones deberían ser obligatorias. La capacitación también debería complementarse con ejercicios de sensibilización sobre SEA apoyados por una amplia gama de materiales de formación, incluyendo herramientas específicas para todos los niveles y programas en línea.
 - Se puede recurrir a varias herramientas para obtener la mejor capacitación previa al despliegue: emplear un modelo de capacitación de instructores basado en el material básico de capacitación previa al despliegue; facilitar materiales básicos de capacitación; desplegar equipos móviles de entrenamiento para las fuerzas militares y policiales de los países que aportan contingentes siempre que lo soliciten. Además, el personal de los contingentes militares y policiales, así como cualquier otro personal uniformado que se esté desplegando debe obtener una certificación acreditativa de haber recibido capacitación previa al despliegue.
 - Entre otros aspectos, la formación debe centrarse en desaconsejar los contactos inapropiados fuera de servicio con la población local y exponer las razones por las que tales contactos deben ser minimizados o, incluso, evitados.
 - La formación inicial y su actualización en el propio teatro de operaciones permite una formación específica para cada Misión y puede, en particular, incidir en la forma de proceder a la denuncia de posibles irregularidades.
 - Un programa de capacitación *online* sobre la prevención de SEA es un instrumento que resulta sencillo de implantar y que puede ser impuesto obligatoriamente a todo el personal uniformado y civil que forme parte de una operación internacional. Se pueden colocar módulos específicos para administradores y comandantes. Dicha herramienta se puede traducir a los distintos idiomas de los Estados remitentes o de origen.

En el sistema de la UN, la capacitación previa al despliegue es obligatoria y la imparte el DPKO al personal civil internacional de la UN, mientras que la brindan los países que aportan tropas y fuerzas de policía (TCCs, PCCs) al personal militar y policial. Para los TCCs, la capacitación previa al despliegue debe cumplir con los estándares establecidos por la UN y abordar los estándares de conducta de la UN y la prohibición de la explotación y el abuso sexual. La formación inicial en el sitio la llevan a cabo los Equipos de Conducta y Disciplina.

El tercer Plan de Acción y Política de Mujeres, Paz y Seguridad de la NATO / EAPC aprobado en la Cumbre de Bruselas en 2018 tiene como objetivo traducir los compromisos mundiales de WPS en el contexto de la NATO y se basa en un marco de tres "I": Integración; Inclusión; Integridad. De conformidad con el principio rector de Integridad, todas las tropas en las operaciones y misiones dirigidas por la NATO deben cumplir con el más alto nivel de profesionalismo y reconocer que la NATO debe desarrollar mecanismos específicos para prevenir y responder a la SEA, ya que causa un daño desproporcionado a las mujeres y a las niñas y socava la credibilidad y la eficacia operativa de la NATO. El Plan de Acción de seguimiento prevé la aplicación de medidas específicas para prevenir la SEA en las operaciones y misiones dirigidas por la NATO. Concretamente, la NATO está desarrollando una política de la NATO para combatir la SEA que será seguida de un manual y de capacitación para identificar, prevenir y responder al SEA en operaciones y misiones dirigidas por la NATO.

Ver: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_09/20180920_180920-WPS-Action-Plan-2018.pdf

- b. La mejor solución es diseñar un proceso de formación a medida. En primer lugar, la capacitación genérica obligatoria (básica) ayudaría a todo el personal a comprender la SEA y sus implicaciones, de forma más efectiva que si se llevaran a cabo sesiones más específicas. En segundo lugar, debería existir una formación especializada. A tal efecto, podrían organizarse sesiones de capacitación particularizadas para instructores, en los casos en los que haya una gran cantidad de personal que necesite ser capacitado; en el caso de los funcionarios del gobierno local, deberían ser informados de todos los aspectos relacionados con la SEA; para los beneficiarios de asistencia se deberían incluir programas de extensión comunitaria; para funciones específicas, como la información pública, y para los administradores y mandos, abordar las responsabilidades clave de la gestión. Además, los comandantes / administradores / jefes de Misión podrían recibir una carta de concienciación anual o periódica. De hecho, los mandos superiores sobre el terreno juegan un papel crucial en la prevención de la SEA mediante la implementación de políticas para prevenir los abusos dentro de la organización. Deben estar plenamente informados de la postura de su organización sobre la protección contra la SEA y sobre su obligación

de integrar la protección frente a la SEA en el diseño y la evaluación de los programas.

Ejemplo de una lista de verificación para capacitación relacionada con la protección del SEA

| GRUPO DESTINATARIO | OBJETIVO Y ESTRATEGIA DE FORMACIÓN |
|--|--|
| Todo el personal | Todo el personal desplegado en la Misión recibe orientación básica sobre la política de tolerancia cero y sobre sus responsabilidades con respecto al SEA. |
| Dirección superior | La jefatura superior asume su responsabilidad fundamental en lo relativo al respeto y la aplicación de los términos del SGB, lleva a cabo un apoyo activo para la capacitación y ejerce enérgicamente su papel de protección y asistencia a las víctimas. |
| Coordinadores de SEA | Asegurar que los coordinadores de SEA sean conscientes de sus responsabilidades y funciones, y que tengan los conocimientos prácticos y las herramientas necesarias para asegurar su apoyo y el uso de los recursos puestos a su disposición, así como que muestren la credibilidad requerida para cumplir con su función. |
| Personal militar superior/ Comandante de los contingentes | Asegurar que conocen todos los aspectos del Boletín de UNSG 2003 sobre SEA, así como las responsabilidades que les incumben con relación a la conducta y el bienestar del personal a su cargo; asegurar su apoyo activo para el bienestar del personal y las actividades recreativas relacionadas con la reducción del estrés y la buena salud. |
| Contrapartes de las NGO | Garantizar el conocimiento y su apoyo activo respecto las medidas de prevención de SEA en curso, la asistencia a las víctimas y las actividades de protección en beneficio de sus socios. |
| Medios locales de comunicación | Mantener el contacto con los medios locales para informarles sobre las medidas de capacitación y sensibilización en curso, así como de las medidas de prevención, protección y asistencia vigentes. |
| Contrapartes del gobierno local. Beneficiarios, población local de acogida, personas desplazadas | Actividades de divulgación a la comunidad local para dar a conocer las disposiciones del Boletín de 2003 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre SEA, las medidas adoptadas para prevenir la SEA y los pasos que deben seguirse para denunciar incidentes. Solicitar su apoyo para difundir esta información dentro de la comunidad. |
| Grupos en situaciones que pueden hacerlos particularmente vulnerables | Garantizar que los grupos identificados en tales situaciones conozcan plenamente las disposiciones del SGB, las medidas adoptadas para prevenir SEA y los pasos que deben seguirse para denunciar incidentes. Solicitar su apoyo para difundir esta información entre sus integrantes. |

Fuente: Extracto de *Checklist: Preventing Sexual Exploitation and Abuse in the Kenya Refugee Program (Draft) Kenya Refugee Program Prevention of Sexual Exploitation and Abuse Committee*. Ver: <http://www.pseataskforce.org/en/tools>.

- c. En las operaciones internacionales en las que sea mayor la posibilidad de que tengan lugar conductas inapropiadas, debe quedar claro para todo el personal de la Misión que los contactos sexuales con menores de 18 años están rigurosamente prohibidos, independientemente de la edad en la que se fije localmente la mayoría de edad o la posibilidad de dar su consentimiento, siendo considerados tales actos en todo caso como abuso sexual. La alegación de un eventual error sobre la edad del menor no podrá ser tenida en cuenta para justificar tales conductas.

Una sección entera del Código de Conducta para colaboradores y colaboradoras del ICRC está dedicada específicamente al acoso, abuso de poder y explotación. Para el ICRC, “Está prohibido entablar una relación de carácter sexual con un niño o una niña (es decir, menores de 18 años de edad), incitarlos u obligarlos a participar en actividades de carácter sexual, independientemente de que tengan conciencia del acto cometido o de que hayan dado su consentimiento. Esta prohibición abarca también las actividades de carácter pornográfico (fotografías, juegos, vídeos, etc.) sin contacto sexual con el niño, así como la compra, la conservación o la difusión de documentos de carácter pedófilo, en el soporte que sea”.

Ver: https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/code_of_conduct_may_2018.pdf

La edad de 18 años proviene del art. 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, que define a un niño como todo ser humano menor de dieciocho años, a menos que según la ley aplicable al niño, la mayoría se alcance antes. El art. 34 de la Convención establece que: “Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos”.

Ver: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

- d. La prostitución puede ser legal y culturalmente aceptada tanto en el Estado de origen como en el Estado anfitrión y, por lo tanto, la capacitación debe abordar específicamente esa cuestión. Incluso en el caso de que sea legal, podría estar prohibida por el Código de Conducta del Estado remitente o de la organización internacional pertinente. A este respecto, como mínimo, debería advertirse sobre la conveniencia de abstenerse de solicitar servicios de prostitución o de participar en actividad alguna relacionada con aquella,

siendo recomendable que se implanten normas prohibiendo el uso de tales servicios.

En el enfoque de la UN, su personal debe cumplir con el Estándar de Conducta de la UN, independientemente de las leyes locales. La solicitud de una prostituta también es una violación del Boletín de la UNSG de 2003 sobre SEA, ya que la definición de explotación sexual se refiere a abuso real o intento de abuso y, por lo tanto, incluye la solicitud. La ONU considera que la prostitución en sociedades devastadas por la guerra con frecuencia involucra a mujeres y niños extremadamente vulnerables, incluidas las personas que han sido traficadas para su explotación sexual, y enfatiza que la prostitución es intrínsecamente dañina y deshumanizante.

ii. Una sólida política de investigación y selección

- a. Los mecanismos de investigación y selección son una forma eficiente de prevenir la SEA. A los efectos prácticos, hacer cumplir tales mecanismos significa hacer un examen exhaustivo de las personas que participan en operaciones internacionales, incluyendo las verificaciones de antecedentes. La selección suele ser un filtro muy básico; por lo tanto, la expresión mecanismo de "selección" se menciona con mayor frecuencia cuando se trata de tropas, mientras que un mecanismo de "investigación", que es un filtro más fino, estará más asociado con los comandantes. Los mecanismos de investigación y selección deben incluir la colaboración de los Estados remitentes con respecto a los antecedentes penales del personal.

En el Informe del UNSG A/70/729, de fecha 16 de febrero de 2016, se recomendó por primera vez una política de investigación y selección. Actualmente en el sistema de la UN, los procesos de investigación de antecedentes se han ampliado gradualmente desde 2016 para abarcar más categorías de personal. Todo el personal civil internacional y nacional, los Voluntarios de la UN, los contratistas y consultores individuales, los miembros de las unidades de policía, los oficiales militares y de policía, y otro personal proporcionado por los gobiernos, como los funcionarios de justicia y penitenciarios, son examinados antes de ser contratados y/o desplegados. La investigación del personal por faltas de conducta anteriores tiene por objeto evitar que se les contrate o se les vuelva a contratar. En cuanto a los miembros de los contingentes militares y de policía, son examinados tan pronto como llegan a la zona de la Misión, momento en el que se dispone de una lista definitiva de nombres. Todos los registros se mantienen en un Sistema de Seguimiento de Mala Conducta confidencial.

Ver: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_70_729.pdf

- b. También debe garantizarse la concienciación en esta materia del personal contratado y/o asociado externo, mediante el uso de bases de datos de contratación. Los contratos suscritos con proveedores de servicios (v.g.,

transportistas, guardias) pueden incorporar fácilmente los principios básicos del Código de Conducta de la Misión y especificar que cualquier violación a su respecto por parte del proveedor puede dar lugar a la resolución del contrato. Además, se puede instar a los contratistas a que asistan a los cursos de formación sobre SEA organizados por la Misión.

Todas las vacantes de personal, Cartas de Oferta (LOO) y Cartas de Nombramiento (LOA) de personal de la UN tienen ahora un aviso especial en el que se detallan los valores y normas de conducta que se exigen a los miembros y las consecuencias de no cumplir esas normas. Todos los contratos de la UN para contratistas (consultores, jornaleros, contratistas individuales) contienen condiciones generales que el contratista deberá cumplir conforme a las normas de conducta establecidas en el Boletín del UNSG de 2003 sobre la SEA.

- c. Además, la existencia de una certificación de capacitación previa al despliegue para cada individuo se ha convertido en una precondition para el empleo de contingentes nacionales. Los TCCs y PCCs deben certificar que el personal desplegado no ha cometido, ni se encuentra acusado de haber cometido, violaciones al IHRL y al IHL. Si tal certificación es negativa, el individuo será repatriado a expensas del Estado miembro y se le prohibirá participar en futuras operaciones de la UN. Los Estados miembros deben asumir la responsabilidad de garantizar que proporcionan personal que cumple con las normas establecidas.

iii. Información pública y divulgación a las comunidades locales

- a. La sensibilización efectiva de la población del territorio anfitrión sobre lo que constituye un comportamiento aceptable por parte del personal de la Misión y sobre la forma de denunciar las irregularidades observadas al respecto es una estrategia clave para reducir el riesgo de SEA y minimizar los efectos perjudiciales que se producen cuando aquella tiene lugar. La comunicación debe llegar a los funcionarios del gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las escuelas y las comunidades religiosas. El desarrollo de una campaña de sensibilización en entornos multilingües o predominantemente analfabetos puede ser difícil, porque los mensajes pueden no ser comprendidos por todos los miembros de la comunidad. Por lo tanto, las medidas de sensibilización de las comunidades locales deben diversificarse para maximizar su accesibilidad (por ejemplo, medios impresos, campañas de carteles, sitios web intra-redes, boletines de noticias, emisiones de radio, reuniones informativas durante las reuniones de los ayuntamientos y las charlas comunitarias sobre los Códigos de Conducta específicos de las Misiones). Resulta igualmente posible distribuir copias traducidas del Código

de Conducta entre las comunidades y ponerlas a disposición de los interesados.

- b. Como mínimo, la población local debe ser consciente de la definición comúnmente aceptada de SEA; de las normas de conducta del personal de la Misión; de que tiene derecho a recibir asistencia humanitaria sin estar sujeto a la SEA; de dónde reportar incidentes de SEA; de qué servicios se dispone y cómo acceder a ellos; y sobre qué puede esperar después de presentar una queja, incluyendo las posibles derivaciones, los plazos y las responsabilidades de los actores involucrados.

La UN ha publicado un procedimiento operativo estándar de información pública sobre la SEA (SOP/3000/2006/3 de 3 de abril de 2006) que exige un enfoque proactivo para la divulgación de información sobre las denuncias, las investigaciones y las medidas de seguimiento. Se ha establecido una junta asesora de la sociedad civil, integrada por personalidades y expertos de la sociedad civil, para que asesore al UNSG sobre las medidas para fortalecer la prevención de la explotación y el abuso sexuales y la respuesta a ellos. Además, periódicamente se celebran reuniones oficiales y oficiosas con agentes de la sociedad civil.

Ver: https://www.aaptc.asia/images/resourcess/16_GENDER_AND_WOMEN/SOP_Public_Information_on_SEA.pdf

Ejemplo de éxito en materia de sensibilización: música para transmitir mensajes clave: en el Mecanismo piloto de denuncia basado en la comunidad del Comité Permanente entre Organismos (IASC), en la República Democrática del Congo, la radio y la música han sido medios muy eficaces para transmitir mensajes a través de emisoras de radio locales que son populares en los campamentos de desplazados internos, haciendo que los mensajes sean accesibles para la población. Los mensajes también se repiten con frecuencia, lo que aumenta el impacto. Ver: *Best Practice Guide Inter-Agency Community-Based Complaint Mechanisms Protection against Sexual Exploitation and Abuse*.

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/best_practice_guide_-_with_inside_cover_online.pdf

iv. Gestión de riesgos y buenas prácticas como parte de una estrategia de prevención

- a. Una forma importante de prevenir las infracciones es identificar los riesgos antes de que ocurran. Por lo tanto, es indispensable que dentro de cada Misión se elaboren planes de gestión de riesgos específicos, basados en las circunstancias particulares, que deben considerar el nivel de riesgo y los factores de riesgo específicos, vinculados a posibles infracciones cometidas por su personal, con especial énfasis en SEA. Como parte de las actividades conexas de gestión de riesgos, se pueden realizar visitas y patrullas de evaluación de riesgos, identificar y evaluar los riesgos y sus fuentes,

emprender acciones de mitigación y realizar visitas de seguimiento para garantizar que los riesgos identificados puedan ser abordados y minimizados.

Para apoyar a las Misiones en la identificación de riesgos y en la adopción de medidas de mitigación, la UN publicó en 2018 “*SEA risk management toolkit*”, un conjunto de instrumentos de gestión de riesgos de SEA, que ha sido elaborado por la Unidad de Conducta y Disciplina del Departamento de apoyo sobre el terreno (DFS). El Manual está diseñado para adaptarse a las condiciones específicas que prevalecen en los diferentes tipos de operaciones de paz. Contiene orientaciones sobre cómo identificar, evaluar, tratar y supervisar los riesgos relacionados con la SEA por parte del personal de la UN, así como una serie de instrumentos prácticos con formatos y ejemplos, que puede ser utilizado como guía de referencia por el personal con funciones y responsabilidades en la gestión de los riesgos relacionados con SEA. Específicamente, contiene una valiosa lista de preguntas clave para guiar el análisis de la situación e identificar los riesgos y factores de riesgo relacionados con la SEA.

Ver: https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/dpko-dfs_sea_risk_toolkit_28_june_2018_modified.pdf

- b. Entre los modelos de buenas prácticas se encuentra el adecuado diseño de los campamentos que alberguen a los contingentes para reducir al mínimo el contacto fuera de servicio con la población (por ejemplo, al incluir espacios para llevar a cabo juegos/deportes al aire libre dentro del campamento o en locales; ubicando los campamentos de los contingentes lejos de las áreas residenciales y mercados). Dado que el mantenimiento de la disciplina es responsabilidad del comandante, el recurso a medidas tan extremas como la prohibición absoluta de confraternizar con la población pueden ser admisibles, siempre que se estima necesario.

Los “*Six Core Principles Relating to SEA*” adoptados por el Boletín de 2003 del UNSG sobre la SEA y la Declaración de Compromiso (2006) incorporados en los Códigos de Conducta de las organizaciones, exigen que todas las agencias humanitarias creen y mantengan un entorno que impida la SEA y promuevan la implementación de sus respectivos Códigos institucionales. Los conductores superiores a todos los niveles tienen la responsabilidad especial de apoyar y desarrollar estructuras que mantengan un ambiente libre de SEA.

v. Bienestar y esparcimiento

El objetivo general es ayudar a optimizar las condiciones de vida y de trabajo del personal desplegado, lo que puede contribuir a evitar comportamientos inaceptables como la SEA, proporcionando instalaciones de esparcimiento (por ejemplo, internet, teléfono/skype, gimnasio, deportes al aire libre, juegos de interior, salidas supervisadas, vuelos de bienestar, competiciones deportivas entre contingentes, provisión de instalaciones de PX (“*Post Exchange*”), entrega de

alimentos en lugares remotos) y garantizando condiciones de vida adecuadas para el personal civil, militar y policial. Además, se podrían proporcionar servicios de asesoramiento para el personal civil, militar y policial.

Se ha pedido a las Misiones de la UN que mejoren las instalaciones de bienestar y recreación dentro de los recursos existentes y se ha instado a los Estados miembros a que utilicen plenamente los pagos de bienestar proporcionados por la UN para sus soldados. Ver el Informe del UNSG “*Examen amplio de las necesidades de bienestar y esparcimiento de todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz*” (A/62/663): <http://undocs.org/en/A/62/663>

3.2.4 Poner énfasis en los mecanismos de información e investigación destinados a hacer cumplir la prohibición de SEA que deberían establecerse en toda la cadena de mando con el fin de ayudar a las víctimas

Comentario

i. Se deben poner a disposición de la población del Estado anfitrión múltiples canales de información a fin de brindarles una amplia gama de opciones para presentar quejas, incluidas las denuncias anónimas, verbalmente o por escrito (por ejemplo, buzones cerrados, salas de reuniones privadas para permitir la presentación de denuncias de modo confidencial, líneas telefónicas directas, direcciones de correo electrónico seguras, designación de coordinadores regionales, líderes comunitarios clave capacitados en la SEA; personal empleado en un Centro de Violencia por Razón de Género/Centro de la Mujer o centro médico, red local de coordinadores de la UN y las organizaciones no gubernamentales en materia de SEA, los organismos, etc.). El personal de las Misiones debe recibir durante su capacitación información sobre la forma de denunciar las faltas de conducta; la información también debería estar disponible en los sitios de intranet de las Misiones y difundirse a través de campañas de carteles y/o mensajes de radiodifusión. En caso de sospecha de un incidente de SEA, la notificación debe ser obligatoria. Los comandantes deben asegurarse de que todo el personal bajo su mando esté familiarizado con los canales de notificación de SEA.

El Boletín del UNSG de 2003 sobre la SEA y muchas políticas de agencias determinan que la presentación de informes sobre inquietudes o sospechas de SEA, a través de "mecanismos de presentación de informes establecidos", sea un requisito obligatorio para el personal. Es deber de todo el personal de la UN, ya sea civil, militar o policial, denunciar las faltas de conducta a los funcionarios encargados de adoptar las medidas adecuadas. Se puede considerar que todo personal de la UN que no cumpla con esta obligación ha incurrido en una falta de conducta. Estas políticas prohíben con frecuencia que el personal divulgue información sobre el caso a otras personas o entidades, y estipulan que el incumplimiento de esta política puede dar lugar a la adopción de medidas disciplinarias contra el miembro del personal que informa.

ii. Cuando se recibe una denuncia sobre una posible falta de conducta, la información recibida debe revisarse y evaluarse para determinar si los presuntos actos, de ser ciertos, constituirían una violación del Código de Conducta pertinente. Si se dispone de información suficiente para arribar a esa conclusión y los presuntos actos constituyen una falta de conducta, el asunto debe someterse a investigación.

La UN ha estandarizado sus mecanismos de presentación de informes. Los Equipos de Conducta y Disciplina registran las quejas de mala conducta y las denuncias conexas en el Sistema de Seguimiento de Faltas de Conducta, que es una base de datos estrictamente confidencial y de acceso restringido.

iii. Los oficiales nacionales encargados de la investigación en los contingentes de que se trate, siguiendo instrucciones de su gobierno, deben iniciar y llevar a cabo investigaciones independientes, imparciales, exhaustivas y rápidas, en coordinación con los órganos de supervisión interna. Las investigaciones deben ser respetuosas con el carácter extremadamente delicado de la denuncia, así como de la vulnerabilidad de la(s) víctima(s) en función de su edad y género, contando con la total cooperación de los comandantes.

- a. Si se corrobora una acusación de falta grave de conducta, la persona o personas responsables deben ser repatriadas por el Estado remitente sin demora. El Estado remitente, a quien con carácter general y con arreglo al SOFA le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre sus fuerzas y componente civil, debe adoptar sanciones disciplinarias y otras acciones judiciales, entre las que se incluyen las acciones penales y civiles. En términos más generales, las unidades o incluso contingentes nacionales enteros deberían ser repatriados cuando exista evidencia fidedigna de SEA generalizada o sistémica por su parte.
- b. En el caso de las Misiones de la UN, corresponde a los países que aportan contingentes (TCCs/PCCs) la adopción de medidas disciplinarias y/o penales contra su personal militar y policial, y dichos países deben informar a la UN sobre las medidas adoptadas. Cuando se corroboren las acusaciones de falta grave de conducta contra el personal uniformado y el Estado de origen o remitente no tome las medidas adecuadas para investigar la acusación o no adopte las medidas necesarias para exigir su responsabilidad al autor o autores, la UN podrá repatriar a las personas afectadas por motivos disciplinarios y prohibirles su futura participación en las operaciones de la UN. En lo que respecta a su personal civil, la UN puede tomar medidas disciplinarias contra él, que pueden ir desde una amonestación hasta el despido, dependiendo de la naturaleza de la falta de conducta, y pueden incluir una multa u otro tipo de responsabilidad financiera.

La UN publicó en agosto de 2015 una Política de responsabilidad por conducta y disciplina en misiones de campo (Accountability for Conduct and Discipline in field missions), en la que se detallan las funciones y responsabilidades de las Misiones sobre el terreno y de los Cuarteles Generales para hacer frente a las faltas de conducta, y explica cómo se logrará la rendición de cuentas cuando el personal incumpla las normas de conducta de la UN. En aquella también se destacan las responsabilidades de los Jefes de Misión y del Personal directivo superior y de los Comandantes a este respecto.
<https://conduct.unmissions.org/documents-standards>

- c. Los Estados miembros tienen un importante papel que desempeñar para facilitar las investigaciones y reforzar la rendición de cuentas. Una posibilidad es recurrir a cortes marciales *in situ* para atender las denuncias que constituyen delitos sexuales en virtud de la legislación nacional y solo en el caso de los contingentes militares. Otra posibilidad es obtener muestras de ADN de miembros del personal uniformado que presuntamente han cometido SEA. La propia Misión debe poder investigar las acusaciones de SEA, tan pronto como tengan lugar, para preservar adecuadamente las pruebas, incluso antes de que lleguen los investigadores del Estado de origen. Finalmente, el Estado anfitrión puede mejorar su capacidad básica para llevar a cabo investigaciones a través de Proyectos de Impacto Rápido, incluso cuando el sistema jurídico sea deficiente. Por otro lado, resulta igualmente útil llevar a cabo proyectos a largo plazo de fomento de las capacidades del Estado anfitrión en este campo.

3.2.5 Destacar la importancia primordial de la represión de la SEA en las operaciones internacionales por la vía de la responsabilidad penal

Comentario

i. A la represión de la SEA, en tanto constituye delito con arreglo a la ley aplicable (v.g.: violación o relaciones sexuales con niños), debe concedérsele suma importancia en las operaciones internacionales, con el objeto de superar los obstáculos legales y políticos de modo de poder hacer efectivas las pertinentes responsabilidades. Resulta así necesario establecer o reforzar un conjunto de mecanismos que posibiliten perseguir penalmente a quienes han cometido SEA, superando así el problema que supone la actual falta de rendición de cuentas y a la escasez de enjuiciamientos del personal de la Misión que tienen lugar. Dicha necesidad se revela aún más importante si se tiene en cuenta que los delitos relacionados con SEA, cometidos en operaciones internacionales, violan la relación de confianza entre el personal de la Misión y los miembros de la población local, a quienes se supone que deben proteger y asistir.

ii. Los delitos que cometan los miembros de una operación internacional no serán considerados crímenes de guerra si no se cometen en el contexto de un conflicto armado y en relación con él; pero es probable que sean contrarios al Derecho del Estado anfitrión en el que opera el personal de la Misión y a su propia Ley nacional.

iii. En el contexto de las operaciones de la UN, deben examinarse por separado los supuestos correspondientes a los funcionarios de la Organización y los del personal integrante de los contingentes nacionales. El personal y los expertos de la UN están protegidos por la Convención de Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas (13 de febrero de 1946) y disfrutan de inmunidad jurisdiccional en el Estado anfitrión cuando ejercen sus funciones. Dado que las inmunidades se conceden normalmente solo para actos realizados a título oficial, no deberían afectar a la persecución de los actos de SEA. Sin embargo, las exenciones de inmunidad rara vez son concedidas, ya sea por la UN o por el Estado de la nacionalidad del funcionario de que se trate. Por lo tanto, el personal de la UN permanece normalmente bajo la jurisdicción del Estado del que son nacionales.

iv. La policía militar y civil que forma parte de los contingentes nacionales que participan en una Misión de la UN sigue reglas diferentes. La UN no tiene control sobre los contingentes militares y, por lo tanto, no puede hacer efectivas sus responsabilidades. Además, un TCC conserva la jurisdicción exclusiva sobre los delitos cometidos por sus efectivos de mantenimiento de la paz en el Estado anfitrión, por lo que este último no está facultado para enjuiciar los delitos por sí mismo. Sin embargo, en la práctica, el Estado de la nacionalidad del individuo en cuestión rara vez procede a un enjuiciamiento: ello se explica por varias razones (v.g.: dificultades para obtener evidencia; falta de legislación nacional o debilidad en el sistema legal; falta de voluntad política).

Ver: *UN Model Status of Forces Agreement (SOFA) dated 09 October 1990 and the Memorandum of Understanding signed between the UN and Troop and Police Contributing Countries*, <http://undocs.org/A/45/594>.

En el sistema de la UN, el llamado *Informe Zeid* ha propuesto varias enmiendas destinadas a remediar las deficiencias del modelo SOFA de la UN, con respecto a una efectiva rendición de cuentas. Establece que debería establecerse un mejor mecanismo de implementación en el SOFA, por medio del cual se solicite a los TCCs que brinden garantías a la UN de que ejercerán su jurisdicción con respecto a los crímenes que puedan atribuirse a los miembros militares de sus Fuerzas en la Misión, cuando las denuncias a su respecto se encuentren bien fundadas. Además, el Informe aconseja que el SOFA modelo de la UN:

- establezca que las autoridades nacionales tomarán su decisión de la misma manera que lo harían para un delito de similar gravedad comprendido en el ámbito de aplicación de la legislación de ese país;
- determine que si las autoridades nacionales concluyen que el enjuiciamiento no es apropiado, el TCC presentará un informe al Secretario General de las Naciones Unidas explicando las razones de ello;
- exija al TCC que acepte informar al Secretario General de las Naciones Unidas, en un plazo de 120 días a partir de la fecha en que se le haya remitido un caso, de las medidas que haya adoptado en virtud de su legislación nacional, y que le informe de los progresos realizados cada 120 días a partir de esa fecha hasta que concluya el caso. Ver: *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, Documento fechado al 24 de marzo de 2005, elevado por el Secretario General al Presidente de la Asamblea General, UN Doc. A/59/710, <http://undocs.org/A/59/710>.
- En 2006, se creó un Comité ad hoc de la UN para abordar específicamente el problema de la responsabilidad penal del personal de la UN y de los expertos en Misión. El Informe del Grupo de Expertos hizo varias propuestas. Los Estados miembros han sido invitados a acordar una convención internacional bajo la cual los Estados estarían de acuerdo para investigar, procesar o extraditar a presuntos delincuentes. Sin embargo, es poco probable que se firme esta convención. Las otras medidas propuestas fueron un aumento de la asistencia judicial y la cooperación entre los Estados y con las Naciones Unidas mediante el intercambio de información y pruebas y el enjuiciamiento de los responsables, el ejercicio compartido de la jurisdicción entre el Estado anfitrión y otros Estados, el establecimiento de tribunales híbridos o de un tribunal internacional con jurisdicción sobre todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.
- Ver el: Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, in *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 agosto de 2006, UN Doc. A/60/980, <http://undocs.org/A/60/980>.

v. Se han llevado a cabo múltiples iniciativas a lo largo de los años, especialmente emprendidas por la UN, para disminuir el déficit de responsabilidad para todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz. La efectividad de la responsabilidad penal podría mejorarse implementando las medidas que se detallan a continuación.

- a. Una convención de jurisdicción universal (o una convención de "extraditar o juzgar") inspirada en el proyecto de convención sobre explotación y abuso sexual (SEA) cometida por personal de mantenimiento de la paz de la UN, que fue redactada por el Grupo de Expertos Jurídicos. Dicha Convención exigiría a los Estados Partes que procedieran al enjuiciamiento de los posibles autores que se encontraran en su territorio y, en su defecto, que procedieran a su extradición a un tercer Estado. No obstante, tal opción se enfrentaría, en la práctica, a serios obstáculos, habida cuenta de que la

jurisdicción universal solo se ejerce en relación con los delitos más graves, y algunas formas de SEA no llegan al umbral de gravedad establecido en el proyecto de convención. Por otro lado, la recomendación para la convención que se está debatiendo en la Asamblea General se refiere únicamente al personal de la UN de una Misión de mantenimiento de la paz.

- b. La creación de un tribunal internacional competente para juzgar a todas las categorías de miembros de una operación internacional constituiría un medio permanente de llevar ante la justicia a las personas que en la actualidad no están siendo procesadas. Sin embargo, esto requeriría importantes recursos financieros y humanos y sería difícil obtener pruebas, así como poner a los sospechosos a su disposición. Si el tribunal es establecido por un tratado, el riesgo es que no todos los Estados participen en él, lo que limitaría su efectividad. Para evitar algunos de los costos de un tribunal permanente, puede preverse en su lugar un tribunal internacional "ágil", con una lista permanente de jueces y personal administrativo que actuaría previa solicitud. Esta versión "ágil" ha sido sugerida en un Informe del Comité Selecto sobre Violencia Sexual en Conflictos de la Cámara de los Lores del Reino Unido.

Report of the Sexual Violence in Conflict Committee, 12 April 2016, HL Paper 123, Sexual Violence in Conflict: A War Crime. Ver: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldsdc/123/12302.htm>

- c. La mejor manera de garantizar la posibilidad de exigir un mayor grado de responsabilidad a los miembros de una operación internacional es aumentar el enjuiciamiento por parte de los TCCs/PCCs de los componentes militar y policial respectivamente; por parte del Estado de la nacionalidad para el personal de la UN; o por parte del Estado anfitrión, siempre que cuente con un sistema jurídico con las adecuadas garantías.
- d. Para promover la responsabilidad penal, se debe alentar a los Estados a que cooperen y, en caso necesario, a que modifiquen su legislación nacional para permitir el ejercicio extraterritorial de su jurisdicción, basada en criterios de nacionalidad. Los TCCs podrían también celebrar consejos de guerra *in situ*, lo que facilitaría el acceso a testigos y pruebas en la zona de la Misión. Dicha medida requeriría la inclusión en sus legislaciones de previsiones relativas a la constitución y funcionamiento de tribunales militares y la implantación de garantías de un juicio justo. En la misma perspectiva, la disponibilidad de oficiales encargados de la investigación dentro de los contingentes nacionales debería ser establecida como obligatoria en el modelo revisado del MoU (Memorando de Entendimiento) entre la UN y los TCCs.

Las mejores prácticas de los Estados miembros en materia de prevención y respuesta al SEA están contenidas en el Anexo II del Informe del UNSG "*Medidas especiales para la protección contra la SEA: un nuevo enfoque*" de fecha del 28 de febrero de 2017. Entre las medidas adoptadas en relación con denuncias específicas de SEA (por ejemplo, por parte de Sudáfrica en la República Democrática del Congo) se menciona la realización de actuaciones judiciales *in situ*, lo que permite un proceso judicial cercano a la ubicación de las víctimas. Las medidas adoptadas para reforzar las investigaciones incluyen el rápido nombramiento de un oficial nacional de investigaciones para que investigue las denuncias de SEA (por ejemplo, en Egipto, Marruecos, la República Democrática del Congo, el Togo, el Uruguay, etc.).

Ver: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf

Ver: G. Nesi, *The repression of the crimes of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers: recent developments*, en *La Comunità Internazionale* no. 3/2017, pp. 327-342.

https://www.academia.edu/36002824/THE_REPRESSION_OF_THE_CRIMES_OF_SEXUAL_EXPLOITATION_AND_ABUSE_COMMITTED_BY_PEAKEEKEEPERS_RECENT_DEVELOPMENTS

3.2.6 Describir los mecanismos de indemnización para las víctimas, incluidos los fondos fiduciarios o la facilitación de las reclamaciones de paternidad

Comentario

i. Se debe proporcionar asistencia y apoyo a los denunciantes, víctimas y niños presuntamente nacidos como resultado de SEA, incluso antes de que se haya completado una investigación sobre las denuncias. Este apoyo puede prestarse a través de servicios locales, programas, redes o mecanismos comunitarios que resulten apropiados en función del contexto dado y siempre de forma que no aisle o estigmatice a los denunciantes. Puede incluir asistencia médica, ayuda para acceder a asesoramiento psicológico o para encontrar refugio, ropa, alimentos o protección, si su seguridad está en peligro, y también información sobre el proceso de tramitación de la queja.

- a. A fin de garantizar la protección de las víctimas, denunciantes, testigos o representantes, siempre debe mantenerse la confidencialidad y toda revelación no autorizada de información confidencial debe dar lugar a la adopción de medidas disciplinarias.
- b. Más específicamente, la respuesta sanitaria debe incluir el examen y tratamiento de las lesiones, la prevención de enfermedades y/o embarazos no deseados, la recopilación de pruebas forenses mínimas, la documentación médica y la atención de seguimiento. Los servicios psicosociales pueden ayudar a la víctima a recuperarse del trauma, tratando los sentimientos de

falta, culpa, vergüenza o miedo que se encuentran entre los efectos del abuso sexual, y pueden apoyar la reintegración social. Para recibir asistencia básica, el denunciante no debe tener que identificar al autor ni probar que fue víctima de explotación o abuso sexual por parte de un funcionario de la Misión. Si una víctima solicita asesoría legal, los funcionarios encargados informarán a la víctima de todas las opciones legales, procedimientos y plazos, medidas de seguridad que pueden prevenir daños mayores por parte del presunto autor y advertir sobre cualquier deficiencia o problema potencial en los sistemas de justicia nacionales o tradicionales (es decir, mecanismos de justicia que no cumplen con los estándares legales internacionales).

ii. Se pueden establecer fondos fiduciarios para proporcionar recursos para apoyar los servicios y proyectos de asistencia a las víctimas.

En marzo de 2016, la UN estableció un *Fondo Fiduciario de apoyo a las víctimas de la explotación y el abuso sexuales*, para prestar mayor apoyo a las víctimas de SEA perpetrado por personal de la UN o conexo. El Fondo apoya proyectos que prestan servicios especializados a las víctimas, realiza actividades de divulgación en la comunidad y aborda las deficiencias en la prestación de servicios de apoyo a los denunciantes, las víctimas y los niños nacidos como resultado del SEA. Sin embargo, no se utiliza para indemnizar a los denunciantes o a las víctimas de SEA. Los fondos proceden de pagos voluntarios efectuados por los Estados miembros y también de pagos retenidos al personal de la UN en los casos en que se han fundamentado alegaciones de SEA.

iii. Cuando un niño ha nacido como resultado de un SEA cometido por un miembro de una operación internacional, se debe facilitar la tramitación de las reclamaciones de paternidad y manutención de los hijos.

- a. A ese respecto, las muestras de ADN pueden ser fundamentales para garantizar la eficacia de las investigaciones y a menudo constituyen pruebas convincentes para el desarrollo de los procesos judiciales penales nacionales. Se debe alentar a los Estados a que utilicen muestras de ADN para realizar pruebas de paternidad y a que designen un centro nacional de coordinación de la paternidad. Si se confirma la paternidad, el Estado de origen y el Estado anfitrión deben colaborar estrechamente en el intercambio de documentos legales para garantizar que la paternidad sea reconocida legalmente por los tribunales de los países de la madre y del padre, así como para que se tomen las medidas necesarias para que se haga efectivo el pago de la manutención de los hijos.
- b. En el marco de la UN, se ha elaborado un protocolo de recolección de muestras de ADN y se han proporcionado a las Misiones de las Naciones Unidas kits de recolección de muestras de ADN y orientaciones para su uso.

El protocolo se aplica de forma voluntaria en relación con las reclamaciones de paternidad. La UN también ha pedido a los Estados miembros que obtengan muestras de ADN de los integrantes de los contingentes militares y unidades de policía que presuntamente hayan cometido una SEA, cuando la legislación nacional de un Estado miembro permita el uso de muestras de ADN para realizar pruebas de paternidad. Además, se pide a los Estados miembros que proporcionen la información de contacto de un coordinador apropiado en su sistema jurídico nacional para asesorar sobre reclamaciones de paternidad y manutención de los hijos, presentados por nacionales de países en los que sus ciudadanos hayan prestado servicios para la UN. Si es necesario, la UN también pueden facilitar que se llegue a un acuerdo entre las partes implicadas en los procedimientos de reconocimiento de la paternidad y manutención de los hijos.

CAPÍTULO 4

VIOLENCIA SEXUAL RELACIONADA CON EL CONFLICTO

4.1 Definiciones

4.1.1 Se considera **violencia sexual** a todo acto violento de carácter sexual dirigido contra una o más personas o que haga que esa persona o personas participen en un acto de carácter sexual por la fuerza o mediante amenazas de fuerza, tales como el causado por el temor a la violencia, la coacción, la detención, la presión psicológica o el abuso de poder, o aprovechándose de un entorno coercitivo o de la incapacidad de esa persona o personas para dar un consentimiento genuino. Dentro de esta categoría se incluyen la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, perpetrada contra mujeres, hombres, niñas o niños. Los actos de violencia sexual están motivados por el deseo de afirmar el poder y la dominación, infligir sufrimiento o ejercer un uso abusivo de la autoridad, y pueden responder a crímenes de oportunidad, tácticas de guerra u otras prácticas. La violencia sexual entraña graves consecuencias físicas, psicológicas, sociales y económicas para las víctimas, los supervivientes, las familias y las comunidades. Los términos "víctima" y "sobreviviente" pueden ser ambos, en principio, utilizados indistintamente, pero cabe advertir que el alcance o la extensión de cada uno de ellos es diferente; en el presente Manual, el término "víctima" se utilizará en el sentido de incluir en él también a las víctimas secundarias, es decir, a las personas que resultan heridas como resultado directo de haber sido testigos de un acto de violencia sexual o de haber tomado conocimiento posteriormente de dicho acto. La violencia sexual es un fenómeno mundial, muy a menudo generalizado, no cometido de forma aislada, sino más bien vinculado a otras violaciones de los Derechos Humanos y también del IHL (v.g., asesinatos, reclutamiento de niños, saqueos, etc.) y es, asimismo, un crimen que ha sido calificado como "invisible", debido a los sentimientos de culpa, vergüenza, miedo a represalias o tabúes que pueden impedir que las víctimas lo denuncien.

4.1.2 La **violencia de género** es un concepto con un alcance, en general, más amplio que la violencia sexual, ya que incluye no solo los actos de violencia sexual, sino también los actos de naturaleza no sexual, como son ciertas formas de violencia doméstica (v.g., las agresiones) o los asesinatos por motivos de honor (v.g., las muertes relacionadas con la dote). El acto violento se comete por razón

del sexo de la víctima o se basa en roles de género atribuidos socialmente. Ejemplos de violencia de género son la violencia doméstica, la violación, la explotación/abuso sexual, la prostitución forzada, la trata, el matrimonio forzado/temprano, la mutilación genital femenina, los asesinatos por motivos de honor y la esterilización o el aborto obligatorios. En referencia específica a hombres y niños, las violaciones también pueden tomar muchas formas: violación oral y anal, violación grupal, violación con objetos (como palos, botellas, mangueras, brocas y brochetas de metal), esclavitud sexual, desnudez forzada, ser forzado para realizar actos sexuales con otros (incluyendo a miembros de la familia), ataduras o palizas de los genitales, quemaduras de cigarrillos en los genitales y el ano, lesiones y mutilación del pene o de los testículos y la castración. La violencia de género es muy común que se produzca en situaciones de detención.

4.1.3 La violencia sexual relacionada con el conflicto (CRSV) es una expresión que, si bien no se emplea en los tratados en materia de IHL, su uso deviene cada vez más habitual.

- La CRSV consiste en incidentes o patrones de violencia sexual que están directa o indirectamente relacionados (temporal, geográfica o causalmente) con un conflicto. El vínculo con el conflicto puede ser evidente en el perfil y las motivaciones de los perpetradores, el perfil de la(s) víctima(s), el clima de impunidad y debilitamiento del poder estatal, las acciones transfronterizas y/o el hecho de que se cometa en violación de los términos de un acuerdo de alto el fuego.
- La CRSV es generalmente entendida como la violencia sexual cometida por individuos armados, que abarca tanto a actores estatales (militares, policiales y paramilitares bajo el mando directo de otros actores estatales), como a actores no estatales (rebeldes, organizaciones de milicias, redes delictivas organizadas). No obstante, deben también incluirse dentro de dicha expresión aquellos actos ejecutados por otro tipo de perpetradores, como pueden ser los integrantes de una operación internacional, empleados de compañías militares o de seguridad privadas o simples individuos (v.g., ex combatientes, hombres jóvenes brutalizados por el conflicto). Con frecuencia las víctimas son miembros -o son percibidos como tales- de un grupo político, étnico o religioso minoritario, o son objeto de ataques por motivos de orientación sexual o identidad de género, o pertenecen a grupos o categorías específicos (p.ej. discapacitados, ancianos, niños, personas detenidas, IDPs (desplazados internos), refugiados, LGBT, etc.). La expresión CRSV también abarca la trata de personas cuando se comete en situaciones de conflicto con fines de violencia o explotación sexual.

4.1.4 La violación y otras formas de violencia sexual están absolutamente prohibidas por el IHRL en todo momento y por el IHL, tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales.

- El IHRL puede complementar el IHL en tiempo de conflicto armado, especialmente en lo referido a actos de violencia sexual que no tienen nexo con el conflicto armado, y también puede proporcionar orientación sobre la interpretación y aplicación de las prohibiciones del IHL contra la violencia sexual. Si bien la mayoría de los Tratados de Derechos Humanos, tanto universales como regionales, no contienen prohibiciones explícitas o específicas de violencia sexual, la prohibición no derogable de torturas, tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes contenida en la mayoría de los Tratados de Derechos Humanos proporciona una base sólida para prohibir prácticamente todas las formas de violencia sexual en cualquier momento y situación. Además, la jurisprudencia reciente tiende a considerar la violencia sexual como un delito independiente (ver más abajo la **Pauta 4.2.4.**).
- Los tratados de IHL prohíben los actos de violencia sexual en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, y esta prohibición también forma parte del IHL consuetudinario. El cuadro que figura a continuación recoge las disposiciones en las que puede encontrarse la prohibición de forma expresa o implícita:

| | IAC | NIAC |
|---|--|--------------------|
| Convenios de Ginebra (GC) | Art. 14 GC III Art. 27 GC IV | Art. 3º Común GC |
| Protocolos Adicionales (AP) a los Convenios de Ginebra | Art. 75.2.(b) AP I Art. 76.1 AP I Art. 77.1 AP I | Art. 4.2.(e) AP II |
| IHL consuetudinario | Reglas 93-94-134-156 del Estudio del ICRC sobre Derecho Consuetudinario https://ihl-databases.icrc.org/customaryihl/eng/docs/v1_rul | |

4.2 Pautas

4.2.1 *Capacitar a los alumnos para realizar un análisis de género dirigido a identificar los riesgos y la existencia real de violencia sexual contra mujeres, hombres, niñas y niños en el área de despliegue*

Comentario

i. La violencia sexual es un fenómeno de género, dado que afecta de manera diferente a mujeres, hombres, niñas y niños. Se vincula y surge de prácticas sociales nocivas basadas en las ideas de género y las dinámicas de poder que las rodean. Al objeto de identificar los posibles riesgos, el análisis de género debe reunir y examinar la información más amplia posible sobre la presencia de mujeres, hombres, niños y ancianos en la zona de conflicto, sobre su pertenencia a la población civil o a las fuerzas armadas o a grupos involucrados en el conflicto y sobre su afiliación a grupos étnicos, religiosos o minoritarios. Adoptar una perspectiva de género al abordar el tema de la violencia sexual permite identificar los riesgos y las potenciales vulnerabilidades a que pueden dar lugar, determinar los modos en que se puede trabajar para prevenirla, comprender mejor cómo mejorar la accesibilidad de la víctima a los sistemas de atención y adoptar las respuestas apropiadas.

La violencia sexual contra los niños y los hombres en situaciones de conflicto armado y desplazamiento es un problema crítico, aunque subestimado. Sobre este tema, ver por ejemplo:

<https://childrenandarmedconflict.un.org/hidden-victims-sexual-violence-boys-men-conflict/>
Ver también: S. Sivakumaran, *Sexual Violence Against Men in Armed Conflict*, *The European Journal of International Law*, Vol. 18 No. 2, (2007) pp. 253-276, disponible en: <http://ejil.org/pdfs/18/2/224.pdf>

ii. Dependiendo del contexto del conflicto y de las circunstancias que impulsan a los combatientes a luchar, pueden identificarse diferentes motivaciones y objetivos de la violencia. Centrándose en la violación, se pueden identificar cuatro patrones de violación en los conflictos:

- a. Violación centrada en el territorio/oportunista: cuando grupos rebeldes poderosos luchan por controlar recursos valiosos en un país, la CRSV tiende a ser muy frecuente y a ser perpetrada tanto por los rebeldes como por agentes estatales en la zona de combate; la violación puede tener un fuerte componente oportunista, o bien responder a un propósito estratégico (v.g., Liberia, República Democrática del Congo);
- b. Violación centrada en el territorio/dirigida contra la mujer: en ella tanto el Estado como los grupos rebeldes pueden ser perpetradores. Este tipo de violación se centra en atacar más específicamente a las mujeres como forma de controlar su movimiento y autonomía, incluida su vestimenta, su apariencia en público y su activismo político (v.g., Afganistán, Irak);
- c. Violación ejercida por el Estado/dirigida por etnias: cuando un Estado dominante intenta anular a un grupo secesionista o minoritario. En estos casos las víctimas de violaciones a menudo son objeto de ataques por motivos étnicos (por ejemplo, Chechenia, Myanmar);

- d. Violaciones dirigidas por el Estado contra el enemigo: cuando las fuerzas del Estado emplean el CRSV como medio de represión y atacan a las víctimas debido a su afiliación ideológica a grupos rebeldes y/o a su activismo contrario al Estado. En este ámbito se observa que existe una menor comisión de actos de CRSV por parte de los grupos rebeldes más grandes y poderosos (v.g., Sri Lanka).

Ver: K. Farr, *Extreme war rape in today's civil-war-torn states: A contextual and comparative analysis*, *Gender Issues*, vol. 26(1) (2009) pp. 1-41.

iii. La CRSV puede ser consecuencia de una estrategia deliberada de combate, un accionar basado en la oportunidad, o bien una práctica aceptada/tolerada:

- a. La violencia sexual como estrategia puede adoptar diversas formas: puede utilizarse como un modo de tortura de detenidos para obtener información; como una manera institucionalizada de compensación (esposas sometidas a esclavitud sexual o a matrimonio forzado); como una forma de terror o castigo, para controlar recursos o territorio, o para "limpiar" un área de una población considerada como blanco; o como una señal de la resolución de la organización. Por ejemplo, la violación parece haber sido empleada como estrategia en Bosnia, Guatemala, Ruanda, Uganda (por el Ejército de Resistencia del Señor/ Lord's Resistance Army) o por Daesh. Si la violencia sexual se utiliza como una estrategia, las líneas de acción deben estar dirigidas a persuadir u obligar a los líderes de la organización a prescindir de ella.
- b. La violencia sexual practicada como oportunidad, ya sea cometida por familiares o por extraños, se lleva a cabo por razones particulares y se ve propiciada por la ruptura del Estado de Derecho.
- c. La violencia sexual como práctica no está ordenada (ni siquiera implícitamente) ni institucionalizada, sino que simplemente es tolerada por los comandantes, a veces como una forma de compensación / recompensa para los combatientes. En este caso, la violencia sexual se ve facilitada por la falta de una adecuada estructura jerárquica de mando, así como de normas explícitas contra la violencia sexual dentro de los grupos armados, y puede ser el producto de las interacciones y presiones sociales (v.g., el deseo del combatiente de ajustarse al comportamiento de los demás en la unidad). En tal caso, las líneas de acción deben estar dirigidas a persuadir a los comandantes individuales para que no toleren más prácticas prohibidas y a concientizarlos de las consecuencias negativas que apareja su actitud condescendiente.

Ver: E. J. Wood, *Conflict-related sexual violence and the policy implications of recent research*, *International Review of the Red Cross*, vol. 96 (894), 2014, pp., 457-478.
Disponible en: <https://www.icrc.org/en/international-review/sexual-violence-armed-conflict>

iv. Algunos estudiosos sostienen que la discriminación estructural basada en el género es una de las causas de SGBV (véase el **Capítulo 3.1.4 c.** de este Manual) y que la desigualdad de género puede influir en las estrategias de prevención en situaciones de alto riesgo. La violencia sexual y de género, generalizada y sistemática, se basa en normas sociales discriminatorias en torno al género, incluyendo códigos de familia discriminatorios que afianzan la dominación de los hombres sobre las mujeres y los niños; severas restricciones a las libertades civiles de las mujeres y a su acceso a reclamos y derechos; prejuicios institucionalizados hacia los hijos, los niños y los hombres; y violaciones cotidianas y normalizadas de la integridad física y corporal de las mujeres. De ahí surge la necesidad de desagregar los datos sobre aspectos de género de los que surgen del conflicto en sí. Además, las condiciones estructurales en materia de género afectan a la frecuencia del acaecimiento de los delitos de violencia sexual y de género, así como a las posibilidades de denunciar los hechos. Por ejemplo, la violación es tan traumática en el caso de los hombres y los niños, en tanto socava su capacidad de influencia masculina y su identidad política, que la víctima se ve imposibilitada de presentar denuncia. Además, puede darse el caso de que falten médicos varones capacitados para evaluar las violaciones cometidas contra los hombres. El acceso a la atención sanitaria para las mujeres puede ser más difícil en ciertos contextos (v.g., una mujer que debe ir acompañada de un familiar masculino para viajar fuera del hogar; falta de doctoras para tratar a las mujeres). Por lo tanto, las políticas no solo deben tratar de prevenir la violencia sexual basada en el género centrándose en el enjuiciamiento y la rehabilitación social de los perpetradores individuales y en la reforma de los sistemas de justicia para poner fin a la impunidad a su respecto, sino que también deben abordar la dimensión social de las desigualdades de género y las prácticas discriminatorias.

Ver S. E. Davies and J. True, Reframing conflict-related sexual and gender-based violence: Bringing gender analysis back in, Security Dialogue, 19 octubre 2015, Disponible en https://www.researchgate.net/publication/283452135_Reframing_conflict-related_sexual_and_gender-based_violence_Bringing_gender_analysis_back_in

4.2.2 Proporcionar herramientas cognitivas y de intervención adecuadas para prevenir y responder a la CRSV de acuerdo con el mandato de la misión

Comentario

i. Es imperativo que tanto las fuerzas armadas regulares como los grupos armados no estatales prevengan la existencia de casos de violencia sexual. La prohibición de la violencia sexual debe integrarse en toda la documentación operacional, los conceptos estratégicos y las directrices específicas. Las mejores

prácticas y las lecciones aprendidas en la prevención de la CRSV deben compartirse con los copartícipes en las coaliciones, así como con los miembros de la UN.

- a. Los mandatos, directivas, órdenes y otros documentos de orientación deben establecer explícitamente los requisitos para tratar la CRSV, cuando se verifique su existencia. El riesgo de que se produzcan incidentes de este tipo debe tenerse en cuenta a lo largo de todo el proceso de planificación, centrándose en la alerta temprana y en la fase de ejecución de las operaciones. Las evaluaciones sobre los riesgos y las amenazas para los Derechos Humanos, incluida la CRSV, deben reflejarse, entre otras cosas, en el Concepto Operacional (CONOPS), la Orden de Operaciones (OPORD), las Órdenes Fragmentarias (FRAGO), los Procedimientos Operativos Estandarizados (SOPs) y las Reglas de empeñamiento/enfrentamiento (ROEs). Las ROEs deben permitir el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, para proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física, donde se incluyen todas las formas de SGBV. Asimismo, las ROEs proporcionan instrucciones sobre la detención, los registros de personal y vehículos, las operaciones de acordonamiento y búsqueda, y los embargos de armas que se llevan a cabo como parte de la prevención y respuesta a la CRSV. En el catálogo de las ROEs podría incluirse una ROE dedicada a la prevención y respuesta a la CRSV.

Entre los indicadores de alerta temprana sobre la CRSV se encuentran la desaparición de personas, las declaraciones políticas, la huida/evacuación, los allanamientos y registros domiciliarios, los indicios de violación, el silencio o las manifestaciones de temor, la detención en bases militares y puestos de control, el aumento de las denuncias de violación en los hospitales, el movimiento de tropas después de la victoria/derrota, la proximidad de los grupos armados a los centros civiles, la información procedente de fuentes humanas y electrónicas, incursiones frecuentes de individuos o pocos soldados en las aldeas, cambios en los patrones de movilidad, en particular de mujeres y niños, denuncia de amenazas o incidentes a las autoridades o comunidades, emboscadas, acecho de mujeres y niñas durante actividades rutinarias de subsistencia o económicas (por ejemplo, durante la agricultura, la recogida de agua o de leña, en el camino hacia el mercado), ataques aislados, robo de leña o agua y pillaje.

UN Women ha enumerado indicadores de alerta temprana sensibles al género que se estructuran en torno a seis pilares (militar/seguridad, social/humanitario; político/legal, económico, relacionado con los medios de comunicación, salud) y posibles acciones preventivas/de respuesta. La matriz está disponible en:
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MatrixEarlyWarningIndicatorsCSV_UNAction2011.pdf

- b. La forma en que se realiza el proceso de generación de fuerzas es otro aspecto clave a considerar: las Misiones deben tener una representación equitativa de personal femenino uniformado, ya que proporcionan una comunicación eficaz y bidireccional con las mujeres y las niñas de las comunidades locales (incluido el personal femenino de la policía local), lo que es esencial para comprender los problemas de protección, las vulnerabilidades y las amenazas y para diseñar medidas preventivas. De hecho, las mujeres y los niños, y en determinadas circunstancias los hombres, afectados por los conflictos armados pueden sentirse más seguros al trabajar con personal femenino a la hora de denunciar los abusos. Además, las mujeres uniformadas pueden alentar a las mujeres locales a participar en las fuerzas armadas y de seguridad nacionales, contribuyendo así a crear una Fuerza pública que sea accesible y receptiva para todos, especialmente para las mujeres. Ellas deberían formar parte de las actividades de primera línea de las unidades a fin de optimizar el esencial papel que les corresponde en el desarrollo de la comunidad, en particular con las mujeres y niñas locales.

Una segunda cuestión es que los contingentes militares deben contar con personal femenino capacitado (oficiales, personal de base, doctores y médicos, intérpretes y auxiliares de idiomas). Se debe sensibilizar a los comandantes militares sobre la pertinencia de una respuesta eficaz a la CRSV. La formación sobre la CRSV en la fase previa al despliegue debería ser obligatoria para todos sus integrantes. De igual forma, resulta conveniente designar coordinadores capacitados en cuestiones de CRSV para prestar servicio en el cuartel general y en los diferentes contingentes y unidades.

ii. La colaboración activa con las fuerzas de seguridad del Estado anfitrión y con los grupos armados debe ser parte de la política de prevención contra la violencia sexual.

- a. Con respecto al Estado anfitrión, la colaboración debería abordar especialmente los siguientes aspectos: el papel de las fuerzas de seguridad en la prevención de las violaciones de los Derechos Humanos del IHL, incluida la CRSV; las normas internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y los niños; la conducta y la disciplina de los oficiales y soldados (durante los períodos de servicio y fuera de ellos) para impedirles las prácticas depredadoras que conducen a la violencia sexual y apoyar la investigación y el enjuiciamiento de los perpetradores de la CRSV con arreglo a las leyes nacionales; el acantonamiento y confinamiento de militares y policías en los campamentos y el ejercicio de movimientos controlados fuera del campamento con uniformes identificables (para promover la rendición de cuentas y la responsabilidad); el pago puntual de

los salarios, el bienestar y el establecimiento de instalaciones recreativas de las tropas ayudan a prevenir las malas prácticas; la sensibilización de las instituciones gubernamentales relacionadas con la defensa y la seguridad en materia de la aplicación de las leyes sobre género y de los Derechos Humanos (incluso mediante la formación y la educación), para que cambien las normas, prácticas y actitudes discriminatorias por motivos de género y promuevan el respeto de los Derechos Humanos; la concienciación de las fuerzas armadas y las fuerzas del orden de los países de acogida a fin de que consulten a las mujeres locales sobre sus necesidades de protección, como paso previo a adoptar las correspondientes medidas de amparo; la seguridad en los puestos de control fronterizos para prevenir la trata de personas con fines de esclavitud sexual y prostitución forzada.

- b. En lo que respecta a los grupos armados, las actividades de colaboración deberían abordar en particular los siguientes aspectos: poner fin a todas las actividades relacionadas con la CRSV y liberar a los rehenes y los esclavos sexuales con efecto inmediato; acordar que todos los perpetradores sean considerados responsables de las violaciones cometidas a los Derechos Humanos y al IHL, incluida la CRSV, y que serán enjuiciados de conformidad con la legislación nacional e internacional aplicable; informarles que sus actividades serán estrechamente vigiladas, registradas y denunciadas; eliminar/desmantelar puestos de control y barricadas no autorizados para prevenir el acoso y la extorsión; declarar las áreas comerciales como “zonas libres de armas” para facilitar la actividad económica segura de las mujeres; declarar a los refugiados, los desplazados internos y los campamentos de desarme, desmovilización y reintegración zonas libres de armas y comunicar que las disposiciones de amnistía no serán aplicables a los autores de CRSV.

Para más referencia, ver la capacitación de las Naciones Unidas sobre CRSV, Módulo Operacional, disponible en: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400575/CRSV.Operational%20Module.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

iii. Las políticas actuales de respuesta a la CRSV y a la SEA difieren significativamente. Las políticas de lucha contra la CRSV han puesto su mayor énfasis en la rendición de cuentas y, por tanto, se han focalizado en promover la justicia y restablecer la confianza en las instituciones del Estado de Derecho, lo que ha dado lugar a enormes inversiones para apoyar la capacitación, de los integrantes de juzgados y tribunales nacionales en las cuestiones relacionadas con el conflicto, mientras que las iniciativas para evitar que se produzcan CRSV (como una mejor formación y una investigación rigurosa) siguen siendo relativamente escasas. Por el contrario, los esfuerzos para abordar la SEA han hecho hincapié en la prevención y en el cumplimiento individual a través de normas de conducta, reclutamiento y

capacitación. En todo caso, cabe entender que para combatir la CRSV y la SEA se deberían emplear tanto mecanismos de prevención, como de rendición de cuentas, sin que tenga sentido aplicar medidas de distinta naturaleza en uno u otro supuesto.

Ver: A. Luedke, C. Lewis and M. Rodríguez, Sexual Violence, Exploitation and Abuse, Improving Prevention Across Conflicts and Crises, United States Institute of Peace Special Report 415, noviembre 2017, disponible en: <https://www.usip.org/publications/2017/11/sexual-violence-exploitation-and-abuse>

La UN ha instituido una serie de medidas a nivel estratégico para contrarrestar el CRSV en situaciones de conflicto y posconflicto:

- Abordar las preocupaciones de CRSV en los procesos de paz, los esfuerzos de mediación, las cesaciones del fuego y los acuerdos de paz;
- Desplegar Asesores de Protección de la Mujer y Asesores de Género;
- Abogar por la prevención del CRSV y poner fin a la impunidad con todas las Partes en el conflicto;
- Establecer y aplicar mecanismos de Monitoreo, Análisis y Presentación de informes (MARA) sobre la CRSV en situaciones de conflicto armado y posconflicto;
- Enumerar en el Informe anual del UNSG al UNSC, las Partes y las personas sospechadas de haber cometido actos de violencia sexual;
- Imponer sanciones específicas y graduales por parte del Estado contra quienes perpetran y dirigen la CRSV;
- Promover el empoderamiento político, social y económico de las mujeres y la igualdad de género y la participación de las mujeres en la consolidación de la paz;
- Proporcionar directrices sobre la CRSV en paquetes de formación para todo el personal civil y de mantenimiento de la paz.

Material de capacitación de la UN sobre CRSV está disponible en: <http://dag.un.org/handle/11176/400575>

Las Directrices Militares sobre la prevención y la respuesta a la CRSV (MCM-0009-2015), publicadas por la NATO, hacen hincapié en la responsabilidad de los comandantes militares de actuar en el marco de su mandato con el fin de prevenir y responder a la CRSV. Esto implica numerosas medidas:

- La integración de la CRSV en los documentos, directrices y doctrinas de planificación operativa, en todas las fases del análisis, planificación, educación, formación, realización de ejercicios y evaluación de las operaciones y misiones dirigidas por la NATO, y el desarrollo de los instrumentos analíticos necesarios para comprender el nivel de riesgo del CRSV en la recopilación de información y la presentación de informes, incluido el desarrollo de indicadores de alerta temprana;
- Informar sobre el CRSV a través de la cadena de mando, compartir la información recogida con las autoridades de la UN y establecer protocolos para proteger la información y los datos;
- Capacitar a las Fuerzas Nacionales Aliadas y Asociadas en los marcos internacionales y nacionales existentes y desarrollar una formación previa al despliegue basada en escenarios y centrada en la operación sobre el CRSV, y sensibilizar a las fuerzas de seguridad locales

sobre todas las cuestiones relacionadas con el CRSV (por ejemplo, proporcionando conocimientos especializados o impartiendo las respectivas formaciones);

- Nombrar a la GENAD y a la GFP para facilitar la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo, los planes y las actividades de los dirigentes y el personal militar;

- Mantener los más altos estándares de comportamiento personal y profesional y establecer Códigos de Conducta apropiados.

- Interactuar con actores en el teatro de operaciones para crear un entorno propicio para abordar la CRSV.

Disponible en: https://www.nato.int/issues/women_nato/2015/MCM-0009-2015_ENG_PD P.pdf

En 2018, el Premio Nobel de la Paz fue otorgado a Denis Mukwege y Nadia Murad “por sus esfuerzos para poner fin al uso de la violencia sexual como arma de guerra y conflicto armado”, según el anuncio del Comité Nobel noruego: <https://www.nobelprize.org/prizes/p eace/2018/summary/>

4.2.3 Identificar las necesidades relacionadas con la asistencia y el socorro a las víctimas de la violencia sexual

Comentario

i. Se debe garantizar siempre a las víctimas el acceso sin trabas a una atención sanitaria oportuna y adecuada, que incluya soporte psicológico, alojamiento y apoyo económico (por ejemplo, alimentos, agua y ropa), así como seguridad y protección frente a nuevas violaciones o represalias. Los intérpretes pueden desempeñar un papel crucial para garantizar ese acceso. La privacidad, la confidencialidad y la voluntad de la víctima deben ser respetados. El Estado anfitrión tiene la responsabilidad primordial de prestar atención a las víctimas de la violencia sexual, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado de origen, si el autor es miembro de su contingente. La UN y las organizaciones humanitarias pueden prestar apoyo en estas tareas.

a. La respuesta médica a la violencia sexual implica: abordar los problemas de salud de la víctima; elaborar un historial médico y de violencia sexual completo; realizar exámenes de violencia sexual, documentar y tratar lesiones; realizar pruebas de STI/HIV/embarazo; proporcionar anticoncepción de emergencia y profilaxis posterior a la exposición (PEP) para el HIV; recopilar pruebas forenses y asegurar su custodia, documentando los hallazgos en una declaración jurada médica. El informe médico es el elemento más importante y, a menudo, la única evidencia en los casos de CRSV, aparte del testimonio de la víctima. No obstante, en muchas ocasiones las víctimas no pueden acceder a tiempo a los servicios médicos, debido a los obstáculos que encuentran a la hora de denunciar los hechos, de forma que en muchas ocasiones las lesiones ya se han curado y se han

perdido las posibles pruebas. En todos los casos se requiere el consentimiento de la víctima.

- b. La respuesta en el ámbito psicológico y de salud mental a la violencia sexual debe incluir las siguientes cuestiones: proporcionar a la víctima asesoramiento individual; discutir con ella las posibles opciones para la búsqueda de justicia; proporcionar asesoramiento de grupo; trabajar con la víctima para manejar la actitud ante el estigma y el rechazo; trabajar con la víctima y la comunidad para promover la reintegración y la aceptación social; promover actividades generadoras de ingresos para las víctimas; y extender las medidas de protección a los miembros de la comunidad que también han sido afectados.
- c. Si bien las víctimas necesitan apoyo social/comunitario, las normas culturales, sociales y de género subyacentes de una comunidad a menudo dificultan que la víctima reciba dicho apoyo o consiga una reparación. Al denunciar una agresión sexual, las víctimas de violencia sexual pueden poner en peligro su estatus, prestigio social y capacidad económica. De hecho, a menudo se enfrentan a innumerables obstáculos, como la revictimización, el ostracismo, la discriminación y la falta de medios de subsistencia. Las mujeres agredidas sexualmente, especialmente las madres jóvenes, pueden ser marginadas y estigmatizadas por sus propias familias y comunidades debido a la deshonra asociada con la violencia sexual, y a menudo se enfrentan a dificultades económicas; esto es particularmente cierto en sociedades donde el acceso de una mujer a los recursos se basa en sus relaciones con miembros masculinos de la familia. De ahí la necesidad de ayudar a las comunidades a cambiar positivamente las normas comunitarias, educarlas para evitar el estigma y también auxiliar a las víctimas con apoyo económico para favorecer su reintegración.

Ver J. Freccero, L. Harris, M. Carnay and C. Taylor, *Responding to sexual violence: community approaches*, Human Rights Center, University of California Berkeley, disponible en: https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2015/04/Responding-to-Sexual-Violence_-_Community-Approaches-SV-Working-Paper.pdf

- d. Las víctimas pueden recibir asistencia para acceder a la justicia, cuando resulte necesario. Véase más adelante la **Pauta 4.2.5**.

ii. Los prestadores de servicios de salud deben poder circular libremente y tener acceso a las víctimas y el sector sanitario local debe ser apoyado y comprometido. De hecho, los prestadores de servicios de salud juegan un doble papel en la respuesta al CRSV, ya que proporcionan atención clínica a las víctimas, pero también colaboran con el proceso de justicia. En consecuencia, los prestadores de servicios de salud deben estar capacitados para realizar un examen forense,

completar los formularios médicos o policiales pertinentes, recopilar, almacenar y documentar pruebas y testificar ante los tribunales. Deberían elaborarse protocolos prácticos para la recopilación de pruebas en situaciones de emergencia. En términos más generales, los Estados anfitriones deberían asignar mayores recursos dentro de los presupuestos de los Ministerios de Salud para abordar el CRSV.

4.2.4 Abordar las cuestiones relativas a la responsabilidad por delitos de violencia sexual

Comentario

i. La violencia sexual puede constituir una grave violación del IHL y un crimen de guerra. La violación y otras formas de violencia sexual han sido explícitamente reconocidas en el Derecho Internacional como una categoría independiente de crímenes de guerra en conflictos armados internacionales y no internacionales. La violencia sexual también puede constituir un crimen de lesa humanidad cuando se comete como “parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque” y/o un acto de genocidio, cuando se perpetra “con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal”. La CRSV también es un delito en la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales.

Ver G. Gaggioli, *Sexual violence in armed conflicts: A violation of international humanitarian law and human rights law*, International Review of the Red Cross, vol. 96 (894), 2014, pp. 503-538.

Disponible en <https://www.icrc.org/en/international-review/sexual-violence-armed-conflict>

Enfoque de la violencia sexual en la jurisprudencia internacional

Los dos casos que se presentan a continuación son de particular interés:

ICTY, Kunarac et al, IT-96-23-T & IT-96-23/1-T, sentencia de primera instancia del 22 de febrero de 2001: este caso se refiere a la violación sistemática cometida contra mujeres y niñas musulmanas, principalmente en viviendas privadas, por miembros del Ejército Serbobosnio y de una Unidad serbia en la zona de Foca, que estaba siendo sometida a una limpieza étnica, en el contexto del conflicto armado no internacional en Bosnia y Herzegovina en 1992-93. El ICTY consideró que la violación y otras formas de violencia sexual constituían crímenes de guerra. Además, éste fue el primer caso en que se enjuició y condenó a personas por violación como delito constitutivo de crímenes de lesa humanidad.

ICTR, Akayesu, ICTR-96-4-A, Sentencia en apelación, 1 de junio de 2001: este caso se refería a Akayesu, que era un bourgmestre (el funcionario público de más alto rango de su comuna) que sabía de varios casos de violencia sexual ocurridos bajo su autoridad y que estuvo presente en ellos. Aunque conocía que los miembros de las milicias Interahamwe habían cometido sistemáticamente violaciones y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas Tutsi, no tomó medidas para prevenir o castigar a los perpetradores, y ordenó, instigó y ayudó y fue cómplice de violencia sexual. Fue acusado de violación como

acto constitutivo de crímenes de lesa humanidad, de violencia sexual como acto constitutivo de genocidio y de ultrajes a la dignidad personal como crimen de guerra. El ICTR consideró que la violencia sexual podía cometerse con la intención de asesinar a miembros de un grupo, podía constituir un grave daño corporal o mental, y que podía consistir en medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro del grupo y podía equivaler al traslado forzoso de niños del grupo a otro grupo.

UNSCR 1820/2008 recognises CRSV as a ‘tactic of war’ and a threat to ‘international peace and security’, prompts the creation of the Office for the UN Special Representative of the UNSG on Sexual Violence in Armed Conflict.

La Resolución 1820/2008 del UNSC reconoce que la CRSV es una "táctica de guerra" y una amenaza para la "paz y la seguridad internacionales", lo que ha llevado a la creación de la Oficina del Representante Especial del UNSC para la Violencia Sexual en los Conflictos Armados.

Los esfuerzos de la UN incluyen reformas legales, programas de asistencia jurídica, programas de seguridad comunitaria, el desarrollo de servicios especializados para víctimas y testigos, campañas de sensibilización, programas de rehabilitación, apoyo a la asistencia a nivel nacional en materia de justicia y Estado de derecho.

La Representante Especial ha articulado en 2017 una estrategia prioritaria de tres pilares que se ajusta a ese enfoque, a saber: convertir las culturas de impunidad en culturas de disuasión; abordar la desigualdad estructural basada en el género como causa fundamental e impulsora invisible de la violencia sexual en tiempos de guerra y paz; fomentar la implicación y el liderazgo nacionales para una respuesta sostenible y centrada en los supervivientes que empodere a la sociedad civil y a los defensores de los derechos de la mujer.

ii. El Estatuto de la Corte Penal Internacional (ICC) penaliza la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable. Otros ejemplos concretos de violencia sexual son el tráfico con fines de explotación sexual, la mutilación de órganos sexuales, la explotación sexual (como la obtención de servicios sexuales a cambio de alimentos o protección), el aborto forzado, la anticoncepción forzada, la agresión sexual, el matrimonio forzado, el acoso sexual (como el despojo forzado), las inspecciones forzadas de virginidad y la desnudez pública forzada.

Extractos del Estatuto de Roma de la ICC (17 de julio de 1998):

Art. 7º – Crímenes de lesa humanidad

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

[...]

g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;

Art. 8° – Crímenes de guerra

2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”:

[...]

b) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:

[...]

xxii) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra;

Disponible en: http://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm

iii. La violencia sexual constituye una violación grave del IHL y entraña responsabilidad penal individual. Los Estados tienen la obligación de tipificar, investigar y perseguir judicialmente la violación y otras formas de violencia sexual. Debe garantizarse la existencia de mecanismos disciplinarios adecuados a lo largo de la cadena de mando y todos los actores implicados deben estar plenamente informados de la legislación nacional vigente y del IHL.

iv. La responsabilidad penal se ve amenazada por un conjunto de obstáculos que se mencionan a continuación:

- a. La voluntad y la capacidad de las víctimas para informar sobre los hechos. Las barreras para informar sobre el acaecimiento de actos de CRSV pueden ser de naturaleza tanto social como estructural. La mayoría de las víctimas están traumatizadas, sin capacidad emocional o psicológica para buscar justicia, y necesitan apoyo psicosocial. En muchos casos, las víctimas se inhiben por el estigma asociado con la CRSV, el miedo a las represalias, la presión de la comunidad para resolver los casos de manera informal, el limitado conocimiento de los derechos legales y la confianza limitada en la policía, que puede ser percibida como ineficaz, ineficiente y corrupta. Además, la inseguridad general y la interrupción del transporte público durante los períodos de conflicto a menudo mantienen a las víctimas en sus hogares e impiden que busquen atención policial o médica inmediata. No se debería exigir a las víctimas que se presenten a la policía antes de que se les permita el acceso a la atención médica; de la misma manera, la existencia de una normativa que obligue a las autoridades hospitalarias a informar a la policía probablemente producirá efectos negativos, al desalentar el requerimiento de asistencia médica. La criminalización de la homosexualidad constituye otro obstáculo para denunciar.
- b. Limitación en los recursos, infraestructura y medios de transporte. Las largas distancias que en muchos casos las víctimas deben recorrer para acudir a la

policía y a los centros de salud, así como el costo del transporte son otros obstáculos adicionales. A menudo, en las zonas afectadas por el conflicto no existe la infraestructura básica necesaria para responder a la violencia sexual o esta ha sido destruida, lo que significa que no se dispone de acceso fiable a la electricidad, al transporte, al equipo médico y a los servicios públicos, en particular en las zonas rurales. Además, la atención posterior a la violación suele ser difícil de asegurar, ya que las clínicas locales suelen carecer de personal, están saturadas de pacientes y escasamente abastecidas debido a la gran cantidad de lesiones que se producen en la comunidad.

- c. Dificultades para la recopilación de pruebas y para proceder al enjuiciamiento, debido al colapso general de la infraestructura y los servicios públicos en las zonas afectadas por el conflicto. Además, los prestadores de servicios de salud a menudo carecen de capacitación en materia de recopilación y gestión de pruebas forenses; los autores pueden ser difíciles de identificar; y la policía puede no tener la preparación técnica adecuada para ocuparse de esos casos.

Ver K. T. Seelinger, Domestic accountability for sexual violence: The potential of specialized units in Kenya, Liberia, Sierra Leone and Uganda, *International Review of the Red Cross*, vol. 96 (894), 2014, pp. 539–564.

Disponible en: <https://www.icrc.org/en/international-review/article/domestic-accountability-sexual-violence-potential-specialized-units>

El Ministerio de Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido ha elaborado, en colaboración con expertos en violencia sexual y de género, un International Protocol on the Documentation and Investigation of Sexual Violence in Conflict, diseñado para ayudar a fortalecer la base de pruebas para llevar a los perpetradores ante la Justicia. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/598335/International_Protocol_2017_2nd_Edition.pdf

v. Los Estados están obligados a abordar las violaciones del IHRL y del IHL, incluyendo la violencia sexual. Las medidas de rendición de cuentas deben incluir los siguientes aspectos:

- a. Los Estados deben llevar a cabo investigaciones adecuadas, oportunas, eficaces, independientes e imparciales sobre las denuncias de violaciones del IHRL y del IHL, y enjuiciar a los sospechosos mediante la pertinente atribución de competencia en su legislación nacional.
- b. Además del enjuiciamiento, las personas que hayan participado en violaciones graves del IHRL y del IHL no deberían ser admitidas para ingresar a las fuerzas de seguridad o, en su caso, deberían ser expulsadas de ellas.
- c. Debería facilitarse a las víctimas la presentación de denuncias. Ello

permitiría ayudar a las víctimas a acceder a la atención médica esencial y al apoyo psicosocial. También puede contribuir al enjuiciamiento de las CRSV, incluso como delito internacional. Para facilitar la interposición de denuncias, se pueden utilizar carteles publicitarios, radios comunitarias y teatros. Además, deberían ponerse en práctica estrategias de movilización comunitaria a largo plazo para cambiar las normas de comportamiento imperantes en el lugar. Se debe facilitar el acceso a los servicios de información y apoyo, también durante los períodos de emergencia (v.g., mediante líneas telefónicas de emergencia las 24 horas del día, transporte a los centros de salud, equipos de primeros auxilios comunitarios que puedan acompañar a los sobrevivientes a los servicios).

- d. Debe darse prioridad a la protección y al apoyo de los testigos. Se deben poner a disposición refugios que promuevan la sensación de seguridad en la víctima, así como, en la sala del tribunal, testimonios a puerta cerrada y pantallas para proteger a los testigos mientras testifican.
- e. Las reparaciones para las víctimas de violencia sexual, más allá de la compensación económica y otras formas de restauración (por ejemplo, la devolución de la propiedad, el restablecimiento de la libertad), pueden proporcionarse mediante la rehabilitación (prestación de servicios médicos, psicológicos, sociales y jurídicos), la satisfacción (como la cesación de las violaciones, la búsqueda de la verdad, las disculpas públicas) o las garantías de no repetición (que pueden incluir reformas institucionales).

Ver K. Anyeko, K. T. Seelinger and J. Freccero, *Improving Accountability for Conflict-related Sexual Violence in Africa*, United States Institute of Peace, Peace Brief 206, Junio 2016. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2016/06/improving-accountability-conflict-related-sexual-violence-africa>

- f. No se deben aplicar medidas de amnistía a los crímenes de guerra. Tanto en los IACs como en los NIACs resulta imperativo, de conformidad con el Derecho Internacional, que los Estados deben investigar todos los crímenes de guerra presuntamente cometidos por sus nacionales o fuerzas armadas, o en su territorio, y, si procede, enjuiciar a los sospechosos. También deben investigar otros crímenes de guerra sobre los que tengan jurisdicción y, si procede, procesar a los sospechosos.

Ver también “El derecho internacional humanitario consuetudinario”, Volumen I: Normas. I.C.R.C. - Norma 159. “Cuando hayan cesado las hostilidades, las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello”.

4.2.5 Explicar cuáles son las vías para el enjuiciamiento de los delitos de violencia sexual

Comentario

i. La responsabilidad primaria de enjuiciar los delitos de violencia sexual recae en los sistemas jurídicos nacionales. Todos los Estados deben investigar los delitos de violencia sexual presuntamente cometidos por sus nacionales o en su territorio (además de los que tengan que perseguir en aplicación del principio de jurisdicción universal). Los Estados deben incluir en su legislación penal nacional toda la gama de crímenes previstos en el Estatuto de Roma. El UNSC les ha alentado a hacerlo en todo caso y les ha exigido que lo hagan en el caso de los crímenes de guerra, con arreglo a las normas del IHL. Asimismo, las órdenes, doctrinas y reglas de enfrentamiento/empeñamiento de las fuerzas armadas y la policía deben prohibir y tipificar como delito la violencia sexual. Además, deberían armonizarse las leyes penales nacionales e internacionales relativas a la SGBV y CRSV, especialmente en lo que respecta a las definiciones de los delitos (por ejemplo, la definición de violación que figura en el Estatuto de Roma es neutra desde el punto de vista del género, lo que no siempre es el caso en las leyes locales, que a veces solo reconocen a las mujeres y las niñas como víctimas de violación).

ii. El sistema de justicia penal del Estado anfitrión tiene jurisdicción primaria para procesar a los perpetradores de la CRSV; las salas especializadas de los tribunales nacionales constituyen la vía más aconsejable para conocer de los crímenes de violencia sexual. Caso de no ser posible esta opción, los crímenes más graves de trascendencia internacional pueden ser enjuiciados ante la ICC o ante tribunales mixtos internacionales ad hoc.

iii. Dependiendo del mandato, las operaciones internacionales pueden prestar apoyo a los Estados anfitriones en la elaboración o revisión de la legislación nacional, incluso en materia penal. Los grupos de mujeres deben participar en las estrategias y los planes de acción encaminados a reforzar los marcos nacionales de enjuiciamiento de los responsables de actos de violencia sexual.

a. La aplicación efectiva de las leyes que penalizan la violencia sexual requiere instituciones estatales sólidas. Debe reforzarse la implicación nacional y las autoridades estatales deben elaborar marcos generales de actuación y planes de acción nacionales para garantizar una respuesta estructurada e institucionalizada a la CRSV. El Estado anfitrión debe recibir apoyo en las siguientes áreas clave: creación de una capacidad de respuesta local y nacional; provisión de remuneración y alojamiento a los soldados; campañas

de información pública; control fronterizo y operaciones de lucha contra la trata de personas; promoción de la protección, la disuasión y la rendición de cuentas; adopción de Códigos de Conducta estrictos por parte de las fuerzas gubernamentales y los grupos armados.

- b. El sector de la defensa y seguridad (v.g., los militares, la policía y otras fuerzas públicas) debe contar con personal y capacitación para reconocer la violencia sexual y proteger a la población de esos delitos cometidos por agentes no estatales. Se deben establecer procedimientos apropiados para prevenir y castigar la violencia sexual cometida por los funcionarios del Estado con sanciones disciplinarias y penales. También se puede prestar apoyo a las fuerzas de seguridad del Estado anfitrión, entre otras cosas, en las siguientes actividades: compartir información (que incluye la relativa a las amenazas y vulnerabilidades de las mujeres); intercambiar funcionarios de enlace y utilizar una línea de comunicación directa para la alerta temprana y la coordinación; llevar a cabo una planificación conjunta, la formación y las operaciones en el contexto de la prevención o la respuesta a la CRSV; promover conductas/operaciones consecuentes y responsables por parte de las Fuerzas públicas (por ejemplo, promoviendo la prevención de las violaciones de los Derechos Humanos, incluyendo la CRSV, la identificación de los delincuentes y el control de los grupos armados); proporcionar apoyo para monitorear y/o implementar los compromisos asumidos en la lucha contra la CRSV. Del mismo modo, se debe dotar de personal al sistema de justicia y capacitar a sus integrantes para que se investiguen las denuncias de violencia sexual y se procese y, en su caso, sancione a los autores.

iv. Las mujeres, las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil, los líderes formales/informales a nivel nacional/provincial/local, incluidos los líderes tradicionales y religiosos y las redes comunitarias, deben adoptar una posición activa en el desarrollo de las diversas funciones clave que desempeñan. Para ello, deben: ejercer influencia sobre las Partes en un conflicto armado para abordar la cuestión de la CRSV; sensibilizar a las comunidades sobre la violencia sexual para evitar la marginación y estigmatización de las víctimas; apoyar a las víctimas en el acceso a la justicia y a las reparaciones y combatir una cultura de impunidad para estos delitos.

v. Es necesario que los grupos armados y otros actores involucrados en actos de CRSV o sospechosos de haberlos cometido se impliquen activamente en estos procesos. En este sentido, se pueden llevar a cabo las siguientes acciones: involucrar a los principales líderes/personas de contacto para hacer efectivas las responsabilidades; tratar de influir en su comportamiento y actuación, de manera que cesen todas las violaciones relacionadas con la CRSV y liberen a los rehenes/esclavos sexuales con efecto inmediato; hacerles saber que sus actividades

están siendo monitoreadas de cerca y reportadas; sensibilizarles de que las disposiciones de amnistía no serán aplicables a los infractores de la CRSV; y apoyar al Estado anfitrión en la detención, desarme y procesamiento de los infractores de la CRSV.

El Equipo de Expertos de la UN sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos proporciona, a invitación de los Gobiernos, conocimientos jurídicos y judiciales sobre la lucha contra la CRSV, apoya la investigación, el procesamiento de los perpetradores y el enjuiciamiento por los delitos de violencia sexual en el marco de los sistemas civil y militar, la reforma legislativa, la protección de las víctimas y de los testigos y la justicia reparadora.

Ver: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/reports/sg-reports/S-G-REPORT-2017-CRSV-SPREAD.pdf>

Aunque a menudo se considera que los perpetradores son solo los actores armados, los civiles pueden ser los perpetradores más comunes de violaciones de los Derechos Humanos, incluida la violencia sexual, en tiempos de paz y durante los conflictos armados. El hecho de que se haga hincapié en la rendición de cuentas y el enjuiciamiento de los casos de violencia sexual ante los tribunales internacionales o nacionales no cambiará las normas sociales imperantes que contribuyen a que los simples ciudadanos (y los combatientes armados) cometan actos de SGBV. Por lo tanto, se deben reforzar los esfuerzos de prevención, haciendo hincapié en los programas transformativos de género. Ver: A. H. Blair, N. Gerring and S. Karim, Ending Sexual and Gender-Based Violence in War and Peace, United States Institute of Peace, Brief 2015, septiembre 2016.

Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2016/09/ending-sexual-and-gender-based-violence-war-and-peace>

CAPÍTULO 5

TRATA DE SERES HUMANOS

5.1 Definiciones

5.1.1 Trata de Seres Humanos (THB) también referida como **tráfico de personas**, implica la privación de libertad y la explotación de personas de tal manera que no pueden actuar conforme a su voluntad o cambiar sus condiciones de vida, todo ello por medio de amenazas, violencia física o emocional, coacción, o abuso de poder. La trata perjudica a las víctimas física, psicológica y emocionalmente. Además, pueden sufrir otros traumas adicionales debido a la estigmatización por parte de la familia y la comunidad de origen, con la consiguiente privación de cualquier tipo de asistencia personal o apoyo económico. Debido a las diferencias entre culturas y trasfondos sociales, la percepción de lo que es la trata de seres humanos ha sido objeto de diferentes interpretaciones, pero actualmente se considera que la THB es un delito contra la persona y también una forma grave de delincuencia organizada.

5.1.2 Con la adopción del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo, 25 de diciembre de 2003), complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención UNTOC, 15 de noviembre de 2000), la comunidad internacional ha reconocido que la trata de personas (en sus diferentes formas) constituye una grave violación de los Derechos Humanos y ha dado lugar simultáneamente a la primera definición convenida a nivel internacional del delito de trata de personas (que se examinará más adelante). El Protocolo de Palermo representa uno de los principales instrumentos internacionales en miras a establecer un enfoque amplio y universal en orden a la legislación y adopción de medidas en relación con la trata de seres humanos, así como para prevenirla y combatirla, ayudar a las víctimas -con especial atención a las mujeres y los niños- y promover la cooperación en todo el mundo.

| |
|--|
| Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. |
|--|

5.1.3 De acuerdo al Protocolo de Palermo, la THB debe poseer una serie de elementos constitutivos específicos para ser reconocido como tal:

- a. Un *acto* (v.g., la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas);
- b. Un *medio* a través del cual se lleva a cabo dicha acción (recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o el otorgamiento o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación);
- c. Un *propósito* de explotación de la víctima (cualquier propósito de explotación en perjuicio de los niños es suficiente *per se* para catalogar dicho acto como una actividad delictiva).

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Art. 3º - Definiciones

“Para los fines del presente Protocolo:

- a) *Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*
- b) *El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;*
- c) *La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;*
- d) *Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años."*

La trata con fines de explotación sexual y el trabajo forzado son las formas más comunes; sin embargo, la explotación puede adoptar otras formas, como la extracción de órganos, la esclavitud, la servidumbre, los matrimonios forzados o las situaciones en que las víctimas se ven obligadas a cometer actividades delictivas en beneficio de otros (por ejemplo, el tráfico de drogas). La trata de

personas requiere la existencia de fines de explotación, pero no necesariamente implica su traslado a través de las fronteras, pudiendo llevarse a cabo en el interior de un mismo país.

5.1.4 El tráfico ilícito de migrantes consiste en facilitar la entrada ilegal de una persona en un Estado.

La Organización Internacional para la Migración (IOM) define como migrante “a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”, independientemente de (1) la situación jurídica de la persona; (2) si el traslado es voluntario o involuntario; (3) cuáles son las causas del traslado; o (4) cuál es la duración de la estancia.

Ver: <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>

En la práctica, puede ser difícil distinguir entre una situación de trata de seres humanos y una situación de tráfico ilícito de migrantes por muchas razones: en primer lugar, porque los migrantes objeto de tráfico ilícito también pueden convertirse en víctimas de la trata; en segundo lugar, debido a que los traficantes también pueden actuar como contrabandistas y utilizar las mismas rutas, tanto para la trata como para el contrabando; y, por último, pero no por ello menos importante, porque las condiciones a las que se somete a las personas objeto de tráfico ilícito pueden ser tan malas que es difícil creer que hayan podido dar su consentimiento. Sin embargo, existen diferencias fundamentales entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Tales diferencias se exponen en el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (28 de enero de 2004).

Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire

Art. 3º - Definiciones

“Para los fines del presente Protocolo:

a) Por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;

b) Por "entrada ilegal" se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor; [...]"

La THB es un delito contra la persona que implica la privación de la libertad y de cualquier posibilidad de libre elección para la víctima. No incluye necesariamente una dimensión transfronteriza, ya que puede tener lugar en un solo país. En el caso de que exista un cruce de fronteras, tal acción puede realizarse

legalmente o utilizando documentos o identidades falsas. El tráfico ilícito de migrantes, en cambio, es un fenómeno transfronterizo que entraña la circulación irregular de personas o la habilitación de su estancia irregular en el país de destino, por lo que constituye un delito contra el Estado. La víctima acepta ser objeto de contrabando ilegal y la acción criminal concluye en el momento de la llegada a destino. En principio, a menos que se realicen otros actos adicionales, carece del componente de explotación. Por lo tanto, THB y el tráfico de migrantes son dos actividades ilegales que en principio deben abordarse de diversas maneras, de acuerdo con diferentes disposiciones legales internacionales, aunque a veces pueden llegar a superponerse. Se proporcionarán más detalles sobre esta cuestión en el Comentario a la **Pauta 5.2.3**.

Sobre la diferencia entre la trata y el contrabando, véase también: <https://leidenlawblog.nl/articles/human-trafficking-and-human-smuggling.-whats-the-difference>

5.2 Pautas

5.2.1 Permitir a los estudiantes realizar un análisis de género con referencia a cada situación en la que exista la sospecha de que se está produciendo, se ha producido o se producirá la trata de seres humanos

Comentario

i. La THB es un fenómeno mundial, las víctimas pueden ser objeto de trata con independencia de su género, origen o características personales o sociales. De todos modos, según las cifras, las víctimas de la trata con fines de explotación sexual, laboral u otros tipos de explotación son principalmente mujeres y niños.

La Organización Internacional del Trabajo (ILO) estima que hay 40,3 millones de víctimas de la trata de personas en todo el mundo. El 81% de ellos están atrapados en el trabajo forzoso; el 25% de ellos son niños; el 75% son mujeres y niñas.
Ver: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>

Para detectar y combatir el fenómeno de la trata de seres humanos, debe llevarse a cabo un análisis amplio que tenga en cuenta las cuestiones de género. El análisis de género tiene por objeto identificar a las víctimas de THB teniendo en cuenta la especificidad de género (por ejemplo, las mujeres y las niñas que son objeto de trata con fines de explotación sexual pueden estar ocultas en las corrientes migratorias mixtas). La recopilación de datos desglosados sobre la edad, el género, el origen étnico y otras características pertinentes puede conducir a una mejor

comprensión de los factores de riesgo. Además, en el marco de la cooperación internacional entre las organizaciones pertinentes, puede ser necesario compartir información y datos, aprovechando al mismo tiempo los mecanismos de análisis existentes, incluidos los datos sobre actividades delictivas conectadas con la SEA y el CRSV que se entrecruzan (véanse los **Capítulos 3 y 4** de este Manual.) o utilizando las plataformas existentes destinadas a identificar las evaluaciones de riesgos y las posibles víctimas, especialmente en zonas de crisis (por ejemplo, la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento de la IOM).

La Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM) es un sistema para seguir y monitorear el desplazamiento y la movilidad de la población. Está diseñado para captar, procesar y difundir información de forma regular y sistemática para proporcionar una mejor comprensión de los movimientos y las necesidades cambiantes de las poblaciones desplazadas, ya sea en el lugar de los hechos o durante el viaje.

Ver: <https://www.globaldtm.info/>

ii. Los hombres y mujeres víctimas de la trata pueden compartir problemas similares, como la privación de documentos, la detención, la deportación, los trastornos; sin embargo, los estereotipos de género pueden hacer que ciertos abusos sean peculiares de las mujeres y los niños. Esto puede deberse a las desigualdades de género, la marginación, la discriminación y la violencia en las familias y comunidades de origen. La trata de personas se convierte entonces en un fenómeno de género y las consecuencias para sus víctimas son específicas de género. En la mayoría de los casos, las víctimas de la trata de personas son mujeres y niñas, especialmente las que son objeto de trata con fines de explotación sexual, lo que da lugar a daños físicos, ginecológicos y de salud mental específicos de cada sexo, con consecuencias a largo plazo. Dichas consecuencias son diferentes de las derivadas de la trata con fines de explotación laboral y de otro tipo, que pueden estar relacionadas más específicamente con los hombres y los niños.

Ver UN Commission on Human Rights, *Integration of the human rights of women and the gender perspective*. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños E/Cn.4/2005/71 (2004).

Ver: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/28/PDF/G0416928.pdf?OpenElement>

Véase también Comisión Europea, 2016, *Study on the gender dimension of trafficking in human beings* https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/study-gender-dimension-trafficking-human-beings_en

iii. El análisis enfocado en las cuestiones de género constituye un requisito previo para brindar a las víctimas una asistencia que sea sensible a los aspectos de género. En dicho análisis debería tenerse en cuenta el modo en que las diferentes formas de desventaja y vulnerabilidad (como la edad o la discapacidad) se

entrecruzan con el género, a fin de prever la ejecución de intervenciones específicas destinadas a ofrecer el apoyo jurídico, psicológico, educativo y profesional que necesitan los beneficiarios para salir de los circuitos de la trata y entrar en los programas nacionales de protección, incluidas las vías individualizadas de reintegración social y económica.

iv. La explotación sexual (ver el **Capítulo 3.1.1.**) implica el intercambio de sexo o actos sexuales por dinero u otros beneficios básicos, como alimentos, protección o medicamentos. La mayoría de las víctimas son mujeres, entre las cuales algunas categorías pueden llegar a ser más vulnerables a la explotación que otras. La esclavitud sexual, el matrimonio forzado o precoz, la prostitución forzada y/o el embarazo forzado son formas particulares de explotación que ocurren principalmente en zonas de conflicto o postconflicto. En esas situaciones, la actividad puede tener lugar de manera oculta; sin embargo, algunos grupos armados tienden a promover la esclavitud de mujeres y niños como parte de las políticas de reclutamiento de combatientes y a controlar a las poblaciones locales, por lo que puede estar vinculada a la violencia sexual relacionada con el conflicto.

Ver A. McAlpine, M. Hossain M. and C. Zimmerman, *Sex trafficking and sexual exploitation in settings affected by armed conflicts in Africa, Asia and the Middle East: systematic review*, en Bio Med Central, International Health & Human Rights, 28 de diciembre de 2016, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5192570/>

v. El trabajo forzado es otra forma de explotación que se aprovecha de la vulnerabilidad de las víctimas y a menudo bajo la amenaza de castigos o malos tratos. Puede incluir cualquier tipo de trabajo, ya sea una actividad legal o ilegal, sin importar la edad, el género o cualquier otra condición. El reclutamiento se hace a menudo de manera fraudulenta y en algunos casos las víctimas pueden ser trasladadas a zonas de conflicto. Los niños son particularmente vulnerables, especialmente en las zonas donde las instituciones encargadas de velar por ellos están ausentes, y el sistema de seguridad se ha derrumbado. Los menores no acompañados se convierten fácilmente en víctimas de traficantes y de grupos armados, que los utilizan para el trabajo infantil, la esclavitud sexual o cualquier otra función de apoyo (como cocineros, porteadores o mensajeros) o incluso en funciones de combate (por ejemplo, ejecutando atentados suicidas con bombas, realizando ataques armados o causando explosiones).

5.2.2 Preparar a los estudiantes para que reconozcan los actos, medios y propósitos como elementos constitutivos específicos de la THB

Comentario

i. En el curso de la trata se cometen múltiples y diversos tipos de abusos, que a su vez pueden violar tanto el Derecho nacional como el internacional (uso de documentos falsificados, facilitación de la migración ilegal, mendicidad, explotación laboral o sexual). Es la combinación de estos elementos lo que permite que la THB sea considerada como un delito distinto de cada una de las violaciones. Sin embargo, el carácter compuesto de la THB hace que sea muy difícil de detectar, ya que puede confundirse fácilmente con algunos de sus elementos constitutivos (cruce de fronteras, acogida de migrantes irregulares, trabajo no regulado, abuso y violencia sexual, prostitución, mendicidad). Los conflictos pueden agravar la debilidad de una población local ya desestabilizada e incrementar la posibilidad de que grupos vulnerables se conviertan en víctimas de la THB. El abuso sexual de mujeres y niñas y la utilización de niños y niñas como soldados son formas típicas de explotación, que tienen lugar predominantemente en entornos de conflicto o posteriores a un conflicto. Los grupos armados pueden utilizar sistemáticamente la violencia sexual como táctica de guerra, dirigiéndose a categorías particulares (por ejemplo, género, etnia, religión...) a la vez que les sirve de fuente de financiación de sus actividades para apoyar objetivos estratégicos e ideológicos más amplios.

ii. Los niños suelen ser víctimas de explotación sexual (predominantemente las niñas, v.g., en el caso de matrimonios precoces y forzados) y explotación laboral, pero pueden ser objeto de trata en otras actividades delictivas como la adopción ilegal, la mendicidad y la extracción de órganos. Por definición, son más vulnerables que cualquier adulto y se convierten fácilmente en víctimas de grupos delictivos. Para facilitar su transporte, a menudo se les traslada de forma conjunta con los adultos, especialmente con sus familiares. A este respecto, cabe mencionar específicamente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que obliga a los Estados Partes a proteger a los niños de todas las formas de violencia física o mental, lesiones o abusos, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluidos la explotación y el abuso sexuales y la trata.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (20-11-1989)

Art. 35 – Venta, tráfico y trata de niños

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”.

Ver: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

iii. Al referirse a los niños en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos, la UNSCR 1261/1999 ha identificado un conjunto específico de delitos contra los niños, descritos como las Seis violaciones graves contra los niños (asesinatos y mutilaciones, reclutamiento, violencia sexual, secuestro, ataques contra escuelas u

hospitales, denegación del acceso humanitario). Tales violaciones se detectan a través de un sistema específico de supervisión y presentación de informes y los datos recopilados integran el Informe anual del UNSG sobre los niños y los conflictos armados. A pesar de que la trata no está incluida en el citado conjunto de violaciones, puede haber situaciones en las que una o más de las categorías mencionadas anteriormente se superpongan con situaciones de trata, por ejemplo, cuando la trata tiene por objeto la explotación sexual, la esclavitud, el matrimonio precoz o incluso la participación de niños en funciones de combate y de apoyo, en el contexto de grupos armados y actividades terroristas. Además, la UNSCR 2388/2017 insta a seguir explorando los vínculos existentes y potenciales entre la trata de niños durante los conflictos y las seis violaciones graves.

La vulnerabilidad de los niños a la venta, la trata y otras formas de explotación en situaciones de conflicto y crisis humanitaria se describe en el Informe conjunto del Relator Especial sobre la venta y la explotación sexual de los niños, incluida la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y otros materiales relacionados con la explotación sexual de los niños y el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, A/72/164 (2017).
Ver: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/83/PDF/N1721883.pdf?OpenElement>, pp. 6-13.

5.2.3 Permitir a los estudiantes distinguir entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

Comentario

i. Las diferencias clave entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes deben explicarse clara y ampliamente en el proceso de capacitación. En primer lugar, los migrantes sujetos al tráfico ilícito suelen consentir en ser objeto de aquel, mientras que las víctimas de la trata no lo han consentido o bien su consentimiento carece de relevancia debido al modo en que proceden los traficantes. En segundo lugar, el contrabando implica el cruce ilegal de fronteras y la entrada en otro país, mientras que el tráfico no implica necesariamente el cruce de una frontera, y cuando lo hace, la legalidad o ilegalidad del cruce de fronteras es irrelevante. En tercer lugar, la relación entre el contrabandista y el migrante es una transacción comercial que normalmente termina después del cruce de la frontera, mientras que la relación entre los traficantes y sus víctimas implica la explotación continua de las víctimas para generar beneficios para los traficantes. Otro indicador es la fuente del beneficio del delincuente: mientras que los contrabandistas obtienen beneficios de las tasas para desplazar a las personas, los traficantes obtienen beneficios adicionales mediante la explotación de las víctimas. A pesar de las importantes diferencias entre las dos categorías de víctimas, las personas sujetas a trata y los

migrantes sujetos al tráfico ilícito también son objeto de graves violaciones de los Derechos Humanos y de diferentes formas de violencia, como las agresiones por secuestro y los abusos sexuales. Los factores de riesgo se ven exacerbados por los conflictos y la desestabilización. En estas zonas también se cometen atrocidades, lo que ha llamado la atención de las organizaciones internacionales más importantes.

La identificación temprana, la derivación y la protección de las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas en movimientos migratorios mixtos se describen en los Informes del Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, particularmente A / HRC / 38/45 (2018) y A / HRC / 41/46 (2019).

Ver: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/133/20/PDF/G1813320.pdf?OpenElement>; <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1911206.pdf>

ii. También existen puntos de conexión entre las víctimas de THB, los migrantes objetos de tráfico ilícito y los refugiados. Las víctimas de la trata pueden ser migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito o refugiados que huyen de la persecución u otros peligros en su país, siendo particularmente vulnerables a los traficantes. Del mismo modo, los migrantes y refugiados que han sido objeto de tráfico ilícito son particularmente vulnerables a la explotación debido a la falta de oportunidades en el país de destino y a los costos asociados con el tráfico ilícito. Si existen otros elementos asociados al tráfico, la explotación puede convertirlos en víctimas de la trata. Se puede conceder el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria a las víctimas de la trata que corran el riesgo de ser perseguidas en caso de retorno a su país de origen, siempre que el país de origen no quiera o no pueda protegerlas, y en función de las circunstancias individuales.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 establece la definición universal de refugiado, que se amplía con las definiciones contenidas en los instrumentos regionales y en la legislación nacional, según proceda. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

and <https://emergency.unhcr.org/entry/250585/refugee-definition>
El principio de *non-refoulement* garantiza que nadie será devuelto a un país en el que pueda ser sometido a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y otros daños irreparables. Este principio se aplica a todos los migrantes en todo momento, independientemente de su situación migratoria.

Ver: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha lanzado el proyecto Combatir la Trata de Personas a lo largo de las Rutas Migratorias con el objetivo de mejorar la capacidad de los Estados participantes y de los socios interesados para investigar y perseguir eficazmente la trata de seres humanos e identificar rápidamente a las

víctimas de la trata de seres humanos (THB) a lo largo de las rutas migratorias, mediante la promoción de un enfoque multiinstitucional y basado en los Derechos Humanos.

Ver: <https://www.osce.org/projects/cthblix>.

En Italia, el Centro de Excelencia para Unidades de Policía de Estabilidad (CoESPU) lleva a cabo simulacros internacionales prácticos y realistas sobre la lucha contra la trata en las rutas de migración. Durante una semana de formación, los ponentes examinan la compleja interrelación entre la THB y la migración, a fin de determinar los problemas más acuciantes y las buenas prácticas más destacadas en la lucha contra el delito de la trata de personas a lo largo de las rutas de migración. En particular, se presta especial atención, por una parte, a la mejora de las respuestas de la justicia penal para enjuiciar a los traficantes de seres humanos que operan a lo largo de las rutas de migración y, por otra, a la mejora de la capacidad de las autoridades competentes para identificar a las víctimas de la trata a fin de garantizar los derechos humanos y unos mecanismos de derivación eficaces.

Ver: <https://www.coespu.org/news/4th-osce-international-live-exercise-combating-human-trafficking-along-migration-routes>

5.2.4 Sensibilizar a los estudiantes sobre la relación entre la THB y el terrorismo, como se indica en la UNSCR 2331/2016

i. A nivel internacional, no existe una definición completa y exhaustiva del terrorismo, aunque comúnmente se concibe como una serie de actividades perpetradas para intimidar a un grupo o a un Estado, mediante el uso de la violencia, por razones ideológicas y políticas (véase el **Capítulo 6.1** de este Manual). El terrorismo, tal y como se afirma en documentos internacionales, como la UNSCR 2331/2016, puede tener fuertes vínculos con la trata de personas, principalmente por lo que se refiere a los beneficios obtenidos en el marco de actividades delictivas resultantes de la trata de seres humanos con fines de explotación (trabajo, sexo, esclavitud, etc.). La radicalización de los jóvenes es una de las vías más comunes para el reclutamiento, mediante la utilización de propaganda dirigida a la familia, a través de los vínculos con la comunidad o de los medios de comunicación social. Según la UNSCR 2331/2016, las víctimas de la trata de seres humanos cometida por grupos terroristas deben ser catalogadas como víctimas del terrorismo, en vista de lo cual las actividades de prevención, protección, investigación y enjuiciamiento deben llevarse a cabo con arreglo a dicha circunstancia, a través de los vínculos de cooperación formales e informales que existen entre los agentes estatales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.

UNSCR 2331/2016 para 10.

Ver: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2331.pdf

ii. La recopilación de datos en zonas de conflicto y los análisis desagregados pueden resultar una herramienta de prevención eficaz. En este marco, es crucial que las alertas de detección de riesgos estén disponibles en las comunidades más vulnerables, al tiempo que se involucra a los líderes locales y a las entidades religiosas -para desafiar las ideologías extremistas- y se refuerza la participación de las mujeres. Además, deben adoptarse decisiones a corto, medio y largo plazo, en función de las vulnerabilidades específicas, seguidas de medidas de asistencia, apoyo y recuperación. La trata de seres humanos también está relacionada con la delincuencia organizada transnacional, que desafía a los procesos de paz y estabilización. Las actividades delictivas perpetradas por los traficantes suelen generar grandes beneficios. El análisis de los flujos financieros derivados de los beneficios obtenidos con el tráfico es fundamental para detectar la actividad criminal y puede llegar a disuadir a los grupos terroristas de emplear esta vía como fuente de financiación.

iii. Las investigaciones en el ámbito de la inteligencia financiera pueden proporcionar una diversidad de indicios para descubrir el accionar delictivo, en la medida que posibilitan identificar los flujos financieros y los mercados en los que se explota a las víctimas. Un método apropiado para dismantelar esas tramas delictivas puede mejorarse identificando la estructura financiera de apoyo que hay detrás de las organizaciones de trata de personas. Detectar y dismantelar esas actividades requiere entender su *modus operandi*, lo que significa descubrir cómo, con qué frecuencia, de dónde y a dónde se transfiere el dinero. El llamado *Sistema Hawala*, que permite trasladar dinero del país de origen al de destino, sin dejar rastro, es una herramienta útil para el crimen organizado, también utilizado por grupos terroristas.

Hawala es el nombre dado a un sistema de transferencia de dinero sin cruzar fronteras a través de una red clandestina donde un gestor en un país acepta dinero en efectivo de un cliente y luego un gestor en otro país entrega la cantidad equivalente (menos la comisión) en el extranjero. Hawala es ilegal, ya que las transacciones se realizan fuera del sistema bancario convencional y de las pertinentes normativas.

Ver: <http://documents.worldbank.org/curated/en/410351468765856277/Informal-funds-transfer-systems-an-analysis-of-the-Hawala-System>

5.2.5 Evaluar el riesgo de la THB en los teatros de operaciones internacionales y permitir que los estudiantes actúen de manera apropiada de acuerdo con el mandato de la operación

Comentario

i. Los países en los que se despliega una operación internacional suelen caracterizarse por la inestabilidad, la ineficacia del Estado de Derecho y la falta de instituciones estables y eficientes, por lo que representan un terreno fértil para el florecimiento de la actividad de las redes delictivas. Estas características se presentan en los conflictos armados y en las situaciones posteriores a los conflictos, en las que se despliegan operaciones para lograr la estabilidad y la paz. En estos contextos, la trata puede contribuir significativamente a socavar los esfuerzos por restablecer la estabilidad y los procesos de paz duraderos. Las vulnerabilidades preexistentes se ven exacerbadas por otros factores como la pobreza, la discriminación, la desigualdad, la violencia y las privaciones. Los traficantes abusan de las personas vulnerables para obtener beneficios y hacen que las víctimas dependan de ellos, mediante abusos físicos o psicológicos, aprovechándose de los prejuicios culturales y de sus prácticas tradicionales.

Ver los Indicadores de la Trata de Seres Humanos elaborados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC):
https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf

ii. La desintegración familiar, así como la falta de apoyo de la comunidad o del Estado hacen que la gente huya en busca de seguridad física o económica. La discriminación de género, la violencia doméstica experimentada en las familias y la marginación de las comunidades locales, son circunstancias que propician que las mujeres sean especialmente vulnerables a la trata. Los traficantes suelen hacerse cargo de las deudas de las víctimas, lo que les genera temor a las represalias, por la imposibilidad de reembolso. La supeditación por causa de las deudas contraídas da lugar a múltiples formas de abuso. Además, aquellos que logran zafarse de esa situación sufren otras consecuencias y traumas psicológicos debido a la estigmatización de sus familias y a la falta de políticas de reintegración coherentes. En tales ocasiones, el riesgo de que la víctima vuelva a ser objeto de trata es elevado.

iii. Las operaciones internacionales pueden contribuir eficazmente a combatir la THB al establecer un sistema para monitorear, prevenir, minimizar, investigar y sancionar la participación del personal de la Misión en actividades que apoyen la trata de personas y otros tipos de explotación y abuso sexual; (cuando así se prevea en el mandato) apoyar los esfuerzos nacionales para prevenir y combatir la trata de personas en situaciones de post-conflicto, en particular a través de actividades relacionadas con la implantación del Estado de Derecho. Los componentes militares, policiales y civiles pueden desarrollar sinergias para proporcionar un ambiente seguro y protegido, capacitar a las instituciones locales y brindar asistencia. Un enfoque basado en los Derechos Humanos es primordial en las acciones de todas las partes interesadas; los enfoques multidisciplinarios y la

cooperación interagencial son elementos esenciales para abordar la THB y proteger los derechos de las personas víctimas de la trata y la explotación. En situaciones de desestabilización o post-conflicto, resulta adecuado concientizar al público sobre el problema de la THB, a través de campañas de información consistentes que utilicen los medios de comunicación, publicidad y anuncios públicos, pero también difundiendo campañas dirigidas a objetivos muy específicos, que se centren en categorías de personas particularmente vulnerables, que sean potenciales víctimas de reclutamiento con fines de explotación.

- a. A la hora de crear un mecanismo de asistencia a las víctimas de la trata que resulte efectivo, la identificación de esa actividad ilícita lo antes posible es la medida más urgente y apropiada. Las personas objeto de trata no siempre comprenden su condición de víctimas de explotación o pueden ser reacias a denunciar. Hay múltiples factores que impiden a las víctimas buscar ayuda. En principio, esta actitud tiene su origen en un amplio historial en materia de abusos, violencia y traumas reiterados, que produce efectos devastadores en la confianza en sí mismo y en la voluntad de participar en los procesos de investigación. Las víctimas no se ven a sí mismas como tales y a menudo temen represalias por parte de sus explotadores.
- b. A los efectos de identificar a las víctimas de la TBH, resultaría conveniente aprovechar los instrumentos existentes y las mejores prácticas basadas en la experiencia. Los indicadores estándar, tales como la existencia de abusos físicos o psicológicos evidentes, malas condiciones de vida, restricción de la libertad de movimiento, o viajes de duración inusual, pueden ser útiles para revelar cuándo existe un riesgo potencial de trata. Otros signos genéricos podrían estar relacionados con la apariencia y el comportamiento (lesiones, apariencia de miedo, conocimiento limitado de la lengua local, falta de teléfono, falta de dinero en efectivo, documentos falsos o de viaje, condiciones de vida antihigiénicas, etc.), pero también hay muchos indicadores específicos relacionados con formas peculiares de explotación, como la explotación laboral (v.g., horarios de trabajo prolongados, falta de medidas de protección, falta de seguro, salarios bajos, etc.) o los abusos sexuales (pruebas de prostitución, falta de utilización de protecciones frente a las enfermedades transmisibles por vía sexual, etc.).
- c. Cuando no existen señales visibles, los investigadores y los operadores deben adoptar un enfoque diferente para obtener información de las víctimas y crear un vínculo de confianza con ellas. La pronta derivación e identificación de las víctimas es esencial para establecer medidas de protección eficaces. El enfoque debe ser integrado, holístico y basado en los Derechos Humanos. Una técnica específica y a menudo recomendable es asegurarse de que las víctimas de la trata sean consideradas prioritariamente como titulares de derechos y no como delincuentes, aunque puedan haber participado en actividades delictivas. Esto podría ayudar a superar su

renuencia a buscar ayuda. En segundo lugar, debe darse prioridad al tratamiento médico y al apoyo psicológico. Las presuntas víctimas deben ser objeto de tratamientos individualizados, teniendo en cuenta su sexo y edad, con medidas de protección específicas (por ejemplo, si es posible, es aconsejable que sea una mujer la que hable con víctimas de sexo femenino) y debe concederse un trato especial a las categorías vulnerables (por ejemplo, las embarazadas y las víctimas con discapacidad). Además, se requieren disposiciones legales detalladas cuando se trata de niños. El uso de asistentes locales, tales como intérpretes, debe seguir procedimientos cautelosos y se debe evitar su vinculación directa con las víctimas.

- d. Se deben preservar tanto los escenarios donde han tenido lugar los hechos investigados, como las evidencias reunidas, de manera que sean admisibles en los tribunales y no entren en conflicto con las normas en materia probatoria. Las víctimas deben ser llevadas a un lugar seguro. El apoyo de los servicios sociales, de las autoridades sanitarias y de las organizaciones no gubernamentales debe utilizarse cuando esté disponible. Las presuntas víctimas no deben ser detenidas sin que existan motivos legales convincentes; en cualquier caso, no deben permanecer detenidas junto con los prisioneros comunes.
- e. Las medidas básicas de protección requieren que se brinde apoyo y protección efectivos a las víctimas, entre ellos, garantizar el acceso a un alojamiento seguro, servicios médicos y psicológicos, gestión del estrés y, cuando proceda, asistencia material, servicios de interpretación, asesoramiento jurídico, oportunidades de formación y empleo, no enjuiciamiento, apoyo financiero, retorno y reintegración en condiciones de seguridad y/o cumplimiento del principio de *non-refoulement*. Cubrir las necesidades de las víctimas y atender a su seguridad constituyen actividades prioritarias y las políticas aplicadas caso por caso deben adaptarse a las necesidades de los sobrevivientes. Este enfoque centrado en las víctimas tiene por objeto reducir al mínimo la reincidencia tras el proceso de justicia penal y las investigaciones conexas. Si es posible, las herramientas prácticas como la grabación de entrevistas podrían ser beneficiosas para evitar que la víctima tenga que repetir el relato sobre los abusos varias veces (Ver **Nota en primer recuadro 5.2.3 ii.**).

5.2.6 Explicar cuáles son los mecanismos de cooperación internacional para investigar y enjuiciar la THB

- i. Para emprender investigaciones y proceder al enjuiciamiento de la THB se precisa de una cooperación transfronteriza inclusiva, que comience con el intercambio y la combinación de información y mejores prácticas y el desarrollo de actividades de formación a varios niveles, así como un intercambio constante de

información entre la policía, las autoridades de control fronterizo, las autoridades judiciales, los expertos civiles y los investigadores financieros. Los enfoques multidisciplinarios podrían apoyar las políticas de prevención, pudiendo obtenerse mediante la inclusión de ONGs y organizaciones de la sociedad civil seleccionadas que, en lo posible, trabajen con las víctimas y puedan enriquecer los puntos de vista sobre la prevención y las perspectivas de investigación durante el proceso.

ii. La finalidad de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) y sus Protocolos adicionales es facilitar la convergencia en los enfoques nacionales con respecto al establecimiento de delitos penales nacionales y apoyar una eficiente cooperación internacional en la investigación y el enjuiciamiento de casos de THB.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Art. 5° - Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

Ver: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf

iii. La THB se está convirtiendo cada vez más en un delito transnacional, por lo que debe combatirse en el campo de las investigaciones transfronterizas, mediante asociaciones entre los sectores público y privado, prevenirse con campañas de concientización e investigarse en consecuencia. Requiere la cooperación judicial y policial transnacional, el establecimiento de canales de comunicación a nivel bilateral y regional (por ejemplo, EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX) o a través de organismos internacionales como la INTERPOL, la UNODC o la IOM, centrándose en la cooperación para dismantelar las redes delictivas y proteger y ayudar a los migrantes vulnerables que son objeto de trata, explotación o abusos. La amplia gama de recursos de cooperación internacional incluye el intercambio de información, el intercambio de inteligencia y el seguimiento de actividades

conjuntas. En la cooperación participan organismos nacionales e internacionales encargados de hacer cumplir la ley, así como servicios de las ONGs.

La Oficina de la UN contra la Droga y el Delito (UNODC) es una agencia que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional. En ese contexto extiende su accionar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, basada en actividades de prevención y enjuiciamiento y en la protección de las víctimas, al tiempo que fomenta la cooperación transfronteriza y proporciona instrumentos prácticos para el desarrollo de la capacidad y los conocimientos especializados locales. La UNODC ha elaborado una Ley Modelo contra la Trata de Personas para ayudar a los Estados a aplicar las disposiciones contenidas en la UNCOT y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Ver: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Model_Law_on_Trafficking_in_Persons.pdf

La UNODC ha elaborado un conjunto de instrumentos para combatir la trata de personas (*Toolkit to Combat Trafficking in Persons*) que ofrece un panorama general del fenómeno de la trata de personas y orientación específica relacionada con los mecanismos de respuesta.

Disponible en: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/global_report_on_trafficking_in_persons/07-89375_Ebook5B15D.pdf

Un documento temático de la UNODC sobre la lucha contra la trata de personas en situaciones de conflicto (*Thematic Paper on Countering Trafficking in Persons in Conflict Situations*) también está disponible en:

https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2018/17-08776_ebook-Countering_Trafficking_in_Persons_in_Conflict_Situations.pdf

Las iniciativas europeas incluyen la Estrategia de la UE para la Erradicación de la Trata de Seres Humanos (*EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings*) 2012-2016.

Ver: (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_strategy_towards_the_eradication_of_trafficking_in_human_beings_2012-2016_1.pdf) y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*), de 16 de mayo de 2005. Ver: <https://rm.coe.int/168008371d>

La Convención no se limita a los Estados miembros del CoE; los Estados no miembros y la UE tienen la posibilidad de convertirse en parte de ella. El Grupo de Expertos en Acción contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) es responsable de monitorear la implementación de la Convención. Ver:

<https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/greta>. On the EU approach specifically, véase también: S.H. Krieg, 'Trafficking in Human Beings: The EU Approach between Border Control, Law Enforcement and Human Rights' (2009) 15, 6 *European Law Journal* 775.

iv. Es posible que muchas organizaciones internacionales no tengan un mandato específico para abordar la cuestión de la THB. Sin embargo, existen o pueden existir vínculos con otras actividades delictivas e intersecciones que se solapan con

este fenómeno. Comprender el complejo *modus operandi* de la trata puede facilitar la integración de los instrumentos de respuesta existentes en acciones combinadas. Se debe hacer una mención especial a ciertos mecanismos y plataformas tales como el Grupo de Coordinación Interinstitucional de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas (ICAT), el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas y el Equipo de Tareas sobre la Lucha contra la Trata de Personas del Grupo de Protección Mundial.

La red ICAT es un foro político constituido por la Asamblea General de las Naciones Unidas para mejorar la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pertinentes a fin de facilitar un enfoque holístico y global para prevenir y combatir la trata de personas, incluida la protección y el apoyo a las víctimas de la trata. Ver: <http://icat.network/>.

La Acción de las Naciones Unidas para la Cooperación contra la Trata de Personas es un proyecto que garantiza un enfoque coordinado para combatir la trata de personas en la subregión del Gran Mekong y más allá. Ver <http://un-act.org/>

El Equipo de Tareas del Grupo de Protección Mundial contra la Trata tiene por objeto elaborar orientaciones sobre las intervenciones de lucha contra la trata en las respuestas humanitarias. Ver: <http://www.globalprotectioncluster.org/2018/09/04/new-report-anti-trafficking-in-humanitarian-responses/>

v. Es casi imposible que una sola organización o institución pueda proporcionar por sí sola la ayuda necesaria para ayudar a las víctimas de la trata. Por lo tanto, es esencial adoptar un amplio enfoque de asociación basado en redes especializadas para ayudar a las víctimas a nivel local e internacional. Los Mecanismos Nacionales de Derivación (NRMs) tienen por objeto identificar, proteger y ayudar a las víctimas de la TBH mediante la derivación y la participación de las autoridades públicas competentes y la sociedad civil. Los sistemas de cooperación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las autoridades públicas y la sociedad civil implican la necesidad de adoptar enfoques centrados en las víctimas y la prevención de la reiteración de la trata.

Véase: Mecanismos Nacionales de Derivación - Unir Esfuerzos para Proteger los Derechos de las Personas Objeto de Trata: *Practical Handbook* (2004) Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE, que ofrece orientación sobre cómo diseñar y aplicar mecanismos y estructuras sostenibles para luchar contra la trata de personas y apoyar a las víctimas, y sobre cómo supervisar y desarrollar la capacidad de dichos mecanismos y estructuras.

Disponible en: <https://www.osce.org/odihhr/13967>. Ver también: Liu, G. (2017) *National Referral Mechanisms for Victims of Human Trafficking: Deficiencies and Future Development*, en McAuliffe, M. y M. Klein Solomon (Conveneres) (2017) *Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration*, IOM: Ginebra.

Disponibile en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_referral_mechanisms.pdf

CAPÍTULO 6

TERRORISMO

6.1 Definiciones

6.1.1 Aunque no existe una definición universalmente aceptada de terrorismo, desde 1963 la comunidad internacional ha elaborado varios **instrumentos jurídicos internacionales** para prevenir y enjuiciar los actos terroristas. Estos instrumentos fueron desarrollados bajo los auspicios de la UN y del Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA), o por organizaciones regionales como el Consejo de Europa, y definen **actos específicos de terrorismo**.

Actualmente están en vigor diecinueve Convenios que tratan de los actos ilícitos cometidos contra la aviación civil, la navegación marítima y las plataformas, las personas protegidas, la toma de rehenes, la protección del material nuclear, los explosivos plásticos y los atentados terroristas con bombas, la represión de la financiación y la prevención del terrorismo. Una lista y resúmenes están disponibles en:

<https://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>.

Desde el año 2000, han proseguido en el marco de la UN negociaciones para celebrar un Convenio general sobre el terrorismo internacional, pero hasta la fecha no han tenido éxito.

6.1.2 Los **aspectos comunes de los actos de terrorismo** son la comisión deliberada de delitos violentos, tanto en tiempo de paz como de guerra, con el objetivo de inspirar miedo y terror para intimidar o coaccionar a la población civil y/o para influir en la política de un gobierno o de una organización internacional.

La Sala de Apelaciones del Tribunal Especial para el Líbano sostuvo que, sobre la base de los Tratados, las Resoluciones de las Naciones Unidas y la práctica legislativa y judicial de los Estados, ha surgido una definición consuetudinaria de terrorismo en tiempo de paz basada en tres elementos clave: (i) la perpetración o amenaza de un acto delictivo (por ejemplo, asesinato, secuestro, toma de rehenes, incendio premeditado, etc.); (ii) la intención de sembrar el miedo entre la población o de coaccionar directa o indirectamente a una autoridad nacional o internacional para que tome alguna medida, o de abstenerse de tomarla; (iii) un elemento transnacional. Ver: *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, Caso No. STL-11-01/I, 16.2. 2011, para 85).

Disponible en: <https://www.refworld.org/cases,STL,4d6280162.html>

Los actos de terrorismo son considerados como actos delictivos, en tiempo de paz y de conflicto armado, tanto por el Derecho Interno como por el Derecho Internacional. A los efectos del presente Manual, se entenderá por **grupos terroristas** aquellos que llevan a cabo actos de terrorismo.

6.1.3 La prohibición de actos o amenazas de violencia dirigidos a aterrorizar a la población civil es ampliamente reconocida como una norma de Derecho Internacional Consuetudinario aplicable tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales. El Art. 33 del IV CG, aplicable a los territorios de las Partes en conflicto, así como a los territorios ocupados en conflictos armados internacionales, prohíbe “*toda medida de intimidación o de terrorismo*”. Los artículos 51.2 AP I y 13.2 AP II aplicables en conflictos armados internacionales y en conflictos armados no internacionales, respectivamente, establecen que “*Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil*”, mientras que el Art. 4.2. (d) del PA II estipula, además, que “*están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar*”...“*los actos de terrorismo*”.

El ICTY sostuvo que la prohibición del terror, tal como figura en los segundos párrafos de los artículos 51.2. AP I y 13.2. AP II, equivale a una prohibición específica dentro de la prohibición consuetudinaria de atacar a civiles, mientras que la *mens rea* del crimen consiste en la intención de convertir a la población civil o a civiles individuales que no participan directamente en las hostilidades en objeto de actos o amenazas de violencia con la intención específica de sembrar el terror entre la población civil. Ver *Stanislav Galić*, IT-98-29-T, Sentencia del 5 de diciembre de 2003, para 98; *Dragomir Milošević*, IT-98-29/1-A, Sentencia en apelación del 12 de noviembre de 2009, para 37.

6.1.4 Aunque la responsabilidad principal del enjuiciamiento por delitos de terrorismo recae en las estructuras judiciales nacionales, los Convenios internacionales para prevenir y enjuiciar los actos terroristas (véase más arriba en 6.1.1.) prevén la asistencia jurídica mutua entre los Estados, el intercambio de información, la extradición y la entrega de terroristas para su enjuiciamiento o para obtener pruebas a ese efecto. Los actos de terrorismo cometidos en un conflicto armado también pueden determinar una **responsabilidad penal individual** en virtud del Derecho Penal Internacional y se consideran crímenes de guerra en los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para Rwanda (Art. 4.d) y del Tribunal Especial para Sierra Leona (Art. 3.d).

6.2 Pautas

6.2.1 Permitir a los estudiantes realizar análisis de género con el objetivo de

evaluar cómo los roles sociales y las dinámicas culturales afectan a los actos de terrorismo

Comentario

i. El análisis de género revela cómo las prácticas sociales y las dinámicas culturales afectan a los actos de terrorismo, en particular en lo que respecta a las diferentes funciones de las mujeres como víctimas, facilitadoras, reclutadoras, autoras o agentes que también desempeñan funciones importantes en la lucha contra el terrorismo y su prevención. La evaluación de la dimensión de género es crucial para identificar los riesgos y aumentar la concientización, en particular mediante el intercambio de información. El terrorismo no es un fenómeno neutro desde el punto de vista del género, y la realización de un análisis de género apropiado que incorpore tales consideraciones puede ayudar a obtener una política de prevención y protección más inclusiva (por ejemplo, utilizando el modelo PMESII para delinear el contexto más amplio en el que los grupos pueden tener influencia). La integración de las consideraciones de género en el análisis del fenómeno permitiría una comprensión más holística de la situación y una mejor prevención.

PMESII es un acrónimo desarrollado en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Se utiliza para dar forma a un enfoque estructurado de una acción en una situación operativa con el fin de analizar el entorno externo.

El acrónimo significa Político, Militar, Económico, Social, Información, Infraestructura.

Ver: http://pmesii.dm2research.com/index.php/Main_Page

ii. Cuando no se tienen en cuenta los aspectos de género, las operaciones internacionales pueden tener una visión incompleta del entorno operativo, lo que llevará inevitablemente a disminuir la comprensión de la situación real y generará amenazas a la seguridad. Dependiendo del mandato de la operación, se debería reunir y examinar la información más amplia posible sobre las mujeres y los niños (niños y niñas) afiliados a grupos terroristas en la zona de despliegue, seguida de una evaluación oficial de los riesgos. Este enfoque daría a los operadores internacionales una visión más clara de cómo los grupos terroristas aplican las estrategias de género en las prácticas de reclutamiento y en las técnicas de propaganda.

iii. Al realizar un análisis de género -para identificar los riesgos de actos terroristas- se debe tener en cuenta que las mujeres no siempre tienen un papel público. Su visibilidad depende del contexto y las normas locales, de la ideología, la cultura y las necesidades del grupo al que pertenecen y de su propia voluntad. La ausencia de la participación visible de las mujeres no significa su inactividad.

- a. En determinados entornos, las formas de explotación sexual se han utilizado para generar beneficios directos o para atraer y reclutar combatientes, con la promesa de recompensas, como esposas, esclavos u otros tipos similares de "retribuciones". La práctica de proporcionar, vender, compartir e intercambiar sistemáticamente esclavos sexuales ha sido bastante frecuente entre ciertos grupos terroristas, lo que ha incidido en el incremento de la motivación personal de los combatientes y ha aumentado su cohesión comunitaria. La esclavitud sexual ha sido incluida en la ideología de apoyo y ha contribuido favorablemente a la funcionalidad de esas organizaciones.
- b. En otros entornos, los grupos terroristas han aprovechado los estereotipos y prejuicios de género para sorprender a los opositores. Inicialmente han utilizado a mujeres como esclavas sexuales, pero en los últimos tiempos las mujeres han sido utilizadas en las hostilidades, incluso como terroristas suicidas, presentando características diferentes a las de sus homólogos masculinos, como el efecto sorpresa (las mujeres son percibidas como madres) cuando atacan objetivos civiles, aunque puede darse el caso de que se rindan y rehúsen accionar el mecanismo de detonación.

Ver: L. Dietrich and S.E. Carter, *Gender and Conflict Analysis in ISIS Affected Communities of Iraq*, mayo 2017.
 Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rr-gender-conflict-isis-affected-iraq-300517-en.pdf>

6.2.2 Permitir que los estudiantes reconozcan el papel de la mujer en la propaganda y el reclutamiento con fines terroristas

Comentario

i. Tradicionalmente, se ha considerado que las mujeres realizan esencialmente "tareas blandas" como la logística y el reclutamiento con fines terroristas, pero en realidad, las mujeres desempeñan una amplia variedad de papeles dentro de los grupos terroristas, mucho más allá de cuidar a sus maridos y criar a sus hijos. Tanto en el exterior como en el teatro de operaciones, las mujeres han venido participado activamente en la difusión de propaganda y en la recolección de fondos, tanto individualmente como en pequeñas redes, así como en el reclutamiento de otras mujeres y hombres.

Véase S.V. Raghavan y V. Balasubramaniyan, *Evolving Role of Women in Terror Groups: Progression or Regression?* Journal of International Women's Studies, 15(2), 2014, pp. 197-211. Disponible en: <http://vc.bridgew.edu/jiws/vol15/iss2/13>; y J. Cook and G. Vale, *From Daesh to Diaspora: Tracing the Women and Minors of Islamic State*. International Centre for the Study of Radicalisation. Department of War Studies, King's College London.

Disponible en: <https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/ICSR-Report-From-Daesh-to-%E2%80%98Diaspora%E2%80%99-Tracing-the-Women-and-Minors-of-Islamic-State.pdf>

ii. La propaganda especialmente dirigida a las mujeres puede adoptar una metodología de reclutamiento basada en la idea prosaica y atractiva de formar parte de un grupo importante, de conseguir papeles activos en él, de obtener beneficios económicos, de superar la marginación, de experimentar nuevas formas de vida, de recibir oportunidades de trabajo o visibilidad social, impulsada a veces por una imposición de la propia familia o de la pareja. Los grupos terroristas han utilizado la propaganda como medio de reclutamiento para convencer tanto a hombres como a mujeres con la promesa de alguna forma de compensación, todo ello sin perjuicio de la existencia de diferentes intereses y del uso de argumentos específicos diversos en función del género (éxito, dinero y beneficio sexual si se trata de hombres, en contraposición con la obtención de una posición de mayor relevancia social y reconocimiento por parte de la comunidad en el caso de las mujeres).

iii. Como estrategia para reclutar combatientes, las mujeres han sido empleadas a menudo por algunos grupos usando sofisticadas plataformas en línea, ya sea para animar a otras mujeres a casarse con combatientes o para atraer a los hombres con la promesa de obtener recompensas de naturaleza sexual. Para implicar a las mujeres en estas actividades se suelen explotar las convicciones que se les han inculcado, ya respondan a circunstancias reales o a su personal percepción sobre la existencia de desigualdades, injusticia o falta de oportunidades.

iv. Para derrotar al terrorismo es crucial entender la compleja estructura motivacional que hay detrás de la ideología de los diferentes grupos. Además, cuando analizamos las motivaciones personales que atraen a los hombres a unirse a ellos, indudablemente se pueden identificar razones políticas, ideológicas o religiosas, mientras que la percepción estereotipada sobre las mujeres que se unen a los mismos grupos está vinculada a factores meramente emocionales, como el amor, la venganza o el odio (por ejemplo, el daño personal por haber perdido miembros de la familia durante las hostilidades). No obstante, los elementos de motivación pueden ser multifacéticos, y en un análisis más holístico se tendrían que tener en cuenta los factores de género para una mejor comprensión y una respuesta más adecuada a los actos de terrorismo.

Ver: *Enhancing Women's Role in International Countering Violent Extremism Efforts*, Advanced Research Workshop, NATO, 19-21 marzo 2018.
Disponible en: <http://ebooks.iospress.nl/volume/enhancing-womens-roles-in-preventing-and-countering-violent-extremism-p-cve>.

v. Para prevenir el reclutamiento de mujeres es necesario empezar por comprender cómo los grupos terroristas consiguen enrolar mujeres y qué tipo de motivación usan con éxito para atraerlas e incorporarlas. Sin embargo, es esencial tener en cuenta que cada grupo terrorista presenta sus propias peculiaridades, ya que en general han conformado sus propias metodologías basadas en tradiciones, culturas e ideologías específicas del ámbito geográfico que les es propio, por lo que pueden utilizar procedimientos y prácticas diferentes.

6.2.3 Hacer que los estudiantes tomen conciencia del papel de las mujeres como combatientes en los grupos terroristas

Comentario

i. El uso estratégico y táctico de la mujer aprovecha la dinámica de género, los estereotipos de género y las deficiencias en materia de seguridad, para garantizar la continuación de la lucha. En la década de 1980, las mujeres comenzaron a desempeñar un papel más visible, asumiendo la autoría de los atentados suicidas e, incluso, desarrollando papeles de primera línea. Los atentados suicidas femeninos atraen la atención de los medios de comunicación y causan terror entre la población.

ii. Para obtener una comprensión más amplia del fenómeno, puede ser relevante entender que no todas las mujeres son coaccionadas u obligadas para llevar a cabo tales acciones. Con arreglo a los estereotipos imperantes, consideramos a las mujeres como víctimas del grupo y no como actores voluntarios. Existe la suposición generalizada de que no hay una elección deliberada en su proceso de incorporación, por lo que no desarrollan papeles estratégicos o significativos en la lucha, sino que se limitan a una aceptación pasiva de las decisiones y el estilo de vida de la familia/pareja. Sin embargo, algunas mujeres se han unido voluntariamente debido a profundas convicciones motivacionales, en la misma medida que sus compañeros masculinos.

iii. Los Tigres de Liberación del Ealam Tamil (LTTE) crearon en 1976 un grupo insurgente nacionalista y secesionista en el noreste de Sri Lanka que fue designado como organización terrorista por 32 países. El grupo usó técnicas agresivas para reclutar a mujeres en la década de los ochenta y en 1986 creó un ala militar exclusivamente femenina, las Aves de la Libertad, que finalmente representó entre el 15 y el 30% de la fuerza de combate. Las motivaciones que llevaron a los integrantes de este grupo terrorista a participar en los combates fueron en gran medida las mismas para hombres y mujeres.

Para más ejemplos ver: C. Boutron, *La participation des femmes aux luttes armées. Pour un renouvellement des approches de l'acteur combattant*. Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), 25 julio 2018, pp. 2, 5.

Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/english/layout/set/print/media/documents-telechargeables/irsem/pdf-publications/notes/nrs/2018/nr-n-60-2018-la-participation-des-femmes-aux-luttes-armees.-pour-un-renouvellement-des-approches-de-l-acteur-combattant>

iv. Entre 2014 y 2018, según algunos informes, por primera vez en un grupo yihadista, el llamado Estado Islámico (IS) ha permitido que las mujeres asuman roles de combate cada vez más activos y reciban una mejor capacitación relacionada con la lucha, además de obligarles en muchos casos a tomar las armas. La brigada al-Khansa, o policía de la moralidad femenina, actuó en apoyo del IS en la aplicación de las leyes de la sharia, vigilancia, combate, inteligencia, asesinato e infiltración.

Ver A. Speckhard and A. Almohammad, *The Operational Ranks and Roles of Female ISIS Operatives: From Assassins and Morality Police to Spies and Suicide Bombers*. International Center for the Study of Violent Extremism, Research Reports (2017). Disponible en: <http://www.icsve.org/research-reports/the-operational-ranks-and-roles-of-female-isis-operatives-from-assassins-and-morality-police-to-spies-and-suicide-bombers/>

6.2.4 Abordar las consideraciones de género en las políticas de prevención y las estrategias de lucha contra el terrorismo

Comentario

i. La seguridad de las operaciones internacionales se ve expuesta cada vez a mayores riesgos debido a la amenaza de ataques terroristas, que son más probables en las zonas geográficas donde se desarrollan las Misiones. El terrorismo es una amenaza bastante compleja, con profundas raíces motivacionales en el ámbito social de las comunidades. La comprensión del fenómeno requiere un enfoque integral para aplicar estrategias coherentes de prevención y confrontación. Entre los factores determinantes, cabe mencionar la supuesta falta de gobernanza y/o justicia, así como la crisis política, económica, ideológica, pérdida de valores, maltrato, violencia, peligro, venganza, percepción de persecución, injusticia, marginación (por razones religiosas, culturales o étnicas). Estas circunstancias pueden generar una profunda insatisfacción en los individuos y un cierto sentido de revanchismo. En este escenario, los condicionamientos personales y sociales permiten que nuevas ideologías y organizaciones ajenas a los Estados ganen posiciones, al tiempo que proporcionan apoyo, protección y motivación.

En el caso de las operaciones de paz en países considerados caldo de cultivo del terrorismo y del extremismo violento, es probable que esto se convierta en una característica común, si no predominante, de la zona de operaciones. T. Smit, en *Multilateral Peace Operations and the Challenges of Terrorism and Violent Extremism*, explora los desafíos de seguridad "no tradicionales" que el terrorismo y el extremismo violento plantean a las operaciones de paz multilaterales. Ver SIPRI Background Paper (2017).
Disponibile en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-11/sipribp1711.pdf>

ii. Para dotar al contraterrorismo de estrategias eficaces, puede ser beneficioso analizar aquellos factores que normalmente no se tienen demasiado en cuenta, como el impacto de género del terrorismo en las comunidades locales y las diferentes consecuencias de sus acciones. En principio, debido a la naturaleza de la violencia y el tipo de explotación perpetrada, la selección de las víctimas, los procedimientos y las motivaciones subyacentes, las mujeres no corren necesariamente el mismo tipo de riesgos que los hombres. Además, durante la fase de reconstrucción, normalmente no participan por igual en los procesos de recuperación y reintegración.

iii. A nivel internacional, las Naciones Unidas desempeñan un papel importante. **La Estrategia Global de la UN Contra el Terrorismo** fue adoptada por la Asamblea General en 2006. Se trata de un "documento vivo" que se revisa cada dos años y que encarna el más amplio compromiso internacional para coordinar esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las iniciativas nacionales y regionales. Consta de cuatro pilares, a saber: hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; tomar medidas para prevenir y combatir el terrorismo; adoptar medidas para fomentar la capacidad de los Estados de prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de la UN en este campo; y adoptar medidas para garantizar el respeto de los Derechos Humanos para todos y el Estado de Derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

iv. La comunidad internacional está particularmente preocupada por los vínculos entre la violencia sexual y la delincuencia organizada transnacional, especialmente relacionada con la trata de seres humanos (véase el **Capítulo 5.2.4** del presente Manual). También existen muchos ejemplos de abusos cometidos con fines de explotación laboral y sexual, que pueden interpretarse como un elemento estratégico propio de la ideología de los grupos terroristas. Estos grupos pueden obtener fácilmente beneficios mediante el uso con fines delictivos de sistemas de comunicación y plataformas sofisticadas de Internet. Se conoce que se ha llegado a dirigir propaganda especial de género a hombres y mujeres, con mensajes específicos y particularizados. La UNSCR 2388/2017 esboza estas fuertes conexiones, al tiempo que indica que tales vínculos pueden exacerbar profundamente el conflicto y

propagar la inestabilidad, al tiempo que recuerda el papel de los organismos y departamentos designados.

UNSCR 2388/2017 para 12: [El Consejo de Seguridad] “Solicita a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que, en el marco de su mandato en vigor, con la orientación normativa del Comité contra el Terrorismo, y en estrecha cooperación con la UNODC y otras entidades pertinentes, intensifique sus esfuerzos dirigidos a incluir en las evaluaciones de los países que realiza la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, según proceda, información sobre las iniciativas de los Estados Miembros para abordar la cuestión de la trata de personas cuando se lleva a cabo con el propósito de apoyar el terrorismo, en particular mediante la financiación de actos de terrorismo o el reclutamiento para la comisión de esos actos;”.

Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/2388>

v. La CRSV (véase el **Capítulo 4**) puede ser una estrategia de los grupos terroristas, así como un recurso para obtener beneficios monetarios, cohesión de grupo, adhesión a los ideales y, al mismo tiempo, una herramienta funcional para destruir comunidades e individuos pertenecientes a minorías que no se adhieran a su plan de acción. Diversas Resoluciones de las Naciones Unidas y otros documentos internacionales han abordado estos temas.

vi. Al diseñar o ejecutar una operación internacional, la fase de planificación estratégica debe abarcar, cuando proceda, la comprensión exhaustiva de las amenazas emergentes y asimétricas en el área específica de interés. Si no se aborda adecuadamente esta cuestión, se puede generar un importante déficit en la operación y mermar así su eficiencia. Para comprender las amenazas relacionadas con el entorno específico también es importante reconocer cómo los grupos terroristas y armados explotan estratégicamente los estereotipos de género. A partir de las lecciones aprendidas e identificadas, estos grupos han asimilado los efectos de las desigualdades de género, mientras que durante mucho tiempo las Fuerzas públicas no tuvieron en cuenta adecuadamente la pertinencia de estrategias similares y su impacto en la capacidad de respuesta.

vii. Las consideraciones de género en las estrategias de lucha contra el terrorismo deben abordar mecanismos alternativos de prevención, como considerar especialmente a las mujeres en el contexto de sus familias, al objeto de evitar que las más jóvenes se radicalicen o ataquen a grupos vulnerables y tradicionalmente marginados, por ejemplo, empoderando a las mujeres y aumentando su participación en la toma de decisiones. Además, unas políticas de confrontación eficaces deberían incluir un nivel de incorporación de la mujer igual de atractivo y similar al que ofrecen las organizaciones terroristas.

Ver: F. Ní Aoláin and J. Huckerby, *Gendering Counterterrorism: How to, and How Not to*, Just Security, 1 de mayo de 2018.

Disponible en: www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to/

viii. Entre las medidas preventivas, se advierte de gran utilidad entablar contacto con las diferentes comunidades que se encuentren en el área y con las personalidades locales relevantes: diferentes grupos, ya sean representantes religiosos, organizaciones femeninas y/o de jóvenes. El diálogo social e interreligioso puede, por ejemplo, ayudar a la prevención de una mayor radicalización. En contextos desestabilizados, cuando los abusos y la explotación se utilizan con fines estratégicos, también las contra-estrategias relativas al género deben ser muy específicas, por ejemplo, en el caso de la esclavitud sexual con fines de reclutamiento o debida a motivos étnicos.

Ver: Consejo de Europa, *Gender Equality, Counter-terrorism*: “Observar el impacto de género de las actividades terroristas implica reconocer el hecho de que las personas no están igualmente en riesgo y no pueden recuperarse de los ataques, especialmente los más vulnerables, donde las mujeres a menudo están sobrerrepresentadas. Del mismo modo, las respuestas al terrorismo pueden tener un impacto diferente en mujeres y hombres, por ejemplo, es crucial asegurar que las negociaciones con grupos terroristas no se lleven a cabo a expensas de los derechos de las mujeres. Comprender la dimensión de la igualdad de género también puede mejorar las políticas de prevención del terrorismo, al deconstruir las percepciones estereotipadas de los roles de hombres y mujeres en el terrorismo y la lucha contra el terrorismo, por lo que los hombres a menudo son vistos como perpetradores y las mujeres como víctimas pasivas. De hecho, los patrones de participación de las mujeres en el terrorismo (su reclutamiento, motivos, recompensas y roles) pueden diferir de los de los hombres. Además, las mujeres y los hombres a menudo destacan diferentes preocupaciones y aportan diferentes perspectivas, experiencias y soluciones a la formulación de políticas. Comprender estas diferencias puede ayudar a garantizar un enfoque más integral contra el terrorismo”.

Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/counter-terrorism>

6.2.5 Centrarse en la forma de mejorar la capacidad de las instituciones locales, en particular mediante la creación de organismos de mujeres

Comentario

i. En los últimos años el papel de las mujeres y de las organizaciones femeninas en la prevención y la lucha contra el terrorismo ha sido cada vez más reconocido. La UNSCR 2242/2015 pide que se establezcan sinergias entre los esfuerzos destinados a luchar contra el terrorismo y los que promueven el programa de la WPS. Las perspectivas de género deben integrarse en todas las políticas, actividades y esfuerzos emprendidos por los Estados que participan en una operación internacional.

ii. La protección y el seguimiento de las comunidades locales, prestando especial atención a las categorías vulnerables -incluidas las mujeres y los niños- es una medida estratégica relevante para prevenir la radicalización y evitar que los grupos terroristas quiebren las dinámicas sociales al tiempo que consagran sus ideologías con fines de reclutamiento y explotación. Varias operaciones internacionales han adoptado medidas para hacer frente a las consecuencias del terrorismo, ya sea directa o indirectamente, prestando apoyo a los gobiernos anfitriones en la elaboración o revisión de la legislación nacional, incluida la materia penal. Los grupos de mujeres deberían participar en estrategias y planes de acción encaminados a reforzar los marcos nacionales de enjuiciamiento de los responsables de actos de terrorismo.

iii. La participación de las mujeres en la vida de las comunidades, en particular en los sectores de la salud y la educación, tanto en las zonas urbanas como en lugares remotos, es fundamental para aumentar la resiliencia de las comunidades locales frente al terrorismo. Deben reducirse los obstáculos a la participación activa y significativa de las mujeres en las operaciones, misiones y tareas de gestión de crisis. Escuchar las necesidades y condiciones de los grupos locales de defensa de los derechos de la mujer y a los dirigentes comunitarios, teniendo en cuenta las prácticas de autoprotección y las actividades cotidianas de los grupos de mujeres y el apoyo a la organización de mujeres son factores clave para apoyar a las agencias de mujeres en la lucha contra el terrorismo. En las zonas de despliegue deben iniciarse y desarrollar programas sobre la mujer, la paz y la seguridad.

Sobre el papel de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la prevención y la lucha contra el terrorismo, véase: S. Zeiger, R. Alonso, J. Herrera, L. El Sayed, eds. *Enhancing Women's Roles in Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE)*, The NATO Science for Peace and Security Programme, IOS Press (2019). Ver también: J. Gaudry Haynie and C. de Jonge Oudraat, *Women, Gender, and Terrorism: Policies and Programming*, Women in International Security (WIIS), POLICYbrief, Enero 2017. Disponible en: <https://wiisglobal.org/wp-content/uploads/2014/02/Women-Gender-and-Terrorism-Policies-and-Programming.pdf>

CAPÍTULO 7

DETENCIÓN

7.1 Definiciones

7.1.1 La **detención** consiste en la **privación de la libertad personal**, es decir, el **confinamiento de una persona en un espacio o lugar restringido**. Comienza cuando se apresa a una persona y termina con su puesta en libertad. Aunque el confinamiento que alcanza la categoría de detención es normalmente involuntario, las normas relativas al trato de las personas privadas de libertad también se aplican a los casos de confinamiento voluntario. Dependiendo del mandato de la Fuerza, las personas pueden ser detenidas en el contexto de una operación internacional y esto debe hacerse de conformidad con el derecho aplicable. La detención está regulada por el Derecho Interno, el IHRL y, en el contexto de un conflicto armado, por el IHL.

7.1.2 El **IHRL** establece el derecho de todos los individuos a la libertad personal pero, al mismo tiempo, autoriza ciertas limitaciones. Así, pues, en determinadas circunstancias, las privaciones de libertad son admisibles en el marco del IHRL.

El derecho a la libertad personal está consagrado en el Art. 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), Art. 6° de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), Art. 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ACHR), Art. 14 de la Carta Árabe de Derechos Humanos (ArCHR), y el Art. 5° del Convenio Europeo de Derechos Humanos (ECHR). Todas estas disposiciones admiten privaciones de libertad en la medida en que no sean ilegales ni arbitrarias, con la excepción del Art. 14 ArCHR -que solo prohíbe expresamente la detención ilegal- y el Art. 5° ECHR, que no menciona expresamente el requisito de no arbitrariedad y establece en cambio una lista exhaustiva de motivos admisibles para la privación de libertad.

7.1.3 En el contexto de una IAC, el IHL regula las siguientes categorías de privación de libertad: a. internamiento; b. retención; c. detención penal.

- a. El internamiento consiste en la privación de la libertad de un prisionero de guerra o -en determinadas circunstancias- de un civil, promovida u ordenada por las autoridades administrativas (es decir, el poder ejecutivo) sin que se presente ninguna acusación penal contra la persona en cuestión. Las categorías de personas que pueden ser internadas como PoW incluyen (i) combatientes que han caído en manos del enemigo y (ii) determinados no combatientes identificados específicamente por las normas del IHL. Estas personas son

internadas con miras a impedir que sigan participando en el conflicto y deben ser puestas en libertad y repatriadas sin demora tras el fin de las hostilidades.

Art. 4º del III GC identifica las categorías de personas que tienen derecho al estatus de PoW. Además de los miembros de las fuerzas armadas regulares de una parte en conflicto (párrafos 1 y 3 de la parte A y párrafos 1 y 2 de la parte B) y de los miembros de las fuerzas armadas irregulares que cumplen determinadas condiciones (párrafo 2 de la parte A), esta disposición se refiere también a los civiles que acompañan a las fuerzas armadas de una parte en conflicto (párrafo 4 de la parte A), a los miembros de las tripulaciones de la marina mercante o de la aeronave civil de una de las partes en conflicto (párrafo 5 de la parte A) y a los participantes en una "levée en masse" (párrafo 6 de la parte A). Para los Estados que son parte del AP I, sus artículos 43 y 44 también regulan el derecho al estatus de PoW, apartándose del III GC en algunos aspectos, especialmente en lo que se refiere al derecho al estatus de PoW si los combatientes no se distinguen de la población civil.

Las categorías de personas que pueden ser internadas como civiles son: i) extranjeros en el territorio de una parte en conflicto y ii) civiles en territorios ocupados. La condición de civil se define generalmente en términos negativos como aquellas personas que no pertenecen a la categoría de combatientes. El internamiento de civiles se basa en razones imperativas de seguridad o de necesidad absoluta. Se inicia u ordena sobre la base de una evaluación individual de la amenaza que para la seguridad de la Potencia en cuyo poder estén, plantean las personas de que se trate y debe ser revisada periódicamente, al menos cada seis meses, por un tribunal o un órgano administrativo. Debe terminar cuando la amenaza ya no exista o tan pronto como sea posible después del fin de las hostilidades. En el caso de los extranjeros que se encuentren en el territorio de una de las Partes en conflicto, el internamiento también puede estar motivado por la solicitud de la persona interesada (internamiento voluntario). En los territorios ocupados, en determinadas circunstancias, las personas condenadas por determinados delitos menores pueden ser sentenciadas a internamiento y, por lo tanto, beneficiarse de la misma protección otorgada por las normas del IHL a los internados por motivos de seguridad.

El Art. 50 del AP I define a los civiles como aquellas personas que no tienen el derecho al estatuto de PoW que se reconoce a quienes revisten la calidad de combatiente. Sin embargo, la mayoría de las normas del IHL sobre el internamiento de civiles están previstas en el Título III del IV GC. El ámbito de aplicación personal de este Convenio se define en su Art. 4º, en el que alude a la noción de "personas protegidas", que abarca a las personas que no están protegidas por el I, II y III GGCC y que, en cualquier momento y de la manera que sea, se encuentran, en caso de conflicto u ocupación, en manos de una Parte en el conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas, y siempre que no lo sean

de un Estado que no sea parte en el IV GC, de un Estado neutral o de un Estado co beligerante con representación diplomática normal en el Estado en cuyo poder estén.

- b. Retención del personal médico y religioso que ha caído en manos de la parte adversa del conflicto. La retención de estas personas solo está permitida cuando el estado de salud, las necesidades espirituales y el número de PoW así lo requieran. Aunque estas personas no son consideradas PoW, se benefician al menos de la misma protección concedida por las normas pertinentes del IHL a los PoW.

La retención del personal médico y religioso está regulada en el art. 28, apartado 1, del I GC y en el art. 37 del II GC. En el Art. 33 del III GC se establece expresamente que, aunque estas personas no sean consideradas prisioneros de guerra, recibirán como mínimo los beneficios y protecciones del III GC.

- c. La detención penal, es decir, la privación de libertad de una persona en el contexto de un proceso penal. En lo que respecta a los civiles, tanto los extranjeros que se encuentren en el territorio de una Parte en conflicto como los civiles que se encuentren en los territorios ocupados podrán ser detenidos a la espera del inicio de un procedimiento penal o de una condena que implique la pérdida de la libertad por la (presunta) violación, respectivamente, de las leyes del Estado de detención en cuyo territorio se encuentren o de las leyes del territorio ocupado, complementadas por la legislación penal promulgada por el ocupante. El PoW no puede ser procesado por el Estado de detención por actos legítimos de guerra, pero puede ser procesado y juzgado por presuntos crímenes de guerra. El III GC y el IV GC establecen las garantías judiciales que deben ser observadas en cualquier proceso penal contra un PoW o un civil, respectivamente. El PA I proporciona salvaguardias adicionales.

La detención de civiles en relación con procedimientos penales está regulada por los artículos 37 y 64 a 70 del IV GC. Las sanciones penales y disciplinarias de los internados civiles están reguladas el Título III, Sección IV, Capítulo IX del IV GC. Las sanciones penales y disciplinarias del PoW están reguladas por el Título III, Sección VI, Capítulo II del III GC. El Art. 75 del AP I también se aplica.

7.1.4 En el contexto de un NIAC, el IHL no establece ningún motivo o procedimiento específico para la privación de libertad. Sin embargo, algunas normas mencionan expresamente la detención/internamiento y regulan el trato de las personas que han sido privadas de libertad. En el NIAC pueden darse dos tipos de privación de libertad: a) internamiento, es decir, la privación de libertad de una persona promovida u ordenada por las autoridades administrativas (es decir, el poder ejecutivo) por motivos

imperativos de amenazas a la seguridad, sin que se haya formulado ninguna acusación penal contra la persona de que se trate; b) la detención penal, es decir, la privación de libertad de una persona en relación con un procedimiento penal, en cuyo caso se aplican las garantías judiciales habituales.

El Art. 3º, común a los cuatro GGCC se aplica, entre otras cosas, a las personas que han sido puestas fuera de combate por detención (es decir, personas que no pueden participar en hostilidades como consecuencia de su privación de libertad) y establece protecciones fundamentales, incluidas garantías para los detenidos. El AP II también se refiere a las personas cuya libertad ha sido restringida: el Art. 4º establece ciertas garantías fundamentales que se aplican a todas las personas que no participan directamente o que han dejado de participar en hostilidades, independientemente de que su libertad haya sido o no restringida; el Art. 5º se aplica expresamente a las personas cuya libertad ha sido restringida mediante internamiento o detención por razones relacionadas con el conflicto armado; en el Art. 6º del AP II, por su parte, se regula el enjuiciamiento penal y las garantías jurisdiccionales de los detenidos sujetos a procedimientos penales.

7.2 Pautas

7.2.1 Instruir a los estudiantes para que lleven a cabo un análisis de género que abarque a cada grupo de personas detenidas

Comentario

i. Los detenidos son especialmente vulnerables a las violaciones de las reglas y normas nacionales e internacionales relacionadas con el género. La capacitación debe brindar a todo el personal de la Misión que tenga vinculación con los detenidos o que operen en centros de detención las herramientas apropiadas para evaluar las especificidades de cada grupo de detenidos, con un énfasis especial en los factores intersectoriales de diversidad. En particular, los antecedentes culturales de los detenidos, su edad, su orientación sexual, las posibles barreras del idioma y las discapacidades son algunos de los factores que pueden aumentar el riesgo de violaciones relacionadas con el género y, al mismo tiempo, pueden significar que ciertas políticas/prácticas o las conductas del personal de la Misión afecten o exista la percepción de que afecten a ciertos grupos de detenidos de una manera diferente. Resulta ilustrativo a estos fines considerar el caso de los exámenes o registros médicos, que para ciertos detenidos o detenidos con un determinado trasfondo cultural pueden ser particularmente molestos si los realiza personal del sexo opuesto (o de cierto sexo) o en presencia de personal del sexo opuesto (o de cierto sexo). Es posible considerar de igual forma, por ejemplo, el acceso efectivo a los mecanismos de quejas, que puede verse afectado por las barreras del idioma o

desalentarse cuando la impunidad / falta de responsabilidad por las violaciones relacionadas con el género se perciben como la norma en el contexto social de ciertos detenidos.

Sobre el análisis de género y la incorporación de la perspectiva de género, consultar el **Capítulo 2** de este Manual. Existen en línea varios manuales o guías sobre cómo realizar análisis de género. Ver, entre otros, UNDP, *How to Conduct a Gender Analysis: A Guidance Note for UNDP Staff*, Bureau of Policy and Programme Support, Gender Team, 2016 (<https://info.undp.org/>).

ii. Las cuestiones de género también deben tenerse en cuenta en la etapa de planeamiento de una operación internacional. En particular, es importante que estas cuestiones se anticipen y se tengan debidamente en cuenta, entre otras etapas, en la fase de generación de Fuerzas, en la selección y construcción de centros de detención, en la asignación de espacios, en la planificación de suministros, etc.

7.2.2 Concientizar a los estudiantes sobre las obligaciones legales existentes y las normas pertinentes sobre el trato de los detenidos y, en particular, sobre la protección de los detenidos en relación con el género.

Comentario

i. Cuando resulta aplicable, el IHRL prevé varias salvaguardias que protegen a todas las personas, incluidos los detenidos. En particular, varias normas convencionales prohíben la tortura y todo trato o castigo cruel, inhumano o degradante. Esta prohibición es absoluta -es decir, no puede ser derogada bajo ninguna circunstancia- y también está establecida en el Derecho Internacional Consuetudinario. Además, algunas de las salvaguardias fundamentales contra los abusos se aplican específicamente a los detenidos.

La prohibición de infligir torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes está prescripta en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, así como en el Art. 7° ICCPR, Art. 5° ACHPR, Art. 5° ACHR, Art. 8° ArCHR, y Art. 3° ECHR. Las normas basadas en Tratados que versan expresamente sobre el trato a dar a los detenidos son, entre otras, el Art. 10 del ICCPR sobre la obligación del Estado que detiene de tratar a todas las personas privadas de su libertad con humanidad y con respeto a su dignidad inherente, así como el Art. 20 del ArCHR sobre el trato humano de las personas detenidas en relación con procedimientos penales.

Diversas normas del IHRL abordan específicamente cuestiones relacionadas con el género. Además de la prohibición de toda discriminación establecida en la mayoría de los Tratados de Derechos Humanos, algunos de ellos consideran especialmente aspectos específicos de la protección de género.

Sobre la prohibición de la discriminación por razón de sexo, véase más adelante en 7.2.A. Los Tratados que tratan cuestiones específicas de género incluyen, pero no se limitan a, los siguientes: el Protocolo de la ACHPR sobre los Derechos de la Mujer en África (Protocolo de Maputo); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

ii. En el contexto de un conflicto armado, el IHL regula ampliamente el trato de las personas privadas de libertad. En el ámbito de los IAC, un gran número de normas de IHL se ocupan del tratamiento del PoW y de los internos civiles, y algunas de ellas se aplican específicamente a las mujeres detenidas. En el curso de un NIAC, las normas aplicables del IHL también establecen ciertas salvaguardias fundamentales que regulan el trato a los detenidos, algunas de las cuales protegen especialmente a las mujeres. El contenido de estas normas se aborda en las pautas que se expondrán a continuación, que en general exigen un trato humano, prohíben la discriminación negativa y diversas formas de malos tratos y establecen las garantías procesales y judiciales pertinentes.

Las normas de los Tratados de IHL relativas al tratamiento de los PoW se encuentran principalmente en los arts. 12-108 III GC. Entre estos, los arts. 14.2, 25.4, 29.2, 88.3, 97.4 y 108.2 se refieren específicamente a las mujeres PoW. El tratamiento de los civiles internados está completamente regulado por el Título III, Sección IV de la IV GC (arts. 79-141). Dentro de este Título, varias disposiciones se aplican expresamente a las mujeres internadas (arts. 76.4, 85.4, 98.2, 124.3 y 132.2), mientras que ciertas disposiciones de otros Títulos se aplican generalmente a las mujeres civiles, por ejemplo, los arts. 27.2 y 38.5. En el AP I, mientras que el art. 76 generalmente se ocupa de la protección de las mujeres en IAC, el art. 75.5 se aplica específicamente a las mujeres detenidas. En cuanto a las normas de IHL aplicables al NIAC, las que regulan el trato de los detenidos incluyen, entre otras, al art. 3º común a las GGCC y al art. 5º del AP II, cuyo párrafo 2(a) se aplica expresamente a las mujeres detenidas, al igual que el art. 6º.4. Véanse también las Reglas 119 y 134 del Estudio sobre el IHL Consuetudinario del ICRC, que se aplican tanto al IAC como al NIAC.

iii. Diversos instrumentos no jurídicamente vinculantes también nos brindan orientación relevante en cuanto al tratamiento de los detenidos de acuerdo con las obligaciones legales internacionales y las normas pertinentes. Algunos de ellos

abordan específicamente el tratamiento a las detenidas. El contenido de estas reglas se aborda en las pautas siguientes.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015, A/RES/70/175, 8 de enero de 2016, Anexo, pág. 7 (en adelante Reglas Mandela); Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985 (en adelante Reglas de Beijing); Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, aprobado por la Asamblea General en su Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988 (en adelante BoP); Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990 (en adelante RPJ); Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2010, anexo, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011 (en adelante Reglas de Bangkok).

A. El personal de la Misión debe ser consciente de las obligaciones jurídicas que prohíben la discriminación por motivos de género, así como de las normas internacionales de aplicación.

iv. Cuando resulta aplicable, el IHRL prohíbe la discriminación basada en diversos criterios, entre ellos, aunque no exclusivamente, la discriminación basada en el sexo, que ha venido siendo interpretada en el sentido de que incluye la orientación sexual.

Ver: HRC, *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992, disponible en: <https://www.refworld.org/cases,HRC,48298b8d2.html>

En general, las normas aplicables también incluyen una referencia a la discriminación "por cualquier motivo", que en principio podría abarcar la discriminación por motivos de género. Varias normas no vinculantes también prohíben expresamente la discriminación basada en el sexo y, en general, la discriminación "de cualquier tipo".

La discriminación contra la mujer se aborda específicamente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Véase también la Recomendación General N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos (CEDAW/C/GC/30). La prohibición de la discriminación por razón de sexo también está consagrada en el artículo 2° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y establecida por varios Tratados Internacionales de Derechos Humanos: Art. 2° ACHPR; Artículos 2° y 18 ACHPR; Art. 14

ECHR y Art. 1º Protocolo 12 ECHR; Artículos 2º.1 y 3º ICCPR; Artículos 2º.2 y 3º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR); Art. 2º de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC); Art. 7º de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Para las normas jurídicamente no vinculantes, véase el artículo 2º de las Reglas Mandela; las Reglas de Bangkok 1 y 37; el Principio 5 de la BoP; las Normas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006 (en lo sucesivo, "Normas CPT"), apartado 24.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que, para lograr una igualdad de género sustancial, deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de cada detenido o grupo de detenidos. Tener debidamente en cuenta estas necesidades no constituye una violación de la prohibición general de discriminación.

El Art. 4º del CEDAW establece que las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres no se considerarán discriminatorias. En el mismo sentido, la Regla 1 de Bangkok aclara que el principio general de no discriminación solo puede ponerse en práctica cuando se tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres detenidas y que, en esta perspectiva, no debe considerarse discriminatorio prever necesidades específicas con el fin de lograr una igualdad de género sustancial. Véase también el Principio 5.2 BoP. En cuanto a las obligaciones legales y las normas relativas a las necesidades y circunstancias específicas de los detenidos en función del género, véase más adelante, en la **Pauta 7.2.B**.

v. En el contexto de un conflicto armado, las normas del IHL aplicables al trato de los detenidos o internados también prohíben la discriminación por motivos de género. En un IAC, el IHL exige que las mujeres PoW se beneficien en todos los casos de un trato tan favorable como el garantizado a los hombres, reconociendo que pueden ser necesarias ciertas excepciones en orden a tratar a las mujeres con toda la consideración debida a su sexo. En cuanto a los civiles, el IHL prohíbe toda distinción negativa basada en el sexo y/u otros criterios, reconociendo que las medidas específicas pueden estar justificadas por el respeto debido a su estado de salud, edad y sexo. En cuanto a las normas de IHL aplicables al NIAC, estas exigen que las personas que no participan activamente en las hostilidades sean tratadas con humanidad, sin distinción alguna basada en el sexo u otros criterios.

Entre las normas basadas en Tratados de IHL aplicables al IAC, las relacionadas con la discriminación de género contra PoW incluyen los Artículos 14.2 y 16 del III GC, mientras que el Art. 27.3 del IV GC se refiere específicamente a los civiles (personas protegidas según se definen en el IV GC) y el Art. 75.1 del AP I se aplica a las personas que están en poder de un beligerante y no se benefician de un trato más favorable en virtud de los Convenios de Ginebra o del AP I. Véase también el Art. 12.2 I GC y II GC. En cuanto al

NIAC, las normas pertinentes incluyen el artículo común. 3º.1 a las GGCC y al Art. 2º.1 AP II. Véase también la Regla 88 del Estudio sobre el IHL Consuetudinario del ICRC, que se aplica tanto al IAC como al NIAC.

Disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule88

B. El personal de la Misión siempre debe tener en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de los detenidos en función del género.

vi. La clasificación de los detenidos con arreglo a criterios de género entraña una cuidadosa consideración tanto de sus necesidades como de sus circunstancias específicas. Las necesidades relacionadas con el género de cada detenido o grupo de detenidos deben apreciarse en función de factores intersectoriales como el sexo, la edad, la cultura, la religión y la orientación sexual. Las circunstancias personales que se han de tener en cuenta guardan relación con los antecedentes de cada detenido, incluidos, v.g., la violencia que pueda haber sufrido, los antecedentes o condiciones actuales de discapacidad mental o física y el uso indebido de sustancias, así como las responsabilidades de los padres y otras obligaciones en materia de cuidado de los niños. Deben tenerse en cuenta las diversas necesidades y circunstancias de cada detenido o grupo de detenidos en lo que respecta a la higiene personal, la atención médica, la nutrición, etc.

Véase la Regla 1 de Bangkok. En lo que respecta al IHL aplicable al IAC, véase el Art. 14.2 III GC ("*las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo*"), así como el Art. 76.1 AP I ("*Las mujeres serán objeto de un respeto especial*"). El Comentario actualizado de 2016 al Art. 12.4 del I GC -que tiene la misma redacción que las disposiciones antes mencionadas- señala que "*“las mujeres, los hombres, las niñas y los niños pueden tener necesidades y capacidades específicas relacionadas con las diferentes formas en que los conflictos armados pueden afectarles”, ya que “pueden enfrentarse a riesgos físicos y psicológicos particulares”*". En cuanto al NIAC, en el Art. 3º común se establece una obligación general de trato humano que, de acuerdo con el Comentario actualizado de 2016, requiere "sensibilidad a la condición, las capacidades y las necesidades inherentes del individuo, incluida la forma en que estas difieren entre hombres y mujeres debido a las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de la sociedad". Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>. Ver Regla 134 del Estudio del ICRC sobre IHL Consuetudinario ("*Deben respetarse las necesidades específicas de protección, salud y asistencia de las mujeres afectadas por conflictos armados*"), que se aplica tanto al IAC como al NIAC. Disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule134

vii. En todos los lugares de detención en los que se recluye a las mujeres, se deben poner a su disposición las instalaciones y los materiales necesarios para satisfacer sus necesidades específicas de higiene. El acceso a instalaciones sanitarias y de lavado (especialmente para las mujeres embarazadas, lactantes o en período de menstruación), el

suministro de artículos de higiene (por ejemplo, toallas higiénicas), así como un suministro regular de agua para el cuidado personal de las mujeres y los niños, son particularmente importantes. En tales provisiones se deberán incluir igualmente instalaciones y materiales para el cuidado de los niños (por ejemplo, pañales).

Véase la Regla 5 de Bangkok. En el marco del IHRL, el derecho a adecuadas condiciones de higiene derivado de los artículos 11 y 12 del ECESCR puede ser esencial para la dignidad humana y la vida privada (véase la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas): El derecho al agua, 20 de enero de 2003, E/C.12/2002/11, párr. 29). De acuerdo con las normas de la CPT, el hecho de no proporcionar a las mujeres los artículos de primera necesidad mencionados anteriormente puede equivaler, en sí mismo, a un trato degradante (véanse las normas de la CPT, párrafo 31).

El IHL también establece normas aplicables en materia de higiene. Véanse, entre otros, los artículos 29 y 97.2 del III GC: aunque la única disposición que se refiere expresamente al PoW femenino es el Art. 29.2 ("*En los campamentos donde haya prisioneras de guerra se les reservarán instalaciones separadas*"), todas las disposiciones pertinentes del III GC deben leerse en conjunción con el Art. 14.2 ("*Las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo [...]*") y, por lo tanto, requieren que las instalaciones satisfagan las necesidades específicas del PoW femenino (por ejemplo, durante la menstruación). Ver N. Quéniwet, Capítulo 61. *Special Rules on Women*, en A. Clapham, P. Gaeta y M. Sassòli, *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (2015) p. 1271/1283. Por lo que se refiere a los internos civiles, véanse los artículos 85 y 124 del IV GC.

viii. Se debe realizar un examen médico adecuado, con consentimiento informado, a cada detenido lo antes posible después de su ingreso en un centro de detención. El examen médico debe incluir las necesidades de atención de salud específicas de género, incluyendo, entre otras, la salud reproductiva de las detenidas (por ejemplo, embarazos actuales o recientes, parto o cualquier otro problema relacionado con la salud reproductiva, como irregularidades menstruales comunes), así como los abusos sexuales y otras formas de violencia que un detenido (hombre o mujer) puede haber sufrido antes de su ingreso en un centro de detención. Se debe proporcionar atención médica y tratamiento a cada detenido siempre que sea necesario, para lo cual se deberían tener en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de cada sexo. En particular, en la medida en que sea factible, se deben poner a disposición de los detenidos medidas preventivas de salud o tratamientos de particular relevancia para las mujeres (por ejemplo, detección de cánceres de mama y ginecológicos, así como anticonceptivos) y niños acompañantes. Esto puede requerir mejoras en las existencias de material de farmacia o en la capacitación médica del personal (sobre la disponibilidad de personal médico del mismo sexo, ver abajo **xiv**).

De conformidad con el Art. 12 ICESCR, todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El IHL también exige que las autoridades encargadas de la detención presten a todos los reclusos la atención médica que requiera su estado de salud. Ver: Art. 81 IV CG; Artículos 30 y 31 III GC; Art. 5.2. (d)-(e) AP II). Para las normas jurídicamente no vinculantes de aplicación, véase el Principio 24 BoP; las Reglas 6 y 18 de Bangkok; la Regla 30 de Mandela; las Normas del CPT, párrafos 32-33.

ix. Se deben tener debidamente en cuenta las necesidades y circunstancias de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y los detenidos (mujeres y hombres) con responsabilidades parentales o de otro tipo. En particular, se debe disponer de la atención y el tratamiento prenatal y postnatal necesarios y apropiados, y se deben tener en cuenta las necesidades médicas y nutricionales específicas (por ejemplo, de las mujeres que amamantan o de las que acaban de dar a luz). Cuando los niños se encuentren privados de la libertad junto con la persona a quien corresponde su cuidado (ya sea hombre o mujer), las decisiones que se adopten con relación a dicha persona deben basarse en el interés superior de los niños en cuestión, que nunca serán tratados como detenidos. También deben respetarse las normas que garantizan el contacto con la familia durante el periodo de detención.

Véanse las Reglas 28 y 29 de Mandela, Reglas 48-49 de Bangkok, y las Normas del CPT, párrafos 26-29. Para los principios del interés superior del niño, véase más adelante en x. En cuanto a las normas de IHL aplicables, véanse los artículos 89.5 ("*Las mujeres encintas y lactantes, así como los niños menores de quince años recibirán suplementos de alimentación proporcionados a sus necesidades fisiológicas*") y 91.2 ("*Las parturientas [...] serán admitidos en todo establecimiento calificado para su tratamiento, donde recibirán asistencia, que no será inferior a la que se presta al conjunto de la población*"), y 127 IV GC ("*[...] las parturientas, no serán trasladados mientras su estado de salud corra peligro a causa del viaje, a no ser que lo requiera imperativamente su seguridad*"); Art. 76.2 AP I ("*Serán atendidos con prioridad absoluta los casos de mujeres encintas y de madres con niños de corta edad a su cargo, que sean arrestadas, detenidas o internadas por razones relacionadas con el conflicto armado*").

x. Hay que tener debidamente en cuenta las necesidades y circunstancias de los menores detenidos. Todos los menores deben ser tratados de conformidad con las normas internacionales y las normas pertinentes, teniendo en cuenta su situación y necesidades especiales, incluida la educación. Solo pueden ser retenidos si existe una razón legal y justificable, como medida de último recurso, por el plazo más breve posible y con el interés superior del menor como consideración primordial. Cuando las menores son detenidas, deben tener acceso a servicios específicos en relación con la edad y el género, p. ej., asesoramiento sobre abusos sexuales o violencia, educación sobre la atención de la salud de la mujer y acceso regular a cuidados ginecológicos. También pueden existir otras necesidades vinculadas con el cuidado de los niños que habrán de ser igualmente tenidas en cuenta.

El principio de que, en todas las acciones que afecten a menores, su interés superior debe ser una consideración primordial está consagrado en el Art. 3º CRC. Las normas relativas a la protección de los menores detenidos pueden encontrarse en el mencionado RPJ, que se aplica a todas las personas menores de 18 años (Regla 11). Específicamente sobre las menores detenidas, véase la Regla 26.4 de Beijing, así como las Reglas 36-39 de Bangkok. Sobre el derecho a la educación de todos los niños, véase también el Art. 29 CRC, así como la Regla 18(b) RPJ. En cuanto a las normas del IHL, al regular el tratamiento de los civiles internados, Art. 94.2 el IV GC se refiere expresamente a la educación de los menores, al igual que el Art. 4º.3.(a) AP II en términos generales. Otras normas de aplicación del IHL incluyen, entre otras, las siguientes: Art. 89.5 IV GC (véase más arriba en el ítem **ix**); Art. 94.4 IV GC ("*Se reservarán lugares especiales para los niños y para los adolescentes*"); Norma 135 del Estudio sobre el IHL Consuetudinario del ICRC ("*Los niños afectados por los conflictos armados tienen derecho a un respeto y protección especiales*"), que se aplica tanto al IAC como al NIAC.

Disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule135

C. El personal de la Misión debe respetar y proteger la dignidad y la intimidad de todos los detenidos, teniendo debidamente en cuenta la vulnerabilidad relacionada con el género durante la detención.

xi. Varias reglas y normas internacionales prescriben que la dignidad de todas las personas debe ser respetada en todo momento. En el caso de detención de mujeres, el necesario respeto a su dignidad se encuentra en peligro de forma particular. El personal de la Misión debe estar familiarizado con las obligaciones jurídicas y las normas pertinentes destinadas a proteger la dignidad y la intimidad de las mujeres detenidas.

El IHRL exige expresamente que todas las personas sean tratadas con respeto a su dignidad. Véase, en particular, el Art. 10.1 del ICCPR ("*Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano*"), así como el Art. 5º.2 ACHR, Art. 5º ACHPR y Art. 20 ArCHR. Ver asimismo: Regla 1º de Mandela ("*Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos*"). IHRL también establece el derecho de todos los individuos a que se respete su vida privada (por ejemplo, Art. 17.1 ICCPR). Este derecho también se aplica claramente a los detenidos, aunque son admisibles las restricciones legales y no arbitrarias.

xii. Las mujeres detenidas deben ser alojadas por separado, sin perjuicio de las normas específicas aplicables a las unidades familiares, y encontrarse bajo la supervisión directa de personal femenino. El alojamiento separado y la supervisión por parte de otras mujeres contribuyen a mantener la privacidad de las detenidas y a garantizar su dignidad. También contribuye a proteger a las mujeres detenidas de

la violencia, el abuso y la intimidación (véase la **Pauta 7.2.3**). Por regla general, los menores de edad también deben ser alojados por separado, excepto cuando las familias sean internadas de forma conjunta.

Véanse las Reglas 11(a)-(d) y 81 de Mandela; Regla 29 RPJ; Boletín del Secretario General: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, 6 de agosto 1999, ST/SGB/1999/13, Section 8(e)-(f). Las normas de IHRL relativas al alojamiento por separado de los menores son el Art. 10 2) b) y 3) del ICCPR, así como el Art. 37 c) del CRC (“[...] *todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño* [...]”). En cuanto a la mujer, véanse las Normas del CPT, párrafo 24.

Por regla general, el IHL obliga a los Estados a proporcionar alojamiento separado a hombres y mujeres, así como a niños y adultos. En cuanto a los internados civiles en el IAC, el IV GC exige expresamente que las mujeres tengan cuartos separados y que sean supervisadas directamente por otras mujeres. También dispone que, siempre que sea posible, los miembros de la misma familia deben ser alojados juntos y permite a los reclusos solicitar que sus hijos que se encuentren en libertad sin el cuidado de sus padres sean internados con ellos. Además, si es necesario, como medida excepcional y temporal, alojar a las mujeres detenidas que no son miembros de una unidad familiar en el mismo lugar que los hombres, el IV GC exige que se les proporcionen dormitorios separados y servicios sanitarios adecuados. Ver Artículos 76.4, 82.3-4, 85.4 y 124.3 del CG IV. En cuanto a los PoW, el III GC se refiere a dormitorios separados para mujeres y, con respecto a los PoW femeninos que están sufriendo castigos disciplinarios o castigos después de una sanción penal, cuartos separados y supervisión por parte de otras mujeres. Ver Artículos 25.4, 29.2, 97.4 y 108.2.

https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule119; https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule120

xiii. Cuando resulte necesario efectuar registros personales, se tomarán medidas eficaces para garantizar la protección de la dignidad y la intimidad de todos los detenidos. En la medida de lo posible, los detenidos solo serán registrados por personas de su mismo sexo. En muchos casos, los registros no invasivos "cacheos" serán suficientes, aunque también deben llevarse a cabo con el debido respeto a la dignidad de los detenidos. En la medida de lo posible, los métodos alternativos de control (por ejemplo, los escáneres corporales) deberían sustituir a las revisiones al desnudo y a las intervenciones corporales invasivas, ya que estas últimas conllevan un riesgo especial de lesiones (tanto físicas como psicológicas) y pueden constituir una agresión grave a la intimidad y la dignidad de una persona. Si bien los registros corporales completos pueden ser necesarios, resulta innegable que evitar la desnudez completa ayuda a proteger la dignidad. Con este fin, es aconsejable realizar registros corporales al desnudo en dos etapas distintas (por ejemplo, primero en la parte superior del cuerpo y después en la parte inferior), a fin de

evitar que los detenidos queden completamente desnudos frente al personal de la Misión. Es preciso actuar con particular cautela cuando se trate de menores.

Al interpretar el derecho a la intimidad, el HRC ha sostenido que, " Por lo que respecta al registro personal y corporal, deben tomarse medidas eficaces para garantizar que esos registros se lleven a cabo de manera compatible con la dignidad de la persona registrada" (véase la Observación general n° 16 del CCPR: artículo 17 (Derecho a la intimidad), 8 de abril de 1988, párrafo 8). En particular, ha aclarado que "Las personas sometidas a registro corporal por funcionarios del Estado o por personal médico que actúe a instancias del Estado serán examinadas solo por personas de su mismo sexo" (ibíd.). Algunas normas jurídicamente no vinculantes también se refieren expresamente a los registros y exigen que se lleven a cabo "de manera respetuosa de la dignidad humana inherente y de la intimidad del detenido". Ver, en particular, Reglas de Mandela, 50-52. Sobre los aspectos sensibles al género, véanse, en especial, las Reglas de Bangkok 19-21, así como las normas del CPT, párrafo 23.

xiv. Siempre que sea posible, se debe poner a disposición de las mujeres detenidas personal médico femenino, ya que posiblemente no deseen ser examinadas por médicos masculinos, tanto por razones culturales como de otro tipo. En principio, el mismo criterio debería aplicarse a los hombres detenidos. En tanto resulte factible, solo el personal médico debería estar presente durante el desarrollo de los exámenes médicos, los cuales deberán realizarse de manera que se garantice, en la medida de lo posible, la privacidad, la dignidad y la confidencialidad.

Sobre el acceso de las mujeres detenidas al personal médico femenino, véanse las Reglas 10.2 y 11 de Bangkok. Sobre la confidencialidad de los expedientes y exámenes médicos personales, véanse las Reglas 26 y 31 de Mandela.

7.2.3 Asegurar que los estudiantes desarrollen habilidades apropiadas para la prevención y represión de actos de violencia, abuso y/o intimidación relacionados con el género en los centros de detención.

Comentario

i. SGBV, CRSV y SEA, contra las mujeres y los hombres, así como contra las niñas y los niños, constituyen un particular riesgo en todos los entornos de detención y pueden manifestarse de diversas maneras (por ejemplo, voyeurismo o humillación sexual) y en distintos contextos (por ejemplo, registros, interrogatorios, exámenes médicos, lavados, distribución de alimentos y visitas). El personal de la Misión debe ser consciente de estos riesgos potenciales y, aquellos que se ocupan de los detenidos o los supervisan deben ser especialmente conscientes de sus responsabilidades en materia de custodia. En particular, debe

tenerse en cuenta que algunos espacios de los centros de detención pueden ser especialmente propicios para que se produzcan actos de violencia por motivos de género. Sobre SEA y CRSV, véanse los **Capítulos 3 y 4** de este Manual, respectivamente.

ii. El personal de la Misión debe conocer las prescripciones jurídicas existentes, así como las demás normas que resulten de aplicación en orden a prohibir la violación y otras formas de violencia sexual.

Por su parte, el IHL prohíbe la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Véase la **Pauta 7.2.2.i**. En varias ocasiones, los órganos de vigilancia establecidos en virtud de Tratados han sostenido que los casos de violencia sexual, violencia de género y SEA pueden constituir tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El IHL también prohíbe la violación y otras formas de violencia sexual, y establece obligaciones específicas para minimizar los riesgos de aquella.

iii. La prevención de los actos de violencia, abuso e intimidación relacionados con el género en los ámbitos de detención exige, entre otras cosas, que se garantice el alojamiento separado de las mujeres detenidas, así como su supervisión y manejo directo por parte de personal femenino. También se requiere especial precaución en la realización, entre otros, de registros, de exámenes médicos y de interrogatorios. El reclutamiento de personal de supervisión, interrogadores, intérpretes, etc., debe tener en cuenta estas consideraciones e ir acompañada de una formación específica adecuada.

Sobre alojamiento y control, véase la **Pauta 7.2.5.xii**. Sobre la importancia de una formación adecuada, véanse las Reglas de Mandela 75 y 76. Sobre los registros, véase la **Pauta 7.2.5.xiii**. Sobre los exámenes médicos, véase también la **Pauta 7.2.2.2.xiv**.

iv. Se permitirá a todos los detenidos presentar denuncias sobre el trato recibido, en particular sobre si han sido víctimas de actos de violencia, abuso o intimidación por motivos de género. En el caso que, al examinar a un detenido (tratándose tanto de hombres como de mujeres), el personal médico advierta indicios de que el detenido ha sido objeto de tales actos, debe documentar debidamente el caso y denunciarlo a las autoridades competentes. Los detenidos que presenten una queja deben estar siempre protegidos contra los riesgos de represalias y/o intimidación. Se les debe proporcionar la atención sanitaria física y mental necesaria, así como acceso a asistencia jurídica.

Ver Reglas de Mandela 34, 56 y 57; Reglas de Bangkok 7, 25 y 38; Reglas 75-78 RPJ; Principio 33 BoP. Ver también UNGA Res. 61/143 de 19 de diciembre de 2006 "*Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la*

mujer", párrafo 8 (f). En su caso, IHRL establece el derecho de cualquier individuo cuyos derechos hayan sido violados a un recurso efectivo ante las autoridades competentes. Ver, entre otros: Art. 2°3 ICCPR; Art. 25 ACHR; Art. 23 ArCHR; Art. 13 ECHR. El IHL también exige que se pongan a disposición de los detenidos los mecanismos de denuncia apropiados. Véanse, en particular, los artículos 78 III GC y 101 IV GC.

7.2.4 Informar a los estudiantes sobre las obligaciones legales existentes relativas a la liberación, repatriación y retorno a los lugares de residencia de los detenidos, así como a su traslado a otras autoridades.

Comentario

i. El IHL se ocupa específicamente de la liberación, la repatriación y el regreso de los detenidos a sus lugares de residencia.

Entre las normas aplicables del IHL, véanse los Arts. 118 y 119 del III GC, así como sus Arts. 46 y 48 que se aplican a la liberación del PoW en virtud del precitado Art. 119; artículos 132 y 133 del IV GC; Art. 85.4.(b) AP I; Art. 5°4 AP II. Véase también la Regla 128 del Estudio sobre el IHL consuetudinario del ICRC, en la que se diferencian las normas aplicables a los CAI y las aplicables al NIAC.

Disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule128

Los beligerantes incluso podrán celebrar acuerdos, cuando sea posible, con Estados neutrales, en relación con la liberación, repatriación y regreso a los lugares de residencia o alojamiento en países neutrales de determinadas categorías de detenidos, especialmente los niños, las mujeres embarazadas y las mujeres con bebés y niños pequeños. Sin embargo, solo unas pocas normas del IHL tienen expresamente en cuenta las necesidades y circunstancias relacionadas con el género.

Véase el Acuerdo modelo relativo a la repatriación directa y a la hospitalización en país neutral de los prisioneros de guerra heridos o enfermos en el Anexo I del III GC, que incluye el embarazo entre las condiciones que pueden justificar la repatriación directa de los PoW y menciona a todas las mujeres embarazadas o a las madres con bebés y niños pequeños entre las categorías de detenidos que tienen derecho a alojamiento en un Estado neutral (Secciones A.3.(f) y B.7).

ii. Los detenidos no deben ser transferidos a una autoridad que no garantice el respeto de las normas internacionales aplicables, y cuando sean transferidos, liberados o devueltos, debe garantizarse siempre su seguridad. Dado que el riesgo de violación debe evaluarse de forma individual, las consideraciones relacionadas con el género también se tendrán debidamente en cuenta en este contexto.

Cuando resulta aplicable el IHRL prohíbe a los Estados trasladar o devolver a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como a una violación de otros derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la vida). Ver entre otros: Art. 3º.1 CAT; Art. 7º ICCPR, tal como lo interpreta el Comité de Derechos Humanos en su Observación general No. 20 (1992), párrafo 9; Art. 6º.1 ICCPR, tal como se interpreta en la Observación general N° 36 (2017), párr. 31. Véase también Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 32 sobre las dimensiones de género de la condición de refugiado, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, 5 de noviembre de 2014, CEDAW/C/GC/32, párr. 21; *M. N. N. c. Denmark*, Comunicación N° 33/2011, Decisión de 15 de julio de 2013, párrs. 8.7 ff. Art. 12.2 del III GC y Art. 45 del IV GC implican que las autoridades encargadas de la detención tienen cierto grado de responsabilidad por la seguridad de una persona cuando cesa la detención. Véase también el Art. 5º.4 AP II.

7.2.5 Informar a los alumnos sobre las normas internacionales que rigen la responsabilidad penal individual por violaciones de las normas aplicables al tratamiento de los detenidos.

Comentario

i. Ciertas violaciones de normas específicas del IHL conllevan responsabilidad penal individual.

- a. Las normas contenidas en Tratados de IHL aplicables a IAC enumeran ciertos actos que constituyen infracciones graves y establecen las siguientes obligaciones: i) los Estados Partes deben promulgar toda la legislación necesaria para establecer sanciones penales efectivas contra las personas que cometan u ordenen la comisión de infracciones graves; ii) los Estados Partes deben buscar a las personas que presuntamente hayan cometido u ordenado que se cometan infracciones graves; iii) Los Estados Partes podrán llevar a esas personas ante sus tribunales, independientemente de su nacionalidad, o entregarlas a otro Estado Parte para que las juzgue. Algunos de los hechos que figuran en la lista de infracciones graves también se refieren al trato de los detenidos. Aunque no se hace ninguna referencia explícita a comportamientos contra las mujeres detenidas, algunos de ellos están claramente cubiertos por algunos de los actos expresamente enumerados, es decir, los actos de violencia sexual.

En virtud del Art. 130 del III GC, el homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos del PoW, incluidos los experimentos biológicos, el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud, constituyen infracciones graves del III GC. Por lo que se refiere a la noción de "trato inhumano", el ICTY lo definió como "un acto u omisión intencional, es decir, un acto que,

juzgado objetivamente, es deliberado y no accidental, que causa graves daños o perjuicios mentales o físicos o que constituye un grave atentado contra la dignidad humana" (ICTY, *Zejnir Delalić et al.*, IT-96-21-T, Sentencia del 16 de noviembre de 1998, apartado 543). De conformidad con el Art. 147 del IV GC, el homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos, el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud, también constituyen infracciones graves. Véase también la Regla 156 del Estudio sobre el IHL Consuetudinario del ICRC. Para un análisis detallado de la responsabilidad por delitos de violencia sexual, véase el **Capítulo 4.2.4** de este Manual.

- b. Tanto en el contexto de un IAC como en el de un NIAC, incluso ciertas violaciones de las normas del IHL que no son consideradas infracciones graves pueden constituir crímenes de guerra. Entre las que pueden ser de especial relevancia para las mujeres detenidas, se debe citar, en particular, la de cometer atentados contra su dignidad personal. Dicha conducta ha sido considerada, siempre que concurren las debidas circunstancias, como un crimen de guerra tanto en el IAC como en el NIAC (en este último caso, como una violación grave del artículo 3º común).

Véanse, en particular, los Arts. 8.2.b)xxi) y 8.2.c)i)-ii) del Estatuto de la ICC. Véase también la Regla 156 del Estudio sobre IHL Consuetudinario del ICRC. Disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule156

ii. Otras conductas distintas contrarias al trato debido a las mujeres detenidas también pueden constituir, si se cumplen determinadas circunstancias, crímenes de lesa humanidad.

Ver Art. 7.1.(f) Estatuto de la ICC (tortura), Art. 7.1.(g) Estatuto de la ICC (violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable), así como el Art. 7.1.(h) Estatuto de la ICC (otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o lesiones graves al cuerpo o a la salud mental o física).

iii. El personal de la Misión también debe conocer la legislación nacional aplicable que penaliza determinadas conductas con respecto a los detenidos. En cuanto al enjuiciamiento interno de los delitos sexuales de conformidad con la legislación del Estado anfitrión, véase el **Capítulo 4.2.5** del presente Manual.

CAPÍTULO 8

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS PROCESOS DE PAZ

8.1 Definiciones

8.1.1 Los procesos de paz consisten en reuniones, negociaciones y acuerdos en los que participan personas tales como militares, políticos, líderes comunitarios o religiosos y otras partes interesadas y que tienen por objeto intentar resolver un conflicto por medios pacíficos. Los procesos de paz se llevan a cabo fundamentalmente a través del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, la prevención de conflictos, la resolución y gestión de conflictos y la reconstrucción posconflicto. Las operaciones multidimensionales actuales no solo deben orientarse a mantener la paz y la seguridad, sino también a facilitar el proceso político, proteger a los civiles, ayudar en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes, apoyar la organización de las elecciones, proteger y promover los Derechos Humanos y ayudar a restaurar el Estado de Derecho.

Véase El mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ayuda a los países asolados por conflictos a crear las condiciones para una paz duradera. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>

8.1.2 La prevención de conflictos tiene por objeto crear una paz sostenible. Las Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz, aprobadas en 2016 (A/70/262 y S/2282, respectivamente), que abarcan actividades para prevenir el estallido, la escalada, la continuación y la repetición de conflictos, refuerzan aún más este enfoque. La UN trabaja en una variedad de aspectos a lo largo del ciclo del conflicto, abordando los elementos que suponen un riesgo de extensión del conflicto, negociando con las Partes que están incursas en la violencia, ayudando a negociar el fin de los conflictos y prestando asistencia a los países para alcanzar la reconciliación y a construir sociedades resilientes e inclusivas. Además de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo de Derechos Humanos desempeñan un papel importante en el asesoramiento, la dirección y el apoyo a los esfuerzos de la UN para prevenir los conflictos y mantener la paz.

Véase United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action. Panorama general de la función, el enfoque y los instrumentos de las Naciones Unidas y sus asociados

en la prevención de los conflictos violentos. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Políticos.

Disponible en: https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf

8.1.3 La resolución de conflictos es una vía para que dos o más Partes encuentren una solución pacífica a un desacuerdo entre ellas. Por lo general, dicha finalidad se logra después de un proceso prolongado de negociaciones, cuyos principales objetivos son los siguientes:

- Alcanzar una solución con la que todas las Partes puedan estar de acuerdo;
- Trabajar lo más rápido posible para encontrar esta solución; y
- Mejorar, no perjudicar, la relación entre las Partes en conflicto.

La resolución de conflictos a través de la negociación (ver más adelante en **8.2.1.ii**) es buena para todas las Partes involucradas. A menudo, cada una de las Partes conseguirá más beneficio al participar en las negociaciones de lo que obtendría al abandonarlas y, en algunas ocasiones, concede a un grupo la oportunidad de obtener recursos que, de otro modo, estarían fuera de su alcance.

8.1.4 La consolidación de la paz consiste en una serie de medidas destinadas a reducir el riesgo de que se produzca un conflicto o de que se vuelva a producir, mediante el fortalecimiento, en todos los niveles, de las capacidades nacionales para la gestión de conflictos, así como a sentar las bases de una paz y un desarrollo sostenibles. Las estrategias de consolidación de la paz deben ser coherentes y ajustarse a las necesidades específicas del país de que se trate, sobre la base de la implicación nacional, y deben incluir un orden de prioridades bien definido, así como un conjunto relativamente limitado de actividades encaminadas a alcanzar los objetivos mencionados.

Véase el Informe del Secretario General sobre la Participación de la Mujer en la Consolidación de la Paz (A/65/354-S/2010/466), de 7 de septiembre de 2010. Disponible en: <https://www.peacewomen.org/content/report-secretary-general-womens-participation-peacebuilding>

8.1.5 La reconstrucción posconflicto se define en general como un proceso complejo, holístico y multidimensional que abarca los esfuerzos por mejorar simultáneamente las condiciones militares (restablecimiento del orden público), políticas (gobernanza), económicas (rehabilitación y desarrollo) y sociales (justicia y reconciliación). También supone la construcción y mantenimiento de la paz, abordando las raíces de los conflictos, que a menudo se encuentran en factores como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la discriminación y las graves violaciones de los Derechos Humanos.

Véase Briefing Security Council, Secretary-General Calls for 'Quantum Leap' in Funding Activities to Prevent Conflict, Address Root Causes, 25 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.un.org/peacebuilding/ru/news/briefing-security-council-secretary-general-calls-%E2%80%98quantum-leap%E2%80%99-funding-activities-prevent>

8.2 Pautas

8.2.1 *Capacitar a los estudiantes para evaluar el nivel y la medida de la participación de la mujer en los procesos de paz y su correlación con la aplicación y la duración de los acuerdos de paz*

Comentario

i. Con respecto al análisis de género, cabe remitirse al **Capítulo 2** de este Manual, debiéndonos limitar en esta instancia a concienciar a los estudiantes de que la participación de las mujeres en los procesos de paz es de una importancia fundamental para su éxito. De hecho, el 22 de junio de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución (A/RES/65/283) sobre el *Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución* que es la primera de esta naturaleza en ser aprobada por este Órgano. Esta Resolución alienta el fortalecimiento de la posición de la mujer en los esfuerzos destinados a la resolución de conflictos y subraya la necesidad de un mayor compromiso con todas las partes interesadas para garantizar que esto ocurra. Progresivamente, las mujeres de distintas partes del mundo han podido participar en los procesos de paz en diverso número y a diferentes niveles. Independientemente de su cantidad y nivel de participación, la presencia de las mujeres en los equipos de paz ha hecho que el proceso de paz sea más viable, que cuando el proceso es conducido únicamente por hombres.

Véase UN Women (ONU Mujeres): *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia*. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf>; Consejo de Relaciones Exteriores, *Participación de las Mujeres en los Procesos de Paz y Seguridad*, Blog post por R.B. Vogelstein, 26 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.cfr.org/blog/womens-participation-peace-and-security-processes>; ONU Mujeres, *Hechos y cifras: Paz y seguridad*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures>

ii. Algunos estudios recientes sostienen que la participación de las mujeres en

las negociaciones de paz aumenta la durabilidad y la calidad de la paz. Se ha podido comprobar que los acuerdos de paz suscritos por delegados de sexo femenino están asociados con una paz más duradera y demuestran una mayor tasa de implementación de las disposiciones de los acuerdos. Además, la ausencia o escaso número de mujeres en los procesos de construcción de la paz les niega el derecho a influir en los resultados que les afectan a ellas mismas y a toda la comunidad. Los procesos de construcción de la paz incluyen llevar a cabo actividades dirigidas a mitigar los riesgos que pueden surgir en torno a la construcción de la paz, realizar visitas a las comunidades, mantener conversaciones, abordar la marginación y crear confianza para asegurar una paz real y sostenible. Tales actividades pueden llevarse a cabo con mayor eficacia cuando un equipo mixto de mujeres y hombres trabaja para lograr un objetivo común en los procesos de construcción de la paz.

Ver: J. Krause, W. Krause and P. Bränfors, *Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace*, *International Interactions*, 44:6 (2018) pp. 985-1016. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03050629.2018.1492386>; ver también: *Women's Participation in Peace Processes: Peace negotiators often overlook a strategy that could reduce conflict and advance stability: include women*. Actualizado al 30 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>

iii. Es importante señalar que, aunque algunas mujeres han liderado movimientos de paz y han impulsado la recuperación de la comunidad después de los conflictos, están casi completamente ausentes de las negociaciones de paz y de los procesos de reconstrucción. La exclusión de las mujeres de estos procesos les limita el acceso a las oportunidades de recuperación económica, y dificulta que puedan llegar a obtener justicia por las violaciones de los Derechos Humanos y a participar en la elaboración de las reformas legales. La exclusión de las mujeres de una sociedad en la toma de decisiones formales limita aún más la adopción de disposiciones que favorezcan la igualdad de género en los procesos de consolidación de la paz.

iv. Estudios recientes indican que las mujeres no suelen ser convocadas a la mesa de paz cuando el objetivo es acordar un alto el fuego o suscribir un acuerdo de paz, porque no suelen ser reconocidas como contribuyentes activas o contendientes en el conflicto. Sin embargo, tienen un papel que desempeñar en todo el proceso de consolidación de la paz porque se ven afectadas negativamente por conflictos en los que no son parte inicialmente. La participación de las mujeres en los procesos de paz es un derecho y un deber en el desarrollo de las tareas de consolidación de la paz. Por último, los estudiantes deben comprender que el incremento de la participación de la mujer en la consolidación de la paz y la

recuperación postconflicto es fundamental para hacer frente a las violaciones por motivos de género en tiempos de conflicto y para promover la igualdad entre los géneros.

Ver: L. J. Shepherd, *Women's Participation in Peace building: Lessons from the UN*. Australian Institute of International Affairs, Australian Outlook.

Disponible en: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/womens-participation-in-peacebuilding/>;

Consejo de Seguridad de la ONU, "Dondequiera que haya conflicto, las mujeres deben ser parte de la solución", dijo el Consejo de Seguridad en un debate de un día de duración en el que urgió su inclusión en la restauración de las sociedades fracturadas. Consejo de Seguridad, 6877ª sesión (mañana), SC/10840, 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2012/sc10840.doc.htm>

8.2.2 Centrarse en negociaciones recientes a nivel regional con miras a evaluar las tendencias en la participación de las mujeres

Comentario

i. La participación de las mujeres en los recientes procesos de paz debe analizarse y debatirse mediante estudios de casos y simulaciones prácticas. El uso de estudios de casos permitirá a los estudiantes comprender los desafíos a los que se enfrentan las mujeres en la negociación de la paz en los conflictos. A continuación, se sugieren algunos ejemplos.

a. Uganda

El gobierno de Uganda luchó en conflictos internos con muchos grupos rebeldes, incluido el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), dirigido por Joseph Kony. Los esfuerzos militares para poner fin a la violencia y entablar conversaciones de paz no han tenido éxito hasta la fecha. Uno de los mayores desafíos para el proceso de paz fue convencer a Kony y a sus hombres de que llegaran a compromisos con los representantes del gobierno. **Betty Oyella-Bigombe** inició el contacto con Kony en junio de 1993, cuando viajó con un pequeño equipo al monte para instarlo a detener la violencia y participar en conversaciones con el gobierno. Inició conversaciones que reunieron por primera vez a los líderes rebeldes y a los ministros del gobierno. Este contacto inicial sentó las bases para las negociaciones cara a cara entre los líderes del LRA y los funcionarios del gobierno ugandés. Estas negociaciones, denominadas "conversaciones de Bigombe", generaron un interés global, y miembros de la comunidad internacional participaron como observadores en la negociación. Bigombe actuó como negociadora principal en nombre del gobierno ugandés, y más

tarde se convirtió en mediadora independiente en el proceso de paz. Ella promovió el cambio desde todas las perspectivas: tanto localmente, como tratando de orientar el enfoque del gobierno hacia la pacificación. Bigombe logró la aprobación de una ley de amnistía y, al hacerlo, sacó a diez mil rebeldes del monte para participar en las negociaciones. Los intentos de Bigombe de pacificar la violencia del LRA no fueron compartidos por todos, y con frecuencia fue objeto de hostigamiento y amenazas de muerte. El peligro obvio de su trabajo se vio agravado por tratarse de una mujer, que desempeña un papel de alto perfil tradicionalmente reservado a los hombres. Sin embargo, Bigombe perseveró, dedicando muchos de sus propios recursos financieros y personales al proceso de paz. Su firme compromiso con las negociaciones le valió el honor de ser nombrada la Mujer del Año de Uganda en 1994.

También en Uganda, **Robinah Rubimbwa**, Coordinadora Nacional de la Coalición para la Acción sobre la Resolución 1325/2000 (CoACT 1325), fue pionera en la implementación del proceso de acción de la UNSCR 1325/2000 en Uganda, adoptando el modelo desarrollado por la Red Mundial de Mujeres Constructoras de la Paz (GNWP) y adaptándolo para Uganda. Fue una de las mujeres que marcharon durante días a Juba para participar en el proceso de negociación entre Uganda y el grupo LRA, entre octubre de 2005 y marzo de 2006.

Ver: <https://www.icanpeacework.org/2017/04/20/robinah-rubimbwa-uganda/>

b. República Democrática del Congo (DRC)

El Diálogo Intercongoleso que tuvo lugar entre 2001 y 2003 puso fin oficialmente a la guerra civil en la República Democrática del Congo, uno de los conflictos armados más mortíferos del mundo desde la Segunda Guerra Mundial. El Diálogo fue inclusivo, con participación de los principales actores en el conflicto armado, partidos políticos no armados y la sociedad civil. Sin embargo, las partes en el conflicto armado dominaron de facto el proceso de adopción de decisiones. En un principio, las organizaciones de mujeres en el país tuvieron dificultades para participar en las negociaciones debido a los procedimientos de selección exclusiva y a las actitudes de rechazo hacia su presencia. No obstante, con el apoyo de organizaciones de mujeres del ámbito internacional y regional, lograron desplegar estrategias que les permitieron aumentar el número de mujeres delegadas que participaban en el Diálogo y presionaron con éxito para que se llegara al Acuerdo Final, que incluyó varias disposiciones sobre género. Como es conocido, salvaguardaron la firma del Acuerdo de Sun City del 19 de abril de 2002 formando una cadena humana para bloquear las salidas de la sala

del Comité, insistiendo en que los hombres que negociaban dentro no se irían hasta que se suscribiera el Acuerdo Final.

Véase: República Democrática del Congo (2001-2003), *Inclusive Peace and Transition Initiative, Case Study Series, Women in Peace and Transition Processes*. Disponible en: <https://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-Case-Study-Women-DRC-2001-2003.pdf>

c. *Sudán del Sur*

En el caso de Sudán del Sur, miles de mujeres se sumaron a la lucha de liberación del Sur en respuesta a una situación política que afecta a comunidades enteras, dejando la comodidad y la seguridad de sus hogares no solo para acompañar a sus maridos sino también para luchar por la libertad, la democracia, la equidad, la justicia, los derechos y la dignidad. Sus funciones en el conflicto iban desde combatir hasta proveer apoyo a los combatientes, pasando por la alimentación y el cuidado de los soldados enfermos y heridos. Las mujeres sudanesas trabajaron arduamente para mantener unidas a las familias y las comunidades durante los conflictos cantando canciones de paz, persuadiendo a sus maridos, hijos y hermanos para que dejaran de luchar, llevando a cabo peligrosas misiones de paz en áreas dominadas por los adversarios o contrayendo matrimonio en territorio enemigo para unir o reconciliar a las comunidades en conflicto. Hubo momentos en que las mujeres evitaron que el conflicto se intensificara al desafiar u oponerse a las decisiones de los miembros masculinos de la comunidad de ir a la guerra. En un caso, se informó de que mujeres de una comunidad del Sudán meridional amenazaron con no cumplir con sus obligaciones conyugales hasta que sus maridos dejaron de matarse entre sí, mientras que en algunas zonas del sur las mujeres amenazaron con exponer su desnudez (una maldición en la mayoría de las creencias consuetudinarias sudanesas) para protestar contra el conflicto étnico. Otro ejemplo en el que las mujeres se unieron en solidaridad contra la posición política de sus maridos lo podemos encontrar en el período posterior a la división del Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés, cuando las mujeres de ambos lados continuaron visitándose entre sí, manteniendo la comunicación y proporcionando un foro para discutir temas que afectaban a sus comunidades, algo de lo que ningún hombre era capaz.

Véase: Isis-WICCE, *Where Are South Sudan Women During Formal Peace Processes?* Disponible en: <http://isis.or.ug/where-are-south-sudan-women-during-formal-peace-processes/>; A. Itto, *¿Guests at the table? The role of women in peace processes*, en M. Simmons y P. Dixon (eds.) *Peace by piece. Addressing Sudan's conflicts, in Conciliation Resources Accord: The Sudanese conflict and peace processes*, Issue 18/2006, pp. 56-59.

Disponible en: [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5610~v~Peace_by_pie
ce_Addressing_Sudan_8217s_conflicts.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5610~v~Peace_by_pie
ce_Addressing_Sudan_8217s_conflicts.pdf)

La firma del Acuerdo de Cesación de Hostilidades, Protección de Civiles y Acceso Humanitario para la República del Sur de Sudán, en Addis Abeba el 29 de diciembre de 2017, fue presenciada, entre otros, por la Sra. Amer Manyok Deng, Representante del Bloque de Mujeres del Sur de Sudán.

Ver: <https://igad.int/attachments/article/1731/1712%2021%20Signed%20CoH%20Agreement.pdf>

d. *Burundi*

Las “*Barundikazi*” -las mujeres y niñas de Burundi- han estado en el centro de la actual crisis política y de seguridad, como víctimas, activistas y constructores de paz. Las “*Barundikazi*” se movilizaron y organizaron marchas no violentas ya en diciembre de 2014 para exigir que la paz y la seguridad fueran una condición *sine qua non* para la celebración de elecciones libres y que se respetaran la Constitución y los acuerdos que pusieron fin a la guerra civil de 1993-2005.

Véase The Hague Global Institute for Global Justice, *The Barundikazi-Burundian Women's Quest for a Voice in the Peace Process*. 26 de febrero de 2016.
Disponible en: <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/commentary/the-barundikazi-burundian-womens-quest-for-a-voice-in-the-peace-process/>

e. *Colombia*

El Acuerdo General de Paz de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) constituye un buen ejemplo internacional de la participación de la mujer. Cuando se iniciaron las conversaciones formales en Cuba en noviembre de 2012, solo uno de los veinte negociadores era una mujer. En 2013, los líderes de la sociedad civil organizaron una Cumbre Nacional de Mujeres y Paz para exigir un proceso de paz inclusivo, y para 2015, las mujeres constituían el 20% del equipo de negociación del gobierno y el 43% de los delegados de las FARC (un nivel acorde con el porcentaje de mujeres combatientes en el grupo guerrillero). Las mujeres también contribuyeron al proceso de paz en todos los niveles, incluso a través de subcomisiones oficiales, en particular la primera Subcomisión de Género de la historia, y mediante el desempeño de funciones relevantes en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz del Gobierno. La participación de las mujeres en ambos lados de la mesa formal de negociaciones, así como en la sociedad civil ayudó a asegurar el éxito de los esfuerzos de pacificación de Colombia con las FARC durante años.

Véase Consejo de Relaciones Exteriores, *Women's Participation in Peace Processes: Colombia*, Blog publicado por J. Bigio, R.B. Vogelstein, 15 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.cfr.org/blog/womens-participation-peace-processes-colombia>
Ver también: UN Mujeres, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. FICHA TÉCNICA: Región de América Latina y el Caribe.
Disponible en: <http://wps.unwomen.org/resources/r-fact-sheets/GS-FactSheet-LAC.pdf>

f. Asia y el Pacífico

Una amplia investigación sobre las experiencias reales de las mujeres que trabajan por la paz en Asia y el Pacífico ha explorado las razones por las que las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en los procesos de paz, y ha identificado opciones concretas para ampliar su contribución al logro de la paz, tanto cuantitativa como sustantivamente. Un examen del papel de la mujer como promotora de la paz en diversos países de Asia y el Pacífico en el primer decenio del nuevo milenio ha revelado que, aunque la región sufre de diferencias de género en una serie de índices de desarrollo humano y a pesar de no estar siempre presente en las mesas de paz, las mujeres han hecho y están haciendo importantes contribuciones a la consecución de la paz. Ejemplos tomados de Filipinas, Sri Lanka, Indonesia, Timor Oriental, India, las Islas Salomón y Nepal demuestran cómo las mujeres han hecho oír su voz, expresado sus opiniones y creado sus propias formas de procesos de paz.

Véase un análisis detallado del país: Centro para el Diálogo Humanitario, *Peacemaking in Asia and the Pacific: Women's participation, perspectives, priorities*, marzo de 2011. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/full_report_0.pdf

g. Afganistán e Irak

Los estudios realizados en Afganistán e Irak en relación con la participación de la mujer en los procesos de consolidación de la paz han revelado que sigue habiendo numerosos obstáculos a su intervención en la esfera política, entre ellos la situación de seguridad, las barreras culturales y el carácter tribal/de alto rango de las negociaciones. Las mujeres están subrepresentadas en los procesos de paz como actores centrales, y en las escasas ocasiones en que se encuentran presentes, su papel es ciertamente limitado.

Algunas de las lecciones aprendidas de las experiencias de Afganistán e Irak son las siguientes:

- Los estereotipos culturales y nacionales pueden superarse rápidamente si las mujeres de los países en transición comparten entre sí antecedentes, logros, obstáculos y aspiraciones;
- Las mujeres que viven en países en transición valoran positivamente las oportunidades de establecer contactos con mujeres de otros países en situaciones similares;
- Es esencial que las mujeres trabajen juntas y con los hombres para promover los derechos de la mujer;
- Las mujeres deben planear la transición antes de que se ponga en marcha y adoptar una estrategia de trabajo para el proceso de transición;
- Los donantes internacionales necesitan contar con la visión a largo plazo que les ofrece la programación de las mujeres, ya que gran parte del trabajo necesario llevará tiempo;
- Los donantes deben tener en cuenta las zonas no urbanas al trabajar con mujeres y, cuando sea posible, contar con socios no pertenecientes a las élites, ya que estos líderes comprenden mejor las limitaciones de las condiciones locales;
- Es posible que los grupos de mujeres encuentren puntos en común con los líderes religiosos;
- El empoderamiento económico, social y político es crucial y está interrelacionado.

Existen diversas oportunidades para aumentar la igualdad de género inmediatamente después de los conflictos y es importante que se aprovechen mientras la ventana permanezca abierta. Si bien la participación de las mujeres en la construcción de la paz es limitada a nivel local, existen varias iniciativas importantes lideradas por la sociedad civil que están aumentando gradualmente su papel en la construcción de la paz a nivel microeconómico.

Las siguientes buenas prácticas extraídas de Irak y Afganistán deberían ser el centro de atención de la capacitación:

- Movilización temprana durante el conflicto en lugar de esperar al período de posconflicto;
- Ejercer presión para que la mujer se sume a los procesos de redacción de legislación;
- Aprovechar las etapas de transición para abogar por reformas legales en favor de las mujeres;
- Reunir a mujeres de diversos sectores, provincias, grupos étnicos y antecedentes;
- Asegurar que la defensa de los temas clave sea oportuna;
- Llegar a los hombres para impulsarles a formar sociedades, especialmente a los ancianos religiosos y tribales;

- Trabajar rápidamente para establecer una amplia gama de grupos de la sociedad civil centrados en el empoderamiento de la mujer;
- Establecer sistemas eficaces de comunicación y creación de redes entre los grupos de mujeres;
- Establecer metas claras y desarrollar campañas efectivas de cabildeo y defensa;
- Utilizar los medios de comunicación de manera eficaz.

Véase K. Kuehnast, S. Steiner, M. Omar y H. Sultan, *Peacebuilding Efforts of Women from Afghanistan and Iraq* (Informe Especial No. 319) Washington, DC: *United States Institute of Peace* (USIP). Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/303130391_Peacebuilding_Efforts_of_Women_from_Afghanistan_and_Iraq_Lessons_in_Transition; Foro Económico Mundial, *The vital role of women in creating a lasting Afghan peace*. Disponible en:

<https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-women-need-to-be-included-in-peace-talks-and-what-happens-when-they-re-not/> ; D. O'Driscoll, *Women's participation in peacebuilding and reconciliation in Iraq*, Informe del Helpdesk, 27 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/239-Womens-Participation-in-Peacebuilding-Iraq.pdf>

8.2.3 Explorar el papel de la mediación, incluso con respecto a los marcos regionales destinados a promover la capacidad de las mujeres para participar en los procesos de paz

Comentario

i. La estrategia de mediación es importante en los procesos de resolución de conflictos porque ayuda a las partes a llegar a un acuerdo. La mediación es el proceso por el cual un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolas a desarrollar acuerdos mutuamente aceptables. Ha demostrado ser un instrumento eficaz tanto en los conflictos interestatales como en los intraestatales; constituye un esfuerzo voluntario de diverso alcance, que a veces aborda una cuestión específica a fin de contener o gestionar un conflicto y a veces aborda una amplia gama de cuestiones en el marco de un proceso de paz global. Estos procesos ofrecen una oportunidad fundamental para que los Estados y las sociedades reformulen sus posiciones políticas, socioeconómicas y de seguridad a fin de sentar las bases de una paz efectiva y duradera. Es más probable que las estrategias de mediación que incluyen sistemáticamente a las mujeres y a la sociedad civil en general generen una amplia implicación nacional y un apoyo a una solución negociada y conduzcan a una paz sostenible. Con fundamento en el conjunto de investigaciones y actividades prácticas desarrolladas en el marco de la UNSCR 1325/2000, se concluye en que:

- La participación de las mujeres puede ampliar la gama de grupos de interés nacionales que participan en un proceso de paz, fortaleciendo su legitimidad y credibilidad;
- Las perspectivas de las mujeres aportan una comprensión diferente de las causas y consecuencias de los conflictos, lo que genera propuestas más amplias y mejor orientadas para su resolución;
- Los acuerdos de paz que responden a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas, los hombres y los niños, contribuyen a una paz sostenible.

Orientación sobre compromisos básicos de la UN en materia de mediación que tenga en cuenta el género

“Los mediadores y sus equipos deberían:

- Emplear marcos normativos y jurídicos (incluidos los regionales y nacionales) para promover la participación de las mujeres en la solución pacífica de controversias, en particular, en los procesos oficiales de mediación de conflictos;
- Desarrollar estrategias concretas sobre género y mediación y destinar recursos a esas estrategias, a fin de aumentar la inclusión de las mujeres, en particular a nivel superior, en las negociaciones oficiales de paz;
- Incorporar en los procesos de mediación, desde su inicio, conocimientos especializados en materia de género e inclusión;
- Fomentar el diálogo entre las Partes en los conflictos armados para obtener compromisos con plazos establecidos para poner fin a todos los actos de violencia sexual relacionados con los conflictos, de conformidad con el derecho internacional;
- Celebrar consultas sistemáticas con la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y las supervivientes de la violencia sexual en todas las iniciativas de establecimiento de la paz;
- Alentar a las Partes a que incrementen la participación política de las mujeres (elegidas y nombradas), incluso mediante la promoción de medidas especiales de carácter temporal, como los cupos, cuando proceda;
- Promover la incorporación de lenguaje y disposiciones que guarden relación con el género en todos los acuerdos de paz y cesación del fuego.

Fuente: Depto. de Asuntos Políticos de la UN, *Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies* (2017) pág. 12.

Disponible en: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1.%20English%20-GIMS.pdf>

ii. El papel de las mujeres y la consideración de las dimensiones de género en la resolución de conflictos siguen siendo elementos marginales en los procesos de resolución de conflictos y reconstrucción posconflicto, a pesar de varias medidas adoptadas, como la UNSCR 1325/2000, y de los compromisos contraídos para aumentar la participación de las mujeres en los procesos de mediación y de paz. Sin embargo, existen marcos nacionales, regionales y continentales que

complementan la UNSCR 1325/2000 en este esfuerzo. Además de los gobiernos, la sociedad civil también está participando activamente en la consecución de los objetivos de esa Resolución, trabajando mano a mano con los gobiernos.

iii. En los últimos años se han establecido diversas redes tales como *Women Mediators across the Commonwealth* (WMC), *African Women Mediators* (FemWise-Africa), *Femmes Africa Solidarité* (FAS), *Nordic Women Mediators* (NWM) and the *Mediterranean Women Mediators Network* (MWMN).

Ver *Women Mediators Networks: From Paper to Practice. How to strengthen synergies and complementarities for greater efficiency and impact*. Nota conceptual, 21 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.un.org/webcast/pdfs/170921pm-women-mediators-italy.pdf>

a. *Women Mediators across the Commonwealth* (WMC)

El WMC es una nueva e innovadora red de mujeres mediadoras que se reúnen para intercambiar y aprender unas de otras, y para abogar por una mayor representación de las mujeres en los procesos de paz en todo el mundo. Coordinado por *Conciliation Resources*, WMC es una plataforma para el intercambio y el aprendizaje *peer-to-peer* de mediadoras de todos los países del Commonwealth. A mediados de 2020, la red incluirá a más de 50 mujeres que trabajan en la construcción de la paz, procedentes de diversos orígenes sociales y geográficos. Los miembros del WMC tienen experiencia en mediación, desde la mediación de conflictos a nivel comunitario hasta la mediación formal de conflictos como parte de los procesos de paz oficiales. Una característica única de esta red es que conectará a las comunidades de base con las nacionales e internacionales, permitiendo a las mujeres compartir sus diversas experiencias entre sí. A través de la orientación *peer-to-peer*, una serie de talleres y una plataforma en línea, la red reunirá a estas mediadoras experimentadas para compartir valiosas lecciones aprendidas y buenas prácticas. La red también completará el perfil profesional de las mediadoras individuales con conocimientos temáticos y geográficos específicos a los que se puede recurrir para la labor de mediación cuando sea necesario. La red del WMC es parte de un programa más amplio que también apoya proyectos prácticos de construcción de la paz a nivel comunitario, con un enfoque centrado en la participación de las mujeres en los procesos de paz locales. A través de estas múltiples vertientes, el programa contribuirá a la promoción de una mayor representación de las mujeres en los procesos de paz en todo el mundo.

Ver: *Conciliation Resources. Women Mediators across the Commonwealth (WMC)*. Disponible en: <https://www.c-r.org/where-we-work/global/women-mediators-across-commonwealth>

b. African Women Mediators

Bajo un paradigma de paz sustentable, la paz significa algo más que la ausencia de violencia, o lo que se llama “paz negativa”. De esta forma, la verdadera paz se conformaría con la concurrencia de un conjunto de condiciones que la fomentan y sostienen, y que incluyen, entre otras, la existencia de un gobierno responsable e inclusivo, el acceso a alimentos y agua potable, la educación para mujeres y niños, la seguridad contra daños físicos y el ejercicio de otros Derechos Humanos inviolables. Esto es lo que se llama "paz positiva". En África, la iniciativa de mediación de las mujeres está a cargo, entre otros, de *Femmes Africa Solidarité (FAS)* y *FemWise-Africa*.

- *Femmes Africa Solidarité (FAS)* es una organización de mujeres fundada en junio de 1996 por mujeres líderes de distintos países africanos que representan diferentes profesiones. Desde su creación en 1996, la FAS trabaja para promover el papel protagónico de las mujeres en la prevención, la gestión y la resolución de conflictos en el continente africano. Lo hace mediante actividades de promoción para fijar la atención de los órganos nacionales, regionales e internacionales en los aspectos que más preocupan a las mujeres, facilitando el diálogo entre los grupos de mujeres. FAS cree que las crisis políticas en África que se convierten en guerras internas se derivan principalmente de la ausencia de buen gobierno y la falta de respeto de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho. La negación de la participación y las políticas de exclusión se suman a los múltiples factores y fuerzas que causan conflictos e inestabilidad política en el continente. Es importante elaborar políticas y actuaciones prácticas más amplias para la prevención y la gestión de los conflictos a fin de fortalecer la capacidad para gestionarlos tanto a nivel nacional como regional. Con este fin, la FAS aboga por la implicación de las mujeres en el proceso de paz a nivel nacional, especialmente a través de misiones de paz y solidaridad. Estas misiones se han llevado a cabo en Liberia, Sierra Leona y Burundi. Este programa de promoción y cabildeo está dirigido a los gobiernos locales, a los partidos políticos, al cuerpo diplomático, a los representantes de las Naciones Unidas y la Unión Africana y a los medios de comunicación. Otra característica específica de esta estrategia es el uso de la experiencia y la influencia de las dirigentes africanas para sensibilizar a estos actores sobre las mejores prácticas en relación con las mujeres, de manera que su papel sea visible y plenamente reconocido. Esta enérgica estrategia

permite a las ONGs locales de mujeres interactuar con los diferentes agentes que intervienen en el proceso de adopción de decisiones a fin de lograr la participación adecuada de las mujeres, incorporar las cuestiones de género en las políticas y programas y obtener el apoyo de esos agentes. Como red de promoción que se ocupa de la paz, las cuestiones de género y el desarrollo, el FAS se dirige a cuatro instituciones principales a nivel regional: la *African Union*; la *Economic Commission for Africa*; el *African Development Bank* y la *African Commission on Human and Peoples' Rights*. FAS también colabora con otras instituciones subregionales como la *Economic Community of West African States* (ECOWAS), la *Intergovernmental Authority for Development* y el *South African Development Committee*.

Ver: C. George, *Engendering the Peace Process in Africa*, Graduate Institute Publications, Ginebra, 2001, pp. 225-226. Disponible en: <https://books.openedition.org/iheid/6158>

- El 13 de marzo de 2017, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana aprobó las bases de la Red de Mujeres Africanas para la Prevención de Conflictos y la Mediación, oficialmente denominada *FemWise-Africa*. *FemWise-Africa* se estableció oficialmente mediante una decisión de la Asamblea de Jefes de Estado de la AU (Cumbre de la AU) el 4 de julio de 2017 (Assembly/AU/Draft/Dec.21(XXIX)). La membresía de *Fem-Wise* está abierta tanto a instituciones como a mujeres individuales y la Red está ubicada dentro de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), como mecanismo subsidiario del Panel de Sabios (*Panel of the Wise*). Su ubicación dentro de la APSA la sitúa en una posición estratégica idónea para la formulación de políticas y actividades de promoción destinadas a reducir la brecha entre los compromisos para la inclusión de las mujeres y su implementación. El objetivo de *FemWise-Africa* es fortalecer el papel de las mujeres en la prevención de conflictos y en los esfuerzos de mediación en el contexto de la APSA. La Red proporciona una plataforma para la promoción estratégica, el fomento de la capacidad y el establecimiento de redes con el fin de mejorar el cumplimiento de los compromisos relativos a la inclusión de la mujer en el establecimiento de la paz en África.

Ver: <http://www.peaceau.org/en/article/media-advisory-the-african-union-s-au-femwise-africa-network-convenes-2nd-general-assembly-trains-100-women-in-conflict-prevention-and-mediation>, 28 de noviembre de 2018; Unión Africana, Asamblea de la Unión, Vigésimo Noveno Período Ordinario de Sesiones, 3 y 4 de julio de 2017, Addis Abeba, Etiopía. Decisiones, Declaraciones y Resolución. Assembly/AU/Dec.642-664 (XXIX) Rev.1; Assembly/AU/Decl.1-4 (XXIX); Assembly/AU//Res.1 (XXIX). Disponible en:

https://au.int/sites/default/files/decisions/33559-assembly_au_dec_642_-_664_xxix_e_1.pdf. Ver también: Y. Mahmoud, *International Peace Institute, Can FemWise-Africa Make Mediation Work for Sustaining Peace? IPI Global Observatory*, 7 de junio de 2018. Disponible en: <https://theglobalobservatory.org/2018/06/can-femwise-make-mediation-work-sustaining-peace/>

c. *Nordic Women Mediators*

Nordic Women Mediators (NWM) es una red de mujeres de los cinco países nórdicos que cuentan con experiencia profesional relevante en la mediación de conflictos, la construcción de la paz y las negociaciones. Los miembros de la red de NWM comparten el compromiso de mantener la paz a través de la participación inclusiva y significativa de las mujeres en todas las fases de los procesos de paz. La NWM es un instrumento para la participación de las mujeres nórdicas en la promoción y la participación operacional en apoyo de la paz. La misión de la NWM es permitir que las mujeres nórdicas mediadoras y constructoras de paz promuevan la inclusión y la participación significativa de las mujeres en todas las fases de los procesos de paz, a fin de contribuir al logro y el mantenimiento de la paz. Para lograr la misión de la red, la NWM trabaja de acuerdo con los siguientes objetivos:

- ampliar la voz de las mujeres mediadoras y pacificadoras en las zonas afectadas por conflictos;
- abogar para que todos los procesos de paz sean inclusivos;
- desarrollar y fomentar asociaciones con otras redes y organizaciones de mediación y consolidación de la paz;
- crear y apoyar actividades conjuntas entre los miembros y con los socios, según proceda;
- permitir el intercambio de experiencias, conocimientos y know-how entre sus miembros, incluso ofreciendo oportunidades de trabajo en red;
- promover y apoyar a los miembros en sus funciones, así como aprovechar la experiencia de los miembros en las redes; y
- facilitar el acceso a los agentes mediadores y de consolidación de la paz a nivel mundial y ofrecer oportunidades de trabajo en red con ellos.

Ver: *Peace Research Institute Oslo (PRIO) Nordic Women Mediators (NWM)*, Noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.prio.org/Projects/Project/?x=1725>

d. *Mediterranean Women Mediators*

La *Mediterranean Women Mediators Network* (MWMN - Red Mediterránea de Mujeres Mediadoras) fue lanzada en Roma el 26 de octubre de 2017 en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional. Un grupo multigeneracional de aproximadamente 40 mujeres mediadoras y

expertas en mediación de las cuatro orillas del Mar Mediterráneo se reunió y acordó la adopción de los "Principios Fundamentales y Declaración de Intenciones" de la red. La iniciativa para una Red Mediterránea de Mujeres Mediadoras tiene como objetivo satisfacer la necesidad de aumentar el número de mujeres que participan en los esfuerzos de pacificación y facilitar el nombramiento de mujeres mediadoras de alto nivel a nivel local e internacional. En particular, tiene la intención de reducir y llenar un vacío en la capacidad de creación de redes en la zona del Mediterráneo, considerando que la estabilidad en el Mediterráneo es un requisito previo para garantizar la seguridad humana en toda la región. En este ámbito concreto, con su complejo contexto sociocultural, las mujeres mediadoras pueden aportar conocimientos estratégicos y contribuir a la resolución de conflictos y a la consecución de una paz sostenible.

Esta iniciativa fue promovida por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia en colaboración con el *Istituto Affari Internazionali* (IAI) y *Women in International Security Italy* (WIIS). El establecimiento del MWNM también está incluido en el III Plan de Acción Nacional (PAN) de Italia sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad para el período 2016-2019. Ver: <https://womenmediators.net/>

8.2.4 Centrarse en las estrategias disponibles para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de paz

Comentario

i. Los marcos normativos vigentes exigen que las Misiones de mantenimiento y consolidación de la paz promuevan la inclusión de la paridad entre los géneros a todos los niveles y apoyen la aplicación de todos los instrumentos que la propician. Las disposiciones que tienen en cuenta el género en los acuerdos de paz son fundamentales para sentar las bases de la inclusión del género durante la fase de consolidación de la paz.

ii. Con el objetivo de fortalecer el papel de las mujeres en todas las etapas de la prevención de conflictos, el 18 de octubre de 2013 el UNSC adoptó la UNSCR 2122/2013, una Resolución que establece medidas más amplias para que las mujeres participen en todas las fases de la prevención, la resolución y la recuperación de los conflictos, y que asigna a los Estados miembros, a las organizaciones regionales y a las propias Naciones Unidas la responsabilidad de proporcionarles asientos en la mesa de negociaciones de paz. El enfoque debería centrarse en mayor medida en el liderazgo de las mujeres en la resolución de conflictos y la construcción de la paz, en gran medida a través de un proceso de mediación. Los mediadores de la UN trabajan en el marco de la Carta de la UN, las Resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la

Asamblea General y las normas y reglamentos de la Organización, las convenciones mundiales y regionales, así como el Derecho Internacional Humanitario, Penal y de Derechos Humanos aplicable en una situación determinada. Las organizaciones regionales y subregionales, como la AU, la EU, la OSCE y la ECOWAS, han adoptado programas o planes de acción específicos para cada región con el fin de integrar los compromisos de la UNSCR 1325/2000 en los instrumentos y programas jurídicos y políticos continentales, regionales y nacionales, y para establecer mecanismos de presentación de informes anuales sobre el empoderamiento y la igualdad de las mujeres.

iii. En 2013, cuando pocos procesos formales de mediación habían incluido efectivamente a las mujeres, el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) de la UN desarrolló un currículo basado en entrevistas con 30 mediadores e inició una serie de Seminarios de Alto Nivel sobre Género y Procesos de Mediación Inclusivos. Organizados por los Gobiernos de Noruega y Finlandia y sus respectivos asociados en la ejecución, el Instituto de Investigaciones sobre la Paz de Oslo y la Iniciativa de Gestión de Crisis, los seminarios proporcionaron un espacio para explorar formas alternativas de diseñar procesos de paz más inclusivos y eficaces.

“Orientación sobre Lenguaje relacionado con el género para los acuerdos de cesación del fuego y de paz”

“Los mediadores y sus equipos pueden asesorar y alentar a las partes en conflicto a:

- Usar terminología y pronombres inclusivos para designar conceptos neutrales que abarquen tanto a hombres como a mujeres (por ejemplo, “las personas, hombres y mujeres, del país X”; “ella/él”) cuando sea posible y evitar una terminología exclusiva de género (por ejemplo: “él”);
- Prever la manera en que la traducción de la terminología de género en otros idiomas puede alterar el significado o dar lugar a restricciones imprevistas;
- Citar en el preámbulo los principios de género establecidos en las normas y preceptos internacionales y nacionales (en particular, la UNSCR 1325, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing, la Declaración Universal de Derechos Humanos, las directrices publicadas por la UN, las constituciones y leyes nacionales, los planes de acción nacionales, etc.) y expresar el compromiso de las Partes de cumplir esas obligaciones y acatarlas a nivel nacional, regional y local;
- Al hacer referencia específica a las mujeres, hacerlo por separado y como agentes en los ámbitos político, económico y social, y no (solamente) como parte de una lista de grupos “marginados” o “víctimas” o como “las mujeres y los niños” o “las mujeres y los jóvenes”; sin embargo, señalar también sus especiales necesidades como víctimas después de un conflicto, cuando proceda;
- En la medida de lo posible, incluir un lenguaje determinativo y no de expectativa en las cláusulas relacionadas con la mujer (como “será” o “deberá” en lugar de “debería”) a fin de asegurar la adopción de medidas concretas en la etapa de aplicación.
Incluir disposiciones relativas a la igualdad de derechos de hombres y mujeres y la

incorporación de la mujer en la administración provisional o de transición, con inclusión de medidas especiales de carácter temporal en relación con la mujer, en particular cupos, siempre que proceda”.

Fuente: Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Orientación sobre género y estrategias de mediación inclusivas (2017) p. 28. Disponible en:

<https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1.%20English%20-GIMS.pdf>

iv. La participación de las mujeres en el sector de la seguridad se ha considerado fundamental para el éxito de las Misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, el número de personal militar femenino desplegado en las Misiones actuales de mantenimiento de la paz y operaciones militares es muy bajo. Como promedio, únicamente el tres por ciento del personal de las Misiones de las Naciones Unidas son mujeres, la mayoría de las cuales se desempeñan como personal de apoyo más que en tareas de protección. Es necesaria una formación específica para las mujeres oficiales y soldados, para las mujeres que intervienen en la política y para las participantes femeninas en los procesos de paz.

Ver: ONU Mujeres, en colaboración con el Centro de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas de la India, Curso especial de capacitación para mujeres oficiales militares. 2 de abril de 2015. Disponible en:

<http://in.one.un.org/page/special-peacekeeping-training-programme-for-female-military-officers/>

Las medidas planificadas o adoptadas en la ejecución de las operaciones internacionales pueden tener efectos diferentes en los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

El presente Manual tiene por objeto ofrecer un modelo práctico para la incorporación de la perspectiva de género en la capacitación de los militares, los agentes de policía y los civiles que participan o participarán en esas operaciones.

No se basa en ningún escenario nacional, regional o internacional específico, ni pretende reflejar la política de un Estado u organización en particular. Se ha desarrollado con la sola intención de promover los derechos humanos y los valores universales de la dignidad humana.

