



Predicar con el ejemplo en cuestiones relativas a la violencia sexual por motivos de género: una lista de control para la implementación nacional de normas destinadas a cerrar la brecha entre el derecho internacional y la práctica nacional

marzo 14, 2022, Acción humanitaria

16 mins read



Kelisiana Thynne



Rachael Kitching



Vanessa Murphy



Karachi. Cette femme de 22 ans désire se marier et fonder une famille comme la plupart des filles de son âge dans la communauté. Cependant, parce que les hommes bengali ne peuvent pas trouver d'emploi (faute de carte d'identité nationale), beaucoup d'entre eux cherchent à se marier avec de jeunes femmes possédant un statut légal. Sa mère n'a pas obtenu de renouvellement de sa carte d'identité, ce qui l'a empêchée d'en recevoir une également. Karachi. This 22 years old woman wants to get married and start a family like most girls her age in the community. However, because Bengali men cannot secure jobs (due to lack of National Identity Cards) many of them look to try and find young girls who have legal status to get married to. Her mother was denied ID card renewal, thus barring her from receiving one too. Ces personnes étaient pakistanaises avant 1971 mais sont devenues sans État quand le Pakistan oriental est devenu le Bangladesh. Il y a des centaines de milliers de personnes se trouvant dans une situation similaire au Bangladesh (aussi connu sous le nom de Beharis) qui se sont opposées à la séparation du Pakistan oriental et se sont retrouvées bloquées depuis. Beaucoup n'ont également pas de nationalité et représentent un même problème qui existe au Pakistan et au Bangladesh. These people were Pakistanis before 1971 but became stateless when East Pakistan became Bangladesh. There are hundreds of thousands of people in the similar situation in Bangladesh (also known as Beharis) who at that time opposed the separation of East Pakistan and got stranded there ever since. Many do not have the nationality either and represent the part of the same problem which exists in both Pakistan and Bangladesh.

Hace treinta años, un grupo de veintitrés mujeres lanzó la campaña 16 Días de activismo contra la violencia de género.
[1] La campaña comienza el 25 de noviembre de cada año (Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la

mujer) y termina el 10 de diciembre (Día de los derechos humanos) de manera que las dos fechas quedan unidas simbólicamente. En las tres décadas transcurridas desde entonces, ha habido muchos avances; en la actualidad contamos con muchos compromisos y planes de acción en el ámbito internacional para eliminar la violencia por motivos de género. Un componente fundamental de esos compromisos es la reforma de la legislación nacional.

En esta publicación, que conmemora la trigésima campaña de los 16 Días de activismo, Rachael Kitching, Vanessa Murphy y Kelisiana Thynne, de la división jurídica del CICR, presentan la Lista de control del CICR para la implementación nacional de las normas de derecho internacional humanitario (DIH) que prohíben la violencia sexual. La Lista de control establece responsabilidades de los Estados con relación a la sanción penal de la violencia sexual como crimen de guerra y proporciona ejemplos de prácticas idóneas para la accesibilidad de los servicios, así como medidas especiales de protección. Ofrece una guía de fácil comprensión para asistir a los Estados y al Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la identificación y la corrección de vacíos jurídicos.

ICRC Humanitarian Law & Policy Blog · Walking the talk on SGBV: an implementation checklist to narrow the gaps

La prohibición de la violencia sexual está claramente definida en el derecho internacional, pero los actos de violencia sexual se siguen produciendo con frecuencia y gozan de impunidad, tanto en durante los conflictos armados como en el lugar de trabajo o en el ámbito familiar.

La comunidad internacional sabe por qué: basta con leer la resolución 2467 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2019), donde se hace un análisis minucioso de los catalizadores de la violencia sexual, los factores que la exacerbaban y sus causas profundas. La comunidad internacional también sabe qué debe hacerse: la lista de compromisos jurídicos, políticos y humanitarios es enorme y cada uno de ellos es un hito que se ha conseguido con gran esfuerzo (*Protocolos adicionales, Plataforma de Acción de Beijing, Convención de Belém do Pará, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Escrituras de Compromiso, Convenios de Ginebra, Llamado a la Acción en la protección contra la violencia de género, promesas humanitarias, Convenio de Estambul, Protocolo de Maputo, Planes Nacionales de Acción, Declaración de Compromiso con la iniciativa para prevenir la violencia sexual, Resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Estatuto de Roma, Objetivo 5.2 de Desarrollo Sustentable, Declaración de Viena, resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad*).

Hoy en día, es importante saber si vamos a cumplir nuestros compromisos. Para la ardua tarea de convertir el discurso del derecho internacional, las resoluciones y los mapas de ruta en realidades técnicas, se necesitan recursos. Dicho de otro modo: implementación, implementación, implementación.

En esta publicación, el foco está puesto en un aspecto (entre otros) de la implementación: garantizar que la legislación nacional refleje las obligaciones internacionales y cree las condiciones necesarias para que los sobrevivientes denuncien. En los compromisos enumerados anteriormente, se exhorta a los Estados a introducir las reformas legislativas que correspondan (v. UNSCR 2467 PD 3, resolución de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja PD 7 y 22) y que son críticas para que los enjuiciamientos tomen impulso (v. Seelinger, hacer clic [aquí](#) y [aquí](#)). Este año, las reformas legislativas ocupan un lugar central en el documento titulado *Model Legislative Provisions on the Prosecution of Conflict-Related Sexual Violence*, de la Representante Especial de la ONU sobre la violencia sexual en los conflictos, en una *ley tipo sobre violación* de la Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, y en la *Lista de control del CICR sobre la Implementación nacional de las normas de derecho internacional humanitario que prohíben la violencia sexual*.

Una herramienta para identificar deficiencias en la legislación nacional: la Lista de control del CICR

La Lista de control del CICR se elaboró con el aporte del Grupo de Trabajo sobre la violencia sexual y la violencia por motivos de género del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con el objetivo de ofrecer orientación a los asesores jurídicos del Movimiento y de los Estados para mejorar la legislación nacional relativa a la violencia sexual en los conflictos armados. El Movimiento es un impulsor bien posicionado en los distintos países donde está presente: las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja apoyan a sus gobiernos en su papel de auxiliares nacionales en el campo humanitario y, como parte de su *Estrategia sobre violencia sexual*, el CICR se compromete a colaborar con las autoridades, proporcionándoles asistencia técnica en la implementación de las obligaciones internacionales. El *Servicio de Asesoramiento en DIH* del CICR es la red de asesores jurídicos de las distintas delegaciones del CICR que realiza esa tarea.

La Lista de control resume las obligaciones de los Estados para prevenir y responder a la violencia sexual en la legislación nacional. Además de las obligaciones contenidas en el DIH, es sumamente importante el hecho de que incluye normas relevantes del derecho internacional de los derechos humanos, así como ejemplos de prácticas idóneas que trascienden el derecho con fuerza obligatoria, y en ella se reconoce que, para promover las reformas legislativas, es fundamental aprovechar el potencial protector de los marcos jurídicos coincidentes.

Para la Lista de control, se ha tenido en cuenta la práctica de los Estados y, en cada subsección, se proporcionan ejemplos de la implementación nacional de esas obligaciones. Aquí se muestra que la legislación y los procedimientos internos adoptan formas diversas en lo que respecta a la implementación nacional de las obligaciones jurídicas.

Hemos tratado de ser concisos. La Lista de control aborda temas clave –prohibición de la violencia sexual en tiempo de guerra y en tiempo de paz, definiciones, acceso a los servicios de apoyo, medidas especiales de protección a grupos que se enfrentan a riesgos particulares, penas, reparaciones, temas seleccionados y sanciones penales– y limita la orientación a una sola página por tema.

Aquí nos centramos en tres temas de la Lista de control: definiciones, acceso a los servicios de apoyo y a la justicia, y requisitos generales para la sanción penal nacional.

1. Reducir la brecha: definiciones de violencia sexual

Definiciones no exhaustivas que incluyen la coerción. La Lista de control comienza con una sección orientativa que contiene las definiciones de los términos clave. Recurriendo a la jurisprudencia y la práctica de los Estados, hemos destacado los elementos generales que se tienen en cuenta en la definición de la violencia sexual, cuya importancia determina que deben reflejarse en la legislación nacional, y hemos estipulado que las listas de actos prohibidos deberán ser no exhaustivas (preguntas 3.A y 3.B de la Lista de control).

Definiciones sin estereotipos. Los estereotipos de género que suelen aplicarse a los autores y las víctimas están presentes en las disposiciones de la legislación nacional y constituyen un obstáculo para la justicia (v. *documento de la Comisión Internacional de Juristas*). Los autores de actos de violencia sexual suelen definirse como hombres, y las víctimas son definidas, con demasiada frecuencia, únicamente como mujeres y niñas, por ejemplo, en las definiciones jurídicas nacionales que consideran que la violación consiste exclusivamente en la penetración vaginal. También se hacen suposiciones respecto del estatuto de combatiente del autor o de civil de la víctima, con la concepción errónea de que los crímenes de guerra solo son cometidos por personas con uniforme contra civiles. La Lista de control aclara que, en un conflicto armado, los perpetradores y las víctimas de la violencia sexual pueden ser civiles o combatientes de cualquier género. Por lo tanto, las definiciones de violencia sexual deben ser inclusivas y evitar las restricciones sobre el género o el estatuto de la víctima y el autor (preguntas 3.D y 3.E de la Lista de control).

Interpretación contemporánea del nexo con los conflictos armados. La Lista de control recomienda también que se adopte una interpretación contemporánea de cuándo la violencia sexual perpetrada en el ámbito temporal de un conflicto armado constituye un crimen de guerra. La violencia sexual es un crimen de guerra, es decir, que el DIH es aplicable al acto cuando existe un «nexo» (conexión) suficiente entre ese acto y un conflicto armado. En la Lista de control, hemos incluido una interpretación contemporánea de ese nexo, incluso para casos de violencia sexual intrafilas (es decir, cuando el autor y la víctima pertenecen a la misma parte en conflicto). Esta interpretación contemporánea refleja el enfoque del CICR en el *Comentario del artículo común 3* y tiene en cuenta el fallo de la Corte Penal Internacional de 2017 en el caso *Ntaganda* (para algunos de los debates correspondientes, hacer clic *aquí*, *aquí* y *aquí*), que reduce la brecha entre los casos de violencia sexual en los que el autor y la víctima pertenecen a distintas partes en conflicto y los casos de violencia sexual intrafilas (pregunta 3.C de la Lista de control).

2. Brechas en el acceso y las denuncias: servicios de apoyo y justicia

Acceso a la atención. Los Estados tienen la obligación de proporcionar a las víctimas/sobrevivientes de violencia sexual los servicios de salud que requieran, incluidos los de la salud mental. A menudo, la asistencia de salud física y mental es la principal necesidad de los sobrevivientes, y la legislación nacional puede desempeñar un papel importante en el reconocimiento de sus derechos y en el acceso a la asistencia médica (pregunta 4.A de la Lista de control). Las autoridades también deberán revisar la eficacia de todos los requisitos de los procedimientos obligatorios de denuncias para garantizar que no se impida el acceso a la asistencia (pregunta 8.A de la Lista de control).

Protección contra las contra acusaciones. El riesgo de tener que enfrentar contra acusaciones plantea obstáculos importantes para las víctimas/sobrevivientes de la violencia sexual. Las contra acusaciones pueden presentarse sobre la base de leyes que penalizan el adulterio, aunque el acto no sea consensuado, o la homosexualidad. Esas leyes implican que, en determinadas circunstancias, las víctimas tengan que hacer frente a acusaciones penales en su contra cuando presentan denuncias de violencia sexual, lo que puede tener efectos disuasorios.

Medidas especiales de protección, confidencialidad y capacitación. A pesar de la prevalencia mundial de la violencia sexual y de sus graves consecuencias, el número de casos denunciados sigue siendo muy inferior al número de incidentes reales en todo el mundo.[2] Los sobrevivientes no presentan denuncias por distintas razones, entre las que figuran la estigmatización, las formas entrelazadas de discriminación y las posibles represalias. Otros obstáculos con los que se encuentran los denunciadores tienen que ver con cuestiones de procedimiento, como la falta de recursos de algunos tribunales, el costo del acceso a la justicia y el riesgo de que no se respete la confidencialidad.[3] Durante los conflictos armados y otras situaciones de violencia, los obstáculos son incluso mayores, debido a factores como la destrucción de infraestructura, la dificultad de acceso por el bloqueo de carreteras o la presencia de puestos de control y la inseguridad.[4] Por lo tanto, es sumamente importante que los Estados adopten medidas que garanticen que todos los sobrevivientes puedan denunciar. Por ejemplo, pueden adoptar medidas especiales para categorías de víctimas/sobrevivientes que enfrentan riesgos específicos, como los niños, las mujeres, los detenidos y los migrantes, garantizar el respeto de la privacidad de la víctima/sobreviviente mediante medidas de confidencialidad, y proporcionar capacitación específica a los organismos responsables de investigar casos de violencia sexual (sección 5 de la Lista de control).

3. Terminar con la impunidad: sanción penal de la violencia sexual, incluso como crimen de guerra

Los Estados deben conceder a sus tribunales la jurisdicción y la base jurídica para enjuiciar casos de violencia sexual, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, y deben hacerlo expresamente para los casos de violencia sexual que constituyen crímenes de guerra. Los enjuiciamientos de esos crímenes deben tener prioridad. La impunidad suele ser la norma y la violencia sexual no ha hecho sino aumentar durante la pandemia por COVID y otras situaciones de emergencia (v. la *publicación de Sophie Sutrich en este blog*).

Con el foco puesto en el derecho internacional aplicable a los conflictos armados, la Lista de control enumera las numerosas disposiciones de los Convenios de Ginebra, los Protocolos adicionales y el derecho consuetudinario que explícita o implícitamente prohíben la violencia sexual. De particular importancia es la inclusión de la violencia sexual en las disposiciones relativas a los crímenes de guerra (*art. 85 del PA I, norma 156 del Estudio del CICR de 2005 sobre*

derecho internacional humanitario consuetudinario), incluidas las infracciones graves (art. 49 del CG I, art. 50 del CG II, art. 129 del CG III, art. 146 del CG IV, Comentario actualizado del CICR (2017), párrs. 2966 y 2968, Comentario actualizado del CICR (2018), párr. 3095, Comentario actualizado del CICR (2020), párr. 5249). Estas disposiciones requieren la sanción penal de la violencia sexual en los conflictos armados, con implicaciones para la legislación nacional que figura en la Lista de control.

Por ejemplo, la Lista de control recomienda que la violencia sexual esté expresamente penalizada como crimen de guerra (en comparación con su tipificación como delito en tiempo de paz en la legislación nacional) en conflictos tanto internacionales como no internacionales (sección 2 de la Lista de control). Es más, las sanciones deben reflejar la gravedad del delito, deben establecerse reparaciones adecuadas para las víctimas/sobrevivientes, no deben aplicarse regímenes de prescripción y los Estados pueden conceder jurisdicción universal en su legislación para los actos de violencia sexual que constituyan crímenes de guerra (secciones 6, 7 y 9 de la Lista de control).

Llegó la hora de predicar con el ejemplo

La impunidad persiste cuando los tribunales nacionales no cuentan con las herramientas legislativas para enjuiciar los actos de violencia sexual que se cometen durante los conflictos armados. También persiste cuando no están dadas las condiciones para que las víctimas/sobrevivientes puedan denunciar, ni las condiciones para que puedan recibir la asistencia necesaria. La implementación de las obligaciones jurídicas internacionales a través de una legislación nacional y unos procedimientos adecuados, con la ayuda de la nueva Lista de control del CICR, contribuirá a impedir el surgimiento de factores sociales y procedimentales negativos y eliminar los obstáculos que impiden el acceso a los servicios de atención y a la justicia, y podrá, a su vez, ayudarnos a combatir la impunidad de los actos de violencia sexual cometidos durante los conflictos armados y otras situaciones de emergencia.

En los últimos treinta años, hemos elaborado las normas, las herramientas y el discurso que necesitamos para terminar con la violencia sexual. Ha llegado el momento de concretar la reforma de la legislación nacional. Nuestro lema para estos 16 Días de activismo y para los días por venir es: implementación, implementación, implementación.

[1] En 1991, durante la primera edición del congreso del Women's Global Leadership Institute, veintitrés mujeres de distintos países se reunieron para el lanzamiento de la campaña internacional «16 Días de activismo contra la violencia de género». Los objetivos de la campaña eran promover en todo el mundo la sensibilización sobre la violencia por motivos de género, crear conciencia acerca de que este tipo de violencia constituye una violación de los derechos humanos y facilitar la ampliación de las redes de contactos entre mujeres líderes que trabajan en esta área. V. Center for Women's Global Leadership, «Women, Violence and Human Rights: 1991 Women's Leadership Institute Report», 1992, p. 63.

[2] V. CICR, «Special Appeal», 2021, p. 10.

[3] V. CICR, «Special Appeal», 2021, p. 10.

[4] V. CICR, «Special Appeal», 2021, p. 10.

Véase también:

- NG'AA Michael Mwendwa, *Disability and sexual violence in the COVID-19 era*, 3 de diciembre de 2020
- May Maloney, *Sexual violence in armed conflict: can we prevent a COVID-19 backslide?*, 25 de noviembre de 2020
- Sophie Sutrich, *COVID-19, conflict and sexual violence: reversing the burden of proof*, 19 de junio de 2020
- Helen Durham, *Shining a spotlight on sexual violence in war: The 2018 Nobel Peace Prize*, 11 de octubre de 2018