



## **El poder de la humanidad**

**XXXII Conferencia Internacional  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**  
8-10 de diciembre de 2015, Ginebra



# **ES**

**32IC/15/19.3**  
**Original: inglés**

## **XXXII CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

Ginebra, Suiza  
8-10 de diciembre de 2015

### **Violencia sexual y por motivos de género Acción conjunta sobre la prevención y la intervención**

#### **Informe de antecedentes**

**Documento preparado conjuntamente por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la  
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Ginebra, octubre de 2015

## INFORME DE ANTECEDENTES

### Resumen

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) presentan este informe a la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional) en apoyo de la resolución propuesta sobre violencia sexual y por motivos de género.

La violencia sexual y por motivos de género en situaciones como los conflictos armados y los desastres tiene consecuencias devastadoras para las víctimas, sus familiares y, con frecuencia, la comunidad en general. Desde el punto de vista humanitario, es crucial prevenir esa violencia, proteger a las víctimas y ofrecer respuestas integrales a sus necesidades.

Mucho se ha hecho en los últimos años, por ejemplo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organizaciones regionales, Estados individuales, organismos judiciales y varias organizaciones humanitarias, para que el tema de la violencia sexual y por motivos de género en situaciones como los conflictos armados y los desastres figure en un lugar prominente en el orden del día internacional. Algunos elementos de esta cuestión también fueron abordados por Conferencias Internacionales anteriores y por componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento), en línea con sus respectivos cometidos y objetivos institucionales.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, la violencia sexual y por motivos de género sigue siendo una realidad preocupante en situaciones como los conflictos armados y los desastres. Por ello, el CICR y la Federación Internacional consideran que es oportuno plantear esta cuestión ante la XXXII Conferencia Internacional en la forma de una resolución específica de este tema.

Aprovechando la oportunidad ofrecida por el foro mundial único que constituye la Conferencia Internacional, en la que se reúnen todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y todos los componentes del Movimiento, la resolución propuesta destaca el efecto que la acción conjunta por parte de los Estados, los componentes del Movimiento y otros interesados puede tener en la prevención de la violencia sexual y por motivos de género en situaciones como los conflictos armados y los desastres, en la protección de las víctimas y en la intervención para satisfacer sus necesidades.

La resolución propuesta subraya las graves preocupaciones humanitarias que plantea la violencia sexual y por motivos de género, centrándose, en particular, en la violencia sexual en situaciones como los conflictos armados y en violencia sexual y otras formas de violencia por motivos de género en desastres y en otras emergencias. Recuerda las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional, según sea aplicable; señala medidas de aplicación concretas que pueden adoptarse; hace hincapié en los problemas que hasta ahora pueden haber recibido relativamente poca atención; y destaca la importancia de proteger a las víctimas y de atender sus necesidades de forma amplia y multidisciplinaria.

### 1) Antecedentes

La violencia sexual y la violencia por motivos de género<sup>1</sup> son amenazas omnipresentes contra la vida y el bienestar de millones de personas en todo el mundo. A lo largo de la historia, la

---

<sup>1</sup> Las definiciones de los términos “violencia sexual” y “violencia por motivos de género” varían según los actores. Tras un examen de las definiciones empleadas por actores externos y consultas a las Sociedades Nacionales y a los demás componentes del Movimiento realizadas en 2014-2015, el grupo de coordinación del Movimiento sobre violencia sexual y por motivos de género elaboró las siguientes definiciones de trabajo, que han sido propuestas al Consejo de Delegados del Movimiento. Se las reproduce a continuación a modo de referencia, pero no se ha

violencia sexual ha sido generalizada en situaciones de conflicto armado y, con frecuencia, se la ha considerado una consecuencia inevitable de esas situaciones. Si bien está absolutamente prohibida por el derecho internacional, esa violencia sigue siendo preponderante. Por ejemplo, a la fecha, la violación y otras formas de violencia sexual continúan causando terrible sufrimiento a incontables personas en conflictos armados internacionales y no internacionales en todo el mundo, pese a la prohibición explícita que contiene el derecho internacional humanitario que rige tanto a las partes estatales como no estatales en conflictos armados.

Existen pruebas cada vez más numerosas y preocupantes de que la violencia sexual y otras formas de violencia por motivos de género aumentan en los desastres y en otras emergencias o dan lugar a preocupaciones especiales (por ejemplo, cuando se comete violencia doméstica o sexual en centros de evacuación que están bajo la supervisión y la responsabilidad de actores gubernamentales o humanitarios). En este caso también se aplican las normas internacionales, en particular las normas del derecho internacional de los derechos humanos, pero no caben dudas de que aún queda mucho por hacer para mejorar los resultados sobre el terreno.

Los componentes del Movimiento han trabajado en torno a diferentes aspectos de estas cuestiones a lo largo de las décadas pasadas.

- Tras una promesa formulada en la XXVII Conferencia Internacional celebrada en 1999 que abordó la prohibición de la violencia sexual y las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en conflictos armados,<sup>2</sup> el CICR publicó el estudio *Las mujeres ante la guerra* en 2001.<sup>3</sup> En los años siguientes, aplicó varios programas centrados en la violencia sexual y, en 2013, la institución se abocó a ampliar y fortalecer sus actividades para abordar la violencia sexual en situaciones como los conflictos armados a lo largo de cuatro años (2013-2016).<sup>4</sup>
- Hace casi veinticinco años, la Federación Internacional elaboró directrices sobre las necesidades en materia de protección y asistencia de las mujeres en conflictos armados

---

propuesto incluirlas en el proyecto de resolución ni pretenden vincular a los miembros de la Conferencia Internacional.

**Violencia sexual:** se trata de actos de carácter sexual cometidos contra una persona por la fuerza, por amenaza de uso de la fuerza o por coacción. La coacción puede ser el resultado de circunstancias como el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder. La fuerza, la amenaza de uso de fuerza o la coacción también pueden dirigirse a una tercera persona. La violencia sexual abarca también actos de carácter sexual que se cometen aprovechando un entorno coercitivo o la incapacidad de una persona de dar su libre consentimiento. Además, abarca los actos de carácter sexual que una persona es obligada a cometer por la fuerza, por amenaza de uso de la fuerza o por coacción contra ella misma o contra una tercera persona, o aprovechando un entorno coercitivo o la incapacidad de la persona de dar su libre consentimiento. Por "violencia sexual" se hace referencia a actos como abuso sexual, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado o esterilización forzada.

NB: para incluir la violencia sexual tal como está definida más arriba en el ámbito de aplicación del DIH, ha de tener lugar en el contexto de un conflicto armado y estar relacionada con éste.

**Violencia por motivos de género:** es un término amplio que describe cualquier acto perjudicial que provoca o es probable que provoque sufrimiento o daños físicos, sexuales o psicológicos a mujeres, hombres, niñas o niños por motivos relacionados con su género. La violencia de género resulta de la desigualdad de género y del abuso de poder. La violencia de género abarca, de forma no exhaustiva, violencia sexual, violencia doméstica, trata de personas, matrimonio forzado o a edad temprana, prostitución forzada, explotación y abuso sexuales.

<sup>2</sup> CICR, *Women and War: Implementation of the ICRC Pledge to the 27th International Conference*, Informe preparado por el CICR, XXVIII Conferencia Internacional, 2-6 de diciembre de 2003, disponible en: [www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5xrd58.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5xrd58.htm)

<sup>3</sup> CICR, Charlotte Lindsey, *Las mujeres ante la guerra: estudio del CICR sobre los efectos de los conflictos armados para las mujeres*, octubre de 2001, disponible en: [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc\\_002\\_0798\\_women\\_facing\\_war-spa.pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_002_0798_women_facing_war-spa.pdf)

<sup>4</sup> CICR, *Special Appeal: Strengthening the Response to Sexual Violence 2014*, diciembre de 2013.

y en desastres.<sup>5</sup> Posteriormente, en 1999, la Federación Internacional elaboró una *Política de género* y, en 2013, el *Marco estratégico de la Federación Internacional en materia de género y diversidad*, que establece acciones para abordar cuestiones relativas al género, incluida la violencia sexual y por motivos de género.<sup>6</sup>

- Varias Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) también abordan varios aspectos de esa violencia en su labor.
- Entre octubre de 2014 y abril de 2015, se realizó un estudio de las actividades del Movimiento que abordan la violencia sexual y por motivos de género relacionada con conflictos armados y con desastres. Los datos recogidos demostraron que el CICR, la Federación Internacional y *al menos* 47 de las 189 Sociedades Nacionales del Movimiento abordan de alguna manera aspectos de la violencia sexual y por motivos de género relacionada con conflictos armados y con desastres, de conformidad con sus cometidos y objetivos institucionales.<sup>7</sup>
- Además, luego de un taller sobre las intervenciones del Movimiento ante la violencia sexual y por motivos de género en conflictos armados y en desastres realizado en el Consejo de Delegados que se celebró en 2013,<sup>8</sup> se estableció un grupo de coordinación del Movimiento sobre violencia sexual y por motivos de género.

Estas iniciativas del Movimiento complementan las considerables acciones que han realizado algunos Estados, organizaciones internacionales y varios actores humanitarios, por ejemplo, a lo largo de las décadas pasadas para la prevención de la violencia sexual y por motivos de género y la intervención ante ésta. Para dar algunos ejemplos, la violación y otras formas de violencia sexual fueron incluidas explícitamente en la lista de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998; la violencia sexual y por motivos de género ha sido abordada en varias resoluciones de la Asamblea General de la ONU y del Consejo de Seguridad de la ONU; y la violencia sexual y por motivos de género ha sido el tema de varias iniciativas, como la Iniciativa para prevenir la violencia sexual en conflictos, la Cumbre Mundial de 2014 para poner fin a la violencia sexual en situaciones de conflicto, el Llamado a la acción (*Call to Action*) sobre la protección contra la violencia de género en situaciones de emergencia, la iniciativa *Safe from the Start*.

La cuestión de la violencia sexual y por motivos de género tampoco es nueva para la Conferencia Internacional. Por ejemplo, se abordaron elementos al respecto en el contexto de

<sup>5</sup> K. Stoltenberg, "Working with women in emergency relief and rehabilitation programmes", *Field Studies Paper No. 2*, Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 1991.

<sup>6</sup> Federación Internacional, *Marco estratégico de la Federación Internacional en materia de género y diversidad para el periodo 2013-2020*, 2013. V. también la *Nota explicativa del Marco estratégico de la Federación Internacional en materia de género y diversidad*.

<sup>7</sup> Con un índice de respuesta de cerca del 30 por ciento de las Sociedades Nacionales, no se dispuso de datos para 114 Sociedades Nacionales y, por ello, las conclusiones del estudio no ofrecen un panorama exhaustivo de todas las actividades y proyectos del Movimiento. Sin embargo, permiten observar tendencias y patrones por lo que respecta a la acción del Movimiento en la materia. Se presentará un informe completo del estudio al Consejo de Delegados del Movimiento que se celebra en 2015.

<sup>8</sup> *Informe sobre el seminario práctico No. 9: Intervenciones del Movimiento a raíz de la violencia sexual y de género en situaciones de conflicto armado y desastre*, Consejo de Delegados de 2013, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-movement/council-delegates-2013/cod13-ws9-sgbv-final-spa.pdf>

Las recomendaciones del taller fueron: consensuar terminología y definiciones comunes de género, violencia de género y violencia sexual para todo el Movimiento (género, violencia de género, violencia sexual); realizar un inventario de las actividades que ejecutan los componentes del Movimiento en relación con la violencia sexual y de género; mantener el interés y la dinámica que existe en este ámbito de trabajo crucial e incluirlo en el programa de la XXXII Conferencia Internacional, que se celebrará en 2015.

la XXVI Conferencia Internacional en 1995,<sup>9</sup> la XXVII Conferencia Internacional en 1999,<sup>10</sup> y la XXX Conferencia Internacional en 2007.<sup>11</sup> Más recientemente, la XXXI Conferencia Internacional, celebrada en 2011, expresó su profunda preocupación “por el hecho de que los conflictos armados siguen siendo la causa de terribles sufrimientos y de violaciones del derecho internacional humanitario, como asesinatos, desapariciones forzadas, toma de rehenes, tortura o tratos crueles e inhumanos, violaciones y otras formas de violencia sexual”,<sup>12</sup> abordó la intervención ante la violencia sexual y por motivos de género como un elemento para mejorar la protección de las mujeres en conflictos armados;<sup>13</sup> y, en el contexto de las inequidades en materia sanitaria, exhortó a las Sociedades Nacionales a que “redoblen esfuerzos encaminados a favorecer la inclusión social mediante programas que fomenten la no discriminación y la erradicación de la violencia contra las mujeres y los niños” y alentó firmemente a los Estados a que “asuman un firme compromiso con respecto a la equidad de género, la no discriminación y la erradicación de la violencia contra las mujeres y los niños”.<sup>14</sup> Varios miembros de la Conferencia Internacional también formularon promesas sobre temas relativos a la violencia sexual y de género en la XXXI Conferencia Internacional.<sup>15</sup>

Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, la violencia sexual y por motivos de género en situaciones como los conflictos armados y los desastres sigue siendo una realidad preocupante y un reto humanitario significativo. Convencidos de que este reto es del interés de todos y confiados en que la respuesta a ese reto puede beneficiarse de la acción conjunta de los miembros de la Conferencia Internacional, el CICR y la Federación Internacional han decidido presentar una resolución a la XXXII Conferencia Internacional que se refiere específicamente al tema de la violencia sexual y por motivos de género.

La Conferencia Internacional reúne a todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y a todos los componentes del Movimiento, con sus respectivas responsabilidades,

<sup>9</sup> Resolución 1 de la XXVI Conferencia Internacional, “Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra”; Resolución 2, “Protección de la población civil en período de conflicto armado”.

<sup>10</sup> Resolución 1 de la XXVII Conferencia Internacional, “Aprobación de la Declaración y del Plan de Acción”.

<sup>11</sup> Resolución 3 de la XXX Conferencia Internacional, “Reafirmación y aplicación del derecho internacional humanitario “Preservar la vida y la dignidad humanas en los conflictos armados”.

<sup>12</sup> Resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional, “Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”.

<sup>13</sup> Resolución 2 de la XXXI Conferencia Internacional, “Plan de Acción cuatrienal para la aplicación del derecho internacional humanitario”, Anexo 1: Plan de acción para la aplicación del derecho internacional humanitario:

“Objetivo 2.2: Mejorar la protección de las mujeres en los conflictos armados

a) *Ratificación, aplicación y cumplimiento de los pertinentes instrumentos del derecho internacional*

... Los Estados se comprometen a poner fin a la impunidad y a perseguir, de conformidad con sus obligaciones

en virtud del derecho internacional, las violaciones graves del derecho internacional humanitario relacionadas con la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas ...

b) *Prevención de la violencia sexual y de otros tipos de violencia por razones de género contra las mujeres*

Los Estados velan por que se adopten todas las medidas posibles para prevenir todas las violaciones graves

del derecho internacional humanitario relacionadas con la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres. ...

c) *Mujeres desplazadas*

... Se debería velar (por que) ... se tomen medidas de protección para los desplazados internos contra la violencia de género, por ejemplo, en relación con la ubicación y la protección de los refugios, se establezcan sistemas de apoyo y denuncia, y se garantice su acceso a los servicios de atención de salud para la mujer y los niños, y a sus proveedores”.

<sup>14</sup> Resolución 6 de la XXXI Conferencia Internacional, “Falta de equidad sanitaria, en particular con respecto a las mujeres y los niños”.

<sup>15</sup> Información sobre las promesas formuladas en la XXXI Conferencia Internacional disponible en:

cometidos, experiencias y competencias. Aprovechando la oportunidad que ofrece ese foro mundial único, la resolución propuesta subraya el efecto que la acción conjunta de los Estados, los componentes del Movimiento y otros interesados puede tener en la prevención de la violencia sexual y de género en situaciones como los conflictos armados y los desastres, en la protección de las víctimas y en la intervención para satisfacer sus necesidades. Para acabar con el devastador fenómeno de la violencia sexual y por motivos de género en esas situaciones, se necesitan esfuerzos a nivel nacional e internacional, así como cooperación y coordinación entre todos los interesados. Para ello, la resolución propuesta recuerda, en particular, las obligaciones existentes conforme al derecho internacional, según sea aplicable; señala medidas de aplicación concretas; destaca problemas que pueden haber recibido escasa atención hasta ahora; y subraya la importancia de proteger a las víctimas de violencia sexual y por motivos de género, así como de atender sus necesidades de forma amplia y multidisciplinaria.

El CICR y la Federación Internacional concentran su labor en aspectos específicos de la violencia sexual y por motivos de género. El CICR se centra en la violencia sexual en las situaciones que le incumben conforme a su cometido, tal como establecen los Estatutos del Movimiento. La Federación Internacional trabaja en la cuestión más amplia de la violencia sexual y otras formas de violencia por motivos de género en desastres y en otras emergencias, de conformidad con su cometido y sus objetivos institucionales, y habida cuenta de la relativa falta de atención que se ha prestado a la cuestión. Al tiempo que subrayan las graves preocupaciones humanitarias que plantea la violencia sexual y por motivos de género en todas las circunstancias y deploran el sufrimiento de todas las personas afectadas por esa violencia, el CICR y la Federación Internacional consideran que estos aspectos particularmente inquietantes de la violencia sexual y por motivos de género son especialmente apropiados para una deliberación específica por parte de la Conferencia Internacional.

## 2) Análisis

### a. Violencia sexual, particularmente en situaciones de conflicto armado

En los conflictos armados, así sean internacionales o no internacionales, los actos de violencia sexual están prohibidos por el derecho internacional humanitario, que rige tanto a las partes estatales como a las no estatales en conflictos armados. El derecho internacional de los derechos humanos, según sea aplicable, también prohíbe la violencia sexual.<sup>16</sup> En relación con los *marcos jurídicos y de políticas* de los Estados, los párrafos de la parte dispositiva de la resolución propuesta sobre violencia sexual comienzan recordando la prohibición de la violencia sexual conforme al derecho internacional y condenando todos los actos de violencia sexual, incluidos los cometidos por partes estatales y no estatales en conflictos armados. Recuerdan que la violencia sexual constituye varios crímenes internacionales y destacan la necesidad de que los Estados cumplan sus obligaciones para acabar con la impunidad, al tiempo que subrayan las contribuciones al respecto de los tribunales penales internacionales, por ejemplo. Los párrafos de la parte dispositiva también invitan a los Estados a que consideren hacerse Partes en los tratados pertinentes y los exhortan a revisar sus marcos jurídicos internos para determinar si aplican íntegramente las prohibiciones aplicables, si disponen acerca de la investigación y el enjuiciamiento, y si ofrecen protección a las víctimas y otra atención que requieran las necesidades de estas personas. También instan a los Estados a que hagan todo lo posible por que las autoridades del respectivo país adopten una política de tolerancia cero en relación con la violencia sexual.

<sup>16</sup> Para una breve reseña de las prohibiciones de la violencia sexual tanto en el derecho internacional como en el derecho internacional de los derechos humanos, v., por ejemplo, la base de datos del CICR sobre derecho internacional humanitario consuetudinario, Norma 93, disponible en: [www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rule93](http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rule93)

Los párrafos de la parte dispositiva propuestos luego señalan varias medidas concretas a través de las cuales los Estados pueden contribuir decisivamente a la *prevención* de la violencia sexual en situaciones como los conflictos armados. Exhortan a los Estados a hacer todo lo posible por dar a conocer lo más ampliamente a la población en general la prohibición de la violencia sexual, y destacan el papel que pueden desempeñar al respecto los dirigentes comunitarios, por ejemplo. Además, exhortan a los Estados a que hagan todo lo posible por que la prohibición de la violencia sexual sea parte integrante de la planificación y las operaciones de sus fuerzas armadas y de seguridad, y por que esas fuerzas dispongan de sistemas internos adecuados para seguir y notificar los casos de violencia sexual. Por otro lado, alientan a los Estados a intercambiar experiencias y buenas prácticas y los invitan a informar al respecto a la XXXIII Conferencia Internacional.

Los párrafos de la parte dispositiva sobre violencia sexual propuestos también señalan varias medidas que contribuyen a la *protección* de las víctimas, incluido cuando buscan *acceso a la justicia*. Destacan la necesidad de que los Estados hagan todo lo posible por incrementar la protección contra la violencia sexual, haciendo frente a los problemas de seguridad, y exhortan a los Estados a hacer todo lo posible por instaurar una capacitación específica para el personal de todas sus instituciones que deba intervenir ante casos de violencia sexual. Los párrafos de la parte dispositiva también destacan la necesidad de que los Estados hagan todo lo posible por que las víctimas de violencia sexual tengan acceso a la justicia, incluso creando un entorno en que puedan denunciar sin dificultades los incidentes de violencia sexual.

Si se cometen actos de violencia sexual en situaciones como los conflictos armados, es necesario que haya *investigación y enjuiciamientos* eficaces. Los párrafos de la parte dispositiva propuestos subrayan la importancia de contar con investigación y documentación eficaces, exhortan a los Estados a hacer todo lo posible por eliminar todos los obstáculos inapropiados a la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de la violencia sexual, y exhortan a los Estados a que instauren, en lo posible, capacitación específica para la policía, los fiscales, la judicatura y todo el personal de apoyo. Además, alientan a los Estados, especialmente después de un conflicto armado, a considerar la inclusión de las cuestiones de violencia sexual en los procesos de verdad y reconciliación, según proceda.

Los párrafos de la parte dispositiva también destacan varias medidas importantes de *apoyo a las víctimas* de violencia sexual en situaciones como los conflictos armados, como un acceso sin obstáculos a una asistencia completa y no discriminatoria de salud, rehabilitación física, psicológica y psicosocial, jurídica y socioeconómica, según proceda. Por último, alientan a los Estados a establecer programas que combinen, según el caso, apoyo individual y colectivo a las víctimas de violencia sexual, que incluya, en lo posible, a largo plazo, la atención a cuestiones como la estigmatización social, por ejemplo.

b. Violencia sexual y por motivos de género en desastres y en otras emergencias

La resolución propuesta también pide que se preste atención específica a la violencia sexual y a otras formas de violencia por motivos de género en desastres y en otras emergencias. Una vez más, las definiciones específicas de estos términos no se han incluido en el proyecto de resolución, pero los redactores consideraban situaciones que no llegan a ser conflictos armados, en las cuales la violencia sexual y por motivos de género puede tener consecuencias humanitarias graves para las víctimas de esa violencia. Esas situaciones podrían ser emergencias de salud pública, así como situaciones de desplazamiento y movimientos de población masivos.

Si bien no se hace referencia al término “violencia por motivos de género” en los tratados de derechos humanos que han alcanzado el mayor número de ratificaciones a nivel mundial, se ha interpretado que esos tratados requieren la acción de los Estados para abordar muchos de los componentes de la violencia por motivos de género, incluida la discriminación por motivos de género, la violencia doméstica, la violencia sexual, el matrimonio precoz y forzado, la explotación y el abuso sexual, la trata de personas y la prostitución forzada.<sup>17</sup> Sin embargo, los tratados no ofrecen orientación específica sobre cómo abordar esas cuestiones en desastres y en otras emergencias.

Además, se han realizado relativamente pocas investigaciones sobre los efectos de los desastres y las emergencias en la incidencia y en el impacto de la violencia sexual y por motivos de género. En 2015, la Federación Internacional realizó investigaciones en nueve países afectados por desastres<sup>18</sup> con el objetivo de determinar las características y las especificidades de la violencia sexual y por motivos de género en desastres; el impacto de esa violencia en las víctimas y en las comunidades; cómo los marcos jurídicos y de política, incluidos los relativos a la gestión del riesgo de desastres, pueden adaptarse para abordar la violencia sexual y por motivos de género; y el papel de los actores locales (incluidas las Sociedades Nacionales) para abordar esa violencia y el apoyo que necesitan para cumplir su papel. Las conclusiones de las investigaciones en esos países, junto con fuentes académicas y otras fuentes secundarias, constituyeron la base para elaborar la resolución propuesta.

Se publicará un informe completo de las conclusiones del estudio antes de la Conferencia Internacional. A grandes rasgos, las conclusiones fueron las siguientes:

- en al menos algunos entornos, tanto la violencia doméstica como la violencia sexual (agresión, abuso y explotación sexual) aumentan luego de un desastre, en parte debido al estrés inusitado que han atravesado los autores de la violencia y a la mayor vulnerabilidad de las personas afectadas;
- el desplazamiento puede aumentar la incidencia de la violencia sexual y por motivos de género, tanto en los refugios temporarios al inicio del desplazamiento como cuando éste se vuelve prolongado;
- los desastres provocan empobrecimiento, lo que puede llevar a las personas a adoptar mecanismos de defensa negativos, incluido el sexo transaccional;
- si bien estudios previos e informes nuevos han detectado aumentos en el matrimonio precoz y en la trata de personas en contextos de desastre, esta no fue una conclusión contundente de los estudios de campo realizados para este informe;
- con respecto a las emergencias sanitarias, las investigaciones han permitido llegar a pruebas sustanciales de que la violencia por motivos de género aumenta la incidencia del VIH/SIDA y de que el VIH/SIDA puede dar lugar a mayor violencia por motivos de género.

---

<sup>17</sup> V. por ejemplo, Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N.º 19 (1992) (observa, en relación con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N.º 16 (2005) (observa, en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que “la violencia de género constituye una forma de discriminación que va en menoscabo de la aptitud para disfrutar de los derechos y libertades y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad); Comité contra la Tortura, Observación General N.º 2 (2008) (observa que los “casos en que los Estados Partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas” constituyen una violación de la Convención contra la Tortura); Comité de Derechos Humanos, Observación General N.º 19 (1994) (observa que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe el matrimonio antes de que ambas partes tengan la edad suficiente como para dar su consentimiento).

<sup>18</sup> Los nueve países fueron Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, El Salvador, Haití, Malauí, Myanmar, Namibia, Rumania y Samoa.

- Testimonios informales que brindaron especialistas y Gobiernos indican que la violencia por motivos de género también aumentó durante la crisis del ébola;
- dado el estigma y la vergüenza asociados a la violencia por motivos de género, la estadística sobre su incidencia siempre es problemática y esto parece mantenerse para las situaciones de desastre también. Además, quienes intervienen en casos de desastre no están conscientes de la posibilidad de que se cometa violencia por motivos de género en desastres, de modo que no están atentos a ella ni preparados para abordarla. A su vez, la falta de datos concretos sobre su prevalencia contribuye a una falta de conciencia al respecto;
  - si bien los nueve países estudiados cuentan con políticas nacionales sobre desastres y con legislación nacional sobre género, y unos pocos hacen referencia al género en sus políticas nacionales sobre desastres, ninguno menciona la necesidad de prevenir la violencia sexual y por motivos de género o de prepararse para ella como parte de su planificación para casos de desastre. El hecho de que no se la menciona puede reflejar y, al mismo tiempo, contribuir a la falta de conciencia sobre la violencia por motivos de género en desastres;
  - varios de los estudios de casos señalaron la falta de registros de la policía de los períodos posteriores a un desastre, lo que puede indicar fallas en cuanto a la “continuidad” por lo que se refiere a actividades de mantenimiento del orden en contextos de emergencia.

Sobre la base de las conclusiones de este estudio y las consultas con las Sociedades Nacionales desde que se estableció el grupo de coordinación del Movimiento en 2014, la resolución propuesta pide que se adopte una serie de medidas para sensibilizar sobre la violencia sexual y por motivos de género en desastres y en emergencias y para fortalecer la cooperación en torno a medidas de prevención y preparación. Entre ellas, se incluyen medidas para garantizar que los marcos jurídicos y de política apliquen plenamente las prohibiciones internacionales, que se preste debida atención a la cuestión de la gestión del riesgo de desastres y que se disponga de planes para garantizar la continuidad de las actividades de mantenimiento del orden. Además, la resolución alienta a proseguir las investigaciones y el intercambio de información, a fortalecer la capacitación de los especialistas en gestión de desastres y las fuerzas de mantenimiento del orden, y a brindar apoyo jurídico, médico, físico, psicosocial y rehabilitación a las personas afectadas.

#### c. Aplicación, cooperación y asociaciones dentro del Movimiento

La resolución propuesta concluye con párrafos que señalan los pasos que deberían adoptar los componentes del Movimiento, de conformidad con sus respectivos cometidos y objetivos institucionales. Algunas de esas medidas son que los componentes del Movimiento prosigan las investigaciones y los análisis solos o con otros asociados del Movimiento o externos; fortalezcan sus conocimientos, competencias y capacidades, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas en todo el Movimiento; adopten y apliquen una política de tolerancia cero en relación con la explotación y el abuso sexual de los beneficiarios; apoyen el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales correspondientes; y coordinen y cooperen con todos los interesados que corresponda a fin de favorecer la prevención de la violencia sexual y por motivos de género y la intervención ante esta en situaciones como los conflictos armados y los desastres.

### 3) Conclusión

Como se señaló más arriba, en conflictos armados, los actos de violencia sexual están prohibidos por el derecho internacional humanitario, que rige tanto para las partes estatales como no estatales en conflictos armados. El derecho internacional de los derechos humanos, según sea aplicable, también prohíbe la violencia sexual. Como suele ocurrir, el problema no

reside en la falta de normas jurídicas internacionales, sino más bien en la falta de una aplicación plena y eficaz del derecho existente. Las medidas específicas para la aplicación de la prohibición de la violencia sexual serán decisivas si el objetivo es reducir y, en última instancia, erradicar esa violencia. Mientras se trabaja en pos de ese objetivo, se debe proteger a las víctimas y atender sus necesidades de forma amplia y multidisciplinaria. De conformidad con su cometido y sus objetivos institucionales, el CICR está decidido a continuar su labor sobre la prevención de la violencia sexual, así como a prestar protección y asistencia a quienes sean víctimas de ella. Por otro lado, está convencido de que la violencia sexual en situaciones como los conflictos armados no es inevitable, sino que puede y debe ser eliminada. El CICR está dispuesto a aunar fuerzas con los Estados, con otros componentes del Movimiento y con todos los demás interesados para trabajar hacia el logro de ese imperioso objetivo.

En relación con la violencia sexual y por motivos de género en desastres y en emergencias, los datos son incompletos y el problema es incluso menos visible. Sin embargo, las pruebas existentes, complementadas por la investigación realizada por la Federación Internacional, son más que suficientes para indicar la necesidad de que los encargados del mantenimiento del orden, los responsables de la gestión de desastres y las organizaciones humanitarias, incluidas las Sociedades Nacionales, presten mucha más atención a la cuestión. La Federación Internacional espera apoyar a las Sociedades Nacionales interesadas a fortalecer su propia capacidad de prevenir los incidentes de violencia de ese tipo e intervenir ante ellos, así como ofrecer su asesoramiento y asistencia a los funcionarios correspondientes, especialmente en relación con desastres de pequeña escala y estacionales que no atraen la atención ni reciben apoyo internacional en forma sustancial.