

SEMINARIO PROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y NIÑAS CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL EN SITUACIONES DE CONFLICTO ARMADO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Madrid
24 de marzo 2021



I. INTRODUCCIÓN

1. El 24 de marzo de 2021, Cruz Roja Española (CRE) celebró un seminario on-line sobre la protección de las mujeres las niñas contra la violencia sexual en situaciones de conflicto armado. El seminario fue organizado por el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) con el apoyo de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación. Dirigido al público en general, el mismo contó con 250 personas inscritas que se conectaron virtualmente a través de la plataforma “zoom”.
2. La jornada se estructuró en tres mesas redondas (Vid. el programa en el Anexo I). Cada uno de los segmentos fue coordinado por una experta en la materia y contó con la intervención de varios ponentes que también respondieron a las preguntas formuladas por los asistentes en el “chat”. Participaron expertos procedentes de diversos órganos y organizaciones del sector público, privado, de la academia y del tercer sector.
3. Con este seminario CRE ha querido contribuir al debate sobre la violencia sexual que se está desarrollando en la actualidad abordando la particular vulnerabilidad frente a este fenómeno de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado. Las discusiones sirvieron para reflexionar sobre las posibles lagunas en la protección y asistencia de las víctimas así como para identificar las medidas que se consideran más adecuadas, abriendo nuevas temáticas y posibles líneas de investigación. Además, han permitido tener un mayor conocimiento sobre la política que viene desarrollando España en esta materia.
4. Más concretamente, los objetivos que hemos perseguido con este proyecto son:
 - Elaborar un documento con recomendaciones que contribuya a fortalecer y dar mayor coherencia y cohesión a las políticas públicas dirigidas a la protección contra la violencia sexual en los conflictos armados;
 - Contribuir a identificar los temas prioritarios y el estado de cumplimiento de las principales recomendaciones dirigidas a España por los diversos organismos internacionales en esta materia;
 - Delimitar el marco jurídico y las posibles lagunas de protección de las mujeres y las niñas en el ámbito de los conflictos armados;
 - Generar interlocución entre operadores públicos y privados involucrados en la protección contra la violencia sexual.
5. El CEDIH ha querido de esta manera retomar la reflexión sobre una temática que ha sido prolijamente estudiada por algunos de sus miembros¹ y que además es prioritaria para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna

¹ Entre las publicaciones más recientes de los miembros del CEDIH sobre este tema destacan: R. Abril, R. Ojinaga, "Los [procesos de desvinculación y reintegración de las niñas asociadas con fuerzas o grupos armados: "thinking outside the box"](#)", *Anuario Colombiano De Derecho Internacional*, 14(1), 2021; R. Abril. "¿Niñas soldado o niñas asociadas a las fuerzas armadas? Reclutamiento, vinculo y labores como elementos claves para determinar su status y proceso de desvinculación", en *La protección de la infancia en los conflictos armados. Un estudio multidisciplinar desde la perspectiva de los derechos humanos*, pp. 1-30; R. Abril, R. Ojinaga "[La protección de las niñas asociadas con fuerzas armadas o grupos armados](#)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 39, junio 2020; B. Garrigues, "[Violencia sexual y conflictos armados: la respuesta de la comunidad internacional](#)", *Revista Española de Derecho Militar*. Núm. 105, enero-junio 2016, pp. 153-192; R. Ojinaga. "La protección de la mujer en el Derecho Internacional Humanitario", en José Luis Rodríguez Villasante y Prieto (Dir.), *Derecho Internacional Humanitario*, 3ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 851-890. Ver también el proyecto "Girls associated to armed groups": <https://girlsaaq.com/our-research>;

Roja². La problemática de la violencia sexual de mujeres y niñas requiere en la actualidad una aproximación integral que incluye además del elemento de la represión penal de estas conductas una aproximación preventiva y asistencial.

6. En este documento se plasman a modo de conclusiones las ricas intervenciones y los debates que se desarrollaron a lo largo de la jornada. A partir de ellas se han identificado una serie de recomendaciones concretas y operativas que se buscan contribuir al desarrollo de una política coherente, sólida y sustancial en esta materia, tanto en el ámbito interno como en la política exterior de nuestro país. No en vano este tema está siendo objeto de gran atención en el ámbito de diversas organizaciones internacionales de las que España es parte, principalmente, la ONU, la UE, la OTAN y la OSCE.

II. EJES TEMÁTICOS

7. Al abordar en la Primera Mesa el papel de la mujer en las situaciones de conflicto armado se ofreció una visión panorámica e histórica de la regulación jurídico-internacional que se dirige a su protección como parte de la población civil y como combatiente. Esta reflexión permitió plantear otras cuestiones e introducir temas que requieren de especial atención, como es la situación de las niñas y la particular vulnerabilidad de la mujer frente a los actos de violencia sexual en tales contextos.
8. La Segunda Mesa redonda se centró en la dimensión de la violencia sexual como crimen internacional, aportando en paralelo una reflexión sobre el papel desempeñado por los tribunales nacionales e internacionales en la persecución de estos actos. Se presentaron los elementos del tipo penal de estos crímenes así como interesantes ejemplos de la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional (CPI). El estudio de la cuestión de los mecanismos de reparación de las víctimas, permitió constatar las dificultades con las que se enfrentan los tribunales internacionales para que su funcionamiento sea efectivo y sus decisiones tengan un impacto real y supongan una mejora en la vida de las víctimas.
9. La Tercera Mesa se refirió a los instrumentos que se han desarrollado en torno al tema “Mujeres, Paz y Seguridad” y a las posibilidades que ofrecen para mejorar la protección de la mujer frente a la violencia sexual. Se detallaron las diversas acciones emprendidas por nuestro país para avanzar en los principales objetivos y compromisos internacionales adquiridos así como para dar coherencia a su política exterior en este ámbito. Destacan en este sentido el [II Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad](#) (2017-2023) y la novedosa [Política Exterior Feminista](#) (2021), dirigida a impulsar la igualdad en la acción exterior de España.
10. La última ponencia de la jornada se dedicó a la presentación del programa de asilo de CRE a través del cual se viene prestando asistencia a las mujeres víctimas de violencia sexual y que solicitan asilo en nuestro país. Este programa dura un total de 18 meses (ampliables en ciertos casos) y se desarrolla a lo largo de diversas fases, incluyendo la acogida en el centro y la preparación de la mujer para la autonomía. Se centra en fomentar su empoderamiento, autoconsciencia y resiliencia.

² Consultar: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/personas-protégidas/mujeres>

III. OBLIGACIONES Y COMPROMISOS ASUMIDOS POR ESPAÑA

Obligaciones convencionales

11. Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 imponen a nuestro país obligaciones en relación con la protección especial que merece la infancia y las mujeres en situaciones de conflicto armado tanto interno como internacional. Entre estas obligaciones se encuentra la de incorporar y perseguir a través de la legislación interna los crímenes y delitos de carácter sexual. España también ha ratificado el Estatuto de Roma que tipifica los actos de violencia sexual como crímenes de guerra (art. 8) y crímenes de lesa humanidad (art.7). La legislación española incorpora y sanciona de manera adecuada estas conductas como crímenes de guerra protegiendo de esta manera tanto a las víctimas de los conflictos armados, internacionales e internos.
12. Los principios y normas de derechos humanos relativos a la mujer y la infancia, resultan imprescindibles para interpretar las normas de DIH. Así, nuestro país se encuentra vinculado por la [Convención de la ONU para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (1979), la [Convención sobre los derechos del niño](#) (1990)³ y su [Protocolo Facultativo en relación a la participación de los niños en los conflictos armados](#) (2000). El Comité de los derechos del niño le ha dirigido diversas recomendaciones sobre la identificación y tratamiento de los niños refugiados y solicitantes de asilo que puedan haber participado en hostilidades y que resultan relevantes en relación con el tema que nos ocupa⁴.

Compromisos políticos

13. España ha asumido otros compromisos de carácter político en esta materia. Como parte de la iniciativa "[Llamado a la Acción](#)" para la protección de las mujeres de la violencia de género en emergencias. España se ha comprometido particularmente en relación con la protección contra la explotación y los abusos sexuales en las políticas institucionales y en los mecanismos de rendición de cuentas que aparecen recogidos en la Hoja de Ruta (2021-2025)⁵.
14. Por otra parte, se ha comprometido a difundir el "[Protocolo internacional sobre la documentación y la investigación de la violencia sexual](#)" (2014) dirigido específicamente a promover la rendición de cuentas por crímenes de violencia sexual en derecho internacional. Este instrumento incluye estándares básicos para la documentación de estos crímenes como crímenes de guerra y de lesa humanidad. Su objetivo es básicamente operativo y por lo tanto, no crea nuevas obligaciones para los Estados⁶.

³ España, además, ha ratificado el Convenio número 182 de la OIT, de 17 de junio de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Este tratado le obliga a adoptar con carácter de urgencia medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, entre ellas, "el reclutamiento forzoso y obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados" (art.2).

⁴ Vid los documentos: UN Doc. CRC/C/OPAC/ESP/CO/1 y UN Doc. CRC/C/ESP/CO/5-6.

⁵ Estos son: 1) adoptar, implantar, evaluar y presentar informes sobre las políticas y los sistemas para garantizar que las organizaciones rindan cuentas en materia de violencia de género, protección contra la explotación y los abusos sexuales e igualdad de género y 2) coordinación entre los agentes del campo de la VDG, la igualdad de género y la protección contra la explotación y los abusos sexuales: Institucionalizar y sistematizar la coordinación entre los grupos de trabajo/ grupos temáticos humanitarios sobre VDG, la igualdad de género y la protección contra la explotación y los abusos sexuales sobre el terreno y a escala mundial.

⁶ A pesar de su nombre, conviene recordar que este documento, impulsado por el Reino Unido, es el resultado del trabajo de un grupo de expertos y por lo tanto carece de carácter obligatorio.

15. España ha firmado y apoya la aplicación en el ámbito de la ONU de los [Principios de París sobre la protección de los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados](#) (2007) y los [Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados](#), así como los Principios y Directrices sobre los niños asociados a Fuerzas Armadas o Grupos Armados de 2007⁷. Nuestro país también apoya los “[Principios de Vancouver sobre el mantenimiento de la paz y la prevención del reclutamiento y uso de niños soldados](#)”, adoptados en 2017⁸.
16. El tema de la violencia sexual contra la mujer se encuentra igualmente entre los compromisos adquiridos por España en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Junto al ODS 5 relativo a la necesidad de poner fin a la discriminación de género, el ODS 16 sobre la gobernabilidad y la existencia de instituciones resultando relevante para establecer el vínculo entre MPS. Por fin, el ODS 6.2 busca poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Plan nacional de acción

17. La prevención de la violencia contra la mujer o de género es uno de los objetivos que se incluye de manera transversal en el II PNA Mujeres Paz y Seguridad (MPS). La violencia sexual en conflicto y otras formas de violencia contra mujeres es una de las cuatro áreas temáticas incluidas en el Plan. Por otra parte, el Objetivo específico 1.1 se refiere de manera genérica al fomento “de los derechos de las mujeres y las niñas y, en particular, a “la promoción de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres” tanto en la acción exterior como a nivel estatal. Esto incluye “el fomento de cambios legislativos en favor de la igualdad de género, que incluyan la lucha contra la impunidad frente a violaciones de los derechos de mujeres y niñas”⁹.
18. El Objetivo específico 1.2, se refiere a la “formación y sensibilización de las FFAA y las FFCC de seguridad del Estado así como del personal de la Administración pública que trabaje con las agendas de MPS y cuestiones de género”. Entre las acciones dirigidas a tal fin, se prevé la introducción de “formación en materia de género en todos los programas de acceso y promoción de la FFAA y las FFCC de seguridad del Estado y formación para la detección precoz de violaciones de derechos humanos, con especial atención a las situaciones de violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer”¹⁰.
19. El Objetivo general 3 se dirige expresamente a “garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones de

⁷ Estos principios se encuentran ampliamente reconocidos también en el ámbito operacional y profesional; aunque no son jurídicamente vinculantes, han sido avalados por el CICR y la jurisprudencia de la CPI.

⁸ En ese marco se compromete a adoptar toda una serie de acciones, tales como priorizar la prevención del reclutamiento y uso de niños soldados en la planificación estratégica y operativa de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP); asegurar que los efectivos de estas operaciones reciben antes de su despliegue capacitación sobre protección infantil; a realizar revisiones periódicas de la doctrina para asegurar su eficacia; y garantizar que todos los niños detenidos de conformidad con las normas militares de combate de la misión se traten de manera compatible con las normas y estándares internacionales.

⁹ Entre las acciones previstas para dar cumplimiento a este objetivo el IIPAN se refiere: 1) a las recomendaciones relacionadas con la igualdad de género y la prevención de la violencia contra la mujer en las intervenciones de España en el mecanismo de exámenes periódicos universales del Consejo de Derechos Humanos (EPU); 2) en los diálogos políticos bilaterales con terceros países.

¹⁰ También se encuentran: elaborar una guía de buenas prácticas en materia de género, y agenda MPS, igualdad de oportunidades y lucha contra la violencia destinada a todo el personal de la administración general del estado con competencias en MPS; y desarrollar acciones de formación dirigidas a las y las FFCC de seguridad del Estado en materia de prevención del acoso sexual.

conflicto y postconflicto”. Sus objetivos específicos son: 1) fomentar la protección de mujeres y niñas en contextos de conflicto y postconflicto; 2) fomentar la sensibilización en relación a la violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer en estos contextos; 3) aplicar una política de tolerancia cero en relación a posibles acusaciones de violencia y abusos sexuales; 4) fomentar la inclusión en todos los acuerdos de paz de consideraciones relacionadas con la protección de los derechos de mujeres y niñas, en especial en relación a la violencia sexual u otras formas de violencia contra la mujer.

20. Entre las acciones concretas que se proponen para alcanzar estos objetivos se encuentran:

1.1. Apoyar iniciativas que aborden las necesidades específicas de mujeres y niñas en contextos de conflicto y postconflicto en el acceso a bienes y servicios esenciales, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva;
1.2. Apoyar iniciativas orientadas a la protección de las mujeres y las niñas, específicamente de prevención y asistencia de la violencia sexual y de género en contextos de conflicto;
2.1. Apoyar iniciativas de prevención y asistencia en violencia sexual y de género en contextos de conflicto;
3.1. Continuar aplicando de forma estricta la política de tolerancia cero en relación a eventuales denuncias por violencia sexual que afecten a miembros civiles y militares de sus misiones en el exterior y repatriar de forma inmediata a cualquier miembro de sus misiones en el exterior objeto de denuncias por agresión sexual para que sea juzgado por un tribunal español en el plazo máximo de seis meses;
4.1. Impulsar el respeto del DIDH y del DIH en las zonas de conflicto;
5.1. Garantizar la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva en situaciones de conflicto armado para reducir la mortalidad materna e infantil;
5.2. Promover el acceso seguro y efectivo a los servicios de salud sexual y reproductiva en situaciones de conflicto armado para reducir la mortalidad materna e infantil.

21. El objetivo 4 relativo a las medidas concretas de reparación y recuperación de las víctimas de los conflictos armados también establece entre sus objetivos específicos: 1) impulsar en las zonas de conflicto la sensibilización en relación a la importancia de la reparación y recuperación de las mujeres y niñas de sus derechos, en especial de sus derechos sexuales, para el establecimiento y consolidación de sociedades pacíficas; 2) luchar contra la impunidad de las violaciones de los derechos de las mujeres y niñas en favor de su acceso efectivo a la justicia. Para alcanzar estos objetivos se proponen las siguientes acciones concretas¹¹:

2.3. Impulsar situaciones dirigidas a la cooperación con los países en conflicto y postconflicto en orden a la potenciación de sus sistemas judiciales y a garantizar el derecho a la tutela judicial de los derechos humanos de las mujeres y niños;

¹¹ Varios objetivos se refieren a la lucha contra la impunidad por violaciones de los derechos de las mujeres y niñas, especialmente de sus derechos sexuales: el Objetivo 1 sobre la integración de la perspectiva de género; el Objetivo 3 relativo a la protección de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y postconflicto, y el Objetivo 4 sobre la definición de las medidas concretas de reparación y recuperación de las víctimas en los conflictos armados.

2.3. Fomentar cambios legislativos en los países en conflicto que incluyan la lucha contra la impunidad frente a las violaciones de los derechos de mujeres y niñas;
2.4. Promover la reforma de las FAS y FCSE en los países en los que se encuentren desplegados al objeto de eliminar la impunidad de los delitos de violencia de género y garantizar el efectivo acceso a la justicia.

22. Estos objetivos se complementan con los que se establecen en otros planes sectoriales tales como el [Plan de Acción: Mujeres y Construcción de Paz de la Cooperación Española](#) (2009). El mismo incluye propuestas de intervenciones específicamente destinadas a la violencia sexual tales como:

Garantizar que en la recogida de datos y en los sistemas de información se haga mención expresa a los delitos y crímenes cometidos contra las mujeres, especialmente los que hacen referencia a la violencia sexual, la esclavitud sexual la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y otras formas de violencia de género;
Financiar acciones que tomen en cuenta las necesidades de atención, en la salud sexual y reproductiva de las mujeres en las zonas de conflicto armado y de postconflicto sin olvidar la correspondiente ayuda psicológica para la recuperación de la autoestima de víctimas de la violencia; establecer mecanismos de apoyo específicos en los programas de DDR para las mujeres y niñas que han estado militarizadas, reconociendo su especial problemática;
Establecer protocolos de actuación para los diversos actores sobre el terreno, con enfoque de género y para la participación de las mujeres en situaciones de violencia; impulsar estrategias de reconstrucción de vida, mediante el adecuado apoyo psicológico y económico a las mujeres y niñas que han sufrido violencia;
Propiciar condiciones para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, y atención psicosocial a las mujeres y niñas víctimas de violaciones; potenciar los centros de denuncia y atención a mujeres y niñas que hayan sufrido alguna violación de sus derechos, asegurando su total accesibilidad;
Facilitar asesoría y seguimiento jurídico (condiciones a las mujeres o niñas afectadas por violaciones) en los casos de denuncias por abuso y violación;
Creación de un grupo nacional de personas expertas para la atención especializada a las mujeres y víctimas de violencia en las zonas de conflicto y postconflicto.

IV. CUESTIONES DE ORDEN GENERAL

Violencia sexual

23. A los efectos del presente documento, la expresión “violencia sexual en los conflictos armados” se refiere a “la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y todas las demás formas de violencia sexual de gravedad comparable perpetradas contra mujeres, hombres, niñas o niños que tienen una vinculación directa o indirecta con un conflicto”. Esta es la definición más empleada y reproducida en los documentos de Naciones Unidas sobre este tema.¹²
24. Existe una gran variedad de actos que pueden ser calificados como ataques de carácter sexual y por eso no puede descartarse que en el futuro esta lista incluya otros actos violentos. Por otra parte, esta definición también se aplica en situaciones que estén directamente relacionadas o sean consecuencia directa de las hostilidades como, por ejemplo, en el contexto del desplazamiento de poblaciones o en los campos de refugiados.
25. Aunque también los niños y los hombres puedan ser víctimas de actos de violencia sexual¹³, la historia demuestra que este tipo de violencia afecta de una manera desproporcionada a la mujer y a las niñas que en muchos casos se reclutan precisamente con la finalidad de convertirlas en esclavas sexuales. A pesar de ello, la comunidad internacional ignoró por mucho tiempo este problema que introdujo por primera vez la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
26. Desde el punto de vista jurídico, el tema de la violencia sexual en los conflictos armados no puede circunscribirse a las normas de derecho internacional humanitario (DIH) sino que es preciso complementarlo con otras normas y principios procedentes del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). El derecho penal internacional (DPI) ha venido a reforzar esta protección a través de la represión y sanción de los actos de violencia sexual particularmente graves cometidos en el marco de un conflicto armado o fuera de este contexto. La situación en la que se produce la violencia sexual será por tanto determinante para calificar los hechos como crimen de guerra (violación grave del DIH) o crimen de lesa humanidad o acto de genocidio (violación del DIDH)
27. Aunque este tipo de actos se produzcan en el marco de un conflicto armado o en conexión con él, y por lo tanto en una situación de carácter excepcional, la violencia sexual no se produce en un vacío; en la mayoría de los casos su ocurrencia revela problemas estructurales en materia de igualdad de género que comprenden las dinámicas sociales y la tolerancia hacia actitudes discriminatorias o de dominación de las cuales este tipo de violencia es su máxima expresión.
28. La violencia sexual sigue siendo un importante problema en los conflictos armados que en la actualidad no tienen carácter internacional. Las dificultades para distinguir y determinar el régimen jurídico aplicable a las personas que participan activamente en las hostilidades en tales contextos y, la creciente tendencia a

¹² Ver, por ejemplo, [S/2019/280](#), pág. 4.

¹³ Ello no quiere decir que deba eludirse esta problemática. En ciertas culturas los hombres víctimas de estos abusos son estigmatizados y muchos de estos casos de violencia se esconden o no son visibles. Ver, a este respecto, S. Sivakumaran, “[Del dicho al hecho: la ONU y la violencia sexual contra hombres y niños durante conflictos armados](#)”, *Revista Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, Marzo de 2010, N.º 877.

asimilar algunas de estas situaciones con el terrorismo internacional, complica aún más la determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso. Una de las singularidades de estos nuevos conflictos es que los grupos armados no estatales incorporan la violencia sexual a su estrategia. Su posición con respecto al papel de la mujer en la familia y los prejuicios con respecto a su función social se integra directamente en su propia ideología e identidad.

Cambio de paradigma

- 29.** El tratamiento de las cuestiones de género y la percepción del papel de la mujer en los conflictos armados ha ido evolucionando para adaptarse a las nuevas realidades. Este cambio de perspectiva tanto de los Estados como de la comunidad internacional se debe en gran parte al movimiento contra la discriminación de la mujer y a favor de sus derechos humanos¹⁴.
- 30.** Las diversas agendas internacionales en materia de discriminación, en concreto, la Agenda Mujeres Paz y Seguridad (MPS) son el resultado de este cambio de paradigma que también impulsa las políticas en esta materia hacia nuevos conceptos y áreas temáticas tales como el empoderamiento de la mujer, su participación en los procesos decisionales o su papel como agente de cambio y de afirmación de la paz y la seguridad internacionales.
- 31.** A lo largo de la historia, las mujeres han participado en los conflictos armados como combatientes y en todas las posiciones.¹⁵ Este hecho contrasta con el escaso espacio que se les ha concedido en los procesos de paz y, más en general, en la toma de decisiones de carácter militar. Aunque se haya avanzado, las cifras demuestran que sigue existiendo una visión sesgada sobre el papel que corresponde a la mujer como agente de cambio tanto en la política militar como en la construcción y reconstrucción social.
- 32.** Los tratados de DIH incluyen un enfoque tradicional de la mujer acorde con la moral social que dominaba en el momento de su redacción. Bajo este enfoque, la mujer era considerada como una persona que, por razón de su sexo o género, debía ser tratada de un modo especial o que necesitaba alguna forma de asistencia. El limitado alcance de las disposiciones de DIH en materia de violencia sexual explica la invisibilidad en la que han permanecido las víctimas de estos delitos, así como la impunidad de estos crímenes.
- 33.** De hecho, al día de hoy ese enfoque tradicional se ha sustituido con otro más acorde a nuestros tiempos y al papel que se atribuye a la mujer en la actualidad. Las protecciones especiales otorgadas por el DIH tienen a veces un fundamento objetivo (i.e. la maternidad) pero en otros, estas normas se asientan sobre bienes como el honor o el pudor, que ocultan la naturaleza violenta y la gravedad de los delitos de carácter sexual.
- 34.** Bajo el nuevo paradigma, la protección especial de la mujer debe construirse sobre la base de bienes jurídicos neutros, i.e. la dignidad, la libertad sexual o la integridad

¹⁴La [Convención de la ONU para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (1979) y la acción del Comité (CEDAW) que supervisa a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones han sido determinantes en este avance.

¹⁵ Los testimonios de mujeres que participaron en ejércitos profesionales y mujeres “guerreras” se remontan al S. IV a. de C, en Atenas y Esparta. En la Edad Media la mujer participó como auxiliar médica y en la IGM su participación comienza a ser más evidente tanto en las fuerzas aéreas como en las fuerzas armadas y es en la IIGM cuando pasa a generalizarse en todas las posiciones del ejército. En la Guerra Civil española participaron especialmente en el bando republicano.

física y psicológica de la mujer,¹⁶ para evitar que la protección especial establecida sea considerada como discriminatoria.

35. Estas nuevas realidades se han ido incorporando a través de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales y en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) y, por lo tanto, pueden considerarse ya consolidadas en el derecho internacional consuetudinario. Por ello la reforma de los instrumentos de DIH para adaptarlos no parece ser una hipótesis a tener en cuenta.
36. Que las mujeres no deban ser tratadas como personas más débiles o frágiles no significa que no tengan necesidades específicas. Lógicamente precisan de una protección o asistencia especial frente a los actos de violencia sexual, lo que incluye, por ejemplo, una atención médica especializada a las víctimas de tales actos. Existen otros casos en los que, efectivamente, la mujer es más vulnerable por las circunstancias en las que se encuentra (i.e. el caso de las mujeres embarazadas, parturientas o con niños de corta edad a su cargo); de ahí que el Primer Convenio de Ginebra de 1949 las equipare con los heridos o enfermos.

Protección de la mujer en los conflictos armados

37. El DIH protege a la mujer y a las niñas como parte de la población civil y de conformidad con el principio de igualdad de trato y de no discriminación (Art. 12 ICG, 27 IVCG, 16 IIICG; 75 PAI, 4 PAII) Junto a esta protección de carácter general, incluye otras disposiciones de protección especial y que se aplican a la mujer civil y combatiente¹⁷. El Art. 76.1 PAI amplía esta protección a la luz de los derechos humanos especialmente en relación a las mujeres internadas o detenidas, así como la prohibición de la pena de muerte o de su ejecución en mujeres encintas.
38. En los CANI, la definición de población civil no es tan fácil y de ahí que la protección de DIH sea menos clara y detallada. Aun así se aplica el principio de humanidad sin discriminación alguna, tal y como se recoge en el artículo 3 común. El Art. 4 PAII se refiere expresamente a las mujeres frente a tratos humillantes o degradantes también en línea con el Art. 27 IVCG. Es aquí donde el DIDH puede desplegar mayormente su carácter complementario.
39. Las normas de DIH consideran la violencia sexual como un atentado contra la integridad física y moral de la persona. Se encuentra cubierta por las garantías mínimas de protección de la persona frente a los efectos de las hostilidades cuya violación constituye una infracción grave de los CG (art. 147 IVCG). Por otro lado, el Artículo 27.2 IVCG contiene la principal protección de la mujer frente a la violencia sexual. La lista que incluye no es cerrada y, de hecho, esta lista ha sido ampliada en las legislaciones nacionales y por otros instrumentos. En general, se considera que este entramado normativo protege adecuadamente a la mujer. El problema más bien se sitúa en la falta de cumplimiento de estas obligaciones y en la falta de mecanismos efectivos para depurar las responsabilidades en caso de violación.

¹⁶ Vid. Arts. 75.2 b), 76.2 y 77.1 del PAI. Sin embargo el honor se pone de relieve en otras culturas donde la violación conlleva un estigma o una expulsión del grupo.

¹⁷ Las diferencias de trato, siempre que estén justificadas y tengan consecuencias favorables, no se consideran trato discriminatorio.

V. CUESTIONES DESTACADAS

Niñas asociadas a las fuerzas o grupos armados

40. En el caso de la infancia, la situación extremadamente vulnerable de los niños y niñas justifica su protección especial bajo el DIH. Sus normas se dirigen a proteger y garantizar el respeto de sus necesidades especiales como el derecho a la educación, el derecho a la unidad familiar o el derecho a la identidad, entre otras. Se les protege también frente a los efectos directos de las hostilidades. El uso y reclutamiento de niños como soldados es la antítesis de lo que se pretende evitar mediante su protección. El número de niñas reclutadas varía mucho en función de la región y del contexto cultural y religioso, pero se calcula que constituyen entre el 40% y 50% de los niños soldados reclutados. Desempeñan funciones muy heterogéneas y variadas; muchas reciben adiestramiento militar y participan activamente en las hostilidades.
41. El problema de las niñas asociadas a las fuerzas o grupos armados se vincula a la protección de la infancia con dimensión de género, pero de una forma parcial. El reto hoy consiste en conocer y comprender mejor las vulnerabilidades y necesidades específicas que se plantean en el caso de las niñas: los motivos que les llevan a vincularse a estos grupos y la forma en la que lo hacen; también deben conocerse sus experiencias y las consecuencias de su liberación y reintegración a la vida civil, social y familiar. A pesar de que la protección jurídica y asistencial de la que son objeto, todos estos aspectos suelen quedar fuera de los procesos legislativos y de las agendas políticas internacionales¹⁸.
42. La [Resolución del CSNU 1261 \(1999\)](#) “insta a todas las partes en conflictos armados a adoptar medidas especiales para proteger a los niños, y en particular a las niñas, de la violación y otras formas de abuso sexual y de la violencia basada en el género en situaciones de conflicto armado y a tener presentes las necesidades especiales de las niñas durante esos conflictos y después de ellos, en particular en la prestación de asistencia humanitaria”¹⁹. También la [Resolución del CSNU 2331 \(2016\)](#), impulsada por España, introduce elementos relacionados con la violencia sexual y la trata de mujeres y niñas en zonas afectadas por conflictos armados y situaciones de post-conflicto.
43. La prohibición y criminalización de estas conductas en relación con menores de 15 años forman parte del DI consuetudinario²⁰. Dicha prohibición se articula en distintos instrumentos de DIH (art. 77.2 PAI y 4.3 c) PAII), de DIDH (Protocolo Facultativo a la Convención sobre los derechos del niño de 1989 relativo a la participación de niños en los conflictos armados del 2000) y el DPI (vid. párrafo 51)²¹. Estas conductas se encuentran protegidas de manera completa también en el Código Penal Español de 1995.

¹⁸ Ver, especialmente, los [“Compromisos de París para proteger a las niñas y niños reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados”](#) y los [“Principios y Directrices de París sobre los niños vinculados a fuerzas o grupos armados”](#) fueron adoptados en la conferencia internacional “Liberemos a los niños de la guerra” celebrada en París en febrero de 2007. En 1997 se habían adoptado también en esta materia los “Principios de Ciudad del Cabo”.

¹⁹ El reclutamiento o la utilización de niños como soldados y la violencia sexual se encuentran entre las seis violaciones graves contra los niños de las que se ocupa la [Oficina Especial del Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los niños en los conflictos armados](#).

²⁰ Ver reglas n. 135-138 del Estudio CICR sobre normas de derecho internacional consuetudinario.

²¹ A estas disposiciones se añaden las que contienen los Convenios de la OIT n. 138 y n 182 sobre el trabajo infantil y la Carta Africana sobre los derechos y el bienestar de los niños.

44. Uno de los principales escollos jurídicos consiste en la inexistencia de una definición normativa de “niño soldado” que sea homogénea, adecuada y útil, teniendo en cuenta los distintos roles que las niñas pueden asumir. Dependiendo del tipo de conflicto y de participación el límite de edad puede variar lo que crea una gran confusión con respecto a su estatuto jurídico²². Esta dicotomía en la práctica plantea problemas de aplicación de estándares de protección distintos a los niños que participan en un mismo conflicto²³.
45. La disociación entre la edad mínima para reclutamiento y participación en las hostilidades es precisamente una de las principales deficiencias del Protocolo Facultativo del 2000. Se admite la posibilidad de reclutamiento voluntario y participación indirecta entre los 16 y 18 años, si bien estableciendo algunas garantías. Sin embargo, esta excepción únicamente se aplica a las fuerzas armadas y no a los grupos armados no estatales. Esta asimetría en la definición de las obligaciones jurídicas contradice los principios humanitarios y el principio de no discriminación.
46. Por otra parte, no se aborda el tema de la responsabilidad penal internacional por los crímenes cometidos por los niños. Se debe desarrollar su estatuto jurídico e identificar las garantías que protegen a los niños capturados y privados de libertad y que hayan participado –directa o indirectamente– en las hostilidades²⁴. Adicionalmente, en muchos de estos instrumentos, y especialmente en el Protocolo Facultativo del 2000, falta una dimensión específica de género.
47. La jurisprudencia de los tribunales internacionales permite destacar una serie de elementos; el carácter absoluto del principio que criminaliza el reclutamiento o alistamiento –ya sea formal o informal– por debajo de 15 años, cuando no existe el consentimiento del menor. Este límite general se debe aplicar a los casos de asociación. Respecto a la participación activa, se confirma que es más amplia que la participación directa del DIH, englobando actividades que guardan relación con las hostilidades. El “test del riesgo” que consiste en valorar cuándo el menor puede convertirse en un “blanco potencial” para el enemigo, deberá valorarse en cada caso.
48. En general, se considera que la prohibición existente debería aplicarse a los menores de 18 años que hayan sido reclutados o utilizados por las fuerzas armadas o grupos armados para cualquier tipo de función, lo que incluye su reclutamiento o uso para fines sexuales, la esclavitud sexual u otras formas de atentados sexuales. Respecto al uso de niñas asociadas a grupos armados menores de 15 años que tienen asignados roles de explotación doméstica o sexual, su pertenencia formal o informal a tales grupos no condiciona la aplicación de las disposiciones de DIH relativas a los crímenes de guerra, si bien es importante para la definición de su estatuto jurídico. Existe el deber de no reconocer la situación creada mediante violaciones graves de ciertas normas de derecho internacional.
49. El caso *Lubanga* contribuyó a la toma de conciencia sobre la prevalencia de la violencia sexual contra estas niñas²⁵. Existe una diferencia entre alistamiento y reclutamiento y también debe tenerse en cuenta si el propósito es el adiestramiento o si abarca cualquier función. Estos crímenes existen con

²² España mostró su desacuerdo con la edad de 15 años y ha privilegiado la edad de 18 años.

²³ Por ejemplo, en el caso de la República del Congo, las fuerzas gubernamentales siguen reclutando y utilizando niños aunque niegan su presencia en las fuerzas armadas. Ver las observaciones generales del Comité de los derechos del niño del 2012 sobre este país.

²⁴ Vid. María Teresa Dutli, “Captured Child Combatants”, *International Review of the Red Cross*, n. 278, 1990. “

²⁵ ICC, [The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo](#), ICC-01/04-01/06

independencia de los roles asignados, y se atribuyen también a los roles periféricos. Cabe la posibilidad de que pueda existir ese crimen con independencia de que haya participación activa, y a este respecto se excluye expresamente las actividades que no tengan claramente relación con las hostilidades. Se precisa, no obstante, profundizar en la conceptualización de las actividades domésticas o rutinarias cuando quedan militarizadas u organizadas en apoyo a los grupos armados.

50. El marco conceptual de los procesos DDR (desarme y desmovilización y reintegración) que se viene aplicando tradicionalmente no es adecuado para el proceso de liberación y desvinculación de las niñas. El proceso liberación y reintegración (marco RR en sus siglas en inglés) debe desarrollarse para ofrecer a las niñas diversas opciones. La dimensión de género es importante pero sobre todo deben crearse marcos conceptuales y operacionales más adaptados a sus necesidades específicas.

Tipificación de la violencia sexual en el Estatuto de la CPI

51. Los crímenes relativos a la violencia sexual se tipifican en el apartado g) del Artículo 7 del Estatuto de la CPI, donde se incluyen los seis crímenes clásicos; el apartado k) introduce un tipo residual al referirse a “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”, donde se incluyen, por ejemplo, la desnudez pública forzosa, las mutilaciones forzosas o la circuncisión forzosa. Otros actos como el acoso sexual en algunos casos no alcanzan esta gravedad.
52. La definición de género contenida en el Artículo 7.3 del Estatuto del CPI aplicable a los crímenes de carácter sexual es desafortunada ya que se concreta en las características biológicas de la mujer y no incluye el papel de género construido socialmente. De hecho, ninguna legislación penal interna ha reproducido esta definición. Se espera en todo caso que la Corte haga una interpretación para incluir los ataques basados en la orientación sexual.
53. La codificación de estos crímenes es una de las grandes aportaciones del Estatuto de Roma²⁶, sin embargo hasta el año 2019 no se ha pronunciado una condena en el caso *Ntaganda* relativo a la República Democrática del Congo por crímenes de lesa humanidad, violación como crimen de guerra y por esclavitud sexual y embarazo forzado²⁷. El 4 de febrero del 2021 se produce también la sentencia en el caso *Ongwen*, relativo a Uganda²⁸. Aunque la condena aún está pendiente de confirmación, es la primera vez que se incluye el matrimonio forzado como crimen de lesa humanidad²⁹. Aunque la CPI lo califique como “acto inhumano” del apartado k), parece que el tipo de esclavitud sexual es más adecuado para sancionar este tipo de conductas, ya que responde mejor al principio de la taxatividad³⁰.

²⁶ Ver los artículos 8.2. b)xxii y 8.2.e) vi.

²⁷ ICC, [The Prosecutor v. Bosco Ntaganda](#), ICC-01/04-02/06. Previamente en el caso *Lubanga* el fiscal no acusó por esclavitud sexual y, por lo tanto, el acusado únicamente fue condenado por reclutamiento de niños soldados.

²⁸ ICC, [The Prosecutor v. Dominic Ongwen](#), ICC-02/04-01/15.

²⁹ También es la primera condena por embarazo forzado.

³⁰ La esclavitud sexual es un tipo mixto alternativo que se compone por dos elementos. En primer lugar ejercicio por el autor de los atributos de propiedad sobre las personas o les haya impuesto una privación de libertad, en segundo lugar, que esa persona realice actos de naturaleza sexual. El matrimonio forzado se tipifica dentro de este crimen tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia del CPI.

Implementación normativa interna

54. El Código Penal Español de 1995 incluye todos los tipos del Estatuto CPI relacionados con los delitos y crímenes de carácter sexual que puedan cometerse en conexión con un conflicto armado contra las mujeres y las niñas³¹. El artículo 611,9. 9º sanciona los atentados contra la libertad sexual de una persona protegida y se refiere a los seis delitos clásicos (actos de violación, esclavitud sexual, prostitución inducida o forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de agresión sexual) que de conformidad con el derecho internacional constituyen crímenes de guerra³². Si tales delitos fueran cometidos por militares se aplicarían las penas agravadas establecidas por el art. 9.3 del Código Penal Militar de 2015³³. Por otra parte, el artículo 612.3º CP incrimina toda violación de la protección de los niños establecida en los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos Adicionales y el Protocolo Adicional del 2000.
55. Por lo tanto, se puede decir que no existen problemas de tipificación más allá de los que puedan derivarse de la interpretación de estas conductas en el caso particular. En el ejercicio de la jurisdicción universal por los tribunales españoles pueden, no obstante, plantearse algunos problemas en conexión con la edad mínima para el reclutamiento o uso de niños soldados ya que mientras que nuestro ordenamiento eleva la prohibición a los 18 años, el Estatuto de Roma desciende en algunos casos ese límite a los 15 años.

Formación en igualdad de género a las fuerzas armadas

56. En el marco II Plan Nacional de Acción, el Ministerio de Defensa a través del Centro de formación desarrolla diversas actividades para la formación en temas de igualdad de género. En el marco de todas estas actividades, más que enseñar conocimientos, lo que se busca es cambiar mentalidades para alcanzar una plena igualdad de género. Desde el año 2011 se realizan e imparten de manera conjunta con los Países Bajos cuatro cursos (dos en Europa y dos en África) sobre el enfoque integral del género en las operaciones. Hasta el día de hoy se han formado cerca de 1500 personas (militares, civiles, policías y diplomáticos) procedentes de unos 65 países diferentes.
57. Por otra parte, el Ministerio de Defensa lidera el entrenamiento y formación en género para las misiones y operaciones militares dependientes de la Política común de Seguridad y Defensa de la UE. Se dan charlas de concienciación en materia de género tanto en los cursos de formación como de perfeccionamiento y también a todos los contingentes que van a ser desplegados en el exterior. El programa incluye la trata de personas con el objeto de explotación sexual, así como información sobre delitos sexuales y explotación, y acoso sexual. Además, se potencia la formación de mujeres para que puedan ejercer como

³¹ De conformidad con nuestro CP, tales actos pueden ser tipificados como actos de genocidio (art. 607.1. 2º CP)³¹, crímenes de lesa humanidad (art. 607 bis.2.2º CP)³¹ o crímenes de guerra (art. 611.9 CP)

³² Tipifica como delito contra las personas protegidas en caso de conflicto armado los atentados “contra la libertad sexual de una persona protegida cometiendo actos de violación, esclavitud sexual, prostitución inducida o forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de agresión sexual” siempre que se cometan “con ocasión de un conflicto armado”, castigándolos con pena de prisión de 10 a 15 años, sin perjuicio de la pena que corresponda por los resultados producidos.

³³ También la Ley Orgánica 8/2014 de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (Arts. 7.23 y 8.10), tipifica como falta disciplinaria (grave o muy grave) incumplir grave o reiteradamente las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe o la inobservancia por imprudencia grave de los deberes establecidos por el derecho internacional aplicable en los conflictos armados. Se trata de normas que se aplican residualmente, a actos que no sean constitutivos de delito.

asesores de género. Sobre el terreno, algunas patrullas se realizan exclusivamente con personal femenino, o bien mixtas, para interactuar mejor con las mujeres.

Agenda “Mujeres, paz y seguridad”

58. La Agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” (MPS) es un instrumento de gran utilidad para el tratamiento del tema de la violencia sexual. Estamos ante una agenda transversal y transformadora que incluye entre sus objetivos el impacto de los conflictos en mujeres y niñas y su participación en temas de paz y seguridad³⁴. Aunque esta iniciativa se encuentre directamente vinculada con la acción y el impulso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), tiene una importante dimensión de derechos humanos³⁵. Hay que reconocer que gracias a esta agenda se ha avanzado mucho; sin embargo, subsisten numerosos retos para alcanzar su plena realización.
59. La Agenda MPS se estableció a través de la [Resolución 1325 \(2000\)](#) CSNU y se articula sobre dos pilares fundamentales: 1) participación de las mujeres en la toma de decisiones de los procesos de paz; 2) protección de las mujeres y las niñas, incluida la prevención y la lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados. Se complementa con la Agenda 2030 donde el ODS 5 incluye una meta concreta para la eliminación de la discriminación y desigualdad de género que se considera como una cuestión que atenta a la paz y a la seguridad internacionales. El tratamiento de estos temas se vincula también a la agenda de derechos humanos.
60. La [Resolución 2242 \(2015\)](#), adoptada bajo la presidencia española del CSNU, marca un antes y un después en esta agenda al poner el foco en el recurso a la violencia sexual por parte de los actores no estatales, especialmente grupos terroristas³⁶. Estos grupos utilizan e integran la violencia sexual en su propia ideología que se basa en la limitación o supresión de los derechos de las mujeres, especialmente los sexuales y reproductivos. A través de justificaciones de carácter religioso se institucionaliza la esclavitud sexual y la explotación de la mujer para sus propios fines.
61. Esta resolución incide especialmente en el ámbito de la participación de las mujeres en todas las fases de solución del conflicto, que es fundamental para alcanzar acuerdos duraderos. Se insiste en la inclusión de disposiciones sobre igualdad de género en los acuerdos de paz, especialmente las que se refieren a la justicia por crímenes de violencia sexual durante el conflicto armado³⁷. Este

³⁴ La idea de este trinomio se retrotrae a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y, más concretamente, al objetivo 6 del Plan de Acción; también los Objetivos de Desarrollo del Milenio introducen una perspectiva de género de carácter transversal, estableciendo objetivos y metas cuantificables que obligan a los Estados a dar información sobre el avance concreto en temas de paridad.

³⁵ De hecho, España ha promovido en el seno del Consejo de Derechos Humanos una Resolución sobre la Agenda Mujeres Paz y Seguridad y apoya que este órgano también se involucre en este marco.

³⁶ Si bien esta resolución trataba de ofrecer una respuesta a la situación de las mujeres yazidíes, con el tiempo, se ha demostrado la importancia de conectar la violencia sexual con la cuestión de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo en otros casos (Boko Haram, Ejército de Resistencia del Señor o Al Shabaab).

³⁷ Se destacó que cuando las mujeres participan en la negociación de estos acuerdos favorece no sólo la incorporación de estas cláusulas contra la discriminación, sino que además también se observa una mejora en cuanto a la implementación de los acuerdos.

tema se incluye en los objetivos de la política exterior española así como la lucha contra la impunidad frente a la violencia sexual³⁸.

62. En el ámbito del CSNU se ha creado un grupo informal de expertos en el seno del cual se estimula un diálogo con las misiones en el terreno. Estas reuniones han puesto de manifiesto la necesidad de afianzar los mecanismos contra la violencia sexual y la lucha contra la impunidad. Existe también una “Red de Puntos Focales” para intercambiar prácticas y puesta en común de los retos a los que se enfrentan los Estados en esta materia. España también contribuye a la financiación de la Agenda PMS y apoya o está involucrada en otras iniciativas que también inciden en ese tema tales como las resoluciones relativas a la trata de personas en situaciones de conflicto.
63. El [Plan de Acción de Género de la UE](#) (2021-2025) rige todas las políticas de la UE en el ámbito exterior. Sin duda la referencia a la Agenda MPS como elemento central del plan permitirá reforzar la acción contra la violencia sexual desde este ámbito³⁹. El [Plan de Acción de la UE sobre derechos humanos y democracia](#) (2020-2024) incluye una mención a las sanciones cuando sean relevantes para la lucha contra la violencia sexual relacionada con los conflictos y que conecta con el mecanismo que se ha establecido en el marco de la UE. Aunque aún no establezca un listado exhaustivo, España apoya que éste abarque la violencia sexual.
64. Sigue existiendo una gran distancia entre los compromisos asumidos y la realidad. Precisamente, esta materia se encuentra amenazada por el retroceso generalizado que se observa en materia de derechos humanos. España está por ello haciendo todo lo posible por que no se retroceda en lo que ya se ha conseguido. En el contexto de la pandemia se ha demostrado que los países que tienen planes de acción nacionales y que incluyen la declaración de los servicios de violencia como servicios esenciales, han tenido mayor facilidad para prestar atención a las víctimas de violencia sexual en estas situaciones. Es por tanto necesario seguir avanzando en estos compromisos.
65. La participación de la sociedad civil en la promoción de la MPS es un aspecto clave; las organizaciones de mujeres, especialmente las que trabajan sobre el terreno, fueron las principales promotoras de esta agenda. Se considera, por tanto, fundamental que estén presentes en todas las deliberaciones y decisiones, y se les dé un espacio en la definición de las políticas que puedan adoptarse tanto a nivel regional como internacional.

II Plan Nacional de Acción Mujeres Paz y Seguridad (2017-2023)

66. El [II Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad](#) (2017-2023) (IIPNA), aporta coherencia a las diversas políticas tanto en el ámbito interno como en el exterior, y pretende que la política exterior de nuestro país sea efectiva y transformadora además de coherente. El mismo hace hincapié en la lucha contra la violencia sexual con enfoque de derechos humanos, e integra la reparación y la recuperación de las víctimas de los conflictos.

³⁸ Aunque el II PNA MPS hace referencia entre sus objetivos a esta cuestión, ninguna de las acciones establecidas en el Plan se refiere de manera concreta a la prevención de la violencia sexual, ni tampoco al objetivo específico marcado, i.e. “el fomento de cambios legislativos en favor de la igualdad de género”, ni sobre la “lucha contra la impunidad”. Se considera por ello, que ni las acciones concretas ni los indicadores son idóneos para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan.

³⁹ España lidera el grupo de participación de mujeres en misiones civiles, un aspecto fundamental en la lucha contra la violencia sexual.

67. El informe de seguimiento del IIPNA se está preparando y se presentará próximamente en el Parlamento. Se han consultado, en primer lugar, a los ministerios que estuvieron implicados en su elaboración para analizar el grado de cumplimiento de los objetivos. Está previsto que se consulte posteriormente a la sociedad civil que ya ha sido consultada de manera preliminar. Tras estas consultas, se prevé revisar el Plan para así adaptar sus objetivos (e indicadores) a los nuevos retos y desarrollos. Se incluirán nuevos temas (i.e. la el tema del clima) y se desarrollarán otros como, por ejemplo, la participación. También se hará una revisión de las zonas geográficas prioritarias que se ha extendido a la región del Sahel.
68. El IIPNA supone un gran avance con respecto al anterior, especialmente porque incluye objetivos claros e indicadores de seguimiento. Sin embargo, la mayoría de los indicadores tienen carácter cuantitativo (número de intervenciones, proyectos, conferencias, publicaciones, campañas, etc.) y por lo tanto no permiten hacer una valoración objetiva y completa de los resultados obtenidos y del impacto real de las políticas desplegadas, en términos de calidad. Además, se eliminarán algunos de los indicadores que ya no resultan útiles, mientras que otros se adaptarán. El Plan revisado incluirá algunos de los indicadores que marca el plan de acción de la UE en materia de género.
69. Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del IIPNA, el Ministerio de Defensa participa en diversos foros internacionales donde se tratan cuestiones de género. En el ámbito de la OTAN se destacó que España estaba representada en el Comité de perspectiva de género y que también está contribuyendo activamente en la elaboración de la política de esta organización sobre violencia sexual en conflicto⁴⁰.

Abusos sexuales en el marco de las operaciones de paz

70. La explotación y los abusos sexuales y la violencia sexual relacionada con los conflictos son actualmente uno de los principales retos de estas misiones. Respecto a los abusos por parte del personal de los propios contingentes se aplica de forma estricta la política de “tolerancia cero”. La persona acusada es inmediatamente repatriada y se abre un procedimiento de investigación con vistas a una posible sanción⁴¹. España lleva más de 30 años desplegando contingentes en el exterior y no se ha dado ningún caso de denuncia contra su personal por abuso o explotación sexual.
71. En este sentido, la [Resolución 2272 \(2016\)](#) del CSNU responde a las persistentes y graves denuncias de actos de explotación y abusos sexuales cometidos por el personal de mantenimiento de la paz de la ONU. Entre las medidas que propone, se incluye la repatriación las unidades cuando existan pruebas contundentes de que hayan cometido actos de explotación o abusos sexuales de manera generalizada o sistémica. Los Estados Miembros también han de adoptar medidas concretas encaminadas a prevenir y combatir la impunidad por dichos actos y a investigar en la forma más expedita posible las denuncias relativas a actos cometidos por su personal⁴².

⁴⁰ Consultar a este respecto: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_176569.htm

⁴¹ https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/spain-fact-sheet_20181022.pdf; <https://peacekeeping.un.org/es/standards-of-conduct>;

⁴² Entre estas medidas de aplicación interna destacan el Protocolo de actuación frente al acoso sexual en las fuerzas armadas, aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de noviembre de 2015, la [Orden DEF/482/2016](#), de

Participación de mujeres

72. La participación de las mujeres sigue siendo una cuestión pendiente. En el ámbito de la política exterior subsisten algunos desequilibrios y por eso es positivo que la nueva guía feminista se comprometa a llegar a un 25% de representación de mujeres. Por otra parte, hay un 13% de las mujeres en las fuerzas armadas, y se promueve su formación como asesores de género⁴³. Resulta importante, en este sentido, la labor del [Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas](#), establecido en el 2019 con la función principal de “analizar, debatir y, en su caso, realizar propuestas para mejorar la incidencia que las actividades relacionadas con el desarrollo de la carrera militar tienen sobre la igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres, así como sobre la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”. España también ha impulsado medidas de protección frente al acoso sexual en las fuerzas armadas⁴⁴.
73. Como Estado firmante de la “[Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas](#)” (2018), España ha reiterado su compromiso de garantizar “una plena participación significativa y en pie de igualdad de las mujeres en todas las etapas de análisis, planificación, ejecución y presentación de informes”, así como “de aumentar el número de mujeres uniformadas y civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz a todos los niveles y en los puestos clave”⁴⁵. En la Misión de Naciones Unidas en Colombia (MNUC) se alcanzó el nivel más alto de representación de mujeres (25%) en el contingente español⁴⁶. En el caso de las misiones civiles es cierto existen pocas mujeres pero aun así España lidera el grupo de participación. Esta falta de mujeres en el “pool” se debe a los obstáculos que aún subsisten y que limitan el número de candidaturas femeninas; por eso este tema se está tratando de una manera muy pragmática para identificar las barreras existentes.

Consecuencias psicológicas de la violencia sexual en las mujeres migradas

74. Las mujeres huyen de sus países de origen esencialmente debido a la falta de mecanismos para denunciar o porque no reciben la protección adecuada. En muchos casos van acompañadas de sus hijos. Durante el tránsito las mujeres se encuentran más expuestas a situaciones de violencia sexual así como a situaciones de extorsión. En estos casos, se debe incorporar una perspectiva de género que además sea transcultural ya que en no pocas ocasiones este tema se enfoca con un cierto reduccionismo, como un enfrentamiento entre distintas culturas. Hemos de tener en cuenta que tanto las conductas como la percepción

30 de marzo, por la que se regulan las Unidades de Protección frente al Acoso y la [Instrucción 66/2019](#), de 10 de diciembre, del Subsecretario de Defensa por la que se impulsan medidas en relación con el protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en las Fuerzas Armadas.

⁴³ Las estadísticas actualizadas se encuentran en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/Informe-2020-evolucion-mujer-hombre-FAS.pdf>

⁴⁴ Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero, por la que se regula la estructura y funcionamiento del Observatorio Militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas (BOE de 9 de febrero de 2019).

⁴⁵ <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpko-dfs-declaration-shared-commitments-unpeacekeeping-1812605s.pdf>

⁴⁶ España envió un Contingente de 18 representantes, para cuya selección se recomendó “el alistamiento de personal femenino”. Dado que las FARC tienen muchas mujeres encuadradas en sus filas y se consideró que este era un requerimiento importante A. Rubiella Romañach, “Participación española en la Misión de Naciones Unidas en Colombia”, Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos 19/2018, 23 de febrero de 2018.

de la propia violencia (y los discursos legitimadores) difieren de unas culturas a otras.

75. Entre los indicadores de violencia de género de mujeres se encuentran, por ejemplo, la baja autoestima, alteraciones en el ámbito de la sexualidad, la promiscuidad sexual, síntomas de depresión o ansiedad. Estas mujeres tienen mayor dificultad para contar o para recordar los motivos por los que han salido de sus países de origen lo cual dificulta el proceso de solicitud de protección internacional. Las causas relacionadas con la violencia sexual que habilitan a presentar dicha solicitud son: la violencia física y/o sexual, la discriminación grave, la trata de seres humanos; imposición de normas sociales o religiosas, la orientación sexual e identidad de género, la mutilación genital femenina, los crímenes de honor y el matrimonio forzado.

VI. RECOMENDACIONES

A. Acción exterior

I. Concreción de la posición española con respecto al tema de la violencia sexual contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto y postconflicto

1. Definir una estrategia que incluya, objetivos generales, acciones e indicadores en materia de violencia sexual y que pueda integrarse de manera transversal en los diversos planes de acción relativos a la mujer.
2. Identificar y promover acciones y medidas concretas, dirigidas a conocer y comprender mejor las vulnerabilidades específicas de protección y de asistencia de las mujeres y las niñas frente a la violencia sexual en los conflictos armados o situaciones de postconflicto en general así como en contextos concretos.
3. Desarrollar y formular, en colaboración con la academia y la sociedad civil, propuestas de acciones y políticas concretas que pueden posteriormente integrarse en la postura que mantiene España en los diversos foros de discusión, particularmente sobre:
 - La protección jurídica de las niñas en los conflictos armados;
 - El acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual en conflicto armado y situaciones de postconflicto;
 - Mecanismos complementarios a la vía judicial que puedan contribuir a la protección de la mujer frente a la violencia sexual en situaciones de emergencia;
 - Asistencia de emergencia a mujeres y niñas para atender las necesidades médicas de las víctimas de violencia sexual;
4. Identificar países concretos donde se pueda desplegar de manera concreta una política de cooperación dirigida a mejorar la situación de las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual; o bien acciones dirigidas fomentar cambios legislativos, introduciendo en los acuerdos de cooperación al desarrollo un elemento de lucha contra impunidad en casos de violencia sexual.
5. Apoyar discusiones dirigidas a identificar medidas para la prevención y la mitigación de la violencia sexual en conflictos armados:
 - Apoyar acciones concretas y proyectos que se dirijan a la prevención y mitigación de la violencia sexual sobre el terreno;

- Buscar nuevos medios para concienciar sobre los problemas de la violencia sexual y de género en los conflictos armados;
- Favorecer y apoyar la investigación dirigida a la conceptualización y el desarrollo de nuevos sistemas y mecanismos necesarios para prevenir y mitigar esta violencia.

II. Fomento de la colaboración y la coordinación de la sociedad civil y de la academia en el diseño de la política exterior española relativa a la agenda MPS

6. Institucionalizar las consultas y la participación de expertos procedentes del mundo académico y de las organizaciones sociedad civil, particularmente las que tengan presencia en el terreno, en el proceso de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de las estrategias y planes de acción relacionados con la Agenda MPS;
7. Fomentar la cooperación y la participación incluyente de las diversas organizaciones mediante la promoción de la constitución de plataformas que faciliten la interlocución con las administraciones públicas, así como la canalización de propuestas con vistas a su incorporación en los diversos planes de acción;
8. Organizar seminarios y consultas periódicas con la sociedad civil para identificar nuevas necesidades, temáticas y áreas prioritarias de actuación relacionadas con la situación de las mujeres y las niñas en conflictos armados, incluyendo la violencia sexual, y que puedan servir para el desarrollo de propuestas o iniciativas por parte de nuestro país en el ámbito internacional.
9. Financiar proyectos de investigación y de cooperación dirigidos a proteger a las mujeres y las niñas frente a la violencia sexual y a hacer frente a sus necesidades asistenciales en los conflictos armados y situaciones de postconflicto.

III. Concreción de la posición española con respecto a la protección de las niñas frente a la violencia sexual y la situación de las niñas asociadas

10. Apoyar acciones que se dirijan a construir una protección jurídica más coherente e integral, basada en el interés superior del niño y la protección especial de la infancia y de la mujer en los conflictos armados;
11. Identificar medidas concretas que puedan contribuir efectivamente a los procesos de reparación y recuperación de las niñas asociadas a las fuerzas o grupos armados;
12. Apoyar la prohibición del alistamiento y uso de niñas mayores de 15 y menores de 18 años en todos los conflictos armados independientemente del tipo de participación, así como la necesidad unificar la protección jurídica y penal aplicable a los menores de 18 años; presentar la legislación española como un ejemplo de buena práctica en este aspecto.
13. Fomentar el debate sobre la responsabilidad penal internacional por los crímenes cometidos por niños con el objetivo de que se aclaren los principios, normas y garantías aplicables;
14. Abogar por que se desarrolle el estatuto jurídico y las garantías que protegen a los niños capturados y privados de libertad y que hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades;
15. Apoyar en el marco de la reforma y flexibilización de los procesos de DDR el desarrollo de marcos conceptuales y operacionales que atiendan a las necesidades específicas de las niñas asociadas, ofreciéndoles diversas opciones;

IV. Promoción y apoyo de la integración de aspectos de interculturalidad en el tratamiento del tema de la violencia sexual en conflictos armados

16. Identificar acciones que se dirijan a analizar los aspectos culturales y de contexto social que se encuentren en los países prioritarios para el IIPNA MPS y que puedan determinar una mayor incidencia de la violencia de carácter sexual contra mujeres y niñas;
17. Explorar posibles sinergias entre la Agenda MPS y la iniciativa para la “Alianza de Civilizaciones” liderada por España, especialmente a través del objetivo de “desarrollar acciones concretas destinadas a la prevención de los conflictos y a la construcción de la paz”.

B. Medidas internas

V. Revisión y actualización del IIPNA MPS

18. Revisar de manera profunda el IIPNA MPS para actualizar sus objetivos, acciones e indicadores, garantizando su coherencia y adecuación a las necesidades identificadas. Sistematizar su contenido, adoptando una estructura que facilite su lectura, comprensión y aplicación.
19. Dar mayor visibilidad y preeminencia a la cuestión de la violencia sexual y vincularla a la violencia de género, identificando acciones que se dirijan de manera específica a mejorar la protección y asistencia de mujeres y niñas frente a ella;
20. Velar por la coherencia del IIPNA con otros planes sectoriales que también incluyen la violencia sexual entre sus objetivos y explorar las posibles sinergias que pueden establecerse, así como la complementariedad en las acciones propuestas;
21. Mejorar la herramienta de seguimiento del IIPAN y elaborar, en colaboración con la sociedad civil y la academia, un nuevo marco de indicadores específico y adecuado, distinguiendo entre indicadores estructurales, de proceso y de resultado de conformidad con el documento “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación”, desarrollado por la OACNUDH en el 2012.
22. Desarrollar indicadores que sean adecuados para hacer un seguimiento del avance efectivo hacia la consecución de los objetivos relativos a la prevención, mitigación y lucha contra la impunidad en materia de violencia sexual; integrando en mayor medida indicadores cualitativos que permitan medir el avance real y efectivo en esta materia.

VI. Niños y niñas víctimas de violencia sexual solicitantes de asilo

23. Revisar la política y legislación en materia de asilo aplicable a los niños y niñas víctimas de violencia sexual en el marco de conflictos armados para garantizar que cumple con los principios y normas de derecho internacional relativos a las personas que solicitan protección internacional y que tienen adecuadamente en cuenta el principio del interés superior del niño;
24. Evaluar en colaboración con las organizaciones especializadas tales como ACNUR, CEAR y CRE, las posibilidades de reforzar la protección y las medidas aplicables a las niñas solicitantes que han sido víctimas de violencia sexual en materia de rehabilitación y reintegración;

VII. Medidas nacionales para hacer efectiva la política de “tolerancia cero”

25. Hacer un inventario de las medidas nacionales que sirven para implementar de manera concreta la política de “tolerancia cero” de la ONU frente a los abusos de carácter sexual cometidos en el marco de las OMP de la ONU o gestiones de crisis de la UE. Analizar y elaborar un documento donde se identifiquen y analicen: a) las disposiciones de carácter penal, procesal y disciplinario, especialmente en el ámbito militar, que integran el marco jurídico de referencia; b) las medidas concretas que pueden adoptarse de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico ante presuntas violaciones; c) las lagunas que puedan existir;
26. Emplear dicho documento para actualizar la página web del Ministerio de Defensa y la información que se aporta a la ONU y otras organizaciones internacionales sobre las medidas nacionales adoptadas para hacer efectiva dicha política;
27. Introducir como parte del material de formación y capacitación ofrecidos por el Ministerio de Defensa el Manual de entrenamiento comentado, publicado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo en el 2019: “Incorporación de las Perspectivas de Género en las Operaciones Internacionales”;

VIII. Formación y capacitación

28. Priorizar y fomentar los proyectos de cooperación al desarrollo dirigidos a la formación de las mujeres y niñas sobre: 1) los derechos que les corresponden; 2) las medidas jurídicas y judiciales de denuncia y protección de las que disponen; 3) el acceso a medidas asistenciales, especialmente en relación con su salud sexual;
29. Incluir y explicar de manera detallada el tema de la violencia sexual en el temario programas de formación y capacitación ofrecidos por el Ministerio de Defensa, abordando de manera expresa la protección especial de las niñas y mujeres (la información recopilada conforme a la recomendación n. 25 puede ser de gran utilidad a este respecto);
30. Dar difusión al “Protocolo internacional sobre la documentación y la investigación de la violencia sexual en caso de conflicto armado” entre los organismos públicos interesados y las organizaciones de la sociedad civil y velar por que el mismo se incluya entre el material utilizado en los cursos que ofrece el Ministerio de Defensa;
31. Apoyar cursos de formación y capacitación del personal judicial y del personal humanitario y militar sobre crímenes de guerra y de lesa humanidad de carácter sexual en los contextos de conflicto armado, su investigación y documentación;
32. Apoyar cursos de formación y capacitación del personal humanitario y técnicos de ayuda y respuesta en emergencias en materia de violencia sexual;

IX. Comunicación

33. Dar mayor visibilidad al tema de la violencia sexual contra niñas y mujeres en los conflictos armados en la página web del Ministerio de Defensa, aportando información sobre las medidas legislativas y las políticas desarrolladas por España sobre esta cuestión.

VII. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- La violación como una vulneración grave, sistemática y generalizada de los derechos humanos, un delito y una manifestación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, y su prevención; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencia; [A/HRC/47/26](#) (2021)
- Los derechos en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres y las niñas en situaciones de crisis, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas; [A/HRC/47/38](#) (2021)
- [Mujeres, paz y seguridad: 20 años de la 1325](#), Instituto El Cano, 2020.
- Javier María Ruiz Arévalo, [La perspectiva de género en la gestión de crisis. Asesoría de género en operaciones](#), Universidad de Granada, Mando de adiestramiento y doctrina, 2020.
- Informe del Secretario General. Violencia sexual relacionada con los conflictos [S/2019/280](#) (2019)
- VV.AA: [Mujeres Paz y Seguridad: Por una Agenda Eficaz y Sostenida](#), Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019.
- Informe del Secretario General, “Los niños y los conflictos armados” [UN Doc. A/73/907–S/2019/509](#) (2019)
- [Incorporación de las Perspectivas de Género en las Operaciones Internacionales](#). Manual de entrenamiento comentado, Instituto Internacional de Derecho Humanitario (2019)
- Informe del Secretario General, Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, [A/73/744](#) (2019)
- Informe del SG sobre mujeres paz y seguridad, [S/2019/800](#) (2019)
- C. Jiménez, “[La influencia del Programa «La mujer, la paz y la seguridad» en la agenda de Seguridad y Defensa de la Unión Europea](#)”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Octubre 2017.
- [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](#) (2017)
- Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (ST/SGB/2003/13).
- CEDAW, Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, [CEDAW/C/GC/30](#), 1 Noviembre 2013.
- [Protocolo internacional de documentación e investigación de violencia sexual en situaciones de conflicto armado](#) (2014)
- Indicadores en la vigilancia de la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad; UN Doc. [S/2010/173](#) (2010)
- Consejo de la Unión Europea, [Indicadores del planteamiento global para la aplicación por la Unión Europea de las Resoluciones 1325 y 1820 del CSNU sobre la mujer, paz y seguridad](#) (2010)
- CEPAL, [Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 \(2000\) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad](#) (2016)
- OACNUDH, “[Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#)” (2012)