



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
24 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Asamblea General
Quincuagésimo quinto período de sesiones
Tema 33 del programa
Prevención de los conflictos armados

Consejo de Seguridad
Quincuagésimo quinto año

Informe del Secretario General sobre la aplicación de las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009) del Consejo de Seguridad

I. Introducción

1. El presente informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo pidió que se presentara un informe sobre la aplicación de sus resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009). El informe proporciona un marco analítico de la violencia sexual relacionada con los conflictos para definir esa práctica; información actualizada sobre situaciones que figuran en el programa del Consejo, incluso, cuando está disponible, información acerca de las partes sobre las cuales pesan sospechas de haber sido responsables de un cuadro persistente de actos de violencia sexual¹; los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para dar aplicación a las resoluciones, incluidas medidas para mejorar la reunión de información; y recomendaciones para una respuesta más eficaz. La necesidad de reforzar sistemas y criterios se ve claramente si se considera la incapacidad colectiva de la comunidad internacional y de las autoridades nacionales para impedir atrocidades como las violaciones masivas cometidas en la región oriental de la República Democrática del Congo entre fines de julio y agosto, que suscitaron una indignación pública sin precedentes.

2. Amplias consultas y las contribuciones de los interesados tanto en la Sede como en los países, incluidos los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y los expertos han permitido preparar el presente informe². Mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos solicitó

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 8 de diciembre de 2010.

¹ La definición de “cuadro persistente” adquiere sentido en función de los criterios para la inclusión en las listas establecidas en el contexto del programa sobre los niños en los conflictos armados, que se presentó en mi informe al respecto (S/2010/181, párrs. 167 a 180).

² A menos que se indique otra cosa, la información que se cita aquí se ha tomado de informes de las Naciones Unidas.



aportaciones mediante la red de 13 entidades, la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos (Campaña de las Naciones Unidas), a nivel de la Sede. En los países, funcionarios de categoría superior nombrados coordinadores de las misiones proporcionaron aportaciones coordinadas de los componentes pertinentes de las misiones políticas y de las misiones de mantenimiento de la paz, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los asociados en la ejecución.

3. Aunque el ámbito del presente informe se limita a las situaciones de que se ocupa el Consejo, hay que señalar que las violencias sexuales ocurren en otras situaciones de conflicto. Aunque la información presentada es posterior a la resolución 1820 (2008), se considera teniendo en cuenta el hecho de que la violencia sexual no es exclusiva de ninguna época, cultura o continente sino que atraviesa toda la historia y toda la geografía.

4. En derecho internacional, la violencia sexual no es sinónimo de violación. Los estatutos y la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda, el Tribunal Especial para Sierra Leona y los Elementos del crimen de la Corte Penal Internacional definen la violencia sexual para abarcar también: la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, que, según las circunstancias, pueden incluir situaciones de atentado al pudor, trata de personas, reconocimientos médicos inapropiados y registros sin ropa³. La desagregación de los delitos de violencia sexual en las categorías que se han citado permite enfocar mejor la prevención. La esclavitud sexual o la prostitución forzada, por ejemplo, pueden diferir en su lógica de la ejecución de una política específica de embarazos forzados durante una campaña de “limpieza étnica” cuyo objeto es alcanzar un fin militar o político, o de las violaciones concurrentes con el saqueo para aterrorizar a la población o como resultado de unas estructuras de mando y de control excesivamente laxistas. Según las circunstancias del delito, la violencia sexual puede constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad, un acto de tortura o un acto constitutivo de genocidio⁴. Además de la responsabilidad penal individual, los crímenes de ese calibre pueden entrañar la responsabilidad del mando. De aquí que los superiores en la cadena de mando tengan la obligación legal de tomar medidas para detener, impedir y castigar las infracciones⁵. Por añadidura, cualquier decreto de amnistía a que se llegue al final de un conflicto debe excluir, de conformidad con la política de las Naciones Unidas, los crímenes internacionales y las violaciones graves de los derechos humanos. Con esto se contribuye a asegurar que las partes que cometan y permitan la comisión de actos de violencia sexual no podrán eludir sus responsabilidades y a evitar que tales conductas queden impunes⁶.

³ Las seis tipologías de la violencia sexual se definen en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, núm. 38544).

⁴ Véase las resoluciones del Consejo de Seguridad 1820 (2008) y 1888 (2009) y S/2009/362; sobre la tortura véase la resolución 63/155 de la Asamblea General y A/HRC/7/3.

⁵ Véase artículo 28, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; 1820 (2008), párr. 3.

⁶ Véase la resolución 1820 (2008), párr. 4; véase también Nepal Bill on the Truth and Reconciliation Commission (febrero de 2010), que estipula que no puede haber amnistía en casos de violencia sexual.

II. Violencias sexuales relacionadas con los conflictos en países de que se ocupa el Consejo de Seguridad

5. Esta sección examina la dinámica y las consecuencias de la violencias sexuales relacionadas con los conflictos como una amenaza para la seguridad y un obstáculo para la consolidación de la paz en situaciones de que se ocupa el Consejo. La expresión “violencia sexual relacionada con los conflictos” se utiliza para referirse a la violencia sexual que ocurre durante un conflicto, o en una situación posterior a un conflicto, que guarda una relación causal directa o indirecta con el propio conflicto. Esa relación puede demostrarse por hecho de que el autor sea parte beligerante; la proliferación y utilización de armas pequeñas y ligeras; el colapso del orden público; la militarización de sitios de actividad diaria como el acopio de combustibles y agua; las consecuencias transfronterizas como el desplazamiento y el tráfico de personas o el trastorno de la economía; la diseminación (a veces deliberada) del VIH; y la violencia dirigida contra minorías étnicas, religiosas u otras minorías o poblaciones en territorios disputados con objeto de obtener ventajas económicas, militares o políticas, incluso en violación de un acuerdo de cesación del fuego. En el párrafo 1 de la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad se subraya que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo califica la “táctica de guerra” con la palabra “incluso”, lo que quiere decir que es un caso que hay que considerar junto con la violencia sexual contra los civiles en los conflictos armados, en los campamentos de refugiados y desplazados internos y en torno a esos campamentos, y en todos los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. En esas circunstancias, la violencia sexual debería ser una consideración prioritaria para quienes se ocupan del establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, además de los agentes humanitarios.

6. La comunidad internacional, que tradicionalmente consideraba la violencia sexual como una cuestión de salud reproductiva o de desarrollo, ha empezado a asumir que el concepto de violencia sexual relacionada con los conflictos también abarca los factores estructurales de esa violencia relativos a la seguridad. Cuando la cuestión se considera desde la perspectiva de la seguridad y la protección de los civiles, se insiste en la prevención y en las respuestas en tiempo real y no sólo en las medidas correctivas. Para esto es preciso evaluar no sólo el número de víctimas que se anuncian a los proveedores de servicios sino la totalidad de la cadena de acontecimientos que llevaron a esa situación. En consecuencia, el establecimiento de un sistema para llevar una lista de los presuntos autores, instaurar un diálogo de protección y supervisar las medidas correctivas sigue siendo una prioridad crítica.

7. Aunque la resolución 1820 (2008) ha ampliado el número de quienes pueden realizar esfuerzos contra la violencia sexual, todavía queda la cuestión del grado en que esos esfuerzos corresponden al propósito fundamental de las instituciones de seguridad. El mito de que la violación es un subproducto inevitable de la guerra es persistente y acarrea peligrosamente su propio cumplimiento. Esos mitos obstaculizan la vigilancia, los informes y la respuesta operacional. En algunos círculos militares persiste la creencia igualmente arraigada de que las balas, las bombas y las armas blancas son la “guerra”, mientras que la violación es una

infracción disciplinaria aleatoria o un aspecto “privado” de las relaciones de género con una base cultural. Aunque el género está en la base de muchos actos de violación (atentados al “honor” de la mujer y a la capacidad del hombre para “protegerla”), el género es una explicación crítica pero insuficiente. En tiempos de guerra la violencia sexual acompaña por lo general a otros crímenes que incluyen matanzas indiscriminadas, torturas, desplazamientos forzosos y saqueos. Con todo, los informes sobre el terreno tienden a clasificar la violencia sexual relacionada con los conflictos en la rúbrica más general de violencia por razón de género o “prácticas tradicionales perjudiciales”, como la mutilación genital femenina o el matrimonio de niños, en vez de utilizar la definición de violencia sexual que figura en el derecho internacional. Como se ha señalado en algunas de las contribuciones al presente informe, este fenómeno tiene que abordarse de manera más específica. Como cualquier otra violencia relacionada con un conflicto, la violencia sexual también puede estar motivada por factores étnicos y religiosos o factores económicos básicos; de aquí que no sea una simple extensión de la violencia por razones de género, que existe en todas las sociedades. Cuando la violencia sexual es un crimen de guerra debería tratarse sobre la misma base que otros crímenes de guerra, con intervención de todas las entidades de seguridad, políticas y humanitarias.

8. En los conflictos contemporáneos, que se caracterizan por un contacto mayor entre civiles y combatientes, la violencia sexual no es un efecto secundario sino una consideración de primer orden. Por ejemplo, las bajas militares durante las operaciones en la región oriental de la República Democrática del Congo no son nada comparadas con las violaciones, muertes y destrucción de bienes de que han sido víctimas los civiles. Como ejemplo de la atención creciente de que es objeto la utilización de la violencia sexual en los conflictos contemporáneos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz decidió, en septiembre de 2010, incluir información sobre la violencia sexual en la sección de hechos destacados de los partes diarios de situación, para asegurar una acción prioritaria. De hecho, el colapso del orden público que se produce en tiempos de guerra envalentona a los poseedores de armas y les lleva a cometer atrocidades sexuales de una escala y gravedad raras veces vistas en tiempos de paz. Esto se pone de manifiesto en las nuevas y brutales formas de violencia que las sociedades describen como virtualmente desconocidas antes de la guerra: violaciones colectivas, violaciones públicas, incestos forzados y violaciones de víctimas que van de niños de pecho a octogenarios. La violencia sexual contra hombres y niños forma parte muchas veces del repertorio de violencias armadas y políticas empleadas para destruir las normas y estructuras de las comunidades, o conseguir información durante la detención y el interrogatorio⁷.

9. Hay relaciones de causa a efecto entre los dos desplazamientos de población y la violencia sexual relacionada con los conflictos, y un número importante de refugiados ha sido víctimas de violencias sexuales en sus zonas de residencia, durante su huida o en el país de asilo. En la región oriental del Chad, que continúa sufriendo los efectos de los conflictos regionales, con unos 255.000 refugiados de Darfur y la República Centroafricana, y cuyas estructuras comunitarias están

⁷ La Comisión de investigación sobre la violencia postelectoral en Kenya encontró que diversos crímenes sexuales habrían sido cometidos contra hombres, aunque, por vergüenza y por falta de apoyo, ninguno estaba dispuesto a testificar. Véase Report of the Commission of Inquiry into Post-Election Violence (15 de octubre de 2008), pág. 243.

sometidas a fuertes tensiones debido a la presencia de 180.000 desplazados internos, las violaciones están relacionadas con tensiones entre los refugiados y la población del país de acogida, las operaciones militares esporádicas y las agresiones contra mujeres y niños que se ven obligadas a recorrer a pie grandes distancias para buscar agua y leña. Ha habido un aumento del número de informes sobre la violencia sexual y la violencia de género entre los refugiados, de 295 en 2006 a 512 en 2007, 656 en 2008, 860 en 2009 y 563 a mediados de 2010. Aunque esto es una indicación de graves problemas de seguridad, también puede reflejar una mejora en el sistema de presentación de informes en los campamentos. El Gobierno del Chad ha mejorado el control policial de las fronteras para limitar los desplazamientos de las bandas armadas y se le ha pedido que apoye la iniciativa para una policía de proximidad eficaz en la región oriental denominada *Détachement intégré de sécurité*⁸. A lo largo de la frontera entre el Congo y Angola, las Naciones Unidas registraron casos de supuesta violencia sexual en septiembre y octubre de 2010, incluso violaciones y registros sin ropa, en el contexto de las expulsiones masivas de ciudadanos congoleños desde Angola.

10. Además de provocar la huida de la población, la violencia y el terror sexuales pueden limitar la libertad de desplazamiento de las mujeres en relación con sus actividades de subsistencia. En Darfur, los ataques contra las mujeres y niñas desplazadas internamente son especialmente frecuentes cuando se alejan más allá del perímetro de los campamentos para recoger leña y agua. Entre julio de 2008 y junio de 2010, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) registró 166 incidentes de violencia sexual relacionados directamente con choques entre el gobierno y los grupos armados o con las luchas intercomunales y el bandolerismo. Pocas veces se ha localizado a los autores aunque se estima que un 73% de los sospechosos eran miembros de grupos armados. Otro 16% pertenecían a las Fuerzas Armadas del Sudán o a la policía (en particular la Policía de Reserva Central), y otros supervivientes afirman haber sido víctimas de violaciones por elementos de grupos armados de oposición del Chad.

11. La violencia sexual también guarda relación con la economía de guerra. El trastorno de la economía formal y de las instituciones del Estado ocasionado frecuentemente por los conflictos aumenta los riesgos de tráfico de personas con fines de explotación sexual o laboral⁹, así como los riesgos de rapto y extorsión por grupos armados. En Iraq hay casos de mujeres que han sido raptadas y violadas por bandas criminales para sacar dinero a sus familiares, que a veces sirve para financiar las actividades de los insurgentes. La violencia sexual también se ha utilizado a veces para expulsar a la población de las zonas mineras que a su vez financian y prolongan el conflicto. Las violaciones masivas cometidas en Walikale, en la República Democrática del Congo, indican una conexión entre la explotación ilícita de los recursos naturales, la persistencia de las operaciones de grupos armados ilegales y el alto nivel de la violencia contra las mujeres. Esas violaciones masivas ocurrieron al mismo tiempo que los saqueos y pillajes cometidos por las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR) y los Mayi-Mayi Cheka, cuyos

⁸ Véase la resolución 1923 (2010) del Consejo de Seguridad, párr. 5.

⁹ El 30 de julio de 2010 la Asamblea General aprobó la resolución 64/293 titulada “Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas”, basada en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25, anexo II).

miembros acorralaron a las mujeres impidiendo su huida de las aldeas sitiadas. En total se notificaron 303 casos, y muchas mujeres fueron violadas hasta por cinco o seis hombres al mismo tiempo. En septiembre de 2010, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios informó sobre la violencia sexual generalizada cometida por grupos armados en julio, agosto y septiembre en Kivu meridional. De nuevo las FDLR fueron responsables de la gran mayoría de los casos. La licencia para violar y saquear proporciona un incentivo para que unos combatientes cuya paga es irregular sigan luchando. Si protegieran a las mujeres y a sus bienes las fuerzas nacionales de seguridad podrían conseguir el apoyo popular y una ventaja sobre los grupos rebeldes que utilizan el terror sexual para dominar a las comunidades y asegurar su cadena de suministros. Sin embargo, con harta frecuencia las propias fuerzas nacionales son también cómplices de las violaciones.

12. Las atrocidades en gran escala cometidas por grupos armados no deberían eclipsar a los abusos menos sensacionales, pero igualmente graves, cometidos corrientemente por miembros de las fuerzas nacionales de seguridad. Excluyendo los dos ataques masivos de los rebeldes ya mencionados, según los informes compilados por la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, parece que miembros de las fuerzas de seguridad congoleñas fueron los únicos culpables del 86% de los abusos cometidos entre marzo y septiembre de 2010. Hay elementos de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) que están regularmente implicados en las violaciones, aunque lo más frecuente es que las milicias sean responsables de los ataques generalizados y sistemáticos. En 2008 y 2009 el número de casos de violencia sexual en la República Democrática del Congo ascendía a 15.314 y 15.297 casos, respectivamente. Para 2010, el número de casos citados en los informes mensuales ha permanecido constante. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) retira su apoyo a los contingentes de las FARDC si no cumplen la política de condicionalidad de la Misión. El apoyo logístico al batallón 911 en la Provincia Oriental fue suspendido a raíz de los informes según los cuales sus soldados estaban implicados en varias violaciones cometidas en 2009. Pese a unas leyes enérgicas y una política de tolerancia cero, la impunidad de la violencia sexual sigue siendo la norma. En mi informe más reciente, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 (2008) (S/2009/362) señalé que no se habían emitido órdenes de detención en relación con los cinco oficiales de las FARDC incluidos en la “lista negra”. De los cinco hay tres detenidos y siguen adelante las investigaciones sobre sus respectivos casos. El cuarto ha sido localizado en la provincia de Ecuador, donde estaba al mando de un batallón. El quinto permanece huido. Cuando no hay una investigación de antecedentes rigurosa, existe el peligro de que violadores conocidos de los derechos humanos entren a formar parte de la policía nacional y de las estructuras militares. Por ejemplo, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) señala que en Iraq un número considerable de miembros de milicias responsables de cometer violaciones se han incorporado a esas estructuras.

13. En diversos conflictos se ha utilizado la violencia sexual durante la incorporación de nuevos reclutas obligando a muchachos y hombres a cometer actos tabú como la violación de miembros de la familia, a fin de romper sus vínculos con la comunidad y vincularlos en cambio al grupo armado. La práctica de la violación colectiva se ha empleado en particular para crear una cohesión dentro de las unidades, creando un vínculo entre los combatientes que han sido reclutados a la

fuerza y aumentando su tolerancia ante la violencia. Esto tiende también a aislar a los autores de violencias sexuales de todo sentido de culpabilidad personal y hace que sea más difícil para las víctimas identificar a los autores. Hay informes según los cuales en el Iraq se viola a las mujeres para “deshonrarlas” y hacer que sea más fácil su alistamiento en grupos extremistas que pretenden que los ataques suicidas son un medio de redención. Algunos grupos armados raptan a mujeres y niñas para servir de “concubinas” o como recompensa para los combatientes. La Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) informa de que, durante el período cubierto por el informe, en el Sudán meridional fueron raptadas 10 niñas por el Ejército de Resistencia del Señor en incidentes separados pero similares. Cuando en 2009 fueron rescatadas, todas ellas o estaban embarazadas o habían dado a luz a niños concebidos durante su cautiverio.

14. La violencia sexual como instrumento de guerra puede llegar a ser un modo de vida: una vez incrustada en el tejido de la sociedad civil, la violencia sexual subsiste mucho después de que hayan callado las armas. En Haití, se diría que la utilización de las violaciones como instrumento de intimidación por el régimen militar de facto (1991-2004) “normalizó” un ciclo de violencia contra las mujeres que ha sido reproducido por los elementos criminales. Las violaciones se utilizan todavía como represalia y como manifestación de autoridad, especialmente en zonas históricamente proclives a la violencia política. Esa tendencia se ha agudizado tras el terremoto de enero, debido al hacinamiento de los desplazados en lugares en que con frecuencia se han infiltrado pandillas de malhechores que utilizan las violaciones para lograr la consideración de sus pares. Puede observarse una tendencia similar en las zonas afectadas por los conflictos en la República Democrática del Congo. Según dijo una mujer congoleña, la inseguridad y la anarquía significan que “ser violadas por pandillas de hombres es algo muy normal para las mujeres”. El estigma consiguiente deshace las relaciones en la comunidad: una mujer violada puede ser tachada de “mujer de soldados” y expulsada de su hogar hacia un futuro de indigencia y exclusión social para ella misma y, con frecuencia, para sus hijos. Muchas mujeres pierden su salud, medios de vida, maridos, familias y todos sus apoyos como consecuencia de la violación. A su vez, esto puede destrozar las estructuras que cimientan los valores de la comunidad trastornando su transmisión a las generaciones futuras. Los niños acostumbrados a las violaciones pueden transformarse en adultos que acepten esos actos como normales. En Liberia, las estadísticas oficiales indican que los actuales violadores se sitúan predominantemente en el grupo de edad de quienes fueron traumatizados siendo niños durante la guerra civil.

15. Aunque la violencia sexual es siempre un atentado contra los derechos humanos, en algunas circunstancias también puede equivaler a un ataque contra el proceso de paz. En la República Centroafricana se registraron 183 casos de violencia sexual durante el período que cubre el informe, siendo la mayoría de los autores bandidos y miembros de grupos rebeldes contra los que no se ha tomado ninguna medida. Merece la pena señalar que justo dos días después de la aprobación de la resolución 1820 (2008) y pese al hecho de que la situación en la República Centroafricana fue la primera en que el Fiscal de la Corte Penal Internacional abrió una investigación en un caso en que el número de supuestas violaciones era muy superior al de los supuestos asesinatos, se firmó entre el Gobierno y tres grupos armados un acuerdo de paz en el que no se mencionaba la violencia sexual. En Côte d’Ivoire, durante el período que se examina se comunicaron 630 casos de violencia

sexual, y la policía local había detenido a menos de 19 de los supuestos autores, con un porcentaje de condenas inferior al 1%. En Liberia las violaciones siguen figurando en las estadísticas mensuales de la policía como el delito más frecuente. Si no se le pone fin, el ciclo de violencia sexual puede tener un efecto desestabilizador. En consecuencia, los gobiernos han tomado medidas para acabar con la impunidad. El Gobierno de Liberia ha establecido en Monrovia un tribunal, el Tribunal Penal “E”, con competencia exclusiva sobre la violencia sexual. Aun siendo un importante elemento disuasorio, es preciso aumentar su capacidad dado que ese tribunal sólo juzgó tres causas durante el período que cubre el informe. En la República Democrática del Congo el Gobierno también ha tomado medidas para restablecer la fe en el sistema judicial aumentando el número de magistradas (actualmente 400 de un total de 1.980), 100 de las cuales recibirán una capacitación específica sobre la violencia sexual y serán asignadas a la región oriental del país.

16. Después de los conflictos, la violencia sexual puede obstaculizar la participación de las mujeres en los procesos democráticos. Cuando las mujeres afganas participaron en junio de 2010 en la Jirga de la Paz, insistieron en que los progresos realizados en relación con los derechos de las mujeres no deberían verse anulados en el proceso de reconciliación y transición. En la campaña para las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010 en el Afganistán, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), para tratar de obtener la participación de las mujeres, vigiló el acoso sexual contra las candidatas. En Liberia se tendrá que vigilar el peligro de que brote la violencia sexual durante las elecciones presidenciales de noviembre de 2011, particularmente teniendo en cuenta el mito de que la violación puede dar poder e influir favorablemente en los resultados políticos. La amenaza de violencia sexual durante el referéndum en el Sudán meridional, previsto para enero de 2011, exigirá que se tomen precauciones para mejorar la protección en los posibles focos de tensión. Esto resulta especialmente pertinente dadas las muchas violaciones que según los informes ocurrieron durante la violencia política que invadió algunas partes del estado de Jonglei septentrional y del estado del Alto Nilo cuando el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA) trató de expulsar a los insurgentes tras las elecciones de abril de 2010. En esos casos, la violencia sexual puede ser un indicador de una violencia más amplia que afecta a la sociedad, así como de la menor participación política de las mujeres.

17. En el contexto de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, existe una relación entre la reintegración social insuficiente y el estallido de la violencia sexual. En Côte d’Ivoire la utilización por los beligerantes de la violencia sexual como táctica ha disminuido desde la firma del Acuerdo político de Uagadugú, aunque el nivel de la violencia sexual sigue siendo alto en las regiones occidental y septentrional del país, donde se concentran los combatientes desmovilizados y las milicias. En la región oriental de la República Democrática del Congo, también cometen actos de violencia sexual los excombatientes reinsertados en las comunidades a través del proceso de desarme, desmovilización y reintegración.

18. Están apareciendo pruebas de que se ha utilizado la violencia sexual para obtener información de mujeres y niñas durante el desarme civil obligatorio, en particular información sobre la ubicación de los depósitos ocultos de armas. Entre mayo y junio de 2010, se informó acerca de casos de violencia sexual en el Sudán meridional durante el desarme civil obligatorio organizado por el SPLA. Al parecer

cuatro niñas fueron violadas y apaleadas por soldados del SPLA por no haber comunicado información sobre las personas que poseían armas de fuego. Las autoridades civiles del estado de los Lagos han acusado a soldados del SPLA de violar a ocho mujeres durante un ejercicio de desarme en julio de 2010.

19. La violencia sexual puede proliferar debido a un clima de impunidad vinculado con una respuesta de los sectores de la seguridad débil o que no tiene en cuenta las cuestiones de género. En un estudio sobre la seguridad y la justicia en el Nepal realizado en marzo de 2010, en los distritos de Mahottari, Rukum y Rolpa, se destaca la violencia sexual como la primera causa de inseguridad para las mujeres en la fase posterior a los conflictos, insistiendo en la falta de confianza de las mujeres en la justicia y en el sector de la seguridad. El estudio citaba también la falta de mujeres en la policía y el personal judicial del país como un obstáculo para que las mujeres puedan tener acceso a esos servicios. A la inestabilidad en el período previo a la adopción de una nueva constitución en mayo de 2011 se añade la persistencia de la actividad criminal y la posesión ilegal de armas pequeñas, especialmente en la región de Tarai, donde parece que varios grupos armados han violado a mujeres amenazándolas con sus armas. Será muy importante que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Nepal incluya esas experiencias en los registros históricos. Sin embargo la violencia sexual raras veces se documenta de manera completa durante los procesos de justicia de transición. En el Iraq, parlamentarias del Gobierno Regional Kurdo han indicado que la violencia sexual se utilizaba como parte de la campaña Anfal, organizada por el régimen anterior para oprimir al pueblo kurdo. Sin embargo, debido al temor del estigma, ningún superviviente se presentó en 2010 durante los procesos de Anfal para dar constancia pública de la cuestión. La restauración de la autoridad del Estado es vital para la consolidación de la paz y, sin embargo, la persistente impunidad respecto de violencia sexual puede socavar la confianza del público en el incipiente sector de la justicia y la seguridad.

20. En diversos países las normas sociales y legales asignan la culpa de la violencia sexual a la víctima y no al autor. En el Afganistán las mujeres pueden ser acusadas de *zina* (relaciones sexuales fuera del matrimonio). Aproximadamente el 80% de la población afgana recurre a la justicia tradicional, que incluye prácticas como obligar a la víctima a casarse con su violador. En un estudio realizado por la UNAMA en 2009 se vio que, en una región, en el 39% de los casos documentados de violación los autores tenían relaciones directas con comandantes de grupos armados ilegales, pandillas de delincuentes o caudillos, que de hecho están por encima de la ley. En Somalia ha habido casos de mujeres condenadas por adulterio cuando trataban de denunciar una violación, particularmente en las regiones controladas por Al-Shabaab donde los derechos y libertades de las mujeres están muy restringidos. En el Sudán, el artículo 149 del Código Penal de 1991 combina la violación con el adulterio y permite el procesamiento de las mujeres que quedan embarazadas de resultas de una violación. En Liberia, las leyes y políticas relativas a la violencia sexual parecen haber evolucionado más que las actitudes del público. Una encuesta titulada “Research on prevalence and attitudes to rape in Liberia: September to October 2008”, realizada de septiembre a octubre de 2008 por la UNMIL en asociación con el Ministerio de Género y Desarrollo, puso de manifiesto que el 83% de las personas que contestaron estimaban que las mujeres eran en parte responsables de ser violadas, particularmente por su manera de vestir.

21. Hay tres temas comunes en las contribuciones nacionales al presente informe, concretamente la necesidad de cambiar las actitudes sociales al mismo tiempo que se introducen reformas jurídicas y políticas a fin de reducir la estigmatización; la necesidad de normalizar la presentación de informes, empleando un sistema ético y metodológicamente válido que puedan utilizar todos los interesados; y necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas y los países donantes proporcionen un apoyo coherente y sostenido a las autoridades nacionales. Abordar la violencia sexual como un imperativo para la paz y la seguridad puede promover la recuperación económica, la reconstitución de las comunidades y la consolidación de la paz sobre una base amplia, lo que a su vez mejora la legitimidad y durabilidad del proceso de paz. De ahí la necesidad de programas y financiación para hacer frente a la constante aparición de la violencia sexual relacionada con los conflictos, incluso después del cese de las hostilidades. Las iniciativas para una pronta recuperación, aunque sean de importancia crítica para una respuesta rápida, no deben dar lugar prematuramente a pasar de un enfoque basado en la relación entre la violencia sexual y el conflicto armado a un enfoque orientado exclusivamente al desarrollo. Esto puede limitar la comprensión de los factores y la dinámica de esa violencia, y de los correspondientes puntos de ataque para la intervención. Durante el conflicto, la prioridad es proteger a los civiles y poner término a la violencia sexual por los elementos armados. Después del conflicto, la prioridad es evitar que se reproduzcan las pautas de violencia y exclusión a fin de evitar la “normalización” de la violencia sexual brutal y generalizada cometida por fuerzas de seguridad, civiles y excombatientes.

III. Aplicación de las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009): progresos y problemas

22. La presente sección cubre los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas durante el período comprendido entre julio de 2009 y noviembre de 2010 en lo que se refiere a la ejecución de los mandatos contenidos en las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009).

Nombramiento de una Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos

23. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 de la resolución 1888 (2009), nombré a la Sra. Margot Wallström como mi primera Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos para que proporcionara un liderazgo coherente y estratégico. Asumió la Presidencia de la Campaña de las Naciones Unidas y estableció su Oficina en abril de 2010. Desde el principio ha habido una estrecha cooperación entre su Oficina y la Oficina de mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, a fin de garantizar que los mandatos se apliquen de manera que se refuercen mutuamente¹⁰. Se ha avanzado en la aplicación del programa prioritario de cinco puntos de la Sra. Wallström, es decir: a) abordar la cuestión de la impunidad, incluso prestando apoyo a las instituciones nacionales para identificar y procesar a los autores; b) empoderar a las mujeres para obtener reparación y reclamar sus derechos; c) movilizar a los líderes políticos; d) aumentar el reconocimiento de las violaciones como una táctica y una

¹⁰ Véase A/63/785-S/2009/158 y Corr.1 y A/64/742-S/2010/181.

consecuencia del conflicto; y e) asegurar una respuesta más coherente del sistema de las Naciones Unidas.

24. Las prioridades de mi Representante Especial incluyen facilitar una respuesta rápida cuando surgen situaciones de violencia sexual elaborando una matriz de alerta temprana a los factores de riesgo; reconocer y promover medidas ejemplares; despertar la atención de los medios de comunicación mediante actividades de promoción política y pública en relación con las situaciones en que la violencia sexual no se reconoce lo bastante y la respuesta no cuenta con suficientes recursos; seguir preparando el camino para el despliegue del grupo de expertos sobre el estado de derecho en apoyo de las instituciones nacionales; y promover la participación del Gobierno en la formulación y aplicación de estrategias amplias para la lucha contra la violencia sexual.

25. Durante el primer año de su mandato mi Representante Especial efectuó cuatro visitas sobre el terreno: a la República Democrática del Congo en abril y de nuevo en septiembre-octubre, a Liberia en junio y a Bosnia y Herzegovina en noviembre. Cuando visitó Walikale, insistió en que las violaciones masivas nunca habían sido aisladas ni casuales, y que cuando la violencia sexual está planificada debe considerarse que se puede evitar. La Representante Especial manifestó su preocupación por las exacciones cometidas contra los civiles en el contexto de las operaciones de las FARDC en la región, y pidió que se investigaran las alegaciones al respecto y se tomaran medidas apropiadas. Como demostración del poder de la atención internacional y de las presiones diplomáticas, el “teniente coronel” Mayele, uno de los comandantes rebeldes vinculados a las violaciones masivas de Walikale, fue detenido el 5 de octubre durante la visita de la Representante Especial a la zona. Inmediatamente después, el 11 de octubre, fue detenido en París Callixte Mbarushimana, Secretario Ejecutivo de las FDLR. En Liberia, la Representante Especial centró su atención en las huellas que habían dejado en la sociedad las violencias sexuales cometidas durante la guerra. La Representante Especial estudió con todos los interesados pertinentes las maneras concretas en que su Oficina podría ayudar a poner fin a la alta tasa de violencia sexual y a la disparidad entre el número de actos cometidos y el número de condenas. Se llegó a un acuerdo con el Gobierno para desplegar el equipo de expertos sobre el estado de derecho y colaborar para desarrollar una campaña nacional contra la violación. En Bosnia y Herzegovina, la Representante Especial se reunió con grupos de mujeres de la región para ponerse al corriente de su experiencia en la búsqueda de la justicia tras el conflicto.

Establecimiento de un Equipo de Expertos sobre el estado de derecho

26. Reconociendo que los conflictos aumentan la necesidad de justicia y al tiempo reducen la probabilidad de obtenerla, en el párrafo 8 de la resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad se pedía la adopción de medidas para constituir un equipo de expertos que empezara a trabajar con rapidez para ocuparse de situaciones particularmente preocupantes en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados, a fin de ayudar a las autoridades nacionales a reforzar el estado de derecho. La dirección tripartita formada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en nombre de la Campaña de las Naciones Unidas, ha elaborado un marco teórico para el Equipo que será multidisciplinario y contará con una capacidad de despliegue rápido para ayudar a los gobiernos a reforzar sus sistemas

judiciales debilitados por los conflictos. En noviembre, mi Representante Especial nombró al jefe del Equipo para supervisar el equipo formado por entre dos y siete profesionales, con experiencia en materia de estado de derecho, que ejercerían su labor en entidades que trabajaran en esa esfera. De ser necesario, se conseguirán otros profesionales recurriendo a una lista suplementaria de especialistas en reserva. El Equipo se enviará con el consentimiento del país en que vaya a trabajar. Aliento a los países afectados por conflictos a recurrir a este nuevo recurso, que puede configurarse para abordar sus problemas concretos. También insto a los Estados Miembros a garantizar una financiación sostenible para el Equipo de modo que pueda cumplir su mandato.

Mejoramiento de la información sobre la violencia sexual: creación de un sistema de supervisión, análisis y presentación de informes

27. La información oportuna, objetiva, precisa y fidedigna sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos debería ser la base para cualquier medida que adopten el Consejo de Seguridad y otros órganos ejecutivos. Esa información también permitiría formular la respuesta programática en favor de supervivientes y comunidades. En su resolución 1888 (2009), el Consejo de Seguridad pide específicamente la presentación más eficiente y sistemática de informes sobre las tendencias, las nuevas modalidades de ataque y los indicadores de alerta temprana aprovechando la experiencia del sistema de las Naciones Unidas y de otras entidades. El propuesto sistema de supervisión, análisis y presentación de informes es una respuesta a las actuales debilidades institucionales identificadas mediante un “análisis de deficiencias” preliminar efectuado de conformidad con el párrafo 26 de la resolución 1888 (2009).

28. El sistema de supervisión y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos tomará en consideración la experiencia y la práctica del mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre infracciones graves cometidas contra los niños establecido en virtud de las resoluciones 1612 (2005) y 1882 (2009) del Consejo de Seguridad. Se basará en las directrices y criterios pertinentes existentes para determinar en particular la base normativa para la supervisión; la definición de las “modalidades”, el “alcance” y las “violaciones sistemáticas”; las consideraciones de seguridad y éticas; las normas para la verificación de las informaciones; y la composición, función y estructuras jerárquicas de las disposiciones de supervisión y presentación de informes a nivel de los países. El sistema asegurará un enfoque coherente y coordinado sobre el terreno y se centrará en los incidentes y sus autores. También garantizará que cualquier información reunida para el Consejo de Seguridad ha sido verificada por las Naciones Unidas.

29. Se prestará especial atención al análisis de la información para tratar de comprender mejor las tendencias, modalidades e indicadores de alerta temprana. Los arreglos para el análisis que se establezcan a nivel nacional incluirán una amplia gama de interesados, con inclusión de entidades de las Naciones Unidas, instituciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil, proveedores de servicios de salud y grupos de mujeres. Se prevé que un análisis más profundo y sistemático permitirá contextualizar mejor la información sobre las infracciones y sus autores, y así complementar y reforzar la labor de los grupos de tareas de supervisión y presentación de informes en los países.

Problemas y oportunidades para mejorar la presentación de informes

30. La reunión de datos debe considerarse en función de los problemas concretos que plantea esa categoría de infracciones. La violencia sexual puede infligir un intenso trauma físico y psicológico y a menudo provoca miedo, vergüenza y estigma. A esto se añade la escasez de informadores femeninos en las ubicaciones remotas y cambiantes donde ocurren con frecuencia las violaciones masivas. Las mujeres que están cerca de la línea del frente o que huyen de allí tienen pocas oportunidades para denunciar las violaciones o acceder a los servicios médicos. Los esfuerzos para comentar la violencia sexual resultan aún más complicados como consecuencia de los desplazamientos de población, los trastornos de los servicios, la debilidad o ausencia del aparato estatal y la inseguridad. Un análisis de los casos compilado por la MONUSCO entre junio y septiembre de 2010 reveló que las víctimas tardan 23 días por término medio en comunicar una violación. Para determinar la prevalencia se necesitan encuestas basadas en la población que pueden resultar prohibitivas en las condiciones de un conflicto. Esto quiere decir que esa información no debería ser un condicionante de la acción. Una confianza exagerada en las evaluaciones cuantitativas o en “datos concretos” puede resultar contraproducente cuando el análisis cualitativo de modalidades y factores de predicción puede ofrecer una base para la prevención y la respuesta. El hecho de que no haya informes no quiere decir que no haya incidentes: la violencia sexual en el contexto de un conflicto es a menudo invisible pero raras veces inexistente.

31. Aunque no es un requisito previo para la respuesta, hace tiempo que se necesita una medida común de la prevalencia. La Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) están elaborando, en colaboración con los Centros de los Estados Unidos de control y prevención de las enfermedades, un instrumento de investigación que será una gran aportación al actual sistema de reunión de datos al mejorar la comprensión de la magnitud y naturaleza de la violencia sexual, el perfil de los autores y de las víctimas y los factores que aumentan los riesgos y que pueden prestarse a una intervención. La información sobre la violencia sexual como crimen de guerra o crimen de lesa humanidad pocas veces se notifica separadamente de la información sobre otras formas de violencia. Es importante determinar de qué modo la violencia sexual corre pareja con los movimientos de tropas, la disminución de los suministros que puede ser un precursor de los saqueos, la reinserción de excombatientes en las comunidades y las operaciones militares a fin de dar una información completa a las entidades de protección. En el contexto de la resolución 1308 (2000) del Consejo de Seguridad, se necesitan mejores datos sobre las relaciones entre la prevalencia del VIH y la violencia sexual, especialmente la cometida por elementos armados que pueden tener un elevado nivel de infección. Se está elaborando un instrumento de evaluación de riesgos con la participación del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA para determinar los factores de riesgo fisiológicos y sociales.

32. Para mejorar el intercambio de información, los coordinadores superiores de las misiones han empezado a coordinarse con los equipos de las Naciones Unidas en los países para asegurar que los datos se reúnan de manera que sea comparable a nivel de los países, lo que permite la agregación y el análisis. Las normas éticas y de

seguridad de la OMS han establecido parámetros importantes¹¹: si no pueden prestarse los servicios, esto se debe reconocer y tratar de encontrar otras posibilidades. Un enfoque basado en los derechos humanos, que asegure que se tomen medidas para proteger a las víctimas y a los testigos, para obtener su consentimiento informado y para evitar volver a traumatizarlos con la repetición de las entrevistas, es el fundamento del sistema de gestión de la información sobre la violencia basado en el género. El sistema está siendo introducido por el UNFPA, el UNICEF, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Internacional de Rescate en diversos países, de modo que los proveedores de servicios puedan, en condiciones de seguridad, reunir, analizar y compartir informes. El conjunto amplio de indicadores para seguir la aplicación de la resolución 1325 (2000) también mejorará la calidad de la información¹². El indicador 1A mejorará la comprensión de la prevalencia de la violencia sexual, mientras que el indicador 1B tiene por objeto identificar las modalidades. La Oficina de mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos seguirá esos indicadores.

33. Considerando el hecho de que la violencia sexual existe en toda la historia, en tiempos de guerra la carga de la prueba debería recaer en quienes pretenden que no hay violaciones. En consecuencia, la prevención de la violencia sexual debe considerarse como un elemento normal de los planes para situaciones de emergencia. Cuando no se proporciona la información pertinente en los informes sobre los países, se alienta al Consejo a que plantee cuestiones sobre la escala y el carácter de la violencia sexual. Este asunto ocupa un lugar destacado en los informes que proporciona la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en nombre de la comunidad humanitaria, al Grupo de Expertos oficioso sobre la protección de los civiles del Consejo de Seguridad. Esos informes son un importante vehículo para poner al día al Consejo acerca de la violencia sexual y de las medidas que podría adoptar en esa esfera.

Definición del papel de los asesores para la protección de la mujer

34. El mandato de los asesores para la protección de la mujer tiene su origen en las resoluciones 1888 (2009) y 1889 (2009) del Consejo de Seguridad. Se prevé que su función se centrará en promover la aplicación de esas resoluciones, en particular dando su apoyo al sistema de supervisión, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual; facilitando el diálogo con las partes para alcanzar compromisos de protección; coordinando el desarrollo y aplicación de estrategias amplias para luchar contra la violencia sexual; e integrando las consideraciones relativas a la violencia sexual en las políticas, operaciones y actividades de promoción de las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales de las Naciones Unidas. Para su despliegue se tendrán en cuenta las enseñanzas y las mejores prácticas derivadas de la experiencia de los asesores de protección de menores. La necesidad de los asesores para la protección de la mujer se determinará caso por caso. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recaban opiniones sobre el terreno acerca del valor añadido que aportan los asesores y de dónde podrían

¹¹ *WHO Ethical and safety recommendations for researching, documenting and monitoring sexual violence in emergencies*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2007.

¹² Véase S/PRST/2010/8 y S/PRST/2010/22.

situarse más estratégicamente. Esas consultas permitirán determinar el mandato genérico de los asesores para la protección de la mujer, que se finalizará durante el primer trimestre de 2011.

Planteamiento de la cuestión de la violencia sexual en los procesos de paz y de mediación

35. Los procesos de paz pueden influir en las comunidades en lo que se refiere a las normas de conducta que acepten como tolerables, lo que significa que esas normas se recogen muchas veces en las nuevas constituciones. Si las mujeres no participan y no se aborda la cuestión de la violencia sexual, se está preparando el terreno para la persistencia de la discriminación y la “normalización” de la violencia. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), como parte de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer, informa de que de 300 acuerdos de paz alcanzados para 45 situaciones de conflicto después del fin de la Guerra Fría, sólo en 18 acuerdos se planteaba la cuestión de la violencia sexual¹³. Sigue habiendo una considerable discrepancia entre el grado en que las mujeres sufren los efectos del conflicto y el grado en que están incluidas en su solución. Para conmemorar el décimo aniversario de la resolución 1325 (2000), en junio y julio de 2010 se celebraron en todo el mundo 27 diálogos sobre las mujeres y la paz organizados por el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el PNUD y el UNIFEM. Las preocupaciones que más frecuentemente expresaron los participantes fueron el alto nivel de violencia sexual durante los conflictos armados y después de esos conflictos y la impunidad de que gozan los autores de la violencia.

36. Durante una reunión de expertos del Departamento de Asuntos Políticos que se celebró en octubre de 2010 se estudiaron refinamientos innovadores a la práctica actual, como la ampliación de la definición de lo que constituye una violación de la cesación del fuego para incluir las violaciones de los derechos humanos como la violencia sexual, y la utilización de equipos mixtos civiles y militares para gestionar la cesación del fuego. En febrero de 2010, el UNIFEM propuso que se incluyera una cláusula para detener la violencia sexual en el acuerdo de cesación del fuego entre el Movimiento por la Justicia y la Igualdad y el Gobierno del Sudán. Aunque la cesación del fuego no duró, esa fórmula constituye un importante precedente. Asimismo, la UNAMID y el UNIFEM se pronunciaron a favor de una representación efectiva de las mujeres en la participación de la sociedad civil en la negociación de paz de Doha. En la Declaración de Doha y las recomendaciones conexas se integraron disposiciones relativas a la violencia sexual, inclusive disposiciones relativas a la indemnización de los supervivientes de violaciones y a un fondo para la salud reproductiva de la mujer. El Departamento de Asuntos Públicos y el UNIFEM han lanzado una estrategia conjunta de tres años sobre el género y la mediación para, entre otras cosas, dar orientaciones que ayuden a los mediadores a abordar la violencia sexual. Además, de los esfuerzos del Fondo para la Consolidación de la Paz se desprenden enseñanzas estratégicas para invertir en respuestas a la violencia sexual como parte de su estrategia para prevenir la vuelta del conflicto. Este enfoque pone de relieve la necesidad de intervenciones

¹³ Esos acuerdos cubren 10 situaciones de conflicto: Aceh, en Indonesia, Burundi, Chiapas, en México, la República Democrática del Congo, Guatemala, Nepal, Filipinas, Sudán/Darfur, Sudán/Nuba Mountains y Uganda.

específicas para romper las pautas de violencia que empezaron en tiempo de guerra y persisten después de terminado el conflicto. Esto se subraya en mi informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466), publicado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1889 (2009), en que se pedía que en los procesos de paz se incorporara la experiencia necesaria para garantizar que se satisfagan las necesidades de las mujeres y que en los acuerdos de paz se incluyan disposiciones para abordar la cuestión de la violencia sexual.

Formulación de estrategias amplias para hacer frente a la violencia sexual

37. La resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad, pide en su párrafo 23 que se formulen estrategias amplias concertadas conjuntamente por las Naciones Unidas y los gobiernos para hacer frente a la violencia sexual. La Campaña de las Naciones Unidas proporciona un apoyo estratégico a las misiones de las Naciones Unidas para ayudarlas a formular esas estrategias, que establecen una base común para la respuesta de la Organización a fin de evitar las carencias y las duplicaciones. Este enfoque se está empezando a aplicar en la coordinación de los donantes. La aplicación de la Estrategia Amplia para Hacer Frente a la Violencia Sexual en la República Democrática del Congo cuenta con el apoyo de un fondo común, el Plan de Estabilización y Reconstrucción en las zonas del este del país afectadas por el conflicto. La Estrategia está estructurada en torno a cuatro pilares, o sea lucha contra la impunidad; prevención y protección; reforma del sector de la seguridad; y asistencia multisectorial a los supervivientes, con un componente transversal sobre datos y cartografía. La Dependencia contra la Violencia Sexual de la MONUSCO está encargada de coordinar la aplicación de la Estrategia y necesita más recursos humanos y materiales para desempeñar esa función. Se han creado grupos de trabajo sobre cada uno de los pilares a nivel central y provincial, a fin de contribuir a hacer operacional la Estrategia. En marzo de 2009 la Campaña de las Naciones Unidas contrató a un consultor independiente para evaluar la prestación de apoyo estratégico en la República Democrática del Congo. La conclusión de la evaluación era que la Estrategia proporcionaba una plataforma ambiciosa pero amplia para la acción conjunta (no simplemente participativa). La Campaña de las Naciones Unidas ayuda actualmente al sistema de las Naciones Unidas a responder al llamamiento del Consejo de Seguridad en favor de la formulación de una estrategia amplia en Côte d'Ivoire. A principios de 2010 también se envió al Chad un consultor bajo los auspicios del UNFPA para ayudar a elaborar una estrategia amplia sobre la violencia por razón de género, incluida la violencia sexual, para el este del país. Hasta la fecha, la experiencia ha revelado que las estrategias amplias deben ir acompañadas de un liderazgo de alto nivel, un personal con excelentes competencias estratégicas y de coordinación y unos recursos suficientes para el logro de sus objetivos.

Aumento y mejoramiento del acceso a los servicios, incluso mediante la creación de una capacidad nacional

38. En el párrafo 13 de la resolución 1888 (2009), el Consejo de Seguridad alienta a los Estados a que, con apoyo de la comunidad internacional, aumenten el acceso a la atención de la salud, el apoyo psicosocial, la asistencia jurídica y los servicios de reintegración socioeconómica para las víctimas de la violencia sexual. La violencia sexual afecta a cada uno de los aspectos de la vida de un superviviente y requiere

una respuesta holística adaptada a los niños y adultos supervivientes. La función de las Naciones Unidas es ayudar y no suplantar al gobierno como primer proveedor de protección y servicios. Los servicios no sólo han de tratar a los individuos, sino también ayudarles a reintegrarse a las estructuras sociales y económicas, dado que la necesidad de curación se aplica a la comunidad en su conjunto. Las mujeres con discapacidad son más vulnerables a la violencia y la explotación sexuales, tanto por su aislamiento y la falta de estructuras de apoyo como por su inmovilidad o impotencia. Reconociendo el riesgo a que se enfrentan las mujeres mutiladas o heridas por las minas terrestres antipersonal, se ha incluido específicamente la violencia sexual en las directrices sobre género para los programas de actividades relativas a las minas, preparadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 2010.

39. En lo que se refiere a la asistencia jurídica, la Comisión internacional de investigación para Guinea-Conakry es un ejemplo de respuesta rápida a la utilización de la violencia sexual como instrumento de represión política. En Timor-Leste, el PNUD y la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) han proporcionado al Parlamento Nacional orientación técnica sobre proyectos de ley para la reparación y el procesamiento de casos, a fin de hacer justicia a los supervivientes de la violencia sexual relacionada con los conflictos¹⁴. Mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos se unió a un grupo de alto nivel convocado en octubre por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo, para examinar la cuestión de las reparaciones directamente con los supervivientes de la violencia sexual. El grupo ha compartido sus conclusiones preliminares con los funcionarios del Gobierno y sus recomendaciones complementarán los esfuerzos que se están desarrollando para promover la justicia en sentido amplio. Sin embargo, en la República Democrática del Congo ni una sola víctima o comunidad afectada ha recibido reparación por la violencia sexual, ni siquiera los aproximadamente 2.000 supervivientes que han logrado obtener un fallo favorable. En el contexto posterior a muchos conflictos, se plantea la necesidad de reformar no sólo las leyes sobre la violación, sino las reglas de procedimiento y prueba para superar los prejuicios existentes. Esta cuestión es importante porque tradicionalmente las leyes contra la violación han constituido una codificación injusta de la falta de confianza en la credibilidad de las mujeres. Más que los autores de otros crímenes, los violadores cuentan con que sus víctimas no tendrán el valor ni el apoyo necesarios para testificar contra ellos. De ahí la necesidad de aumentar la capacidad y la sensibilización de los fiscales y de la policía. En siete misiones la policía de las Naciones Unidas ha ayudado a crear en la policía nacional dependencias especializadas que reciben los informes sobre violencia sexual y les dan respuesta. Esto forma parte de la tarea de sustituir el círculo vicioso del silencio y la impunidad por un círculo virtuoso de reconocimiento, justicia y reparación.

40. La rapidez de la respuesta es esencial en situaciones de conflicto y de emergencia. En Kenya, donde los casos de violación notificados se duplicaron a raíz de la violencia que siguió a las elecciones de 2008, el UNFPA ha aprendido a estar

¹⁴ La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de Timor-Leste ha reconocido que la mayoría de las mujeres timorenses fueron víctimas de violencia durante la crisis; en su resolución 34/11, de 14 de diciembre de 2009, el Parlamento Nacional recomendó la aprobación de una ley de reparación para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, incluidas la violación y la esclavitud sexual, cometidas entre 1974 y 1999.

mejor preparado para prestar servicios a la población durante las emergencias y después de ellas. El Fondo también ha empezado a integrar respuestas a las cuestiones relativas a la salud reproductiva, el VIH y las violencias por razón de género en las intervenciones de desarme, desmovilización y reintegración, por ejemplo en el estado de Kordofán meridional (Sudán). Esas iniciativas se han dirigido a los excombatientes, en especial a las mujeres asociadas con los grupos armados, sus familias y las comunidades receptoras. Es importante que en los programas de reintegración para los combatientes desmovilizados se aborde la violencia sexual en el contexto de los servicios de rehabilitación, información y remisión.

41. Subsiste una carencia crítica en lo que respecta al apoyo financiero plurianual para la programación, el fomento de la capacidad y la coordinación. En particular, es necesario asegurar modalidades de financiación que apoyen al sistema de las Naciones Unidas de modo que pueda trabajar de forma unificada en vez de crear un cisma entre la programación humanitaria y del desarrollo y los esfuerzos políticos, de paz y de seguridad. Las conclusiones preliminares derivadas del empleo del sistema del indicador de género para controlar los gastos relacionados con las respuestas humanitarias indican que de más de 700 proyectos ejecutados en ocho países piloto, en el 75% no se abordaba la cuestión del género de manera significativa y en casi el 50% no se hacía referencia a la violencia por razón de género. La introducción experimental del sistema de indicadores de género en los planes de financiación humanitaria en 2011 debería reforzar el diseño de los proyectos a ese respecto.

Reforzamiento de la protección y la prevención

42. Las iniciativas humanitarias relativas a la violencia por razón de género se coordinan según el criterio de los grupos temáticos, y los distintos grupos temáticos asumen la responsabilidad de las respuestas sectoriales específicas a la violencia sexual. El ACNUR asume el liderazgo a nivel mundial del grupo temático de protección, mientras que el UNFPA y el UNICEF asumen el liderazgo conjunto en la esfera de responsabilidad de la violencia por razones de género. En Kirguistán, la esfera de responsabilidad de la violencia por razones de género funciona mediante equipos móviles que prestan servicios a los uzbekos supervivientes de la violencia sexual dirigida contra ellos durante los disturbios étnicos de junio de 2010. En Haití la esfera de responsabilidad de la violencia por razones de género trabaja con la Policía las Naciones Unidas y la policía nacional para mejorar las patrullas en los campamentos, ofreciendo mejor protección a un 40% estimado de los desplazados internos.

43. Los agentes femeninos de la Policía las Naciones Unidas en Liberia y en Darfur llegan más fácilmente a las supervivientes de la violencia sexual, en particular animando a las mujeres locales a ingresar en la policía nacional. Para tratar de promover un equilibrio de géneros entre el personal uniformado de las operaciones de mantenimiento de la paz, la División de Policía del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz lanzó en 2009 una iniciativa a nivel mundial para aumentar la representación de las mujeres en el personal de mantenimiento de la paz, del nivel actual del 8,7% del componente de policía al 20% en 2014. Se alienta a los Estados Miembros a que faciliten a las misiones políticas y de mantenimiento de la paz personal experimentado en la investigación

de la violencia sexual y en la respuesta a esa violencia, en particular proporcionando más personal femenino capacitado.

44. Se está preparando una capacitación basada en situaciones hipotéticas de violencia sexual tomando como base la publicación de las Naciones Unidas *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, publicada en junio de 2010, que contiene una compilación de ejemplos de sistemas de alerta temprana, patrullas y escoltas adaptadas a las modalidades de desplazamiento de las mujeres, patrullas nocturnas en zonas de alto riesgo, y técnicas eficaces de enlace con las comunidades. El personal militar de las Naciones Unidas opera frecuentemente en zonas que se cuentan entre las más peligrosas del mundo para las mujeres. Sus normas de disponibilidad operacional deben reflejar esa realidad y prepararle para servir como primer punto de contacto con los supervivientes de la violencia sexual, según sea necesario. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el UNIFEM, bajo los auspicios de la Campaña de las Naciones Unidas ha establecido un equipo móvil de apoyo sobre violencia sexual para presentar el inventario a los países que aportan contingentes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno están finalizando un marco estratégico sobre la protección de los civiles y una serie de módulos de capacitación basada en situaciones hipotéticas que también abordará la cuestión de la violencia sexual. Además, la policía de las Naciones Unidas está finalizando materiales de capacitación sobre esta cuestión para la policía las Naciones Unidas y la policía nacional. Las directrices sobre género del Departamento para el personal militar en las operaciones de mantenimiento de la paz también tratan de la protección de mujeres y niñas contra la violencia sexual.

45. Para promover el respeto de la prohibición de la violencia sexual, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y el UNICEF colaboran en la elaboración de instrumentos para contactar y sensibilizar a las partes en los conflictos armados. Esa investigación mejorará la comprensión de los factores que permiten o restringen la comisión de actos de violencia sexual, e informará a los actores que tienen una relación con los grupos armados no estatales sobre el modo de utilizar sus recursos para impedir la violencia sexual.

IV. Recomendaciones

46. Reitero mi compromiso de acelerar la aplicación de las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009) y me propongo prestar la máxima atención a esta cuestión. El Consejo de Seguridad ha reconocido que la violencia sexual es un déficit de paz y seguridad. Hacerle frente puede contribuir a asegurar que los dividendos de la paz beneficien por igual a todos. Los encomiables progresos logrados a nivel político han quedado trágicamente oscurecidos por el fuerte aumento de la violencia sexual en la región oriental de la República Democrática del Congo y la persistente prevalencia de la violencia sexual en otras partes. Aunque el Consejo haya creado un impulso histórico, es preciso aplicar medidas adicionales para obtener resultados tangibles en materia de protección. Con ese fin insto al Consejo a que:

a) Aumente la presión sobre los autores de actos de violencia sexual mediante la adopción de sanciones y otras medidas específicas contra personas y entidades por los comités de sanciones pertinentes, de conformidad con lo dispuesto

en el párrafo 10 de la resolución 1888 (2009) y con la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de fecha 17 de septiembre de 2010 (ST/PRST/2010/17). A ese respecto, insto al Consejo a que invite a mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos a intercambiar información pertinente con los comités de sanciones y los grupos de expertos de comités de sanciones pertinentes;

b) Emplee todos los medios adicionales a su disposición para influir en las partes en los conflictos a fin de que respeten el derecho internacional, incluso remitiendo asuntos a la Corte Penal de Justicia, recomendando a las comisiones internacionales de investigación que aborden la cuestión de la violencia sexual y condenando explícitamente la violencia sexual en las resoluciones, las declaraciones presidenciales y las declaraciones públicas;

c) Disponga la inclusión en mis informes anuales de listas de las partes que cometan actos de violencia sexual en situaciones de conflicto armado, como base para una intervención más centrada ante las partes y, en caso necesario, para la aplicación de medidas específicas;

d) Inste a todas las partes en conflicto a que asuman compromisos concretos y con plazos para poner fin a todos los actos de violencia sexual. Esos compromisos deberían incluir lo siguiente: i) dar órdenes claras a través de la cadena de mando para prohibir la violencia sexual; ii) incluir la prohibición de la violencia sexual en los códigos de conducta o instrumentos equivalentes; iii) investigar sin tardanza las supuestas infracciones y castigar a sus autores; y iv) designar un interlocutor de alto nivel en la jerarquía del grupo responsable de supervisar la prevención y el castigo de la violencia sexual. La posibilidad de que las Naciones Unidas verifiquen el cumplimiento de esos compromisos serviría de base para suprimir de la lista los nombres de las partes. También se insta al Consejo a que supervise regularmente el cumplimiento de esos compromisos por las partes y aliente los esfuerzos de los funcionarios competentes de las Naciones Unidas para entablar un diálogo con las partes en conflicto para concretar esos compromisos;

e) Apoye los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas para establecer arreglos para la supervisión y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, a fin de garantizar un enfoque coherente y coordinado sobre el terreno, como se describe en los párrafos 27 a 29 *supra*. Esos arreglos tendrán también como objetivo conseguir la participación de todos los interesados en el análisis de la información, incluso sobre tendencias, modalidades e indicadores de alerta temprana, para determinar medidas específicas contra los autores de actos de violencia sexual, así como respuestas programáticas para los supervivientes;

f) Considere sistemáticamente la violencia sexual en las autorizaciones y renovaciones de mandatos de misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, para garantizar que los términos convenidos que figuran en las resoluciones temáticas se reflejen en la acción a nivel de los países. Incluso antes de autorizar las misiones, las evaluaciones técnicas de las situaciones en los países deberían incluir la experiencia en materia de género. La supervisión de la situación de la seguridad en torno a las expulsiones, elecciones o referéndums en los Estados que salgan de un conflicto debería incluir información sobre los riesgos particulares a que hacen frente las mujeres y medidas para responder a la posible violencia sexual;

g) Utilice sus visitas periódicas sobre el terreno para prestar atención a la cuestión de la violencia sexual relacionada con los conflictos y recurra a la experiencia de la Oficina de mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos y del equipo de expertos sobre el estado de derecho para prestar el asesoramiento que convenga en relación con la preparación del mandato de esas visitas y con los compromisos conexos del Consejo sobre el terreno, incluso con grupos de mujeres de la sociedad civil;

h) Invite a mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos y a otros altos funcionarios de las Naciones Unidas a proporcionar informaciones sobre la violencia sexual en relación con las situaciones que son causa de preocupación. En particular, debería continuar la práctica de solicitar la celebración de reuniones de información después de las visitas de mi Representante Especial a los países de que se ocupa el Consejo;

i) Solicite periódicamente las opiniones de las organizaciones de mujeres y de los supervivientes de la violencia sexual, inclusive mediante reuniones organizadas con arreglo a la fórmula Arria;

47. La violencia sexual requiere una atención sostenida, una acción y una cooperación que corresponda a la escala del problema. Sus consecuencias duraderas y ruinosas contrarrestan los objetivos del sistema de las Naciones Unidas. La paz, la justicia y la seguridad son interdependientes: no puede haber paz sin que las mujeres tengan la paz del espíritu necesaria para realizar sus tareas cotidianas, no puede haber justicia sin una capacidad nacional para administrar justicia y no puede haber seguridad si no hay seguridad para las mujeres.
