



Asamblea General

Distr. general
15 de febrero de 2024
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación
contra las mujeres y las niñas
40º período de sesiones
Nueva York, 29 de abril a 3 de mayo de 2024

Proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo **de los crímenes de lesa humanidad**

Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la cuestión **de la discriminación contra las mujeres y las niñas**

Resumen

El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas ha preparado el presente documento, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/23 y 50/18, en el que se recogen aportaciones para el debate relativo al proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad, que examina actualmente la Sexta Comisión de la Asamblea General.



I. Introducción

1. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas¹ acoge con agrado la oportunidad de presentar sus observaciones al proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad², que examina actualmente la Sexta Comisión de la Asamblea General, atendiendo a la solicitud formulada por la Asamblea en su resolución 77/249. Habiendo estudiado con detenimiento las graves y sistemáticas vulneraciones de los derechos humanos y las libertades de las mujeres y las niñas que se producen en diversas partes del mundo, y en cumplimiento de su mandato de contribuir a hacer efectivos los derechos humanos y la igualdad de género de las mujeres y las niñas, el Grupo de Trabajo insta a los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas a que consideren la posibilidad de incluir el “*apartheid* de género” como crimen de lesa humanidad en el artículo 2 del proyecto de artículos. El Grupo de Trabajo desea llamar la atención de los Estados Miembros y observadores sobre el fenómeno global de la reacción negativa contra la igualdad de género, que ha venido documentando en particular desde 2018, cuando publicó su informe temático sobre la reafirmación de la igualdad de género y la lucha contra los retrocesos³.

2. El Grupo de Trabajo también desea señalar a la atención de los Estados miembros y observadores su informe conjunto sobre la situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán⁴, elaborado en colaboración con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán, en cumplimiento de la resolución 51/20 del Consejo de Derechos Humanos y tras una visita conjunta al país efectuada por el Relator Especial y el Grupo de Trabajo. Basándose en sus entrevistas con mujeres afganas dentro y fuera del país, en la documentación recabada y en la investigación realizada, así como en el análisis de los múltiples edictos publicados y de las medidas adoptadas por las autoridades *de facto*, llegaron a varias conclusiones. Una de sus principales constataciones fue que, si bien en los últimos años se había venido manifestando una reacción negativa contra los derechos de las mujeres y las niñas en diversos países y regiones, en ningún otro lugar del mundo se había producido un ataque tan generalizado, sistemático y global contra los derechos de las mujeres y las niñas

¹ El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas es un mecanismo de expertos independientes del Consejo de Derechos Humanos, que es el órgano intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo. El Consejo estableció el Grupo de Trabajo en octubre de 2010, en su resolución 15/23, en reconocimiento del hecho de que la discriminación contra la mujer persistía, a pesar de los progresos realizados a lo largo de los años para integrar plenamente los derechos humanos de la mujer en el derecho interno mediante reformas constitucionales y legales en muchos países. La última vez que el Consejo prorrogó el mandato del Grupo de Trabajo fue en su resolución 50/18. El Grupo de Trabajo tiene el cometido de entablar un diálogo con los Estados y otros actores sobre las leyes y prácticas que discriminan a las mujeres y las niñas o que tienen efectos discriminatorios para ellas. Puede encontrarse más información sobre el Grupo de Trabajo y su mandato en su página web (<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-women-and-girls>). Los grupos de trabajo y los relatores especiales forman parte de los llamados procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Así se denomina en general a los mecanismos independientes de investigación y supervisión del Consejo que se ocupan de situaciones específicas de los países o de cuestiones temáticas en todas partes del mundo, y que constituyen el mayor órgano de expertos independientes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales son expertos que trabajan de forma voluntaria; no son funcionarios de las Naciones Unidas y su labor no está remunerada. Son independientes de cualquier Gobierno u organización y desempeñan sus funciones a título individual.

² A/74/10, cap. IV.E.1. El proyecto de artículos fue aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 71^{er} período de sesiones, en 2019, y presentado a la Asamblea General.

³ A/HRC/38/46. Para una explicación más amplia sobre las manifestaciones de la reacción contra la igualdad de género, véase Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, “Gender equality and gender backlash”, documento de posición, 2020. Puede consultarse en www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WG/Gender-equality-and-gender-backlash.pdf.

⁴ A/HRC/53/21.

como en el Afganistán. Con el pretexto de las buenas costumbres e instrumentalizando la religión, se restringían todos los aspectos de sus vidas⁵.

3. En el informe conjunto, que se presentó al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2023, el Relator especial y el Grupo de Trabajo argumentaron que los edictos, las políticas y los métodos de aplicación de las autoridades *de facto* constituían una persecución por motivos de género y un marco institucionalizado de *apartheid* de género⁶. Recordando la definición del crimen de *apartheid* que figura en el artículo 7, párrafo 2 h), del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, los expertos señalaron que el artículo podría adaptarse para incluir el *apartheid* de género, que podría entenderse como todo acto inhumano cometido en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo sobre otro grupo o grupos, por motivos de género, y con la intención de mantener dicho régimen. Consideraron que esa era una descripción exacta de la situación en el Afganistán documentada en el informe conjunto, en la que la discriminación sistemática contra las mujeres y las niñas era el núcleo de la ideología y el régimen talibán⁷. Con este entendimiento de la situación crítica de las mujeres y las niñas en el Afganistán, que constituía una situación de *apartheid* de género, los expertos destacaron que otros Estados y actores, así como la comunidad internacional en general, tenían el deber de adoptar medidas eficaces para poner fin a esta práctica, como se hizo para acabar con el *apartheid* racial en África Meridional⁸.

4. Poco después de la presentación del informe conjunto al Consejo de Derechos Humanos, la oficina en el Afganistán de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) convocó una reunión de un grupo de expertos sobre el tema, los días 26 y 27 de julio de 2023. Los expertos que asistieron a dicha reunión aportaron varios elementos de análisis y, de acuerdo con las opiniones expresadas por los expertos en su informe conjunto, recomendaron que se adoptaran medidas firmes para elaborar nuevas herramientas jurídicas y políticas que permitieran reconocer formalmente y eliminar el *apartheid* de género⁹. El Grupo de Trabajo recuerda la declaración del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán, que se publicó en septiembre de 2023 y que hicieron suya el Grupo de Trabajo y otros expertos de las Naciones Unidas, en la que expresaba su preocupación por la estricta legislación del Estado sobre la obligatoriedad del hiyab, que podría describirse como una forma de *apartheid* de género, dado que las autoridades parecían estar gobernando por medio de una discriminación sistémica con la intención de reprimir a las mujeres y las niñas hasta su total sumisión¹⁰.

5. El informe conjunto del Relator Especial y el Grupo de Trabajo es solo uno de los ejemplos más recientes de expertos que instan a la comunidad internacional a reconocer y combatir el *apartheid* de género¹¹. En 1999, el Relator Especial sobre la intolerancia religiosa

⁵ *Ibid.*, párr. 97.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, párrs. 95 y 100.

⁸ *Ibid.*, párr. 96.

⁹ ONU-Mujeres, “Report on the expert group meeting on international strategies and tools to address the situation of women and girls in Afghanistan”, 26 y 27 de julio de 2023, Estambul (Türkiye), pág. 11. Puede consultarse en www.unwomen.org/sites/default/files/2023-09/expert-group-meeting-report-international-strategies-and-tools-to-address-the-situation-of-women-and-girls-in-afghanistan-en.pdf.

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Iran’s proposed hijab law could amount to ‘gender apartheid’: UN experts”, comunicado de prensa, 1 de septiembre de 2023, disponible en www.ohchr.org/en/press-releases/2023/09/irans-proposed-hijab-law-could-amount-gender-apartheid-un-experts.

¹¹ ACNUDH, “Experts: Taliban treatment of women may be ‘gender apartheid’”, 11 de julio de 2023, disponible en www.ohchr.org/en/stories/2023/07/experts-taliban-treatment-women-may-be-gender-apartheid. Véase también la intervención de la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos en la reunión del Consejo de Derechos Humanos celebrada el 19 de junio de 2023, en la que destacó que la reacción contra los derechos de las mujeres y las niñas desde que los talibanes tomaron el poder en 2021 había sido profunda y generalizada. Expresó la profunda preocupación de la Oficina por el entorno discriminatorio y restrictivo y el clima de temor en que vivían las mujeres y las niñas en el Afganistán. Subrayó que la discriminación y la violencia extremas contra las mujeres y las

publicó un informe sobre los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la intolerancia religiosa¹². En la sección dedicada a las vulneraciones que afectan a las mujeres, el Relator Especial consideró que el trato que los talibanes dispensaban a las mujeres era el ejemplo más trágico de las violaciones de la libertad de religión o de creencias, y describió el trato de las mujeres en el Afganistán como un verdadero *apartheid* contra las mujeres, por su condición de mujeres y en virtud de pretendidas interpretaciones del islam¹³. En 2005, la Directora Ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas también se comprometió a acabar con el *apartheid* de género¹⁴.

6. El Grupo de Trabajo llama la atención sobre la medida en que han aumentado la frecuencia y la urgencia de las declaraciones de los expertos de las Naciones Unidas sobre el *apartheid* de género desde que los talibanes regresaron al poder. En agosto de 2023, la Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres calificó el trato de los talibanes hacia las mujeres como la vulneración más flagrante de los derechos básicos, derechos respecto de los cuales la comunidad internacional había proclamado sin ambigüedades su compromiso¹⁵. Reconociendo la urgencia de abordar la cuestión de los derechos de las mujeres bajo el régimen talibán, la Directora Ejecutiva instó a la comunidad internacional a seguir ejerciendo toda la presión posible y a emplear todos los medios que estuvieran a su alcance para forzar un cambio¹⁶.

7. En su discurso ante el Consejo de Seguridad el 12 de enero de 2023, el Secretario General condenó específicamente el “*apartheid* de género” en el Afganistán, donde los ataques sistémicos y sin precedentes contra los derechos de las mujeres y las niñas y el incumplimiento de las obligaciones internacionales constituían una de las principales amenazas para la paz y la seguridad internacionales y el estado de derecho¹⁷. A raíz de estas declaraciones, la Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres pidió al Consejo de Seguridad que liderara los esfuerzos para codificar explícitamente el *apartheid* de género en el derecho internacional, en su intervención ante el Consejo durante la reunión sobre la situación en el Afganistán celebrada el 26 de septiembre de 2023¹⁸. Como explicó la Directora Ejecutiva, la codificación explícita del *apartheid* de género en el derecho internacional era necesaria, porque las herramientas existentes de que disponía la comunidad internacional no se habían creado para responder a una opresión de género masiva y patrocinada por los Estados¹⁹.

niñas no deberían aceptarse, y mucho menos normalizarse, en ningún lugar. Puede consultarse en www.ohchr.org/en/news/2023/06/human-rights-council-opens-fifty-third-session-hears-presentation-annual-report-high.

¹² E/CN.4/1999/58.

¹³ *Ibid.*, párr. 111.

¹⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “UNFPA welcomes Millennium Project’s emphasis on critical roles of gender and reproductive health in poverty reduction; urges speedy implementation of recommendations”, comunicado de prensa, 17 de enero de 2005, disponible en www.unfpa.org/press/unfpa-welcomes-millennium-projects-emphasis-critical-roles-gender-and-reproductive-health.

¹⁵ ONU-Mujeres, “Statement on Afghanistan by UN-Women Executive Director Sima Bahous”, 15 de agosto de 2023, disponible en www.unwomen.org/en/news-stories/statement/2023/08/statement-on-afghanistan-by-un-women-executive-director-sima-bahous.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Naciones Unidas, “The Secretary-General’s remarks to the Security Council on the promotion and strengthening of the rule of law in the maintenance of international peace and security: the rule of law among nations”, 12 de enero de 2023, disponible en www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-01-12/the-secretary-generals-remarks-the-security-council-the-promotion-and-strengthening-of-the-rule-of-law-the-maintenance-of-international-peace-and-security-the-rule-of.

¹⁸ ONU-Mujeres, “The women’s rights crisis: listen to, invest in, include, and support Afghan women”, 26 de septiembre de 2023, disponible en www.unwomen.org/en/news-stories/speech/2023/09/speech-the-womens-rights-crisis-listen-to-invest-in-include-and-support-afghan-women.

¹⁹ *Ibid.* Véase también A/HRC/47/38, párr. 12. En ese informe, el Grupo de Trabajo señaló que mujeres de todo el mundo consideraban la desigualdad de género, que se manifestaba en las desventajas sistémicas que sufrían las mujeres a lo largo de su ciclo vital y en la violencia de género, como una crisis en sí misma, normalizada por siglos de instituciones y marcos jurídicos y de políticas patriarcales, coloniales y raciales, y agravada por la falta de aplicación de protecciones legales y el incumplimiento de compromisos políticos. Estas crisis no se reconocían oficialmente y se seguían

Refiriéndose directamente al *apartheid* de género en el Afganistán, concluyó que ese ataque sistemático y planificado contra los derechos de la mujer era el fundamento de la visión que tenían los talibanes del Estado y la sociedad, y debía estar reconocido formalmente, definido y prohibido en las normas internacionales para que la humanidad pudiera hacerle frente como era debido²⁰.

8. El proyecto de artículos que ahora se examina brinda una oportunidad única y crucial para impulsar la condena jurídica y la acción de la comunidad internacional contra el *apartheid* de género. Este puede reconocerse simultáneamente como una violación de una norma de *ius cogens* en el derecho internacional público general, como una vulneración grave y sistemática de los derechos humanos con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y como un delito según el derecho penal internacional. Por lo que se refiere a este último aspecto, con la tipificación del *apartheid* de género como crimen de lesa humanidad, la comunidad internacional reconocería por fin que las leyes, políticas y prácticas de los Estados —vigentes o futuras— que relegan a las mujeres a condiciones de desigualdad y opresión extremas, con la intención de extinguir efectivamente sus derechos fundamentales, reflejan la propia esencia de los sistemas de *apartheid*²¹. Estas leyes, políticas y prácticas extinguen la autonomía de las mujeres y las niñas en todos los ámbitos principales (educación, trabajo, libertad de circulación, salud, vida política y pública, participación económica y vida cultural y personal) y atacan la esencia de su dignidad humana y su personalidad, con el objetivo último de mantener un sistema de opresión y subyugación. En resumen, constituyen la dominación de un grupo sobre otro, la propia definición del *apartheid* que figura en el Estatuto de Roma.

9. Por lo tanto, el Grupo de Trabajo propone que se añada el *apartheid* de género como crimen de lesa humanidad en el artículo 2, párrafo 1, del proyecto de artículos, en la sección titulada “Definición de crímenes de lesa humanidad”. El Grupo de Trabajo propone asimismo que se inserte en el artículo 2, párrafo 2, la siguiente definición del *apartheid* de género, que es una adaptación al contexto del género de la definición del *apartheid* racial recogida en el artículo 7, párrafo 2 h), del Estatuto de Roma emplea una redacción coherente con la utilizada por los órganos jurídicos internacionales para describir los crímenes por motivos género, por ejemplo en la política de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional sobre el crimen de persecución por motivos de género²², e incorpora el componente de derechos humanos de la discriminación de una manera que se ajusta al contexto y el marco jurídicos:

Por “el crimen de *apartheid* de género” se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de discriminación, opresión y dominación sistemáticas de un grupo sobre otro u otros grupos, por motivos de género, y con la intención de mantener ese régimen.

10. El artículo 2, párrafo 1, del proyecto de artículos ofrece una descripción de los “actos inhumanos”, que incluyen el asesinato, el exterminio, la esclavitud, el traslado forzoso, la encarcelación u otra privación grave de la libertad física, la tortura, la violación, el embarazo forzado, la esclavitud sexual, la persecución fundada en la identidad de un grupo y otros actos inhumanos de carácter similar. La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid aporta aún más elementos sobre la forma que suelen adoptar los actos inhumanos en los sistemas de *apartheid*. Tal vez el más distintivo en el contexto del

ignorando, a pesar de su carácter sistémico y de las graves consecuencias que entrañaban para las mujeres y las niñas.

²⁰ ONU-Mujeres, “Statement on Afghanistan by UN-Women Executive Director”.

²¹ En 2004, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica manifestó que estaba claro que la práctica del *apartheid* constituía un crimen de lesa humanidad como cuestión de derecho consuetudinario, independientemente del Estatuto de Roma. Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *The State v. Wouter Basson*, sentencia de 10 de marzo de 2004, párr. 37. Puede consultarse en www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/13.pdf.

²² Fiscalía de la Corte Penal Internacional, “Política sobre el crimen de persecución por motivos de género”, 7 de diciembre de 2022, disponible en <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-05/2022-12-07-politica-sobre-el-crimen-de-persecucion-por-motivos-de-genero.pdf>.

apartheid de género sea el artículo II c), que incluye los siguientes actos inhumanos cuando se cometen “con el fin de instituir y mantener la dominación”:

Cualesquiera medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir de su país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas²³.

11. Estas diversas caracterizaciones de actos inhumanos al servicio de la dominación de un grupo sobre otro son manifiestamente aptas para describir el *apartheid* de género. Como ha explicado la jurista y ex Relatora Especial sobre los derechos culturales Karima Bennoune, en el contexto del Afganistán, si el género o el sexo se sustituyen por la raza, todos y cada uno de esos elementos (actos inhumanos) están presentes en las políticas de los talibanes 1.0 y 2.0 con respecto a las mujeres²⁴. Los edictos, políticas y prácticas de los talibanes son formas de opresión y dominación institucionalizadas y sistemáticas de las mujeres y las niñas, con la intención de mantener el régimen de opresión por motivos de género.

12. El Grupo de Trabajo propone que se añada el *apartheid* de género como crimen de lesa humanidad en el proyecto de artículos, en reconocimiento del hecho de que el *apartheid* de género conduce a los mismos resultados de discriminación, opresión y dominación que el *apartheid* racial o étnico. Si bien los métodos y sistemas pueden variar, el resultado final es el mismo: el grupo perseguido recibe un trato desigual injustificado y, en última instancia, queda excluido, por norma, política, plan y diseño, de la participación pública, la educación, el empleo, la atención de la salud, la representación política y el diálogo, y sus miembros se ven privados del ejercicio de sus derechos humanos y del control sobre su cuerpo, sus decisiones y las condiciones fundamentales de su vida.

II. El *apartheid* de género como crimen distinto y complementario de la persecución por motivos de género

13. Como se ha expuesto anteriormente, la definición jurídica vigente de *apartheid* solo reconoce el *apartheid* por motivos de raza y origen étnico. Sin embargo, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas y los delitos específicos de género actualmente reconocidos —como la persecución por motivos de género—, a pesar de su gran trascendencia, carecen de disposiciones que les reconozcan explícitamente el carácter institucional y masivo de vulneraciones constitutivas de *apartheid*. La utilización de un marco de *apartheid* de género en paralelo a otras violaciones de los derechos humanos y delitos específicos de género reconocidos, como la persecución por motivos de género, ayudaría a lograr la urgente rendición de cuentas por parte de los regímenes, existentes y futuros, que actúan con el objetivo y el resultado de extinguir de hecho los derechos de las mujeres y las niñas.

14. Aunque los delitos específicos de género tipificados abarcan la mayoría de las prácticas o patrones de desigualdad de género, los que abordan la persecución por motivos de género no reflejan plenamente la naturaleza institucionalizada y generalizada de la

²³ Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, art. II c). La Convención entró en vigor el 18 de julio de 1976.

²⁴ Karima Bennoune, “The international obligation to counter gender apartheid in Afghanistan”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 50, núm. 1. Puede consultarse en <https://hrhr.law.columbia.edu/hrhr/the-international-obligation-to-counter-gender-apartheid-in-afghanistan/>.

privación de derechos que suponen los sistemas de *apartheid* de género²⁵. Según el artículo 7, párrafo 2 g), del Estatuto de Roma, por “persecución” se entiende la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad. La persecución por motivos de género se comete contra personas debido a sus características sexuales y/o a las construcciones y los criterios sociales utilizados para definir el género²⁶. Mientras que, según el artículo 7 del Estatuto de Roma, los crímenes de lesa humanidad, incluida la persecución por motivos de género, deben cometerse como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, el crimen específico de persecución por motivos de género no abarca el componente institucionalizado de los sistemas de *apartheid*, de tal manera que, según el propio Estatuto de Roma, la persecución y el *apartheid* son dos crímenes distintos. Sin embargo, la persecución por motivos de género ha sido reconocida legalmente como crimen, mientras que el *apartheid* de género no lo ha sido. Como se señala en el informe del taller relativo a una convención sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad, celebrado los días 13 y 14 de marzo de 2023, que se distribuyó como documento de la Sexta Comisión, existe un nuevo fenómeno de *apartheid* de género²⁷. El *apartheid* de género, al igual que el *apartheid* racial, es un sistema de políticas y prácticas coordinadas y globales diseñado por el Estado con el objetivo de oprimir y subyugar a un grupo concreto en razón de su identidad.

15. Como ya se ha señalado, la definición actual de *apartheid* se limita únicamente a los grupos raciales, y no tiene en cuenta el método del *apartheid* en el contexto del género. En su opinión consultiva sobre el *apartheid* racial en Sudáfrica, la Corte Internacional de Justicia concluyó que la política gubernamental oficial aplicada por Sudáfrica en Namibia consistía en establecer limitaciones, exclusiones o restricciones para los miembros de los grupos de población indígena con respecto a su participación en determinados tipos de actividades, campos de estudio o de formación, trabajo o empleo, y también someterlos a restricciones o exclusiones de residencia y circulación en grandes partes del territorio²⁸. El *apartheid* racial suele conllevar la separación física completa entre grupos en cuanto al disfrute de sus derechos, así como el establecimiento de modalidades separadas de participación pública, ámbitos de empleo y formas de representación política, que a menudo suponen una ilusión de representación para el grupo oprimido. Esta separación es el instrumento utilizado para crear desigualdad. Aunque la política oficial es la “separación”, la realidad es que no hay igualdad, al existir un sistema paralelo de servicios sin recursos ni participación, con un falso autogobierno²⁹. Como nos ha enseñado la historia, la separación rara vez es igualitaria.

16. A diferencia del *apartheid* racial o étnico, el *apartheid* de género emplea cierta separación física, pero se basa sobre todo en la exclusión. No obstante, al igual que el *apartheid* étnico y racial, entraña la supresión casi total del disfrute de los derechos y libertades fundamentales del grupo. La naturaleza entrelazada de las vidas de hombres y mujeres, en toda su diversidad, a través de la reproducción y las estructuras familiares, presenta características que requieren métodos de opresión distintos de los del *apartheid* racial o étnico. Como lo ilustran algunos casos contemporáneos, los mismos fines del

²⁵ Gissou Nia, “Gender apartheid is a horror. Now the United Nations can make it a crime against humanity” Consejo del Atlántico, 5 de octubre de 2023, disponible en www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/gender-apartheid-is-a-horror-now-the-united-nations-can-make-it-a-crime-against-humanity/. La Sra. Nia señala que la intención de mantener un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo sobre otros difiere notablemente del crimen de persecución, en su alcance y su ambición distópica.

²⁶ Véase también Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, “Gender equality and gender backlash”.

²⁷ [A/C.6/77/INF/3](http://www.unhcr.org/refugees/2023/6/77/INF/3).

²⁸ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, pág. 16, párr. 130.

²⁹ Como declaró el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en el contexto de la educación en 1954, en una sentencia trascendental: “Llegamos a la conclusión de que, en el ámbito de la educación pública, la doctrina ‘separados pero iguales’ no tiene cabida. La separación de las instalaciones educativas es intrínsecamente desigual.” Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.*, sentencia de 17 de mayo de 1954, pág. 495.

apartheid pueden alcanzarse simplemente negando a mujeres y niñas el acceso a las principales esferas de participación social y libre determinación. No hay necesidad de crear sistemas paralelos. A las mujeres y las niñas simplemente se les prohíben, limitan y niegan derechos. Se las elimina de la vida social, económica, cultural y política. Esta importante diferencia en el método y el funcionamiento del *apartheid* de género exige el reconocimiento de un crimen de lesa humanidad distinto.

17. Reconocer el *apartheid* de género como un delito explícito en el derecho internacional permitiría considerar cada acto constitutivo de persecución por motivos de género en esos regímenes como un elemento del sistema más amplio de opresión institucionalizada y sistematizada que da lugar al *apartheid*. Como han explicado el Grupo de Trabajo y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán, el marco del *apartheid* de género hace hincapié en que la exclusión y la discriminación de las mujeres y las niñas están institucionalizadas y, por consiguiente, constituyen una violación grave y sistemática de los derechos humanos³⁰. El elemento de intención específica, que diferencia al *apartheid* de otros crímenes³¹, es el que distingue esta práctica extrema y atroz de los Estados de la discriminación de género, la cual, por desgracia, sigue estando muy extendida, y de otras múltiples formas de desigualdad de género presentes en todo el mundo. En otras palabras, la mayoría de las prácticas o patrones de desigualdad, aunque estén muy extendidas, no se ajustarán a la definición jurídica del *apartheid* de género³². Eso ya sucede con los numerosos casos y patrones de discriminación racial en todo el mundo, similarmente extendidos. Tal vez sean violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, pero no constituyen necesariamente *apartheid*.

18. Como sucede en el caso del genocidio y el uso de la violación u otras formas de violencia sexual como arma de guerra, las vulneraciones individuales, cuando se consideran de forma conjunta y como estrategia para oprimir, perjudicar o eliminar a un grupo de personas, deberían constituir una transgresión jurídica enjuiciable, grave y totalmente nueva. De hecho, al definir los crímenes de lesa humanidad, el Estatuto de Roma especifica que esa disposición solo se aplica a los ataques generalizados o sistemáticos. Esta aplicación específica no es involuntaria; se basó, en parte, en el uso que se hizo de la expresión “violaciones sistemáticas o masivas de los derechos humanos”, en el proyecto de artículos sobre el proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, para describir lo que más tarde serían los “crímenes de lesa humanidad”³³. La expresión “violaciones sistemáticas o masivas de los derechos humanos” apunta, acertadamente, a una distinción jurídica entre las vulneraciones a pequeña escala y no coordinadas y los sistemas de discriminación y violencia a gran escala. Como reconoce desde hace tiempo el derecho internacional, la rendición de cuentas por vulneraciones y delitos individuales, si bien es necesaria y productiva, no puede abarcar la magnitud de las atrocidades cometidas por los regímenes de *apartheid*³⁴.

19. Solo el marco del *apartheid* puede reflejar plenamente el papel que desempeñan la intención, la ideología y la institucionalización en los regímenes de *apartheid* de género, como el del Afganistán. Además, dado que la Corte Penal Internacional solo puede enjuiciar a unos pocos autores en las causas de persecución por motivos de género, ese enfoque no lograría, por sí solo, el cambio general de política necesario para acabar con el *apartheid* de

³⁰ A/HRC/53/21, párr. 96.

³¹ Gerhard Kemp y Windell Nortje, “Prosecuting the crime against humanity of apartheid: the historic first indictment in South Africa and the application of customary international law”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 21, núm. 2, disponible en <https://academic.oup.com/jicj/article/21/2/405/7231934#>.

³² *Ibid.*, pág. 421.

³³ A/46/10, cap. IV.D.1.

³⁴ NGO Working Group on Women, Peace and Security, “UN Security Council briefing on Afghanistan by Karima Bennouna”, 26 de septiembre de 2023, disponible en www.womenpeacesecurity.org/resource/un-security-council-briefing-afghanistan-karima-bennouna/. En su declaración, la Sra. Bennouna señaló que la rendición de cuentas individual, aunque esencial, no bastaba por sí sola para hacer frente a la magnitud de esa crisis.

género³⁵. Un sistema cuyo objeto es lograr la subyugación absoluta de mujeres y niñas por parte del régimen gobernante debería merecer un reconocimiento y una respuesta específicos, lo que se lograría con la inclusión del *apartheid* de género como crimen de lesa humanidad.

III. Reconocimiento del *apartheid* de género para combatir la opresión institucionalizada, grave y sistemática por motivos de género

20. La desigualdad y la discriminación por motivos de género definen las experiencias vividas por mujeres y niñas en casi todos los rincones del planeta. La comunidad internacional ha sido coherente en este reconocimiento y en su compromiso de hacer frente a estas desigualdades de larga data e intensa repercusión. El Grupo de Trabajo hace un llamamiento a los Estados Miembros y observadores de la Asamblea General para que hagan efectivo este compromiso y penalicen los regímenes que promulgan sistemas de *apartheid* dirigidos a oprimir y subyugar a las mujeres y las niñas. Este reconocimiento no solo honraría el objetivo de las prohibiciones contra el *apartheid* en general, sino que también constituiría un paso fundamental hacia el respeto de la igualdad de género y el reconocimiento de su centralidad³⁶.

21. Incluso con las protecciones internacionales existentes, mujeres y niñas de todo el mundo se enfrentan a una opresión constante y generalizada. En la actualidad, casi todos los tratados de derechos humanos garantizan la igualdad de género y prohíben la discriminación por motivos de sexo y/o género. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como otros instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos, sirven en su conjunto para prohibir la discriminación por motivos de sexo y/o género y exigen afirmativamente una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Sin embargo, la desigualdad de la mujer y los regímenes discriminatorios persisten, debido en parte a la falta de aplicación de las protecciones internacionales existentes. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en particular, se considera en principio uno de los tratados universales de derechos humanos más respetados, si bien es cierto que también es uno de los que más reservas suscita y uno de los más infringidos en la práctica³⁷.

22. En todo el mundo y a lo largo de la historia, las mujeres y las niñas han sufrido graves desventajas sociales, económicas, culturales y políticas³⁸. Un total de 388 millones de mujeres y niñas vivían en la pobreza extrema en 2022, frente a 372 millones de hombres y niños, y las mujeres tenían un menor nivel de acceso a los recursos, como los servicios de salud, los alimentos y el transporte, que los hombres y los niños³⁹. La pobreza a la que se enfrentan las mujeres y las niñas en todo el mundo está vinculada a políticas económicas que se han desarrollado en el marco de sistemas políticos, jurídicos, socioeconómicos y culturales patriarcales que privilegian las formas dominantes de poder masculino y empresarial⁴⁰. A menudo, cuando las mujeres intentan acceder a la esfera política, carecen de apoyo comunitario o económico, sufren acoso, amenazas de violencia y agresiones sexuales y físicas, se ven sometidas a una intensa vigilancia y corren el riesgo de ser detenidas o

³⁵ Véase Karima Bennoune, “The international obligation to counter gender apartheid in Afghanistan”. Para un análisis de las investigaciones y los cargos presentados por la Corte Penal Internacional contra personas acusadas de persecución por motivos de género, véase Federación Internacional de Derechos Humanos y Women’s Initiatives for Gender Justice, “Accountability for sexual and gender-based crimes at the ICC: an analysis of Prosecutor Bensouda’s legacy”, junio de 2021, disponible en www.fidh.org/IMG/pdf/cpiproc772ang-1.pdf.

³⁶ La consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas de aquí a 2030) requerirá cientos de años al ritmo actual. Véase Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023*, disponible en https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf.

³⁷ Véase Karima Bennoune, “The international obligation to counter gender apartheid in Afghanistan”.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Véase A/HRC/53/39.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 11.

secuestradas⁴¹. La intersección de estas desigualdades hace que las mujeres sean más susceptibles de verse subyugadas: si carecen de estabilidad económica deben depender de otros para su mera subsistencia, y si se comprometen políticamente para reformar las políticas que han generado esa desigualdad, son silenciadas a la fuerza. La discriminación contra las mujeres y las niñas por motivos de sexo y/o género suele ir acompañada de otras formas de discriminación por motivos de nacionalidad, raza, origen nacional, social o étnico, nacimiento, idioma, religión o creencias, situación socioeconómica, discapacidad, opinión política o de otra índole, orientación sexual, identidad de género u otra condición. En este contexto, el *apartheid* de género se basa en estas desigualdades para excluir a todas las mujeres y niñas, formal y materialmente, del reconocimiento básico de la dignidad y el valor de la persona humana⁴².

23. Reconocer el *apartheid* de género como crimen reforzaría el compromiso de la comunidad internacional con la eliminación de los sistemas de privación de derechos que van más allá de la discriminación por motivos de género por su índole extrema y su naturaleza. Cuando la mitad de una población que ya se encuentra en situación vulnerable se ve subyugada por un régimen gobernante, por plan, norma, política y sistema, y no hay forma de reconocer esa opresión, es que fallan las protecciones fundamentales de los derechos humanos.

IV. Regímenes existentes que practican el *apartheid* de género

24. Como se documenta en el informe conjunto, las autoridades *de facto* del Afganistán han establecido un régimen que muy probablemente constituye *apartheid* de género. En otros regímenes, según lo han documentado otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las normas, políticas y prácticas del Estado presentan características del *apartheid* de género y entrañan claras vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. El *apartheid* de género no es solo una posibilidad teórica o una construcción jurídica, sino también una amenaza real y una realidad en la que viven millones de mujeres y niñas en el mundo, y que actualmente no está reconocida en el derecho internacional.

25. En el Afganistán, las autoridades *de facto* han promulgado más de 80 edictos que restringen los derechos y libertades de las mujeres, incluido su derecho a participar plenamente en la vida política y social y a obtener educación y empleo. Las autoridades *de facto* han mandado azotar a mujeres y hombres que defienden la igualdad de género, y se han documentado ampliamente los casos de matrimonio forzado, la cobertura obligatoria del rostro para las mujeres y otras formas de sometimiento personal⁴³. Estas prácticas han causado un sufrimiento mental extremo y han mermado gravemente el bienestar mental y físico de las mujeres, como lo demuestra el aumento de la tasa de suicidios entre la población femenina en los últimos dos años⁴⁴.

26. Los edictos discriminatorios de las autoridades *de facto* del Afganistán, como los que prohíben la educación secundaria para las niñas o el acceso a los servicios de taxi a las mujeres que no llevan el hiyab, dejan a las mujeres aisladas y desprovistas de las herramientas necesarias para ejercer sus derechos y participar plenamente en la sociedad. Actualmente, los talibanes niegan a las mujeres y las niñas el derecho a recibir educación después de los

⁴¹ Véase [A/HRC/50/25](#).

⁴² Carta de las Naciones Unidas, preámbulo.

⁴³ Véanse [A/HRC/38/46](#); y United States Institute of Peace, “Tracking the Taliban’s (mis)treatment of women”, disponible en www.usip.org/tracking-talibans-mistreatment-women.

⁴⁴ Naciones Unidas, “Induce Taliban to end ‘gender apartheid’ in Afghanistan through all available means, speakers urge Security Council, alarmed by growing oppression of women, girls”, 26 de septiembre de 2023, disponible en <https://press.un.org/en/2023/sc15421.doc.htm>. Véase también la encuesta realizada por Bishnaw-Wawra entre las mujeres afganas sobre los efectos de los edictos de los talibanes en las condiciones económicas y la salud mental de las mujeres afganas, disponible en www.bishnaw.com/survey/31-mar-2023/.

12 años⁴⁵. Además, las mujeres han perdido su derecho a seguir una formación profesional, a trabajar en organizaciones no gubernamentales e internacionales y a presentarse a su lugar de trabajo sin un acompañante masculino. Los talibanes también han prohibido el acceso de las mujeres a muchos elementos de la vida pública, como los baños públicos, los parques y los gimnasios, creando un entorno en el que les resulta difícil salir de casa⁴⁶. Como lamentaba una mujer afgana entrevistada por el Grupo de Trabajo y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán, “las mujeres estamos encarceladas; no podemos trabajar, estudiar ni salir”⁴⁷.

27. Las mujeres afganas también carecen de capacidad para emprender cualquier reforma política, ya que las autoridades *de facto* restringen severamente su participación en la vida política y pública. Como señaló una mujer afgana, “[n]o hay una sola mujer que ocupe un cargo público o político; solo queda un número reducido de mujeres en la función pública”⁴⁸. A través de políticas y prácticas coordinadas, las autoridades *de facto* están privando sistemáticamente a las mujeres y las niñas de sus derechos básicos, entre ellos a la autonomía corporal, la dignidad humana y la libre determinación.

28. Las políticas de las autoridades *de facto* han afectado al entorno cultural, y la discriminación contra mujeres y niñas en el ámbito familiar, que en algunos casos preexistía al régimen talibán, ha aparecido o se ha intensificado. En el hogar, pueden ser sometidas a matrimonios forzados y/o infantiles, poligamia y obligaciones relativas a la dote⁴⁹. Entre diciembre de 2022 y febrero de 2023 se comunicaron 578 casos de matrimonio forzado, porque muchas familias pensaban que era “preferible vender a una niña para casarla que dejarla morir de hambre”⁵⁰. También hay informes de padres que conciertan el matrimonio de sus hijas con el fin de evitar que se vean obligadas a casarse con miembros de los talibanes. Además del aumento de los matrimonios forzados, las dificultades económicas han llevado a algunos ciudadanos afganos a vender mujeres y niñas. Entre diciembre de 2022 y febrero de 2023, se registraron 118 casos de venta de niños para pagar deudas⁵¹.

29. Las mujeres y las niñas sufren las repercusiones mentales que generan estos entornos. En marzo de 2023, una encuesta reveló que el 47,6 % de los encuestados conocía al menos a una mujer o niña que había sufrido ansiedad o depresión desde que los talibanes promulgaron sus edictos restrictivos⁵². Además, el 7,8 % de los encuestados conocía a una mujer o niña que había intentado suicidarse⁵³. Lamentablemente, debido al opresivo entorno que se ha instaurado, los profesionales de la salud mental tienen una capacidad limitada para prestar apoyo a esas mujeres y niñas⁵⁴.

30. Como ya han dejado claro el Grupo de Trabajo y el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, la religión y el relativismo cultural no pueden utilizarse para justificar la subyugación y la opresión de las mujeres y las niñas⁵⁵. Además, la adhesión al derecho religioso no tiene por qué significar la imposición de un código de conducta restrictivo para las mujeres. Como se indica en el informe conjunto, la Corte Internacional de Justicia también ha dejado claro que los motivos alegados como válidos en el caso del *apartheid* —como las justificaciones culturales o religiosas— son inaceptables e irrelevantes con arreglo a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, contrarios al derecho internacional⁵⁶.

⁴⁵ A/HRC/53/21, párr. 17.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 51.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 24.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 66.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 73.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 74.

⁵² *Ibid.*, párr. 63.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ A/HRC/53/39, párr. 27; véase también A/HRC/43/48.

⁵⁶ Véanse A/HRC/53/21; véase también Naciones Unidas, “Relativist claims on culture do not absolve States from human rights obligations, Third Committee expert says as delegates denounce country-specific mandates”, 23 de octubre de 2018, disponible en <https://press.un.org/en/2018/gashc4241.doc.htm>.

31. Como demuestra lo que antecede, en la actualidad existe probablemente al menos un sistema de *apartheid* de género, que merece la atención y la preocupación de la comunidad internacional. Las mujeres y niñas del Afganistán sufren la denegación fundamental de sus derechos a la vida, la libertad, la atención de la salud, el trabajo y la educación, así como la privación de su libertad de circulación, de expresión, de opinión y de asociación. Los talibanes imponen todas estas privaciones mediante planes y prácticas calculados para someter a un grupo a una opresión y dominación severas excluyéndolo de la participación y el desarrollo en los planos político, económico, social y cultural. Estos actos, prácticas y políticas son compatibles con los considerados actos inhumanos al servicio de un régimen de *apartheid*, que se enumeran en el artículo II c) de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, y podrían fácilmente ser constitutivos de un crimen de *apartheid* de género si este estuviera reconocido como crimen internacional.

32. Permitir que los talibanes sigan limitando severamente las oportunidades educativas, la seguridad y la salud de las mujeres y las niñas relega a estas últimas a la periferia de la sociedad y las priva de una autonomía y una dignidad humana básicas. Además, el hecho de que la exclusión de las mujeres haya aumentado en otros Estados durante la última década indica para la comunidad internacional una necesidad generalizada de identificar el *apartheid* de género más allá de las fronteras nacionales. Reconocer el *apartheid* de género y codificarlo explícitamente en el derecho internacional facilitará el acceso de las mujeres a la justicia a escala mundial.

V. Conclusiones

33. Durante décadas, los expertos han exhortado a la comunidad internacional a que reconozca y combata el fenómeno en evolución del *apartheid* de género. Los llamamientos del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias a finales del decenio de 1990 y, más recientemente, del Grupo de Trabajo, del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán, del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán y de otros procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, del Secretario General y de representantes del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de ONU-Mujeres, entre otros, han subrayado de manera uniforme la importancia de codificar el *apartheid* de género en el derecho internacional.

34. Aunque estos llamamientos a reconocer y combatir el *apartheid* de género no son nuevos, los actuales retos mundiales hacen que dicho reconocimiento sea imperativo. Desde el regreso de los talibanes al poder, el régimen de opresión por motivos de género ha cometido ataques sistemáticos e intencionados contra los derechos de las mujeres y las niñas afganas. Los edictos, políticas y prácticas impuestos por los talibanes representan un sistema institucionalizado de discriminación, opresión y dominación contra mujeres y niñas. Por tanto, el régimen talibán hace especialmente urgente la codificación del *apartheid* de género en el derecho internacional, ya que ello permitiría a la comunidad internacional detectar y combatir más eficazmente los ataques que el régimen perpetra contra las mujeres y las niñas afganas por el simple hecho de serlo.

35. En este contexto de llamamientos urgentes, el proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad brinda la oportunidad de codificar como crimen de lesa humanidad esta violación grave y sistemática de los derechos humanos fundamentales, una oportunidad que no debe dejarse escapar. Corresponde ahora a los Estados Miembros dar una respuesta efectiva a los reiterados llamamientos de los expertos ante la comunidad internacional mediante la codificación del *apartheid* de género como delito en el derecho internacional. El Grupo de Trabajo insta a los Estados Miembros y observadores de la Asamblea General a garantizar que los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación, dignidad, participación inclusiva, rendición de cuentas y humanidad se defiendan en todo el mundo, reconociendo el *apartheid* de género como un crimen de lesa humanidad cuyo objeto es lograr la subyugación y opresión sistemáticas de las mujeres y las niñas.