

N.º 877 - Marzo de 2010
N.º 878 - Junio de 2010
N.º 879 - Septiembre de 2010

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Revista fundada en 1869
y publicada por el Comité
Internacional de la Cruz Roja
Ginebra

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Selección de artículos 2010



CICR

Misión de la *International Review of the Red Cross*

La *International Review of the Red Cross* es una publicación periódica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), especializada en derecho internacional humanitario. Procura promover el conocimiento, el examen crítico y el desarrollo de esta rama del derecho, propiciar el análisis sobre la acción humanitaria en tiempo de conflicto armado y otras situaciones de violencia armada, y contribuir a prevenir violaciones de las normas que protegen los derechos y los valores fundamentales. Es, además, un foro para el análisis de las causas y las características de los conflictos, a fin de facilitar la comprensión de los problemas humanitarios que éstos ocasionan. También proporciona información sobre las cuestiones que interesan al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, en especial, sobre la doctrina y las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Comité Internacional de la Cruz Roja

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.

El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.

Miembros del Comité

Presidente: Jakob Kellenberger

Vicepresidente: Olivier Vodoz

Vicepresidenta permanente: Christine Beerli

Christiane Augsburger

Paolo Bernasconi

François Bugnion

Bernard Daniel

Jacques Forster

Paola Ghillani

Claude Le Coultre

Yves Sandoz

Rolf Soiron

Jenö C. A. Staehelin

Bruno Staffelbach

Daniel Thürer

André von Moos

Redactor jefe

Toni Pfanner

CICR

Consejo Editorial

Ahmed Abou El-Wafa

Universidad de El Cairo, Egipto

Daniel Bar-Tal

Universidad de Tel Aviv, Israel

Annette Becker

Université Paris X, Francia

Antônio Cançado Trindade

Universidad de Brasilia, Brasil

Marika Fahlen

Ministerio de Relaciones Exteriores,

Estocolmo, Suecia

Bernard Haykel

Universidad de Nueva York, EE.UU.

Venkateswara S. Mani

Universidad Nacional Jaipur,

Jaipur, Rajastán, India

Herfried Münkler

Universidad Humboldt, Berlín, Alemania

Mona Rishmawi

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza

Elizabeth Salmón Gárate

Pontificia Universidad Católica del Perú,

Lima, Perú

Marco Sassòli

Universidad de Ginebra, Suiza

Michael N. Schmitt

Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos,

Newport, EE.UU.

Terence Taylor

Consejo Internacional de Ciencias de la Vida,

Washington, Estados Unidos

Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov

Academia de Diplomacia, Moscú, Federación

de Rusia

Peter Walker

Centro Internacional Feinstein, Facultad

Friedman de Ciencias y Política de la Alimentación,

Universidad Tufts, EE.UU.

Wenqi Zhu

Escuela de Derecho, Universidad Renmin

de China, Beijing, República Popular China

N.º 877 - Marzo de 2010
N.º 878 - Junio de 2010
N.º 879 - Septiembre de 2010

INTERNATIONAL **REVIEW** of the Red Cross

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Selección de artículos 2010

ÍNDICE

Marzo de **2010**, N.º 877 de la versión original
Mujeres

- 7 Editorial**
- 11 Entrevista a Mary Robinson**
Mary Robinson fue la primera mujer que accedió a la presidencia de Irlanda (1990-1997), fue Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997-2002) y actualmente preside Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative.
- 21 Entre amazonas y sabinas: un enfoque histórico del papel de las mujeres en la guerra**
Daniel Palmieri e Irène Herrmann
- 35 El diálogo de la diferencia: el derecho internacional humanitario y las perspectivas de género**
Helen Durham y Katie O'Byrne
- 59 La participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda: ¿madres o monstruos?**
Nicole Hogg
- 97 Mujeres en detención**
Julie Ashdown y Mel James
- 119 Mujeres, conflictos armados y lenguaje; género, violencia y discurso**
Laura J. Shepherd
- 137 "Vinieron con dos armas": las consecuencias de la violencia sexual en la salud mental de las víctimas mujeres en los contextos de conflicto armado**
Evelyn Josse
- 157 Las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad: promover las cuestiones de género en los conflictos armados y en el derecho internacional humanitario**
Amy Barrow

Los artículos publicados en la *International Review of the Red Cross* reflejan las opiniones de los respectivos autores, y no necesariamente las del CICR o las de la Redacción. Sólo los artículos firmados por el CICR pueden serle atribuidos.

175 Del dicho al hecho: la ONU y la violencia sexual contra hombres y niños durante conflictos armados

Sandesh Sivakumaran

Junio de 2010, N.º 878 de la versión original

Violencia urbana

197 Editorial

203 Entrevista a Dennis Rodgers

Dennis Rodgers es licenciado y doctor en antropología social por la Universidad de Cambridge

221 La violencia y la acción humanitaria en medios urbanos.

Nuevos desafíos, nuevos enfoques.

Marion Harroff-Tavel

245 Desafíos humanitarios de la urbanización

Raimond Duijsens

265 Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados

Jennifer M. Hazen

Septiembre de 2010, N.º 879 de la versión original

Medio ambiente

289 Editorial

293 Entrevista a Achim Steiner

Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

307 El cambio climático y sus repercusiones: crecientes factores de estrés para las sociedades humanas

Martin Beniston

- 321 El derecho internacional y la protección del medio ambiente durante los conflictos armados: lagunas y oportunidades**
Michael Bothe, Carl Bruch, Jordan Diamond y David Jensen
- 347 Proteger el medio ambiente contra los daños: ¿una obligación ineficaz?**
Karen Hulme
- 367 Adaptación al cambio climático: integrar la climatología en la labor humanitaria**
Lisette M. Braman, Pablo Suarez y Maarten K. van Aalst
- 389 Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección**
Vikram Kolmannskog y Lisetta Trebbi

Los artículos correspondientes al número 880, diciembre de 2010, serán incluidos en la Selección anual 2011.

Marzo de 2010, N.º 877 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Mujeres

EDITORIAL

Nuestra percepción de los principales protagonistas de los conflictos armados se ha formado a lo largo de los siglos sobre la base de estereotipos que presentan a los hombres como agresores y a las mujeres, como testigos pasivos y pacíficos. La opinión pública y los medios de comunicación suelen reflejar esa victimización de las mujeres, describiéndolas como víctimas presuntamente pasivas de los enfrentamientos. Esos conmovedores retratos destinados a suscitar compasión contrastan con una realidad totalmente diferente, ya que las mujeres también cumplen un papel activo durante las hostilidades y después de terminados los conflictos. Pueden actuar como personalidades políticas, combatientes, responsables de organizaciones no gubernamentales, grupos sociales o políticos, o activistas por la paz.

Si bien las mujeres asumen, principalmente, papeles de apoyo, las combatientes también puede ser sumamente útiles para los grupos armados. Durante la Segunda Guerra Mundial, la movilización de las mujeres soviéticas legitimó la participación activa de las mujeres en la guerra a un nivel sin precedentes y, hoy en día, las mujeres forman parte de las fuerzas armadas, sobre todo en el mundo occidental. Las mujeres siempre han participado, en diferentes niveles, en las luchas armadas, principalmente cuando se trató de guerras civiles que movilizaron a grandes partes de la población o de guerras de las que dependía la vida de la nación.

Poco a poco, se van evaporando las dicotomías entre lo militar y lo civil, lo público y lo privado, la línea de frente y la retaguardia, las víctimas y los culpables, la sociedad en la guerra y la sociedad en la posguerra. La frontera entre militares y civiles se ha ido difuminando, al mismo tiempo que la distinción entre hombres combatientes y mujeres inocentes. Porque las mujeres parecen inofensivas y despiertan menos sospechas, muchas veces se las elige para transportar municiones, recabar información, desplegarse en los combates o cometer un atentado suicida. El genocidio en Ruanda, el año 1994, ilustra ese aspecto, ya que numerosas mujeres fueron responsables de actos de violencia. Esa realidad subraya el papel que cumplen las mujeres en la alimentación de los conflictos y su capacidad de exhibir una crueldad indescriptible. Esos ejemplos, recurrentes en la historia, refutan el mito según el cual las mujeres no son sino víctimas inocentes y vulnerables de los conflictos.

Está claro que es una reducción simplista juzgar la vulnerabilidad de las mujeres basándose en estereotipos. En todas las situaciones de conflicto, debería realizarse una evaluación exhaustiva con miras a identificar el grupo social más vulnerable y las razones de su vulnerabilidad. Las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y, como hemos visto, viven la guerra de múltiples maneras, como víctimas,

combatientes o artífices de la paz. A las descripciones estereotipadas de las mujeres, este número de la *International Review of the Red Cross* opone una visión destinada a destacar la pluralidad de funciones, responsabilidades y desafíos que influyen en la manera en que las mujeres viven los conflictos armados y sus consecuencias.

Los conflictos armados, en particular los conflictos internos, tienen consecuencias devastadoras en la población civil. En el pasado, las mujeres se sentían seguras, tenían la impresión de que, por ser mujeres y sobre todo por ser madres, quedarían a salvo de los excesos de la guerra. Los conflictos recientes demuestran que, con demasiada frecuencia, esa percepción no tiene nada que ver con la realidad. Por el contrario, las víctimas civiles suelen ser elegidas deliberadamente y, en numerosas ocasiones, el blanco de los ataques han sido mujeres precisamente porque eran mujeres.

Los conflictos y los desplazamientos tienen consecuencias particulares en las mujeres: quedan expuestas a amenazas y a peligros específicos y generan transformaciones sociales que las fuerzan a asumir nuevos papeles y responsabilidades. Por supuesto, hombres, mujeres, niños y niñas no están expuestos a los mismos riesgos. En tiempo de guerra, la mayoría de las personas que resultan muertas, detenidas o víctimas de desaparición forzada son hombres, mientras que las mujeres cada vez más son atacadas por su condición de civiles y quedan expuestas a la violencia sexual.

La violencia sexual es una de las infracciones del derecho más frecuentes y más traumáticas que las mujeres puedan padecer en tiempo de guerra; atentan contra la dignidad humana y la integridad física. Al abusar sexualmente de las mujeres, los portadores de armas llegan a humillar y desmoralizar a la comunidad, que no ha podido protegerlas. Los abusos sexuales pueden utilizarse como una estrategia deliberada para desestabilizar a las familias y las comunidades, cuya integridad está íntimamente ligada a la “virtud” de las mujeres. Las agresiones de ese tipo causan inmensos sufrimientos físicos y psicológicos y también pueden dar lugar a que las víctimas sean abandonadas por sus familiares o rechazadas por su comunidad.

La violencia sexual en las situaciones de conflicto es tan antigua como la guerra misma; sin embargo, la comunidad internacional no le presta verdadera atención sino a partir de los años 90. En el pasado, el rapto generalizado de mujeres con fines sexuales era el objetivo mismo de las guerras: las mujeres eran el trofeo. Hoy en día, el derecho internacional humanitario prohíbe expresamente la violencia sexual y la engloba en la prohibición de “causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud”, y la violencia sexual figura en la lista de los crímenes individuales en los estatutos de los tribunales penales internacionales. El crimen que constituye la violencia sexual comenzó a tener más visibilidad e importancia a partir de los procesos iniciados en virtud del derecho humanitario. La violencia sexual está prohibida, así sea ejercida contra hombres, mujeres, niñas o niños. Toda violación de esa norma o de las instrucciones impartidas a los portadores de armas debe ser debidamente sancionada. Es posible prevenir los

abusos sexuales; este hecho debe reconocerse, del mismo modo que deben tomarse las medidas necesarias.

Las mujeres pueden vivir la guerra de maneras muy diversas: la guerra puede ser sinónimo de separación, fallecimiento de seres queridos, pérdida de medios de subsistencia, riesgo mayor de desplazamiento forzado, privaciones, violencia sexual, heridas físicas, muerte. En todo el mundo, las mujeres que se hallan en situaciones de conflicto dan pruebas de una valentía, un ingenio y una capacidad de salir adelante inimaginables, mientras que deben afrontar los efectos de la guerra y las dificultades considerables que representa para su capacidad de sobrevivir y protegerse, a ellas y a sus familiares. La acción humanitaria de hoy refleja cada vez más esa toma de conciencia del papel único que cumplen las mujeres en tiempo de guerra. La responsabilidad de atenuar los sufrimientos de las mujeres en las situaciones de conflicto incumbe tanto a las organizaciones humanitarias como a los Estados, y las mujeres deben ser participadas cada vez más de todo lo que se hace en su nombre. La adecuación de las acciones depende de la comprensión de las consecuencias que los conflictos armados tienen en las mujeres y de las vulnerabilidades particulares que sufren. Es fundamental que los equipos que trabajan en el terreno estén integrados por hombres y mujeres, de forma tal que también tengan acceso a las mujeres de estatus social inferior, que pueden quedar apartadas de la esfera pública. Si comprenden la realidad que viven las mujeres, las organizaciones humanitarias y su personal podrán dar una respuesta mejor adaptada a sus necesidades y aliviar su situación.

Asimismo, se ha prestado particular atención al lugar de las mujeres en la sociedad, a las características que una sociedad o una cultura define como masculinas o femeninas y a las interacciones entre las mujeres y una sociedad o una cultura en guerra. El estudio de las especificidades según el sexo rara vez incluye a los hombres, salvo por lo que se refiere a su papel tradicional de combatientes; por ello, esas especificidades suelen ser sinónimo de cuestiones propias de las mujeres. Sin embargo, el derecho internacional humanitario establece una igualdad de protección para todos los seres humanos y prohíbe toda distinción negativa basada en el sexo; su objetivo es totalmente neutral. Las mujeres se benefician de la protección general que ofrece esa rama del derecho. Al igual que el resto de la población civil, las mujeres deben ser protegidas contra las intimidaciones y los malos tratos. Sin embargo, el derecho internacional humanitario también prevé un régimen de protección especial para las mujeres, que se basa principalmente en sus necesidades en materia de salud e higiene, y en su papel de madres. El derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados ofrecen una protección suplementaria a las mujeres en las situaciones de violencia.

El desafío consiste en garantizar la aplicación y el respeto de las normas existentes. Los mecanismos destinados a hacer respetar los derechos y reparar las violaciones revisten una importancia crucial. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado varias resoluciones sobre la protección de las mujeres en

las situaciones de conflicto armado. Además, los recientes avances de los tribunales penales internacionales y los procesos contra personas acusadas de crímenes de guerra representan un importante paso en la lucha contra la impunidad y pueden tener un efecto disuasivo, que impediría que esos actos abominables se repitieran en el futuro.

Deben realizarse esfuerzos constantes para promover el conocimiento y el respeto del mayor número posible de las obligaciones que establece el derecho internacional humanitario, utilizando todos los medios disponibles. La responsabilidad de mejorar la situación de las mujeres en tiempo de guerra nos concierne a todos. En efecto, para responder de manera adecuada a las necesidades de las mujeres, es fundamental aplicar el derecho tomando en cuenta las especificidades según el sexo, de acuerdo con las diferentes experiencias, percepciones, competencias, características y vulnerabilidades de hombres y mujeres.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Entrevista a Mary Robinson*

Mary Robinson fue la primera mujer que accedió a la presidencia de Irlanda (1990-1997), fue Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997-2002) y actualmente preside Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative. Defensora de los derechos humanos, como académica (Facultad de Derecho del Trinity College), legisladora y jurista, siempre abogó por la utilización del derecho como instrumento para el cambio social. Galardonada con innumerables premios y distinciones en todo el mundo, Robinson, que actualmente es miembro de The Elders, ha sido una de las fundadoras y presidente del Consejo Mundial de Mujeres Líderes, y vicepresidente del Club de Madrid. Dirige la Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización (GAVI, por su sigla en inglés) y el Fondo para los Derechos Humanos Mundiales y es presidente de honor de Oxfam Internacional. Asimismo, es miembro del Comité Directivo de la Coalición Mundial sobre la Mujer y el Sida y presidente de la Comisión Internacional de Juristas.

* Esta entrevista fue realizada en Ginebra el 13 de enero de 2010 por Toni Pfanner, Redactor jefe de *International Review of the Red Cross*, y Deborah Casalin, Redactora adjunta

A la luz de su experiencia de trabajo con mujeres en situaciones de conflicto, ¿cuáles considera que son los efectos de los conflictos en las mujeres?

Muchas veces las mujeres sufren las peores consecuencias de los conflictos armados. Cuando ocupé el cargo de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tuve la oportunidad de escuchar de primera mano historias muy dolorosas de mujeres a las que se elige como blanco deliberado, en especial, de violencia sexual. La violación se transforma en un arma. Por ello, fue una satisfacción para mí que el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia considerara la violación como crimen de guerra en Bosnia. *Es un crimen de guerra y, sin duda, un método de guerra.* Y el problema no ha terminado. Volví a encontrarlo en los campamentos de Goma, en la República Democrática del Congo, donde estuve en marzo. Cuando se escuchan historias de salvajes ataques a mujeres, es fácil advertir que esos ataques trascienden lo sexual. Se trata de demostrar una profunda relación de poder, de someter a la mujer y a la condición femenina. Es difícil entender la mentalidad que lleva a esa clase de relación. Indudablemente, es algo que se repite en situaciones de conflicto armado y, por desgracia, es casi una tendencia.

¿Cómo hacen frente a su situación las mujeres?

Siempre que las mujeres me cuentan sus experiencias en ese tipo de situaciones, a mí me asombra su fortaleza y me sorprende que, a pesar de la brutalidad de la que han sido víctimas, traten de cuidar a sus hijos, de darles una educación, incluso en los campamentos de refugiados, y que intenten que todo parezca normal en situaciones muy anormales. Pero hasta en los campamentos he notado la falta de igualdad: son los hombres los que controlan la comida y los demás recursos, por lo que todo resulta más difícil para ellas.

Observé algo similar cuando estuvimos en el este de Chad, durante el desarrollo de una iniciativa destinada a poner en contacto a mujeres líderes de distintos países con mujeres en el terreno y así contribuir a que éstas hicieran oír su voz. Fuimos primero al campamento de refugiados donde había mujeres que venían de Darfur. Aún tengo muy presentes algunos de los relatos de por qué debieron irse de allí.

¿Quisiera contarnos alguna de esas historias?

Una mujer hablaba de “hombres a caballo y aviones que disparaban desde arriba”. Esas palabras señalan la complicidad del gobierno. La mujer tomó a sus mellizos y corrió todo lo que pudo. Luego quiso saber qué les había pasado a los demás integrantes de su familia. Dejó a los bebés debajo de un árbol que fuese fácil de reconocer y regresó a su casa. El marido estaba muerto, al igual que el hijo mayor. A ella la capturaron y la violaron varias veces. Se arrastró hasta donde había dejado a los niños y a duras penas logró llegar al campamento de refugiados.

Hay muchas historias parecidas. Es curioso, pero la mujer del relato también nos dijo que se sentía más vulnerable en el campamento, porque era viuda y pobre, y tenía que salir a buscar leña. Entonces, en lugar de estar más protegida como consecuencia de su situación, se sentía más insegura.

Muchas mujeres contaron experiencias similares. Como nosotras éramos mujeres líderes que habíamos ido a escucharlas y ellas estaban con una ONG que les brindaba apoyo psicológico, estaban bastante dispuestas a hablar. No nos conocían y no es fácil abrirse y contar ese tipo de cosas, pero sentían que estábamos abiertas a escuchar lo que habían vivido. No hablaban sólo de lo que les había ocurrido en Darfur sino de que no se sentían a salvo en el campamento, un campamento oficial de refugiados establecido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando intentábamos averiguar quiénes eran los atacantes, nos decían que eran hombres uniformados. No importaba si estaban dentro o fuera del campamento. Los hombres de uniforme —rebeldes o soldados del gobierno— las tomaban como si fuesen de su propiedad. Los relatos eran desgarradores.

¿Qué ocurre con las mujeres fuera de los campamentos de refugiados?

Entre los desplazados internos debido al conflicto en el este de Chad, las condiciones eran mucho peores. Paradójicamente, la vida de esas mujeres y sus familias —ciudadanos de Chad— era menos segura y en todo sentido peor que en el campamento de refugiados. Debido al conflicto, habían tenido que desplazarse unos cien kilómetros. Como era un campamento provisorio y querían tierras, solían asentarse en zonas inadecuadas, afectadas por inundaciones. De hecho, el campamento de refugiados también se había inundado. Las mujeres se quejaban de que allí eran ciudadanas de segunda clase. Se repetían los testimonios acerca de la falta de comida y de la dominación masculina. Hasta asistían a un curso de alfabetización para aprender a leer y a escribir, y así poder reclamar ellas mismas la comida que les correspondía y firmar los papeles correspondientes.

Lo que quiero decir con esto es que sólo cuando se oye hablar a estas mujeres se llega a entender todo lo que sufren: los desplazamientos, el asesinato de los miembros de su familia, los brutales abusos que se cometen contra ellas con el objetivo de destruirlas para borrar la identidad de su clan o grupo, la sensación de ser ciudadanas de segunda incluso cuando están en los campamentos.

Se suele caracterizar —o incluso estereotipar— a las mujeres como víctimas indefensas de la guerra, pero usted ha mencionado ejemplos de mujeres que hacen algo por mejorar su situación y la de su familia en los campamentos. ¿Qué otras cosas ha visto hacer a las mujeres para quitarse de encima el rótulo de víctimas?

Yo diría que muchas de las mujeres que conocí en situaciones de conflicto empezaron siendo víctimas y después se convirtieron en agentes de cambio y trataron de ayudar a otras mujeres de su grupo. Ésa es una parte muy importante de la resiliencia, de la fuerza interior que tienen muchas de las mujeres que viven situaciones realmente difíciles. Observé lo mismo en un contexto algo distinto, cuando tuve la oportunidad de escuchar a las personas que dieron testimonio durante la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada en Sudáfrica. Gay McDougall (Experta Independiente de las Naciones Unidas en cuestiones de minorías) había organizado una serie de mesas redondas, cada una con cuatro o cinco víctimas, muchas de las cuales habían estado en situaciones de conflicto además de padecer las

consecuencias del racismo. En un primer momento, McDougall pensó en denominar a las sesiones “Voces de las víctimas”, pero luego se dio cuenta de que el nombre era inadecuado, porque esas personas eran víctimas que se habían transformado en agentes de cambio.

La mayoría de las mujeres que conocimos en Darfur y Chad habían perdido a sus maridos en el conflicto; eran viudas. Muchas de ellas habían sido violadas más de una vez y eso les daba vergüenza o provocaba el rechazo de sus familias, así que además tenían ese conflicto interno. Lo que más me impactó cuando empezamos a hablar con ellas en profundidad fue que no querían que las viéramos como víctimas. Querían tener la dignidad de poder trabajar y tomar decisiones, y se sentían algo desprotegidas en el campamento. El verdadero problema para ellas era la falta de seguridad, pero trataban de unirse y hacer oír su voz.

¿Qué se puede hacer para aumentar la capacidad de acción de las mujeres en ese tipo de situaciones?

Lo que tratamos de hacer en el Foro Intercultural de Mujeres Líderes de *Realizing Rights*¹ es convocar a mujeres influyentes. Al poner en contacto a mujeres líderes en la esfera internacional con mujeres que se ocupan de resolver cuestiones en el ámbito local, pretendemos alentarlas a que hablen y escucharlas, tratando de entender cuáles son sus necesidades y sus prioridades. Después hacemos todo lo posible para que sus mensajes lleguen a las autoridades, en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales. Siempre dejamos en claro que ése es el propósito. No queremos imponerles nuestras soluciones sino apoyarlas y ayudarles a hacer oír su voz.

En el caso de Chad, estuvimos allí en el momento oportuno, porque en Europa se estaba debatiendo el envío de tropas al país, algo que ocurrió al poco tiempo. Tras reunirnos con las mujeres de Chad fuimos a París, a Berlín, porque una de las personas que estaba con nosotras había sido ministro en Alemania, y a Londres, donde estuvimos 45 minutos en Downing Street con el primer ministro Gordon Brown. Pienso que, gracias a haber elegido el momento oportuno para potenciar nuestra influencia, logramos exponer la realidad que se estaba viviendo en Chad y así convencimos a las autoridades de que tomaran la decisión. Estoy segura de que fue por eso que Irlanda envió un contingente, porque allí se difundieron bastante esas historias.

¿Cómo se logra que participen los actores locales?

Realizing Rights y el Foro Intercultural de Mujeres Líderes forman un equipo pequeño pero eficiente. Siempre trabajamos con otras agrupaciones. Con *Femmes Africa Solidarité*, por ejemplo, hemos apoyado el Foro de Mujeres Sudanesas en Darfur. Es un foro notable, en el que se reúnen mujeres de Jartum y Juba que quieren ayudar a sus hermanas de las tres regiones de Darfur. Allí las mujeres han conseguido lo que los hombres no habían sido capaces de hacer, es decir, agruparse sin distinciones de clase, tribu ni religión, pues algunas son cristianas y otras, musulmanas.

1 Para obtener más información, v. <http://www.realizingrights.org> (consultado el 12 de marzo de 2010).

Ni siquiera cuando la Corte Penal Internacional (CPI) libró la orden de arresto contra el presidente de Sudán Omar Al-Bashir se desintegró el grupo. Fue un momento difícil que podría haber llevado a una ruptura. Pese a tener todo un abanico de opiniones al respecto, las mujeres pudieron superar la situación y siguieron unidas.

Yo diría que, a grandes rasgos, la finalidad del foro es amplificar las voces de las mujeres y obtener un lugar en las conversaciones de paz y los procesos de reconciliación. Deseamos que esas mujeres sientan que sus experiencias están siendo difundidas.

¿El foro hizo gestiones ante las autoridades de Sudán y Chad?

Así es, y también ante la Unión Africana. De hecho, en Addis Abeba logramos reunirnos con la Unión Africana y llevamos a dos mujeres de Darfur con nosotras. Uno de los líderes de la Unión Africana siempre se dirigía a mí, y yo empezaba a contestarle pero luego les daba la palabra a las mujeres de Darfur. Fue muy interesante, porque quedó en claro que, culturalmente, no había mucha predisposición para escuchar a las mujeres. Y eso a pesar de que entre los Comisionados de la Unión Africana presentes allí había una mujer. Querían que subiera yo al estrado con los Comisionados de la Unión Africana, pero me negué e insistí en que subiera la dirigente sudanesa, que era la presidente de la Comisión Directiva. A todos les parecía extraña la idea de que una mujer común estuviera allí con ellos.

Cuento esta anécdota para mostrar cómo tratamos de amplificar las voces de las mujeres. Si ellas están presentes, como ocurrió en Addis Abeba, las voces que deben oírse son las suyas; nosotras sólo creamos el espacio para que puedan hablar. Cuando no tienen acceso directo, hablamos en su nombre.

Siempre doy mi apoyo a los grupos de mujeres africanas. Quienes venimos de afuera podemos facilitarles ciertas cuestiones y tener otro tipo de llegada pero, en realidad, creo que lo que es más sustentable es el fortalecimiento de la labor de los grupos locales o de organizaciones como *Femmes Africa Solidarité*. Es la forma de crear un contexto para el futuro. Por ello, mis colegas del Foro Intercultural de Mujeres Líderes establecen vínculos con vistas a generar ideas sustentables para que los grupos africanos puedan continuar con su trabajo.

Cuando se considera a las mujeres como agentes y no como víctimas de la guerra, es inevitable pensar en la creciente participación femenina en las hostilidades. ¿Cuáles han sido sus experiencias con mujeres armadas?

De hecho, una de las asistentes al segundo Foro de Mujeres Sudanesas en Darfur era una combatiente activa. La mujer que formaba parte de la Comisión Directiva de la región occidental de Darfur era una líder notable, una joven con talento natural para el liderazgo. Le parecía importante que las combatientes refugiadas también estuviesen representadas. Entonces encontró un grupo de mujeres combatientes y las invitó a formar parte del foro. Yo estaba contenta porque sentí que había habido un verdadero acercamiento.

Asimismo, he tenido contacto con niñas soldados en Sierra Leona. Recuerdo una conversación con unas niñas que habían estado con los soldados pero no

habían participado del combate; eran esclavas sexuales más que combatientes. En Freetown también conocimos a un grupo de niñas ex combatientes. No había diferencia entre lo que querían ellas y lo que deseaban los niños: básicamente, todos querían encontrar a sus familiares.

Un ejemplo impactante del uso sentimentalista de imágenes de mujeres en la guerra es el de Jessica Lynch, la soldado estadounidense capturada en Irak, que dice que fue retratada inadecuadamente como héroe y víctima con fines propagandísticos. ¿Qué piensa de la forma en que los medios de comunicación muestran a las mujeres en situaciones de conflicto armado?

En cierta medida, creo que cuando nos enteramos de que mataron a tres soldados y uno es mujer y tiene hijos, nuestra primera reacción es pensar: “¡Dios mío! ¡Una mujer! ¡Una madre!”. Creo que no estamos acostumbrados a pensar en hombres y mujeres de la misma manera. Los militares tratan de inventar héroes y a veces esos héroes son mujeres. Hemos tenido ejemplos nefastos de esa costumbre en Afganistán también, como el del famoso jugador de fútbol americano [Pat Tillman] que se alistó en el ejército después de los ataques del 11 de septiembre y murió alcanzado por fuego amigo. Después pretendieron hacer de él un héroe de guerra, lo que indignó —con razón— a sus familiares.

¿Cuál es la función de las mujeres en las fuerzas armadas?

La pregunta me ha hecho recordar un episodio que fue un extraordinario reconocimiento del papel que pueden desempeñar las mujeres de las fuerzas armadas. En marzo del año pasado, asistí a un coloquio internacional que organizaron en conjunto Ellen Johnson Sirleaf (presidenta de Liberia) y Tarja Halonen (presidenta de Finlandia). El coloquio, que duró dos días, reunió a un gran número de mujeres de Liberia y de otros países. El tercer día se conmemoró la adopción del plan de acción de conformidad con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de la mujer en el mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, aprobada el 31 de octubre de 2000. Debía de haber unas dos mil mujeres liberianas acompañando a la presidente.

Estábamos sentadas junto a Ellen Johnson Sirleaf en una zona techada del estadio que albergó el evento, escuchando las distintas presentaciones. Afuera se habían reunido muchísimas mujeres, algunas muy jóvenes. Después Ellen fue a pasar revista a las mujeres en uniforme que prestaban servicios para la protección de Liberia y me pidió que la acompañara. Eran miembros del ejército, la policía, los servicios sociales, e incluso había niñas exploradoras. Marcharon frente a la jefa de Estado mientras ella las saludaba y les hacía señas para que avanzaran. Eran cientos de mujeres. Me emocioné pensando en sus historias, en cuántas de ellas habrían sido víctimas de abusos y violaciones, y sin embargo ahí estaban, orgullosas. Las adolescentes marchaban como en el aire. Fue un momento de orgullo para ellas, para la presidente y para el país.

¿Cuáles podrían ser las consecuencias de que hubiera un número mayor de mujeres en las fuerzas armadas?

Es muy importante que las mujeres participen, sobre todo, en los procesos de paz. En Liberia, por ejemplo, el hecho de que el contingente indio esté integrado solamente por mujeres es un gesto importante y un compromiso igualmente importante. En los campamentos de Chad, las refugiadas pedían que hubiera vigilancia y que en ella participaran mujeres, porque tienen miedo de los hombres uniformados, a quienes ven como posibles agresores. Algunos soldados apostados cerca de los campamentos venían de la otra punta del país, de modo que, estando fuera del contexto de sus aldeas de origen, veían a las mujeres como presas fáciles. Otro problema con el que me topé siendo Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue el de la agresión, la violación y el tráfico de mujeres por parte de los hombres de las fuerzas de paz en distintos contextos. Cuando relataban sus terribles historias, muchas mujeres sentían la falta de comprensión y el maltrato. Por eso, las refugiadas de los campamentos querían que más mujeres participaran en las tareas de vigilancia.

¿Cómo se puede combatir la violencia de género?

En Irlanda hay un grupo del que estoy muy orgullosa. No lo he fundado yo, pero soy una especie de mentora. Me gustaría que otras naciones con interés en los países en desarrollo que padecen situaciones de conflicto o posconflicto hicieran algo similar. Los organismos de asistencia irlandeses se dieron cuenta de que en su labor en los países en desarrollo no habían tomado la violencia de género con la seriedad necesaria; entonces aunaron fuerzas con el propósito de ocuparse del problema. El gobierno de Irlanda y las fuerzas de seguridad irlandesas formaron parte de la coalición a través de *Irish Aid*. Han trabajado muchísimo. Cuando voy a Irlanda una vez por año, en noviembre, nos reunimos e intercambiamos ideas respecto de sus experiencias. Ya nos hemos reunido cuatro veces. Los primeros dos años, la mayoría de las conversaciones giraba en torno de lo mucho que faltaba por hacer en la lucha contra la violencia de género, las tareas pendientes para nosotros y para nuestros socios en el terreno. En la actualidad, se encuentran en una etapa de análisis y planificación de qué es lo que quieren hacer, e Irlanda participa de una experiencia de aprendizaje compartido con Liberia y Timor Leste y está trabajando en un plan nacional de acción de conformidad con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las fuerzas de seguridad de Irlanda advirtieron lo importante que era, ya que no sólo trabajan en el mantenimiento de la paz sino que también capacitan a muchas personas que se dedican a esa tarea. Se dieron cuenta de que no tenían idea de la necesidad de abordar cuestiones de violencia de género durante la capacitación. Yo misma he aprendido mucho sobre la atención que hay que prestar a los temas vinculados con esa problemática. Todos los organismos de asistencia irlandeses lo han comprendido, incluso Oxfam y *Christian Aid*, *Concern* y *GOAL*. Han tomado conciencia de que es necesario adoptar actitudes que no se han tenido antes: tolerancia cero a la violencia de género, apoyo a quienes la sufren, etcétera.

Repito: las fuerzas de seguridad están muy contentas de tener esta oportunidad y hasta han incluido el tema en los cursos que imparten a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz nacionales y extranjeras.

Quisiera hacer una recomendación a los países desarrollados que participan en proyectos de apoyo a países en situaciones de conflicto o posconflicto: deberían tomar mucho más en serio la violencia de género y destinar más recursos a la formación, capacitación y toma de conciencia en este tema.

Las fuerzas de mantenimiento de la paz han sido blanco de críticas en lo que se refiere a violencia sexual y prostitución forzada, entre otras cuestiones. Si bien existen instrumentos jurídicos internacionales aplicables en estos casos, no parece que los culpables hayan recibido las penas que merecen. ¿Dónde radica el problema?

Así es, es un verdadero problema. Lo hemos visto en Sierra Leona, y en especial en Bosnia. Mandan a los culpables de vuelta a casa y en muchos casos no pasa nada. La impunidad es un signo de la poca gravedad que se atribuye a esta clase de delitos. Es humillante, porque refleja la poca importancia que se da a las mujeres.

En un contexto totalmente diferente, me encontré con un problema similar. En Malawi, hay un proyecto de salud que aborda las consecuencias de que las mujeres embarazadas no vayan al hospital cuando surgen complicaciones en el embarazo. La conclusión de ese novedoso proyecto en el que se recogen los testimonios de las mujeres afectadas es que la razón principal por la cual las embarazadas no acuden a los hospitales es que no se las atiende, y a veces hasta son objeto de insultos y maltrato. No se las trata como personas. Lo mismo sucede en los campamentos de refugiados y los campamentos de desplazados internos. Creo que, en muchísimas situaciones, parte del problema es que las mujeres no son consideradas personas importantes, ni siquiera ciudadanas; entonces se las pasa por alto, sin más.

En el fondo, se trata de una degradación de la humanidad y un debilitamiento de los derechos humanos de las mujeres. Nada más y nada menos.

¿Cree que algunas de las cuestiones a las que deben hacer frente las mujeres requieren convenios o resoluciones especiales, como las aprobadas recientemente por el Consejo de Seguridad?

Celebro el fortalecimiento de la Resolución 1325 y los planes de acción nacionales y regionales. Las mujeres pueden usar esa resolución para hacer oír su voz, para tener una mayor participación. Las Resoluciones 1820, 1888 y 1889, y las obligaciones que se desprenden de ellas muestran que, aunque algo tarde, la Organización de las Naciones Unidas está empezando a reconocer que la violencia de género es un tema grave en los conflictos armados.

¿Las mujeres deberían desempeñar un papel especial en las organizaciones humanitarias y en la acción humanitaria, tanto en el plano internacional como dentro de su comunidad?

Como la acción humanitaria es un área particularmente delicada de servicios a poblaciones vulnerables, yo diría que sí. De todos modos, las mujeres están

desempeñando un papel cada vez más importante en este tipo de servicios. No creo que la participación deba ser principalmente femenina, porque pienso que lo mejor es que haya un equilibrio, que también es conveniente desde el punto de vista de la combinación de distintas capacidades y opiniones. No obstante, pienso que la función de la mujer es importante en la asistencia psicológica, porque las mujeres se abren más y hablan más con una terapeuta. Indudablemente, les resulta mucho más difícil contarle detalles íntimos de un ataque o de una situación traumática a un hombre, que, además, es prácticamente un desconocido.

Cuando estuvimos en Albania para hablar con refugiados de Kosovo, tratamos de identificar los casos más graves para hacerlos circular de modo que llegaran a la CPI. En esa situación, mis colegas eran mucho mejores que los hombres escuchando las historias que les relataban. Yo, sin embargo, no podía dejar de pensar en que, en cierto momento, uno deja de ver a las mujeres como víctimas y empieza a ver su fortaleza, sus aportes y su labor.

Una vez concluido el conflicto, ¿qué papel deben cumplir las mujeres en el proceso de reconciliación y cicatrización de las heridas?

Ruanda proporciona un buen ejemplo. Estuve allí en septiembre/octubre de 1994, cuando era presidente de Irlanda, y fui testigo de las consecuencias de un genocidio que nunca olvidaré. En ese momento, muchas ONG, principalmente extranjeras, estaban trabajando en el lugar. Regresé al año siguiente, en 1995, porque quería exponer el fracaso de la comunidad internacional en Ruanda durante la conmemoración del 50º aniversario de las Naciones Unidas. En esa segunda visita, ya encontramos organizaciones de mujeres del lugar que bregaban por hacer entender a quien quisiera oírles que había una necesidad fundamental en la que nadie parecía haber reparado: la asistencia psicológica posterior al trauma.

La tercera vez que fui a Ruanda fue en marzo de 1997, para un Congreso Panafricano de Mujeres organizado por las viudas de Ruanda. Una puede pensar: ¿por qué participar en un congreso de mujeres cuando hay tantos problemas de los que ocuparse? Ahora bien, ¿por qué Ruanda está haciendo las cosas tanto mejor que otros países africanos? Porque intervienen mujeres, y fue esa conferencia la que les marcó el camino. Las mujeres son, en todo sentido, parte de los recursos nacionales y como esas mujeres eran mayoría después del genocidio, pudieron ejercer su influencia de un modo particular. Lo que marcó la diferencia fue el hecho de que las mujeres ocuparan cargos en los ministerios y en otras instituciones. No tuvieron otra opción: se vieron obligadas a desempeñar ese papel. La lección que debemos aprender es que no se puede esperar que el horror de un nuevo conflicto lleve a la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

¿Qué ocurre con las zonas donde la discriminación contra la mujer tiene fundamentos supuestamente religiosos? ¿Qué oportunidades de participación tienen las mujeres allí?

Tengo el orgullo de pertenecer a *The Elders*, un grupo creado por Nelson Mandela y Graça Machel. No somos muchos y no contamos con recursos para

desarrollar programas pero, entre otras cosas, trabajamos para la potenciación de las mujeres y el fortalecimiento de sus derechos. Dedicamos mucho tiempo a decidir qué hacer exactamente y llegamos a la conclusión de que debíamos centrarnos en cómo la religión, la tradición y, a veces, la cultura se distorsionan para someter a la mujer, porque pensamos que es un tema muy importante. Lo que queremos dejar en claro es que esas distorsiones están mal. Cambiar la forma en que se trata a las mujeres implica modificar las estructuras jerárquicas de algunas culturas y religiones; de otro modo, las mujeres seguirán siendo un grupo de segunda categoría. Éste es el meollo del problema de Afganistán; por eso los talibán pudieron avanzar en su sometimiento total y cruel de las mujeres.

Se suele decir que todas las personas sufren las consecuencias de la guerra, y que prestar atención sólo a las mujeres puede llevar a dejar de lado a otros grupos. ¿Qué diría usted al respecto?

Sí, he oído ese argumento. Es cierto que dejamos de lado a los niños y los hombres cuando nos dedicamos a las situaciones de violencia contra las mujeres. Nos ocupamos de la violencia contra las mujeres y establecemos contactos entre mujeres. No hacemos lo suficiente para que participen los hombres, los jefes provinciales, los jefes tradicionales, en resumen, quienes realmente pueden cambiar algo.

En Nigeria, hay un obispo que dice que no le agrada la frase “violencia de género”, porque así parece que las mujeres también la ejercen. Creo que quiere decir que es un mal uso del lenguaje, porque hay mucha más violencia por parte del hombre hacia la mujer. No obstante, también existen casos inversos. Las mujeres pueden ser muy violentas, incluso sin dar ningún golpe. A veces les basta con excluir a alguien y, en algunas circunstancias, son capaces de hacer que la vida sea sumamente difícil para los demás.

Así y todo, pienso que es correcto ocuparse específicamente de las mujeres en situaciones de conflicto —sin descartar otros grupos— porque en muchos países que atraviesan ese tipo de situaciones las mujeres aún son ciudadanas de segunda clase. Pero también creo que los jóvenes, los hombres y los jefes tradicionales deben formar parte de ese discurso, así como de la solución al problema. En ese sentido, todavía queda mucho por hacer.

Entre amazonas y sabinas: un enfoque histórico del papel de las mujeres en la guerra

Daniel Palmieri e Irène Herrmann*

Irène Herrmann es profesora becaria en historia contemporánea en la Universidad de Friburgo y dicta la materia Historia Suiza en la Universidad de Ginebra. Daniel Palmieri es encargado de investigaciones históricas en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Resumen

En la actualidad, la guerra se sigue percibiendo como una prerrogativa exclusivamente masculina. En general, las mujeres están excluidas del debate sobre la guerra, salvo como víctimas pasivas de la brutalidad que les infligen sus contemporáneos varones. Sin embargo, la historia demuestra que, a través de las épocas, las mujeres también han participado en los conflictos armados y que incluso han desempeñado papeles protagónicos. En este artículo, se aborda la larga historia y las múltiples facetas de la intervención de la mujer en la guerra desde el punto de vista de su participación activa o pasiva en este tipo de violencia, y se pone en tela de juicio la pertinencia de la división de los papeles basada en el sexo en el contexto de la guerra, haciendo referencia a la práctica ancestral de la violencia armada.

* Las opiniones reflejadas en este artículo pertenecen únicamente a los autores.

La guerra forma parte de la historia de la humanidad desde sus comienzos¹. Sin embargo, esta actividad tan antigua parece haber sido un ámbito reservado sólo a una parte de esta humanidad, al punto que la guerra se sigue considerando esencialmente como un asunto de hombres. Para explicar este predominio masculino, se han propuesto diversos argumentos. Una “violencia innata”, un “instinto predador”, incluso una “pulsión de muerte” particularmente desarrollados en el hombre, en cuanto sujeto masculino, explicarían desde el punto de vista biológico su propensión a hacer la guerra. Las tradiciones culturales que inculcan a los niños varones, desde su más tierna edad, el culto a la guerra como un gesto que valoriza y aporta gloria, y que los inician en su práctica a través de la competencia y la exhibición de la fuerza, también serían responsables de esta dicotomía. Asimismo, los estudios antropológicos han demostrado que la guerra podía percibirse como una continuación de las actividades de caza y que muchas expediciones bélicas realizadas en sociedades tradicionales o preindustriales tenían como objeto “cazar” hombres por necesidades económicas o para satisfacer el apetito de vidas humanas de los dioses, si no el de los propios cazadores que practicaban la antropofagia...²

Por su lado, la otra mitad de la humanidad sólo aparece en muy escasas ocasiones en el discurso sobre la beligerancia, salvo exclusivamente como víctima. Presas o botín, las mujeres no serían, pues, sino objetos pasivos de la pasión guerrera de los hombres. O mejor aún: la naturaleza femenina tendería a comportamientos pacifistas y se opondría, entonces, al carácter bélico de los hombres. “Cuna de la vida”, la mujer no tendría lugar en el funesto campo de las batallas, excepto como víctima involuntaria de los horrores de la guerra.

Esta última afirmación se muestra inexacta con sólo observar nuestra época, que cuenta con la presencia de mujeres soldado en los ejércitos regulares o irregulares, incluso en el propio teatro de las hostilidades. No obstante, una mirada retrospectiva permite refutar una separación tan clara entre los actores de la guerra. Al igual que sus compañeros, las mujeres también han participado en la beligerancia, sin lugar a dudas, desde tiempos inmemoriales. A imagen de lo que sucedía en algunas sociedades tradicionales amerindias, las mujeres solían movilizarse en caso de guerra, ya fuera de manera simbólica —practicando rituales que se suponía aseguraban la victoria— o de manera práctica, participando directamente en la preparación de las expediciones militares u ocupándose de sus consecuencias (curando a los heridos, vigilando a los prisioneros). Sin embargo, su participación directa en los combates sigue siendo relativamente escasa, aunque existen guerreras en algunos pueblos indios americanos como los delawarenses, los navajos y los

1 Jean Guilaine, Jean Zammit, *Le sentier de la guerre: Visages de la violence préhistorique*, Le Seuil, París, 2000; Lawrence Keeley, *War before Civilization: The Myth of the Peaceful Savage*, Oxford University Press, Oxford, 1996; Pierre Clastres, *Archéologie de la violence: La guerre dans les sociétés primitives*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2005.

2 Costumbres que horrorizaron a los primeros visitantes. Véase Jean de Léry, *Histoire d'un voyage fait en la terre de Brésil*, Le livre de poche, París, 1994; también véase Marvin Harris, *Cannibals and Kings. The Origins of Culture*, Vintage, Nueva York, 1977, pp. 47-64.

cheyennes³. Esta ausencia se explicaría sobre todo por una división sexual de la utilización de los objetos. Así, aunque la guerra no estuviera formalmente prohibida a las mujeres, estas no tendrían los medios reales para llevarla a cabo, porque los hombres conservarían para sí el monopolio de las armas⁴. Esta explicación también permitiría entender hasta qué punto han marcado nuestro espíritu las Amazonas, legendarias mujeres guerreras por excelencia, justamente porque poseían atributos guerreros hasta entonces únicamente reservados a los hombres.

Este artículo se propone relatar la larga historia que vincula a las mujeres con la guerra según dos enfoques principales: las mujeres *en guerra* y las mujeres *en la guerra*. Luego, nos preguntaremos si es válido hacer una distinción sexuada en relación con la práctica ancestral de la violencia armada.

Mujeres en guerra

Si bien las Amazonas fueron un mito, tuvieron émulas muy reales, cuya existencia está demostrada desde tiempos inmemoriales. A menudo, aquellas guerreras fueron soberanas. La más antigua de ellas, Ahhotep I, reina de Egipto, habría combatido al mando de sus tropas contra los invasores hicsos alrededor de dieciséis siglos antes de nuestra era.

Otras seguirán su ejemplo, como la china Fu Hao⁵, la bretona Boudica⁶ o Zenobia, reina de Palmira⁷, para mencionar sólo a las figuras más conocidas de la Antigüedad. También tomaron el mando de ejércitos algunas mujeres de baja extracción. Sin duda, la más conocida sigue siendo Juana de Arco, condenada entre otras cosas a la hoguera no por haber tomado las armas, sino por ponerse ropa de hombre (incluida la armadura) para combatir⁸, una prueba más del tabú que rodea el uso de los objetos de guerra. El hecho de que algunas mujeres hayan podido ponerse el uniforme militar en algunas ocasiones, e incluso de que se hayan hecho pasar por hombres para combatir, está estrechamente relacionado con la ausencia de exámenes médicos para los futuros soldados, una práctica que entrará en vigencia recién en el siglo XIX.

Más recientemente, Laskarina Bouboulina⁹ se hizo famosa en la guerra de independencia griega; su recuerdo aún perdura en varias calles que llevan su nombre en Grecia. En Estados Unidos, una tal Calamity Jane ofició de exploradora en el ejército estadounidense y participó en diversas campañas militares contra los indios. “La Norita” (su verdadero nombre es Nora Astorga Gadea) combatió junto a los sandinistas antes de volverse viceministra de Justicia y luego embajadora de

3 Emmanuel Reynaud, *Les femmes, la violence et l'armée*, Fondation pour les études de défense nationale, París, 1988.

4 Paola Tabet, *La construction sociale de l'inégalité des sexes: Des outils et des corps*, L'Harmattan, París, 2000.

5 Véase http://fr.wikipedia.org/wiki/Fu_Hao (consultado el 19 de noviembre de 2009).

6 Véase <http://fr.wikipedia.org/wiki/Boadic%C3%A9> (consultado el 19 de noviembre de 2009).

7 Maurice Sartre, *D'Alexandre à Zénobie: Histoire du Levant Antique*, Fayard, París, 2001.

8 Georges et Andrée Duby, *Les procès de Jeanne d'Arc*, Gallimard, Folio Histoire, París, 1995.

9 Su historia es objeto de una novela de Michel De Grèce, *La Bouboulina* (Pocket, París, 2003).

Nicaragua en las Naciones Unidas. En África, Nehanda Nyakasikana dirigió la rebelión contra la ocupación británica en Mashonaland y Matabeleland (actual Zimbabue) a fines del siglo XIX,¹⁰ mientras que Alice Auma (o Alice Lakwena, por el nombre del espíritu que se suponía dirigía sus actos y gestos) comandó, unos cien años después, el tristemente célebre *Holy Spirit Movement* en la lucha contra el gobierno de Uganda¹¹.

Junto a estas jefas de ejército y otras más, muchas mujeres combatieron de forma colectiva, a menudo de común acuerdo con sus compañeros varones. Así, durante la Guerra Cimbria (113-101 a. de C.), las tropas germánicas también están compuestas por mujeres combatientes que, según las crónicas romanas, son más encarnizadas que sus homólogos masculinos. Después de la batalla final, librada en Vercelae en 101 a. de C., se cuenta que estas mujeres, al ver acercarse la derrota y tras la muerte de sus compañeros, prefirieron matar a sus hijos y suicidarse antes que caer en manos de las tropas de Cayo Mario¹² (la práctica del suicidio colectivo —*Jauhâr*— cuando se preveía la derrota militar también fue moneda corriente en las mujeres rajputs en la India entre los siglos XIV y XVII). En su *Guerra de las Galias*, Julio César también cita muchos ejemplos de participaciones femeninas en los combates. Más cerca de nuestra época, en 1798, durante la rebelión de Nidwald (Suiza central) contra la ocupación francesa, los rebeldes contaban con numerosas mujeres en sus filas, las cuales lucharon de forma aguerrida. La represión de los ejércitos franceses también dejó muchas víctimas femeninas entre los pobladores de ese cantón helvético¹³. Pero las mujeres soldado más conocidas siguen siendo las Amazonas de los reyes de Dahomey¹⁴. Sus tropas, organizadas en el siglo XVIII (entrenadas, equipadas con fusiles y vestidas de uniforme), constituyen, cien años después, un ejército que podía llegar a tener 7.000 miembros femeninos, es decir, un tercio de los combatientes del reino. Conocidas por su crueldad y su valor, estas Amazonas sorprenden a los visitantes/colonizadores europeos y contrarían sus principios burgueses. Cuando en 1890 el rey Behanzin emprende la guerra contra Francia, ellas ocuparán las primeras filas. Enfrente, los adversarios dudaron, en un primer momento y para su desgracia, en abrir fuego contra ellas. Finalmente, la superioridad del armamento francés —y la utilización de metrallas— acabará con ese cuerpo de elite y con el levantamiento del rey Behanzin.

Si bien esas unidades o tropas femeninas permanecen en el plano anecdótico en relación con los ejércitos masculinos, el estallido de los dos conflictos mundiales, sobre todo el segundo, no sólo generalizará la feminización de los ejércitos, sino que también incrementará de modo impresionante el número de mujeres combatientes.

10 David Lan, *Guns and Rain: Guerillas and Spirit Medium in Zimbabwe*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles/ Londres, 1985.

11 Heike Behrend, *La guerre des esprits en Ouganda. Le Mouvement du Saint-Esprit d'Alice Lakwena (1985-1996)*, L'Harmattan, París, 2000.

12 Floro, *Epitome rerum Romanarum*, partes III y IV.

13 En esta ocasión, el famoso pedagogo Jean Henri Pestalozzi fue nombrado director del orfanato de Stans (capital del cantón), que debía ocuparse de los numerosos huérfanos que dejaron la rebelión y su represión.

14 Joshua S. Goldstein, *War and Gender*, Cambridge University Press, 2001, Cambridge, pp. 60-64.

El fenómeno es realmente notable en Rusia. Ya durante la Primera Guerra Mundial, bajo el gobierno de Kerensky, se había enviado a combatir en el frente germano-ruso a una unidad de mujeres soldados, llamada “el batallón de la muerte” (¡!), que contaba con 2.000 voluntarias. Pero no fue hasta la Gran Guerra Patria, a partir de 1941, que se integró un número importante de mujeres al ejército soviético o en las filas de los guerrilleros. Se calcula que el número de militares mujeres llegaba a un millón, es decir, al 8% de los efectivos militares¹⁵. La mitad de ellas sirvieron en el frente, ya sea en cargos de apoyo o participando directamente en el combate. También asistimos al enrolamiento masivo de mujeres en los movimientos de resistencia y a su participación en la violencia armada, en especial en Italia y Yugoslavia¹⁶. Si bien los ejércitos de los otros Estados implicados en el conflicto mundial, tanto del lado de las potencias del Eje como de los Aliados, también recurrieron a veces a auxiliares femeninas, sólo las emplearon en la línea de fuego en contadas ocasiones y únicamente de manera individual.

En los conflictos posteriores, durante las guerras de liberación nacional, las mujeres también participaron activamente en los enfrentamientos, en particular en Vietnam donde, entre 1946 y 1975, se reclutaron varios cientos de miles, primero contra la ocupación francesa y luego contra las tropas de Estados Unidos y Vietnam del Sur. La guerrilla del ZANLA (*Zimbabwe African National Liberation Army*), que luchaba contra el régimen racista de Salisbury, contaba con unas 4.000 combatientes, que representaban el 6% de los efectivos de ese movimiento¹⁷. En las filas de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés), el porcentaje de militares mujeres se elevó a más del 30%¹⁸. La participación de las mujeres en movimientos de oposición armada hoy sigue siendo una constante¹⁹.

Aunque a veces las mujeres estuvieron en igualdad de condiciones con los hombres ante el fuego enemigo, esa circunstancia no ocasionó ningún cambio importante en su condición dentro de la sociedad para la que luchaban armas en mano. Así pues, a pesar de sus evidentes cualidades guerreras, en la vida cotidiana las Amazonas del rey Behanzin no recibían mejor trato que las demás mujeres de Dahomey. En el ejército del Vietcong, las mujeres soldado generalmente eran consideradas inferiores a sus homólogos masculinos, prejuicio que reflejaba la posición de las mujeres en la sociedad vietnamita. Por otra parte, una vez terminado el conflicto, los ejércitos volvían a ser básicamente viriles, como el de la Unión Soviética de posguerra, donde el porcentaje de mujeres cayó al 0,2% de los efectivos totales²⁰. Asimismo, la ya mencionada tendencia de las sociedades no industriales a impedir que las mujeres tomaran las armas se confirmó en el siglo XX, pese a que, en los hechos, las mujeres participaban en la guerra. La Unión Soviética, con sus cientos

15 E. Reynaud, *op. cit.*, nota 3, p. 20.

16 En Francia, en cambio, las redes de resistencia en general excluyeron a las mujeres de todo tipo de acciones de combate.

17 J. S. Goldstein, *op. cit.*, nota 14, p. 82.

18 Ídem, p. 83.

19 También es preciso tener en cuenta la presencia de combatientes mujeres en los procesos de desmovilización y reinserción en la sociedad civil, que hoy por lo general sólo conciernen a los hombres.

20 E. Reynaud, *op. cit.*, nota 3, p. 21.

de miles de combatientes mujeres entre 1941 y 1945, es un caso excepcional. En ese sentido, más que de mujeres en guerra habría que hablar de mujeres en la guerra.

Mujeres en la guerra

Cuando se habla de las mujeres en la guerra, la primera imagen que viene a la mente es la de las mujeres víctimas de la violencia armada, pues es cierto que, al constituir la mayor parte de esa masa multiforme que se da en llamar “los civiles” y dado que esta población no combatiente suele estar en el punto de mira de los conflictos armados, son las primeras en sufrir los excesos de la belicosidad humana. Más adelante volveremos a esta categoría específica, pero antes debemos hablar de otras mujeres que participan en las hostilidades sin disparar una bala y cuyo destino a veces efectivamente se une al de las víctimas de la guerra.

Como hemos visto, las mujeres han estado comprometidas desde hace siglos en los preparativos y los esfuerzos de la guerra. Este compromiso se generalizó e institucionalizó con las guerras llamadas “totales”, cuya aparición tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX con la guerra civil estadounidense (1861-1865). Esos conflictos movilizan todos los recursos, tanto económicos como humanos, de un país. Las dos guerras mundiales son los máximos ejemplos de este fenómeno. En este contexto de convocación de todas las energías con fines bélicos, a las mujeres se les atribuyeron roles y tareas que no conocían en períodos de paz. Con frecuencia, el elemento femenino fue llamado primero a reemplazar a los hombres que partían al frente. Si bien en las zonas rurales esto no constituía una ruptura con las tradiciones previas, porque las mujeres suplían, como en ocasiones anteriores, la ausencia de sus congéneres masculinos, con la Primera Guerra Mundial el espacio urbano experimentó, en cambio, una feminización de los oficios hasta entonces reservados exclusivamente a los hombres (choferes de tren, carteros, etc.). En las fábricas, la mano de obra femenina en muchos casos se volvió mayoritaria, sobre todo en las que producían material de guerra. En Francia, por ejemplo, las obreras de las empresas de armas fueron bautizadas con el simpático nombre de “*munitionnettes*” [“munitionetas”].

Esa participación femenina en la industria de la guerra alcanzó su apogeo durante la Segunda Guerra Mundial, y las “*Rosies*” (sobrenombre que se daba a las soldadoras en Estados Unidos y que luego se generalizó a todas las mujeres que trabajaban en fábricas) florecieron en todos los países y en diferentes niveles. Porque cabe señalar que, ya sea por razones ideológicas o tradicionales, los países del Pacto de Acero (Alemania, Italia y Japón) fueron más reticentes a contratar mano de obra femenina que los países aliados, dado que la guerra no parecía ser motivo suficiente para pasar por alto una política dictada por la costumbre de segregar a las mujeres²¹. Entre las naciones de la Gran Alianza, también se observan divergencias culturales, por ejemplo entre Francia y el Reino Unido, donde las ciudadanas se comprometieron de modo más masivo y sostenido en el esfuerzo bélico que sus pares francesas.

21 Claude Quétel, *Femmes dans la guerre, 1939-1945*, Larousse, París, 2004, p. 77 y ss.

El “home front” (el frente interno), como se lo llamó, pronto revistió también una dimensión estrictamente militar, con mujeres comprometidas en la protección del país y sus habitantes. Así pues, los ejércitos asistirán a la creación de diversos cuerpos auxiliares fundamentalmente femeninos. Esas voluntarias —llamadas “Lottas” en Finlandia, “ratones grises” en Alemania y “marinetas” en Francia— asumirán todas las funciones no vinculadas directamente con los enfrentamientos: administración, intendencia, conducción y mantenimiento de vehículos, transmisiones, control aéreo, defensa pasiva. Al finalizar la guerra, Gran Bretaña cuenta con más de 400.000 mujeres enroladas en los distintos cuerpos del ejército, es decir, cerca del 10% del total de las fuerzas armadas²².

No obstante, si hay un uniforme que las mujeres usan con más frecuencia en tiempos de guerra, es el de enfermera. El cuidado de los combatientes heridos es, en muchas culturas, una actividad tradicionalmente reservada a las mujeres. En las sociedades occidentales, antes de la constitución de la profesión de enfermera, se ocupaban de esa tarea las órdenes religiosas. Por ejemplo, en Francia, desde el siglo XVII, las “Hijas de la Caridad” trabajaron en diferentes campos de batalla y durante la campaña de Argelia de 1836²³. Por otra parte, durante el Antiguo Régimen, los ejércitos de campaña estaban acompañados por una hueste de civiles —mujeres de los soldados, vivanderas, cantineras, lavanderas, prostitutas— que, cuando era necesario, debían atender a las víctimas masculinas. Esas “hijas del regimiento”, para retomar el título de una célebre ópera de Donizetti, pronto serán eclipsadas por la aparición de una nueva categoría de socorristas provenientes de la sociedad civil.

Generalmente se toma la Guerra de Crimea (1853-1856) como la fecha de aparición de las enfermeras profesionales. Mientras que en el campo ruso, con el impulso de la gran duquesa Elena Pavlovna, se organizaba un cuerpo de “hermanas de la caridad”²⁴, los ejércitos ingleses vieron desembarcar a “la dama de la lámpara”, Florence Nightingale, y un grupo de 38 enfermeras voluntarias que ella misma había formado. La irrupción de mujeres, además de las religiosas y las prostitutas, en el mundo de la guerra no dejó de provocar fuertes reticencias en el cuerpo médico militar. La moral victoriana de la época se oponía a esa transgresión femenina en un universo compuesto y reservado únicamente a los hombres. Pero tácitamente, la principal queja contra esas mujeres era sobre todo que su trabajo dejaba al descubierto la ineptitud y la insuficiencia de los servicios de salud existentes. Esto, sin embargo, no impidió que las enfermeras estuvieran presentes en todos los escenarios de operaciones entre 1870 y 1914. Es más, en algunos países, las enfermeras civiles fueron integradas a los ejércitos gracias a la constitución de unidades *ad hoc*. Durante las dos guerras mundiales, todos los países que formaron parte del conflicto tuvieron sus enfermeras militares, a menudo en hospitales civiles, pero también en el frente o bajo los bombardeos.

22 Ibid., p. 136.

23 Renée Lelandais, “Les Filles de la Charité sur les champs de bataille, 1847-1863”, en *Préludes et pionniers. Les précurseurs de la Croix-Rouge, 1840-1860*, Société Henry Dunant, Ginebra, 1991, pp. 299-319.

24 Walter Gruber, “La grande-duchesse Hélène Pavlowna et ses auxiliaires en Crimée”, en *Préludes et pionniers, op. cit.*, nota 23, pp. 119-129.

Aunque hubo enfermeras que dejaron su nombre grabado en la historia, en algunos casos fue en contra de su voluntad. Es el caso de Edith Cavell, una enfermera británica fusilada por el ejército alemán en 1915 por ayudar a soldados aliados a huir de Bélgica. En Gran Bretaña fue y sigue siendo la imagen del martirio. Otra enfermera y heroína nacional, la belga Gabrielle Petit, fue ejecutada en 1916, también por los alemanes, acusada de ayudar a la inteligencia militar británica. Porque, en efecto, a menudo se utilizaba a las mujeres como auxiliares de los servicios de inteligencia de los ejércitos, tanto en las sociedades industriales como en la preindustriales (en las islas Fiji, se solía emplear a las mujeres como exploradoras o vigías que luego informaban a los combatientes)²⁵ o simplemente como espías. Indudablemente, la más mítica sigue siendo Mata Hari (cuyo verdadero nombre era Margaretha Geertruida Zelle), que corrió la misma suerte que Cavell y Petit, pero en su caso a manos de los franceses²⁶. Aunque las mujeres fueron los ojos del enemigo, en determinadas ocasiones también fueron sus portavoces. El compromiso femenino en la guerra de propaganda fue notable sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. Las imágenes de Marlene Dietrich entreteniéndolo a multitudes de entusiastas soldados estadounidenses (o, más adelante, las de Marilyn Monroe frente a las tropas estadounidenses enviadas a la Guerra de Corea) se han difundido ampliamente. La estrategia también fue utilizada por las potencias del Eje. Así, la “Rosa de Tokio” se ocupará de desmoralizar a los soldados estadounidenses movilizados en el Frente del Pacífico, difundiendo los últimos *hits* musicales estadounidenses y haciéndolos preguntarse cruelmente sobre la situación de sus mujeres o novias, a las que habían dejado en su país²⁷.

Finalmente, la última categoría de mujeres en la guerra es la de las trabajadoras humanitarias. Al igual que las enfermeras, con las que pueden confundirse, las humanitarias están presentes en la historia de los conflictos armados sobre todo desde la segunda mitad del siglo XIX. En primer lugar, se mantienen lejos del campo de batalla, están organizadas en grupos de buena voluntad de carácter transitorio y trabajan para hacer llegar vendas, hilas o productos reconfortantes (tabaco, vino, licores, etc.) a las víctimas militares. Estas “asociaciones de mujeres” se irán institucionalizando con el tiempo y en algunos casos se fusionarán directamente con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, que se constituyen en Europa a fines de siglo. La presencia de mujeres humanitarias cerca de las víctimas (esta vez sobre todo civiles) de la violencia armada aparece recién a fines de la Primera Guerra Mundial y con la creación de instituciones como *Save the Children Fund*, por ejemplo. El nacimiento del movimiento sin fronteras en los años setenta volverá a encontrarlas, esta vez trabajando directamente en las zonas de guerra y, como consecuencia, “obligará” a algunas organizaciones humanitarias hasta entonces compuestas fundamentalmente por hombres (como el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR) a feminizar sus filas.

25 ICRC, *Under the Protection of the Palm: Wars of Dignity in the Pacific*, CICR, mayo de 2009, p. 16.

26 Pat Shipman, *Femme fatale: Love, Lies and the Unknown life of Mata Hari*, William Morrow & Company, Nueva York, 2007.

27 C. Quétel, *op. cit.*, nota 21, pp. 110-111.

Las mujeres víctimas de la guerra

La participación voluntaria de las mujeres en los conflictos, como combatientes o como apoyo al esfuerzo de guerra, en algunos casos puede llevarlas a su victimización. En el caso de las mujeres soldado, la consecuencia más fatal, por supuesto, es la muerte, prueba de que en muchas ocasiones se lanzan al combate al igual que los hombres. Por ejemplo, en el caso del Ejército de Liberación Nacional del general Tito, durante la guerra murió el 25% de los efectivos femeninos, frente al 11% de los hombres²⁸. Asimismo, fueron muchas las mujeres miembros de redes de resistencia que pagaron su participación con la vida.

La captura constituye un fin *a priori* menos trágico, aunque depende exclusivamente de la buena voluntad de la autoridad detenedora. Así pues, las auxiliares del ejército alemán, retenidas en el campamento estadounidense nº 29 en Chalon-sur-Saône, gozaban de condiciones de vida agradables y aprovechaban el tiempo para tomar sol (según el testimonio del delegado del CICR que las visitó, su bronceado no tenía nada que envidiar al de las polinesias)²⁹; en cambio, las polacas del ejército del general Bor-Komorowsky (*Armia Krajowa*) prisioneras de guerra en Alemania, sufrían severas privaciones, lo cual motivó a sus compañeros masculinos a pedir al CICR que las tomara específicamente bajo su protección³⁰. El propio CICR envió una nota, en enero de 1945, a los gobiernos alemán, estadounidense, británico y francés, señalándoles que el Convenio de Ginebra de 1929, que protege a los prisioneros de guerra, también se aplicaba a las prisioneras, “puesto que las mujeres [tienen] derecho al mismo trato, cuando no a uno mejor, que los hombres”³¹.

Pero, de modo más general, las mujeres sufren la guerra aunque no participen en ella. Su exposición a las nefastas consecuencias de los conflictos armados suele ser involuntaria. Durante los bombardeos masivos a ciudades, muy corrientes ya desde la guerra civil española, las mujeres, como parte integrante de la población civil no combatiente, pagaban un alto precio por esa violencia ciega. Incluso durante los bombardeos dirigidos contra objetivos estratégicos, las víctimas femeninas corren el riesgo de ser muchas, dada su participación como mano de obra en la economía de guerra. Cuando se producen éxodos masivos, casi todas las personas desplazadas son mujeres. La imaginería moderna conserva en la memoria, al menos desde las guerras balcánicas de 1912-1913, esas largas filas de civiles huyendo de los combates.

La deportación es otra forma de partida forzada. Las deportaciones de poblaciones civiles, utilizadas a menudo como medio para doblegar a los combatientes ejerciendo presión contra sus familias, han sido una práctica corriente en el

28 E. Reynaud, *op. cit.*, nota 3, p. 22.

29 Archivos del CICR (en adelante, ACICR), C SC, Francia, campamentos en manos de Estados Unidos, 1945, C. C. E. 29, Chalon-sur-Saône, Subcampo nº 1, Château de Loyère, informe de la visita del 18 al 20 de julio de 1945, p. 4.

30 ACICR, B G 25/40, Mujeres polacas del Ejército del general Bor-Komorowsky, P. G. en Alemania.

31 ACICR, B G 25/40, Llamado a los gobiernos, carta del presidente Burckhardt a Anthony Eden, 9 de enero de 1945.

siglo XX. Muy a menudo, la deportación fue el preludio de una política de exterminio, como en el caso de los hereros, los armenios y más adelante las poblaciones judías de Europa. Y, si bien no siempre se llega a tales extremos, la internación de esas poblaciones desplazadas por la fuerza en los denominados campos de concentración tuvo efectos funestos sobre ellas a consecuencia de las condiciones de vida insalubres que reinaban en esos lugares. En efecto, una cuarta parte de las casi 100.000 personas —en su mayoría mujeres y niños— enviadas a campos de concentración británicos durante la Segunda Guerra de los Bóers (1899-1902) murieron de hambre o de enfermedad³².

Separadas de sus comunidades y aisladas, las mujeres suelen convertirse en blanco de la violencia sexual³³. Corolario de la guerra, la violación lamentablemente ha acompañado a ésta a lo largo de la historia desde la Antigüedad. En *La Ciudad de Dios*, San Agustín señala que violar a las mujeres es un procedimiento habitual durante los saqueos de las ciudades tomadas, al mismo nivel que masacrar a los hombres. Trascendiendo la cuestión de las culturas, la violación de guerra está presente en todos los conflictos y lo único que puede variar es su intensidad. Desde las violaciones masivas cometidas antes y a lo largo de la Segunda Guerra Mundial (Antony Beevor estima en dos millones el número de alemanas violadas por el ejército soviético durante la caída del Tercer Reich, en abril de 1945)³⁴ hasta aquellas, igualmente importantes en número, perpetradas durante conflictos más recientes (Bosnia Herzegovina, Chipre, Ruanda, etc.), esta brutalidad sexual penaliza doblemente a sus víctimas porque, además del acto en sí mismo, las mujeres violadas a menudo se ven excluidas por su comunidad de origen. Las consecuencias de la violación (embarazos no deseados o enfermedades de transmisión sexual) son algunos de los factores que agravan el aislamiento de las víctimas. Por otra parte, en lo que respecta a la sexualidad en tiempos de guerra, las mujeres no son iguales a los hombres. La colaboración llamada “horizontal” entre mujeres y ocupantes extranjeros a menudo ha sido severamente castigada (rapado de la cabellera³⁵, exposición pública de la desnudez, marcación de los cuerpos) por los comités de depuración de posguerra, y sin siquiera tener en cuenta los motivos intrínsecos que habían llevado al establecimiento de ese tipo de relaciones (historias de amor, necesidad de protección, problemas materiales, etc.). Por el contrario, las prostitutas que siguieron ejerciendo su profesión durante la Ocupación por lo general no fueron blanco de ese espíritu de venganza, tal vez porque de todas formas ya se las consideraba mujeres perdidas.

Por último, aunque escapan a esos distintos destinos trágicos, de todas formas las mujeres siguen siendo víctimas de la guerra por el solo hecho de que ésta puede fácilmente segar las vidas de sus maridos, hijos, padres o hermanos que han partido como soldados. Convertidas en viudas o huérfanas de hecho o por

32 Martin Meredith, *Diamonds, Gold and War: The British, the Boers, and the making of South Africa*, Public Affairs, Nueva York, 2007, p. 457.

33 Llegado el caso, su condición de combatientes no las protege necesariamente de las agresiones sexuales.

34 Antony Beevor, *Berlin. The Downfall 1945*, Viking, Londres, 2002, p. 414.

35 Para el caso de Francia, véase Fabrice Virgili, *La France «virile»: Des femmes tondues à la Libération*, Payot, París, 2003.

asimilación (por la desaparición de sus seres queridos), tienen que seguir viviendo con el peso de esa ausencia.

Conclusión

“Los hombres inventaron la guerra para estar sin las mujeres y entre hombres”, escribió maliciosamente Jean Giraudoux³⁶, también autor de la famosa obra teatral *La guerra de Troya no tendrá lugar*. Ahora bien, tanto la cita del escritor francés como el título de su obra resumen la percepción común que se suele tener de las relaciones que las mujeres mantienen con la violencia armada. Aunque se las excluye voluntariamente del campo de batalla —ámbito por excelencia de la virilidad—, las mujeres suelen ser objeto de las querellas y las codicias guerreras masculinas. En las selvas tropicales sudamericanas, por ejemplo, los pueblos yanomanis confiesan francamente que sólo van a la guerra para apropiarse de mujeres³⁷, víctimas por excelencia de la brutalidad belicista de los hombres.

Las líneas precedentes muestran, sin embargo, que la distinción entre género y beligerancia no es tan clara. En todas las épocas, las mujeres desempeñaron un papel, aunque sea mínimo, en esta actividad humana, cuando no fueron ellas mismas las actrices principales. Aunque sigue siendo un fenómeno minoritario (según Goldstein³⁸, las mujeres representarían sólo el 3% de los efectivos de las fuerzas militares del mundo), la feminización de los ejércitos contemporáneos no es sino el resultado de un largo acercamiento entre la feminidad y el conflicto, proceso hoy favorecido por la decadencia de la movilización masiva, nacida con la revolución de 1789, y la profesionalización de la profesión militar. Es más, las mujeres combatientes están muy presentes en los imaginarios nacionales, en particular como símbolo vinculado con la defensa del territorio. Basta pensar en las alegorías de Marianne, Helvecia, Germania o Boudica para convencerse. La idea de que la patria, en peligro pero dispuesta a defenderse a cualquier precio, sea una figura femenina no es en sí sorprendente. Se la puede relacionar fácilmente con el mundo animal, donde a menudo las hembras luchan hasta la muerte para proteger a su progenie de un peligro externo.

Este último punto nos lleva a la cuestión, generalmente eludida, de la relación de las mujeres con la violencia de guerra. Comúnmente, matar es un gesto típicamente masculino. Consideradas como “la cuna de la vida”, se supone que las mujeres deberían suplir por medio de la procreación los vacíos que dejaría en la sociedad la actividad guerrera de los hombres, e incluso seguir proveyendo “carne de cañón”. De esta dicotomía social fundamental ha surgido toda una serie de estereotipos —nacidos a fines del siglo XIX con el antimilitarismo y exacerbados durante la gran carnicería de 1914-1918 y luego retomados en parte por los movimientos feministas de principios de la década de 1970 en el contexto de la guerra de Vietnam— que convierten a las mujeres en seres enclenques (el famoso “sexo

36 *Sodome et Gomorrhe*, Grasset, París, 1943, p. 130.

37 J. S. Goldstein, *op. cit.*, nota 14, p. 7.

38 *Ibíd.*, p. 10.

débil”) e inocentes, incapaces de derramar sangre y, por lo tanto, esencialmente tendientes a la paz antes que a la violencia, dado que conocen el valor de la vida humana por tener que darla a luz. Ahora bien, aunque efectivamente, en términos estadísticos, las guerras siguen siendo mayormente terreno de los hombres, esto se debe ante todo a factores de discriminación contra el género femenino, más que a características atávicas. Muy por el contrario, en las obras de la antropóloga Margaret Mead³⁹ se ha postulado que las mujeres tendrían mayor propensión a matar que los hombres en situaciones de conflicto armado. Esta predisposición estaría ligada a un menor control de su agresividad que sus congéneres masculinos, sobre todo por razones culturales. En efecto, al contrario de los varones, las niñas no son educadas para aprender y controlar cierto tipo de violencia respetando las reglas del juego, como suele suceder en algunos deportes considerados esencialmente masculinos (por ejemplo, el rugby). En cambio, se les enseña a reprimir esa agresividad latente, lo cual las volvería especialmente peligrosas en el caso de que ésta se expresara: “Podría ser totalmente contraproducente permitir que las mujeres, acostumbradas por su educación a contener su agresividad, participen en la guerra ofensiva. En cambio, la guerra defensiva no presenta los mismos inconvenientes, puesto que despierta, por el contrario, la base biológica de la defensa del nido y los pequeños”⁴⁰. En la medida en que se confirme, esta perspectiva permite explicar, en todo caso, por qué las guerras de resistencia contra un invasor extranjero tienen una participación femenina tan significativa en los enfrentamientos⁴¹.

Otro punto conflictivo tiene que ver con la relación íntima de las mujeres con la violencia de guerra. Si bien la historia muestra que hubo mujeres que participaron en conflictos armados desde la Antigüedad, esta misma historia deja sobreentender, entre líneas, que de cierta forma lo hicieron contra su voluntad, justamente porque un peligro mayor amenazaba la existencia de la comunidad. Excepto esas situaciones extraordinarias, el instinto de dañar al prójimo, por fuera de toda amenaza fundamental, seguiría siendo un “privilegio” masculino. Sin embargo, existen hechos históricos que invalidan esa visión angelical y muestran que la palabra “verdugo” también puede atribuirse a miembros del sexo femenino.

Para referirnos sólo a ejemplos recientes, recordemos que el “escándalo de la prisión iraquí de Abu Ghraib”, como lo llamaron los medios, demuestra que, fuera de todo límite, las mujeres también pueden cometer actos tan horribles como la tortura y sentir un placer perverso al hacerlo. Las soldados estadounidenses implicadas en estas prácticas no tienen nada que envidiar a “la perra de Buchenwald”, Ilse Koch, o a “la perra de Auschwitz”, Irma Grese, que habían ejercido su sadismo

39 Margaret Mead, “A national service system as a solution to a variety of national problems”, en M. Anderson (ed.), *The Military Draft: Selected Readings on Conscription*, Hoover Institution Press, Stanford, California, 1982, p. 441 (edición original de 1967, reimpresión con autorización de la editorial a partir de *The Draft: A Handbook of Facts and Alternatives*, editado por Sol Tax, University of Chicago Press, Chicago). Citado en E. Reynaud, *op. cit.*, nota 3, pp. 163-164.

40 *Ibid.*, p. 164.

41 Esta hipótesis también se ve reforzada por el hecho de que la participación en las hostilidades a menudo era la única posibilidad que se ofrecía a las mujeres —que en su mayoría no tuvieron ningún derecho político hasta fines de la Segunda Guerra Mundial— de participar en la elaboración de un destino nacional.

y brutalidad sesenta años antes. Asimismo, la presencia de mujeres entre los kamikazes que se inmolan en Irak, Chechenia y otras partes del mundo demuestra que ellas también están dispuestas a convertirse en vectores de una violencia ciega, confirmada también por la participación de mujeres soldado en las masacres de civiles, como en el caso de las combatientes del LTTE. Por último, una figura tan caritativa como la de la enfermera también ha podido pervertirse al servicio de una ideología totalitaria⁴².

Y algo peor: las mujeres también pueden cometer un crimen de guerra hasta entonces visto como únicamente masculino: la violación... contra otras mujeres. En efecto, un estudio reciente sobre la guerra civil en Sierra Leona ha demostrado que la participación directa de mujeres en suplicios sexuales infligidos a víctimas femeninas no era un fenómeno desconocido, ni siquiera marginal⁴³.

Es verdad que la existencia de esas “ovejas negras” no contradice el hecho comprobado de que las mujeres aún entran mayormente en la categoría de víctimas de la guerra. Esta posición, en torno a la cual gira el discurso de las organizaciones humanitarias, sigue reforzándose en la medida en que no cuestiona, en nuestras sociedades, los preceptos de la educación de los niños, ni determinado orden social, ni tan siquiera nuestro imaginario sobre los géneros. En otras palabras, es más fácil relegar en todas partes a las mujeres a un rol pasivo antes que considerarlas capaces de ser actores de pleno derecho, tanto en la guerra como en otros ámbitos.

Esta dicotomía entre guerreros y madres también permite, al estigmatizar a los primeros y mostrar como inocentes a las segundas, eludir la cuestión molesta: que la guerra y la violencia asociada a ella no es una cuestión de sexo, sino ante todo de individuos, y que debemos considerar la belicosidad como una actividad humana, no como una actividad de hombres. Dicho en términos más crudos, cada uno de nosotros, sea hombre o mujer, también puede caer un día en la barbarie.

42 Sobre la participación de las enfermeras alemanas en el programa de eutanasia implementado por el Tercer Reich, véase Rebekkah Bronwyn McFarland-Icke, *Nurses in Nazi Germany*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

43 Dara Kay Cohen, “The Role of Female Combatants in Armed Groups: Women and Wartime Rape in Sierra Leone (1991-2002)”, ponencia presentada en el coloquio internacional *Les viols en temps de guerre: Une histoire à écrire*, París, 11-13 de mayo de 2009.

El diálogo de la diferencia: el derecho internacional humanitario y las perspectivas de género

Helen Durham y Katie O'Byrne*

La Dra. Helen Durham es asesora estratégica en el sector de Derecho Internacional y Proyectos Especiales de la Cruz Roja Australiana e investigadora principal en el Centro de Derecho Militar de Asia-Pacífico de la Escuela de Derecho de Melbourne. Katie O'Byrne se desempeña como abogada en Freehills, Melbourne y es ex funcionaria jurídica adjunta del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY).

Resumen

En este artículo, se presenta un análisis del significado y de la posible utilidad de aplicar una “perspectiva de género” al derecho internacional humanitario (DIH). Para ello, las autoras abordan una serie de temas relacionados con el género dentro del marco del DIH, incluido el papel de las mujeres como combatientes y el uso de la violencia sexual en tiempo de conflicto armado. En opinión de las autoras, el fortalecimiento y la comprensión de una perspectiva de género contribuirán a la capacidad de adaptación y a la eficacia del DIH como sistema jurídico y robustecerán la protección de las personas que, en tiempo de guerra, son victimizadas y se encuentran en situación de debilidad.

En 2007, se celebró en Estocolmo una reunión cuyo cometido era examinar el derecho internacional humanitario (DIH) desde el punto de vista del género. Al enviar las invitaciones, el representante principal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia se expresó con gran claridad: “Ésta no es una reunión sobre la

* Las opiniones expresadas en este artículo son de las autoras solamente y no representan una posición institucional.

mujer y la guerra. Es algo muy distinto: se trata de examinar el derecho internacional humanitario desde el punto de vista del género”.

Para muchos de quienes hemos consagrado gran parte de nuestro tiempo a la investigación y a la práctica profesional en el ámbito de las mujeres y la guerra, el severo recordatorio de que “las cuestiones de género no se relacionan exclusivamente con la mujer” representó una oportunidad para la reflexión. Para los profesionales dedicados a la aplicación práctica del derecho internacional, la prestación de asistencia humanitaria y el desarrollo de políticas internacionales en este ámbito, el término “género” suele ser sinónimo de las necesidades de las mujeres. Sin embargo, habida cuenta de que los conflictos armados se desarrollan en entornos cada vez más complejos, en los que muchas sociedades afrontan crecientes desafíos en lo que respecta al papel de los hombres y las mujeres, se hace necesaria una comprensión más matizada de la aplicación amplia del concepto de género, a fin de garantizar que la protección del DIH sea lo más sólida posible. En este artículo, se presenta un análisis del significado y de la posible utilidad de aplicar una “perspectiva de género” al derecho internacional humanitario (DIH). Para ello, se abordan varios temas relacionados con el DIH desde una perspectiva de género, en particular, el papel de las mujeres como combatientes y el uso de la violencia sexual en tiempo de conflicto armado. El hecho de tratar a mujeres y hombres como categorías fijas e inalterables puede causar la exclusión de las experiencias de aquellas personas que no encajan perfectamente en la hipótesis de cómo deberían comportarse los “hombres” y las “mujeres”. Este artículo se basa en el documento *International Humanitarian Law and Gender*¹ y su objetivo es alentar el diálogo y la reflexión acerca de este incipiente tema.

¿Qué significa realmente “perspectiva de género”?

En el ámbito de la investigación académica del derecho internacional, hay una serie de definiciones del término “género”². El elemento común en cada articulación de este término es la distinción que establecen entre las diferencias relacionadas con el sexo (biológicas) y las que se basan en los presupuestos sociales relativos a los comportamientos masculinos y femeninos (conceptos sociales). En su Guía Práctica *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados*, el CICR se refiere a esta diferenciación de manera muy clara, estableciendo que el término “género” alude al comportamiento respectivo culturalmente esperado de hombres y mujeres en relación con papeles, actitudes y valores que se

1 *International Humanitarian Law and Gender* (Derecho Internacional Humanitario y Género), Resumen de los informes de los expertos, Reunión Internacional de Expertos sobre “Perspectivas de género en torno al derecho internacional humanitario” (en adelante, “Resumen de los informes de los expertos”), 4–5 de octubre de 2007, Estocolmo, Suecia, disponible en [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/ihl-women-report-051008/\\$File/ihl%20and%20gender.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/ihl-women-report-051008/$File/ihl%20and%20gender.pdf) (consultado el 10 de diciembre de 2009).

2 V. Dianne Otto, “Lost in translation: re-scripting the sexed subjects of international human rights law”, en Anne Orford (ed.), *International Law and its Others*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 318–356; Carol Cohn, “War, Wimps and Women: Talking Gender and Thinking War”, en Miriam Cooke y Angela Woollacott (eds.), *Gendering War Talk*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1993, pp. 227–246; Rosemarie Putnam Tong, “Introduction: The Diversity of Feminist Thinking”, en *Feminist Thought*, Westview Press, 1998, pp. 1–9.

les atribuyen en función de su sexo, mientras que el término “sexo” hace referencia a las características biológicas y físicas³.

Siguiendo la misma línea, dice Hilary Charlesworth:

“El término “género”... se refiere a la interpretación social de las diferencias entre hombres y mujeres como conceptos de “femineidad” y “masculinidad” —el excedente de bagaje cultural asociado con el sexo biológico”⁴.

Patricia Viseur Sellers ha criticado la percepción común de “género” en el marco de los juicios por crímenes de guerra porque, en ese contexto, el género se percibe exclusivamente como una cuestión referida a las mujeres y a la violación. Escribe Viseur Sellers:

“El género depende del significado que se da al sexo masculino y femenino en el contexto de una sociedad. Por ello, a menudo hablamos en términos “reduccionistas”: reducimos el género a la mujer y, al referirnos a la estrategia de género, la reducimos a la violencia sexual cometida contra mujeres y niñas. Esto es lamentable; hay margen para ampliar la noción”⁵.

Sandra Whitworth se refiere a las concepciones feministas del género de la siguiente manera:

“Cuando las feministas usan el término “género”, habitualmente lo hacen para señalar que rechazan las categorizaciones esencializadas del hombre y la mujer. Usar el género significa, sin embargo, señalar las formas en que los presupuestos predominantes acerca de la mujer y el hombre, y la femineidad y la masculinidad, definen las condiciones de la vida real de las personas y de las instituciones que crean (y reciben, a su vez, la influencia de éstas). Las feministas sostienen que los presupuestos que prevalecen en cualquier momento o lugar acerca de lo que significa ser hombre o mujer o lo que se considera un comportamiento femenino o masculino apropiado, incide en la vida de la gente. Esos presupuestos y esas ideas se pueden utilizar como razones para la exclusión o el privilegio, para imponer disciplina, o para justificar y conferir naturalidad a una gran variedad de comportamientos esperados o de opciones de política”⁶.

3 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados*, CICR, 2006, p. 7; puede consultarse también en [http://www.icrc.org/WEB/SPA/sites-pa0.nsf/htmlall/p0840/\\$File/ICRC_003_0840.PDF](http://www.icrc.org/WEB/SPA/sites-pa0.nsf/htmlall/p0840/$File/ICRC_003_0840.PDF).

4 Hilary Charlesworth, “Feminist Methods in International Law”, en *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, p. 379.

5 Patricia Viseur Sellers, “Gender strategy is not a luxury for international courts”, en *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, vol. 17, 2009, p. 301.

6 Sandra Whitworth, “Globalizing Gender: Who Gets It? Who Doesn’t?” en Ryerson Christie y Elizabeth Dauphinee (eds.), en *The Ethics of Building Peace in International Relations: Selected Proceedings of the Twelfth Annual Conference of the Centre for International and Security Studies*, York Centre for International and Security Studies, Toronto, 2005, p. 120 (se omiten las citas) (Traducción del CICR).

Hasta en el derecho convencional más reciente se ha intentado captar el significado del término “género”. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (en adelante, el Estatuto de la CPI) contiene una de las escasas definiciones jurídicas de “género” (que, en opinión de las autoras, es muy limitada). El texto del artículo 7 (3) del Estatuto de la CPI dice:

“A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término “género” se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término “género” no tendrá más acepción que la que antecede”.

Sin embargo, como se ha señalado en el Resumen de los informes de los expertos, dar carácter operativo a estas concepciones puede ser un proceso complejo, puesto que el género es un tema a la vez altamente personal y marcadamente público. Las definiciones de los roles masculino y femenino en la sociedad suelen recibir la influencia de las instituciones públicas y tienen que ver con la atribución del poder dentro de las comunidades⁷. A pesar de las diversas formas de atribuir a hombres y mujeres papeles en la vida pública y privada, la perspectiva de género pone en tela de juicio la opinión de que las diferencias entre hombres y mujeres pueden explicarse exclusivamente a partir de explicaciones biológicas. El uso del género como categoría de análisis puede abrir el debate sobre la interpretación de las normas sociales (tanto formales como informales) que influyen en las comunidades y sobre el modo en que esos papeles pueden cambiar y, en la práctica, lo hacen.

El presente artículo comienza por resumir algunas de las críticas feministas contemporáneas del DIH y luego aborda cuestiones específicas de esa rama del derecho. Entre los temas que se examinarán en este artículo, la perspectiva de género también señala, de manera muy oportuna, que el desarrollo de categorías netas de “hombres” y “mujeres” (como “violadores” y “víctimas”) puede obstaculizar un análisis más profundo de las necesidades que se presentan en tiempo de conflicto armado.

Críticas feministas del DIH

Durante la última década, algunas juristas feministas han planteado una serie de críticas acerca de la índole del DIH, el cual, en su opinión, refleja distinciones entre los géneros⁸. Por lo general, las preocupaciones giran en torno a los desafíos que se plantean cuando se espera o se exige que los sistemas formalmente igualitarios, como el DIH, presenten resultados sustancialmente igualitarios, particularmente habida cuenta de que los conflictos armados afectan a hombres y mujeres de maneras esencialmente diferentes. En pocas palabras, estas juristas han argumentado que el DIH es inherentemente discriminatorio, puesto que se trata de un régimen jurídico

7 Resumen de los informes de los expertos, nota 1 *supra*, p. 6.

8 V. en particular Judith Gardam y Michelle Jarvis, *Women, Armed Conflict and International Law*, Kluwer Law International, 2001; v. también la crítica de este libro en Helen Durham, “Women, armed conflict and international law” (“Mujeres, conflicto armado y derecho internacional”), en *International Review of the Red Cross*, N.º 847, septiembre de 2002. Puede consultarse en www.cicr.org/spa/revista (en inglés).

que prioriza a los hombres, específicamente a los combatientes varones, y a menudo relega a las mujeres a la categoría de víctimas o les confiere legitimidad sólo cuando desempeñan funciones relativas a la crianza de niños. Gardam y Jarvis afirman que, de las 42 disposiciones específicamente relacionadas con la mujer que figuran en los Convenios de Ginebra⁹ y sus Protocolos adicionales de 1977¹⁰, casi la mitad se refiere a las mujeres en su papel de embarazadas o de madres que amamantan¹¹. Estas autoras también señalan que la otra categoría de protección, concretamente la relacionada con el crimen de la violencia sexual, se expresa en términos de la castidad y el pudor de las mujeres¹². La prueba de esta afirmación se puede hallar en el texto del artículo 27 del IV Convenio de Ginebra: “Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor”. En las décadas pasadas, mucho es lo que se ha escrito sobre la histórica omisión de enjuiciar a los responsables de violaciones como criminales de guerra, y sobre el hecho de que ese crimen no figure entre las “infracciones graves” de los Convenios de Ginebra, lo cual parece atribuirle una categoría inferior dentro de la estricta jerarquía de los crímenes de guerra¹³.

- 9 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 12 de agosto de 1949 (I Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 12 de agosto de 1949 (II Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 12 de agosto de 1949 (III Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 12 de agosto de 1949 (IV Convenio de Ginebra). Estos instrumentos pueden consultarse en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/section_ihl_databases?OpenDocument.
- 10 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 8 de junio 1977 (Protocolo I), y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales, 8 de junio 1977 (Protocolo II). Estos instrumentos pueden consultarse en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/section_ihl_databases?OpenDocument.
- 11 J. Gardam y M. Jarvis, nota 8 *supra*, p. 93.
- 12 *Ibid.*, pp. 96–97.
- 13 Susan Brownmiller, *Against Our Will: Men, Women and Rape*, Simon and Schuster, Nueva York, 1975; Theodor Meron, “Rape as a Crime under International Humanitarian Law”, en *American Journal of International Law*, vol. 87, N.º 3, 1993, p. 424; Alexandra Stiglmayer (ed.), *Mass Rape: The War Against Women in Bosnia-Herzegovina*, University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska, 1994; Kelly Dawn Askin, *War Crimes Against Women: Prosecution in International War Crimes Tribunals*, Kluwer Law International, La Haya, 1997; Patricia Viseur Sellers y Kaoru Okuizumi, “International Prosecution of Sexual Assaults”, en *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 7, 1997, p. 45; Judith Gardam, “Women and the Law of Armed Conflict: Why the Silence?”, en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, 1997, pp. 55–80; Judith Gardam, “La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 147, 1998 (puede consultarse en www.icrc.org/spa/revista); Christine Chinkin, “Women: The Forgotten Victims of Armed Conflict?” en Helen Durham y Tim McCormack (eds.), *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1999; Anne M. Hoefgen, “‘There will be no justice unless women are part of that justice’: Rape in Bosnia, the TPIY and ‘gender sensitive’ prosecutions”, en *Wisconsin Women’s Law Journal*, vol. 14, 1999, p. 155; Jennifer Green, Rhonda Copelon y Patrick Cotter, “Affecting the Rules for the Prosecution of Rape and Other Gender-Based Violence Before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: A Feminist Proposal and Critique”, en *Hastings Women’s Law Journal*, vol. 5, 1994, p. 171; Nicole Eva Erb, “Gender-based crimes under the draft statute for the permanent International Criminal Court”, en *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 29, 1998, p. 401; Cate Steains, “Gender Issues”, en Roy S. Lee (ed.), *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute – Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, La Haya, 1999, pp. 357–390; Judith Gardam, “The Neglected Aspect of Women and Armed Conflict: Progressive Development of the Law”, en *Netherlands International Law Review*, 2005, pp. 197–219.

Por otra parte, algunos autores han admitido la presencia de un lenguaje obsoleto en los textos del DIH, pero argumentan que, al igual que otros textos, los Convenios de Ginebra se han de leer teniendo en cuenta no sólo las ideas que prevalecían en la década de 1940 sino también una serie de conceptos culturales. Como señala Lindsey,

“...muchos hombres y mujeres son educados en el código del honor, que define y gobierna sus vidas. Por ende, el concepto de honor es más complejo que un mero término de “valor”¹⁴.

Por otra parte, el lenguaje utilizado para tipificar los crímenes que involucran violencia sexual durante los conflictos armados se ha actualizado con el tiempo. Ejemplos de ello son el lenguaje utilizado en los Protocolos adicionales de 1977 (que no incluye el término “honor”)¹⁵ y la codificación más amplia de prohibiciones de la violencia sexual en el Estatuto de la CPI, que no usa términos cargados de valor ni se centra exclusivamente en la mujer¹⁶. En la última década, hubo importantes avances con respecto a la largamente demorada aclaración del carácter ilícito de todos los tipos de violencia sexual en los conflictos armados. La reciente jurisprudencia de los tribunales penales internacionales, que se analizará en una sección posterior de este artículo, no deja lugar a dudas de que ahora, los perpetradores de violaciones pueden ser acusados y enjuiciados con éxito como responsables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio¹⁷.

En respuesta a algunas de estas críticas, se ha señalado que el objetivo y el alcance del DIH no siempre interactúan fácilmente con la dinámica de la teoría jurídica feminista. Al respecto, en otra obra, Durham ha escrito lo siguiente:

“Los y las juristas feministas han expresado frustración en relación con el hecho de que en el DIH no se abordan las sistemáticas desigualdades entre los sexos. Argumentan que esta deficiencia contribuye a la incapacidad del DIH de superar la “norma masculina” cuando encara los efectos de los conflictos armados en las mujeres. Muchas de estas críticas ponen de relieve las tensiones entre las pragmáticas y limitadas finalidades del DIH y las abundantes expectativas depositadas en esta rama del derecho... El DIH no intenta basar sus reglamentos en la estructura social existente antes o

14 Charlotte Lindsey, “The Impact of Armed Conflict on Women”, en Helen Durham y Tracey Gurd (eds.), *Listening to the Silences: Women and War*, Koninklijke Brill, Leiden, 2005, p. 33.

15 Protocolo I, art. 76, y Protocolo II, art. 4(2)(e).

16 Asamblea General de las Naciones Unidas, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (última modificación: enero de 2002), 17 de julio de 1998, A/CONF. 183/9, entrado en vigor el 1º de julio de 2002, arts. 8(2)(b)(xxii) y 8(2)(e)(vi), donde se tipifica como crimen de guerra la comisión de actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado... esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra.

17 Carrie McDougall, “The Sexual Violence Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda: The Silence Has Been Broken But There’s Still a Lot to Shout About”, en Ustinia Dolgopol y Judith Gardam (eds.), *The Challenge of Conflict: International Law Responds*, Martinus Nijhoff, La Haya, 2006, pp. 331–446.

después del conflicto... su limitada finalidad no deja lugar para el análisis social más profundo de las desigualdades fundamentales que exige la teoría jurídica feminista”¹⁸.

Aunque la comunidad internacional ha oído y respondido a quienes llaman a establecer nuevos instrumentos jurídicos para adaptar el DIH a las ideas contemporáneas sobre los efectos específicos de los conflictos armados en las mujeres, en los últimos tiempos los debates parecen haberse reorientado. Se han expresado preocupaciones acerca de los peligros que entrañaría el hecho de elaborar tratados nuevos y específicos y de “reabrir los principios fundamentales de los textos existentes” en el ámbito del DIH. Escribe Bennouna:

“Existe la posibilidad de que, en el contexto contemporáneo, tal situación acarree el debilitamiento de las protecciones disponibles. Ésta es una realidad de la cual los académicos y académicas feministas son plenamente conscientes”¹⁹.

Actualmente, se está estudiando la posibilidad de recurrir a disposiciones jurídicas de derecho “blando” o indicativo —incluidas las normas, directrices y resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas— para reforzar la protección de las mujeres en tiempo de conflicto armado y complementar así las disposiciones jurídicas existentes en este ámbito. En efecto, las respuestas a las exhortaciones a reforzar la protección de las mujeres (y, en ciertos casos, de los niños) han consistido, durante los últimos años, en la adopción de resoluciones de diferentes órganos de las Naciones Unidas, más que en la elaboración de nuevos tratados o convenciones. Por ejemplo, las resoluciones 1888, 1889 y 1894 del Consejo de Seguridad, todas adoptadas a finales de 2009, son los últimos eslabones de una cadena de resoluciones cuya finalidad es robustecer la protección de las mujeres y los niños contra las agresiones sexuales durante los conflictos armados y fortalecer la función de la mujer en el proceso de consolidación de la paz que sigue a un conflicto, conforme a lo expresado en la resolución 1325²⁰. Además, las Naciones Unidas han publicado numerosos documentos administrativos, como el Boletín del Secretario General titulado “Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales”²¹, que se basan en las obligaciones y responsabilidades estipuladas en documentos como el Boletín del Secretario General sobre

18 Helen Durham, “International Humanitarian Law and the Protection of Women”, en Durham y Gurd (eds.), nota 14 *supra*, p. 97 (Traducción del CICR).

19 Karima Bennouna, “Do We Need New International Law to Protect Women in Armed Conflict?”, en *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, N.º 2, 2007, p. 388.

20 V. las siguientes resoluciones de las Naciones Unidas: S/Res/1325 (2000), sobre la mujer, la paz y la seguridad; S/Res/1612 (2005), sobre los niños y los conflictos armados; S/Res/1674 (2006), sobre la protección de las personas civiles en los conflictos armados; S/Res/1820 (2008), sobre la mujer, la paz y la seguridad; S/Res/1882 (2009), sobre los niños y los conflictos armados; S/Res/1888 (2009), sobre la mujer, la paz y la seguridad, y S/Res/1894, sobre la protección de las personas civiles en los conflictos armados.

21 ST/SGB/2003/13, del 9 de octubre de 2003.

“Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”²².

La validez de esta forma de fortalecer las protecciones y reforzar la responsabilización es una cuestión interesante que merecería ser objeto de un examen más detallado en otro artículo dedicado a este tema específico. Más que sugerir la necesidad de nuevas disposiciones jurídicas, el propósito de este artículo es proporcionar a los lectores la capacidad de reflexionar acerca de las normas existentes del DIH desde una perspectiva de género. En las siguientes secciones, se abordarán algunos temas que plantean una serie de preguntas relacionadas con el análisis del DIH desde el punto de vista del género.

Las mujeres como combatientes

Pese a que se ha criticado a los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales de 1977 por su visión arcaica del papel y el valor de las mujeres como personas exclusivamente “vulnerables”, estos tratados contienen varias disposiciones que se ocupan de la protección de las mujeres como combatientes. En este sentido, quienes redactaron los tratados, a finales de la década de 1940, comprendieron que la mujer puede desempeñar papeles diferentes de los puramente civiles.

En la última década, hubo un marcado aumento en el número de mujeres que participan en las hostilidades, tanto en grupos armados regulares como irregulares. Si bien muchos Estados, como Australia, tienen la política de excluir a la mujer de la participación activa en funciones de combate, existe una amplia gama de actividades en las que participan las mujeres que, en muchos casos, son análogas o iguales a los “combates de guerra”, como tripular aeronaves de la fuerza aérea. Por ejemplo, en Estados Unidos, las mujeres representan aproximadamente el 18% de los oficiales en la fuerza aérea, frente al 6% en la marina²³. En Canadá, el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas ha crecido de manera constante hasta alcanzar aproximadamente el 17%, y gracias a la ausencia de restricciones a la participación femenina en las funciones de combate, en los últimos años, las mujeres han tomado las armas en calidad de soldados de infantería, pilotos de combate, submarinistas, buzos tácticos, capitanes de buques de guerra y comandantes en jefe²⁴. Desde 1948, Israel aplica una política especial, consistente en la conscripción de ciudadanos varones y mujeres a las fuerzas de defensa del Estado. A consecuencia de esa política, las mujeres representan aproximadamente la tercera parte de las tropas israelíes,

22 ST/SGB/1999/13, del 6 de agosto de 1999.

23 *Statistical Abstract of the United States: 2009*, cuadro 494: Personal del Departamento de Defensa, disponible en <http://www.census.gov/compendia/statab/> (consultado el 13 de noviembre de 2009).

24 Informe nacional de las fuerzas armadas de Canadá al Comité de la Mujer de las Fuerzas de la OTAN, 2006, p. 1, disponible en http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/canada_national_report_2006.pdf (consultado el 5 de noviembre de 2009); Canadian Forces Recruiting Timeline, 1885–2007, disponible en http://www.forces.ca/html/womenintheef_en.aspx (consultado el 15 de noviembre de 2009).

aunque sus funciones y períodos de servicio obligatorio son más limitados²⁵. En el contexto de varias rebeliones civiles, por ejemplo en Nepal, Sri Lanka, Etiopía y Eritrea, las mujeres representan una proporción importante de los combatientes que integran las fuerzas de la guerrilla²⁶.

Protección de la mujer como combatiente y prisionero de guerra

En este sentido, las disposiciones relativas a las protecciones que se confieren a las mujeres como combatientes y prisioneros de guerra revisten una importancia cada vez mayor. El DIH apoya el principio de la igualdad formal, y en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales de 1977 se reitera el requisito de que las protecciones se apliquen “sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo”²⁷. En relación con las mujeres detenidas como prisioneros de guerra, el artículo 14 del III Convenio de Ginebra refuerza este concepto al establecer la obligación de que las mujeres “se beneficiarán de un trato tan favorable como el que reciban los hombres”. En el artículo 16 se confirma esta obligación: “Habida cuenta de las disposiciones del presente Convenio relativas a la graduación así como al sexo... todos los prisioneros deberán ser tratados de la misma manera por la Potencia detenedora”.

Además de estas disposiciones que establecen la igualdad formal, el DIH instituye una serie de protecciones específicas para las mujeres, en particular las prisioneras de guerra. Por ejemplo, se exige que las mujeres cuenten con instalaciones sanitarias y dormitorios separados, incluso si se encuentran bajo castigo por causas disciplinarias o penales²⁸. Asimismo, al asignar trabajos, se debe contemplar el sexo del prisionero²⁹ y los castigos que se apliquen a las mujeres no deben ser más severos que los aplicados a los hombres³⁰. Cabe señalar que, a diferencia de las mujeres civiles internadas, las mujeres prisioneras de guerra no tienen el derecho específico de ser registradas exclusivamente por mujeres³¹.

25 Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, “Integration of Women in the IDF”, 8 de marzo de 2009, disponible en http://www.mfa.gov.il/MFA/Israel+beyond+politics/Integration_women_in_IDF-March_2009 (consultado el 15 de noviembre de 2009), donde se citan las estadísticas publicadas por la ex asesora de Asuntos de la Mujer de las Fuerzas de Defensa de Israel, Brigadier General Yehudit Grisaro.

26 V., por ejemplo, Mary Zeiss Stange, “From Domestic Terrorism to Armed Revolution: Women’s Right to Self-Defense as an Essential Human Right,” en *Journal of Law, Economics & Policy*, vol. 2, 2006, p. 385, en particular el punto IV, donde la autora examina la participación de la mujer en los ejércitos de liberación de Nepal, Kurdistán, Sri Lanka y Colombia. V. también Angela Veale, *From Child Soldier to Ex-Fighter: Female Fighters, Demobilisation and Reintegration in Ethiopia*, Instituto de Estudios sobre la Seguridad, Pretoria, 2003; Elise Fredrikke Barth, *Peace as Disappointment: The Reintegration of Female Soldiers in Post-Conflict Societies: A Comparative Study from Africa*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz (PRIO, por sus siglas en inglés), Oslo, agosto de 2002, disponible en <http://www.peacewomen.org/resources/DDR/AfricaBarth.html> (consultado el 15 de noviembre de 2009).

27 I Convenio de Ginebra, art. 12; II Convenio de Ginebra, art. 12; III Convenio de Ginebra, art. 16; IV Convenio de Ginebra, art. 27; Protocolo adicional I, art. 75; Protocolo adicional II, art. 4.

28 III Convenio de Ginebra, arts 25, 29, 97 y 108.

29 *Ibid.*, art. 49.

30 *Ibid.*, art. 88.

31 V. IV Convenio de Ginebra, art. 97, donde se establece que una internada sólo podrá ser registrada por una mujer.

La sexualización de los interrogatorios

Varios autores y autoras han expresado preocupación por lo que perciben como la creciente “sexualización” de los métodos de interrogación durante la detención, fenómeno que siembra la confusión en las perspectivas de género. Las actividades de la soldado Lynndie England y de otros militares (hombres y mujeres) en la prisión de Abu Ghraib, entre 2003 y 2004, ampliamente difundidas por los medios, son un claro ejemplo de este fenómeno³². Eisenstein describe el abuso de los prisioneros en Abu Ghraib como un episodio de depravación de género y de caos³³, mientras que Whitworth lo percibe como un caso de perspectiva de género que cayó en manos equivocadas. Whitworth argumenta que, más que otros actores internacionales, muchos actores militares fácilmente entienden el género como la constitución de relaciones de poder y, en el caso de los interrogadores en Abu Ghraib, optaron por utilizar ese entendimiento a fin de violar y humillar a los cautivos. Dice Whitworth:

“Quienes planearon las técnicas de tortura y humillación sexuales utilizadas contra los prisioneros consideran que los presupuestos sobre lo que constituye un comportamiento masculino apropiado varían según la época y el lugar, y que podemos descubrir (y, en su caso, manipular) las expectativas profundas asociadas con la masculinidad. Las personas que realizaban los interrogatorios atacaban de manera sistemática el concepto del comportamiento apropiadamente masculino: ensuciaban los rostros de los prisioneros con falsa sangre menstrual; los obligaban a masturbarse, a simular y/o realizar actos de sexo oral y anal entre sí, a desvestirse en la presencia de otros, a tocarse y tocar a mujeres; y los fotografiaban en éstas y otras actitudes. Sin duda, se trata de una concepción racista y heterosexista de la masculinidad, pero que ‘da en el blanco’ en lo que al género respecta”³⁴.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, varias de las disposiciones relacionadas con el trato digno de los prisioneros y las prisioneras de guerra podrían examinarse desde una perspectiva de género y a la luz de la intención de los redactores. Podría tomarse como ejemplo la reglamentación, o la falta de ésta, sobre el registro de las combatientes detenidas. Es posible que, a finales de la década de 1940, no se haya contemplado en concreto la idea de la humillación que podrían

32 V., en general, General de División Antonio M. Taguba, *Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade* (Investigación de la Brigada de Policías Militares N.º 800 basada en el artículo 15-6), 2004; Scott Higham y Joe Stephens, “New Details of Prison Abuse Emerge: Abu Ghraib Detainees’ Statements Describe Sexual Humiliation and Savage Beatings”, en *The Washington Post*, 21 de mayo de 2004; Linda Burnham, “Sexual Domination in Uniform: An American Value”, en *War Times*, www.war-times.org, 19 de mayo de 2004.

33 Zillah Eisenstein, “Sexual Humiliation, Gender Confusion and the Horrors at Abu Ghraib”, en Zillah Eisenstein, *Sexual Decoys: Gender, Race and War in Imperial Democracy*, Zed Books Ltd, Nueva York, 2007, pp. 37, 41.

34 S. Whitworth, nota 6 *supra*, p. 124 (se omiten las citas) (Traducción del CICR).

experimentar los miembros masculinos de las fuerzas armadas (o de la población civil) al ser registrados por oficiales mujeres. Sin embargo, no hay duda alguna de que los principios humanitarios contenidos en toda la normativa jurídica relacionada con el trato de los prisioneros de guerra exigen, de modo inherente, el respeto de sus personas y de su honor³⁵, lo cual excluye, a las claras, la humillación por motivos de género.

Dificultades prácticas

Obviamente, es preciso hallar un equilibrio entre las consideraciones precedentes y las realidades del proceso de captura y las potenciales dificultades prácticas de contar con personal militar del sexo apropiado (en particular, mujeres) para realizar los registros³⁶. También se han identificado varios problemas prácticos en lo que respecta a la aplicación de las normas jurídicas que estipulan que las mujeres deben contar con instalaciones adecuadas separadas de las de los hombres, debido a que las mujeres suelen representar una minoría de la población de los detenidos³⁷. El derecho internacional humanitario lucha constantemente por poner en la balanza, con la debida cautela, las realidades prácticas de los conflictos armados y el principio de humanidad. Sin embargo, es útil evaluar y reflexionar con mayor profundidad sobre los objetivos de las disposiciones jurídicas pertinentes y su relación con las realidades prácticas sobre el terreno. Las disposiciones relativas al trato de los prisioneros de guerra podrían beneficiarse de un examen realizado con perspectivas de género.

Mujeres perpetradoras de crímenes

Otro aspecto pertinente del debate sobre el género y el DIH es el desarrollo de un entendimiento más matizado de las actitudes sociales hacia las mujeres y las menores que rompen el estereotipo de género y cometen crímenes en tiempo de conflicto armado.

Estos temas son objeto de un análisis más profundo en el artículo de Nicole Hogg sobre el papel de las mujeres en el genocidio que tuvo lugar en Ruanda, en 1994³⁸. En ese artículo, la autora reflexiona acerca de las complejas razones que llevaron a diferentes mujeres (desde mujeres “ordinarias” hasta las que ocupaban posiciones de liderazgo) a participar activamente en las atrocidades, y las actitudes y defensas que se plantearon cuando se las llevó a juicio. Señala que, en muchos casos, se consideraba imposible que las mujeres (buenas por naturaleza) hubiesen

35 III Convenio de Ginebra, art. 14.

36 Para más detalles acerca de este tema, v. H. Durham, “International Humanitarian Law and the Protection of Women”, en Durham y Gurd (eds.), nota 14 *supra*, p. 101.

37 C. Lindsey, “The Impact of Armed Conflict on Women,” en Durham y Gurd, *ibíd.*, p. 29.

38 Nicole Hogg, “La participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda: ¿madres o monstruos?”, en esta edición de la *International Review of the Red Cross*. Para obtener información más detallada con respecto a la participación de las mujeres en el genocidio, v. African Rights, *Not So Innocent: When Women Become Killers*, 1995.

cometido esos actos, por lo que se las trató “no como hombres, no como mujeres, sino como algo diferente, como monstruos”³⁹.

Esta tendencia a catalogar de modo tajante a las perpetradoras (y presuntas perpetradoras) de crímenes según los estereotipos de género se pone particularmente de manifiesto en el ejemplo de Pauline Nyiramasuhuko. La ex titular del Ministerio de la Familia y el Desarrollo de la Mujer de Ruanda está acusada ante el Tribunal Penal Internacional para Ruanda⁴⁰ de ser penalmente responsable de genocidio y de actos de violación en carácter de crimen de lesa humanidad, cometidos durante el conflicto en Ruanda por extremistas hutu contra tutsis y hutus del ala moderada⁴¹. El personaje de Nyiramasuhuko está rodeado de conceptos y contradicciones basados en conceptos de género tradicionales, que han confundido a muchos observadores. Se ha dicho que, durante el conflicto, la ministra Nyiramasuhuko, ataviada con uniforme de fajina, sugirió al grupo armado hutu Interahamwe, cuando éste se preparaba para masacrar a grupos de mujeres tutsi: “¿Por qué no las violan antes de matarlas?”⁴². Nyiramasuhuko, que posiblemente sea tutsi por nacimiento⁴³, ha sido juzgada por estos actos junto con su hijo, miembro del grupo Interahamwe, también acusado de genocidio y actos de violación.

Sperling señala que, durante el juicio, tanto la prensa como los partidarios de Nyiramasuhuko se obsesionaron con su género, concretamente con su femineidad y su categoría de madre⁴⁴. Miller especula acerca de las posibles repercusiones de esta preocupación en el resultado del juicio:

“La idea de hallar a una mujer culpable de estas atrocidades perpetradas contra su propio género puede llegar a ser demasiado controvertida para el Tribunal... Por otra parte, la conmoción causada por el descubrimiento de que una mujer es capaz de cometer esas atrocidades puede dejar a Pauline casi sin defensa. Es posible que se la encuentre culpable debido a su clasificación como mujer, no como criminal de guerra”⁴⁵.

39 V. N. Hogg, nota 38 *supra*.

40 Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Ruanda entre el 1º de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994, creado en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas S/Res/955 (1994) (TPIR).

41 TPIR, *Prosecutor v. Nyiramasuhuko*, Caso N.º ICTR 97-21-I, enmienda a la acusación, 3 de enero de 2001; v., en particular, el punto 6. El juicio colectivo de Nyiramasuhuko y sus cinco coacusados concluyó el 30 de abril de 2009; al 29 de noviembre de 2009, el Tribunal aún no había pronunciado sentencia.

42 Peter Landesman, “The Minister for Rape”, en *The Age, Good Weekend* (revista), 30 de noviembre de 2002, p.28.

43 *Ibid.*, p. 30.

44 Carrie Sperling, “Mother of atrocities: Pauline Nyiramasuhuko’s role in the Rwandan genocide”, en *Fordham Urban Law Journal*, vol. 33, N.º 1, 2006, p. 637.

45 Alexandra A. Miller, “From the International Criminal Tribunal for Rwanda to the International Criminal Court: Expanding the Definition of Genocide to Include Rape”, en *Pennsylvania State Law Review*, vol. 108, 2003, p. 372.

Esta afirmación deja en claro que el hecho de considerar, condenar o justificar atrocidades a través del prisma de los estereotipos de género no sólo es inútil como análisis sino que, a la larga, disminuye nuestra humanidad. Sperling concluye que los esquemas sociales y culturales según los cuales la mujer es innatamente buena, inocente e incapaz de cometer atrocidades, son deshumanizadores en sí mismos⁴⁶. Una perspectiva del DIH que tenga en cuenta las cuestiones de género puede poner fin a este tipo de mitología adoptando una comprensión más dinámica de las diferentes situaciones que atraviesan los actores en distintos contextos. Debe verse a Nyiramasuhuko no sólo como una mujer que actuaba dentro de una determinada estructura de poder, sino como un ser humano. Es esto, más que su femineidad (o su falta de femineidad), lo que acentúa el carácter monstruoso de los actos que presuntamente cometió.

En este contexto, es importante subrayar que el DIH establece claramente que las personas acusadas de crímenes de guerra deben beneficiarse, en todas las circunstancias, de “garantías de procedimiento y de libre defensa”⁴⁷. Análogamente, el artículo 20(1) del Estatuto del TPIR prevé que todas las personas son iguales ante el Tribunal Internacional para Ruanda. Estas disposiciones tienen por objeto asegurar que las normas sean justas e iguales para todos y garantizar que, en esos juicios, el castigo de una mujer no sea ni más ni menos severo que el aplicado a un hombre acusado de crímenes similares.

El papel de las mujeres combatientes

Incluso cuando las mujeres no son acusadas de cometer atrocidades sino que forman parte de las fuerzas armadas, estallan polémicas en torno al papel que pueden o deben desempeñar durante la guerra. En el curso titulado “Women, War and Peacebuilding” (La mujer, la guerra y la consolidación de la paz), celebrado en la Escuela de Derecho de Melbourne, los debates más encendidos siempre giran en torno a cuestiones relacionadas con las mujeres combatientes. Una de las lecturas del curso es un artículo escrito por una mujer que se desempeña como oficial jurídico del ejército australiano⁴⁸. Describe su tristeza por tener que dejar a sus hijos pequeños en casa cuando la movilizaron, y después relata un episodio que tuvo lugar mientras formaba parte de una patrulla en Bagdad, cuando un niño pequeño levantó un palo y apuntó al vehículo con él. Ella se dio cuenta de que, si se veía obligada a hacerlo, mataría a un niño. Su reflexión es la siguiente:

“¿Estaba orgullosa de mí misma por haberme dado cuenta de eso? ¿Me complació esa nueva conciencia? No. Pero me dio confianza, porque supe que, llegado el momento, sería capaz de hacer mi trabajo...”⁴⁹

46 C. Sperling, nota 44 *supra*.

47 I Convenio de Ginebra, art. 49; II Convenio de Ginebra, art. 50; III Convenio de Ginebra, art. 129; IV Convenio de Ginebra, art. 146.

48 Penny Cumming, “Combat Operations in Iraq: An Australian Soldier’s Perspective”, en Durham y Gurd (eds.), nota 14 *supra*, p. 17.

49 *Ibíd.*

Con frecuencia, algunos estudiantes consideran que esta reflexión es ofensiva, en tanto que otros la consideran parte importante del “discurso de la igualdad”. Estas opiniones confusas y vacilantes sobre el papel que habría que permitir desempeñar a las mujeres en tiempo de conflicto armado suelen reflejarse a un nivel más amplio de la comunidad. Las Fuerzas de Defensa de Australia (ADF, por sus siglas en inglés) expresan desde hace tiempo el deseo de que, en su fuerza de casi 50.000 personas, crezca la proporción de mujeres, que actualmente representa sólo el 13,4% y actualmente investigan las razones de la escasa participación de las mujeres en las fuerzas armadas. Algunos miembros del personal superior de las ADF argumentan que la renuencia de las mujeres a alistarse no se debe a su exclusión del combate “cuerpo a cuerpo”⁵⁰. La mayor parte de los comentarios públicos acerca de este tema parecen centrarse en que las mujeres no tienen capacidad para luchar y en las preocupaciones sociales que plantea la posibilidad de que las mujeres mueran o sean heridas en combate⁵¹. Sin embargo, algunas comentaristas como Peach argumentan que los debates sobre la participación de las mujeres en combates se basan en principios ideológicos más profundos, como la “ética del cuidado”, que rara vez se mencionan en los discursos más amplios sobre esta cuestión. Escribe Peach:

“La ética del cuidado está contaminada por presupuestos ideológicos de que la mujer es diferente del hombre, que está más orientada hacia la paz y la no violencia y que, por ello, no debería participar en las actividades inmorales de una institución esencialmente sexista y patriarcal, cuyo objetivo no es preservar la vida sino destruirla”⁵².

Esas afirmaciones indican que las preocupaciones sociales no se refieren tanto a que la mujer no es “suficientemente buena” para luchar (en sentido físico/biológico) sino que la mujer es “demasiado buena” (moral y éticamente) para ser expuesta a los horrores de la guerra. En otras palabras, el subtexto del debate no se refiere a la desagradable idea de que las mujeres pueden morir en combate, sino a que muchas sociedades rechazan la idea de que las mujeres puedan matar.

Reinserción social de las mujeres combatientes tras un conflicto

Las presiones sociales a que se ven sometidas las mujeres combatientes no desaparecen cuando cesan las hostilidades; en muchos casos, se intensifican. Varios comentaristas han examinado casos de mujeres soldados que regresan a su lugar de origen y afrontan dificultades a la hora de reinsertarse en sus comunidades, debido a la brecha entre sus actitudes como mujeres ex combatientes y las expectativas y percepciones, basadas en el género, de la sociedad de posguerra. En

50 Brendan Nicholson, “Women reluctant to join military”, en *The Age*, 20 de noviembre de 2009.

51 Andrew Bolt, “Up front on women”, en *The Herald Sun*, 4 de abril de 2007.

52 Lucinda Peach, “Women at War: The Ethics of Women in Combat”, en *Hamline Journal of Public Law and Policy*, vol. 15, p. 199 (traducción del CICR).

su estudio acerca de las mujeres soldados en África, Elise Fredrikke Barth informa de que muchas ex combatientes son excluidas de sus comunidades por numerosas razones: porque no se muestran dispuestas a adaptarse a los tradicionales roles de género, porque rompieron los vínculos con sus familiares para participar en las hostilidades, porque sus matrimonios con otros ex combatientes fracasaron después de la guerra, porque no tienen hijos, o porque regresaron de la guerra con alguna discapacidad que las hace menos deseables como esposas⁵³. En particular, las mujeres procedentes de comunidades rurales en países en desarrollo suelen alistarse en las fuerzas armadas para escapar de la extrema pobreza y muchas veces se rehúsan a regresar con su familia una vez finalizado el conflicto. Aunque en éste y otros artículos de investigación se ha determinado que la reinserción suele ser más fácil para los vencedores, también se ha omitido a las mujeres ex combatientes en la esfera política y se les ha negado una representación igualitaria en los gobiernos posconflicto que ellas mismas lucharon por establecer⁵⁴. Como dice Barth,

“... las ex combatientes experimentan mucha tensión en sus vidas, ya que se las coloca en un lugar intermedio entre, por un lado, las heroínas y por otro, las mujeres impuras. La vida que han llevado no cumple con las reglas sobre cómo deben vivir las mujeres respetables, y tienen que negociar su identidad contra este telón de fondo”⁵⁵.

Niñas soldados

Las cuestiones relacionadas con las mujeres combatientes, descritas en las secciones anteriores, son incluso más evidentes en relación con las niñas soldados. El escaso número de estudios dedicados a este tema indica que el papel de las niñas soldados durante y después de los conflictos armados es extremadamente complejo y que, a menudo, la comunidad internacional no lo tiene en cuenta⁵⁶. Por otra parte, se ha expresado la preocupación de que el tipo de experiencias que viven las niñas soldados, como la explotación sexual en la forma de matrimonios forzados, los embarazos forzados y la esclavitud doméstica, no se encuentran expresamente incluidas en la prohibición de utilizar niños menores de 15 años para que participen directamente en las hostilidades, establecida en el Protocolo Adicional I⁵⁷, ni en el Protocolo

53 E. F. Barth, nota 26 *supra*.

54 *Ibíd*; v. también A. Veale, nota 26 *supra*.

55 E. F. Barth, nota 26 *supra*.

56 Myriam Denov, *Girls in Fighting Forces: Moving Beyond Victimhood*, Child Rights Information Network, 2007; Save the Children, *Forgotten Casualties of War: Girls in Armed Conflict*, 2005, disponible en http://www.harare.unesco.org/women/2698_GAAF%20report.pdf (consultado el 28 de noviembre de 2009); Vivi Stavrou, *Breaking the Silence: Girls Forcibly Involved During Armed Conflict in Angola*, Christian Children's Fund y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Richmond, Virginia y Ottawa, 2005; Susan McKay y Dyan Mazurana, *Where are the girls? Girls in fighting forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique: Their lives during and after war*, Rights and Democracy, Montreal, 2004.

57 Protocolo adicional I, art. 77(2).

Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁸. En 2003, la Coalición para acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados y el UNICEF crearon una Guía del Protocolo Facultativo, en la que se presentan argumentos en favor de una interpretación amplia del artículo 1 con el fin de que se tengan en cuenta los diversos papeles que desempeñan las niñas soldados en tiempo de conflicto⁵⁹. También es preciso tener en cuenta la aplicación de otros marcos, por ejemplo el derecho de los derechos humanos y las protecciones que ofrecen a los niños y niñas las legislaciones nacionales, que podrían utilizarse en conjunción con el DIH para robustecer la protección de las jóvenes atrapadas en conflictos. El caso que actualmente se ventila ante la Corte Penal Internacional en relación con el presunto uso de niños soldados por Thomas Lubanga⁶⁰ sentará un precedente en esta esfera y, en particular, ofrecerá la oportunidad de seguir reflexionando sobre las experiencias específicas que atraviesan las niñas soldados y las normas jurídicas que rigen tales situaciones.

Esta sección del artículo se ha centrado, hasta ahora, en las mujeres como combatientes, en el marco jurídico aplicable, en las actitudes sociales hacia las mujeres que participan activamente en los conflictos y en las situaciones posteriores a los conflictos, con el propósito de desenmascarar algunos presupuestos de género relacionados con las diversas experiencias de las mujeres y echar luz sobre los peligros de presumir que las mujeres conforman un grupo homogéneo que experimentan la guerra exclusivamente como víctimas. En muchos casos, los temas que se plantean se sitúan claramente fuera del alcance directo del DIH. Sería conveniente que esos temas se tengan en cuenta en el contexto de programas de formulación de políticas y de reinserción. No obstante, los desafíos que afrontan las mujeres combatientes y ex combatientes nos recuerdan que, cuando se trata de dicotomías de género, el DIH no funciona en el vacío. En cuanto a las propias mujeres, el cuestionamiento de los roles de género impuestos está inextricablemente ligado al conflicto, pero a veces se agudiza después de finalizada la guerra.

No discriminación

Como marco normativo, el DIH reitera constantemente la necesidad de proteger “sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo”⁶¹. Sea durante la detención, el enjuiciamiento o el interrogatorio de prisioneros de guerra, la humillación basada en el sexo de hombres o mujeres está prohibida por los textos generales y específicos de los Convenios y sus Protocolos. El artículo 14 del III Con-

58 V. Protocolo Facultativo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, entrado en vigor el 12 de febrero de 2002, art. 1: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades”.

59 UNICEF y Coalición para acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, Guía del Protocolo Facultativo sobre la participación de niños y niñas en los conflictos armados, 2003, disponible en http://www.unicef.org/publications/index_19025.html (consultado el 23 de noviembre de 2009).

60 CPI, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Caso N.º ICC-01/04-01/06, Decisión sobre la confirmación de los cargos, 29 de enero de 2007.

61 V. nota 27 *supra*.

venio de Ginebra establece claramente que los prisioneros de guerra tienen derecho, en todas las circunstancias, al respeto de su persona y de su honor. Del mismo modo, el enjuiciamiento de personas acusadas de crímenes de guerra, cualquiera sea su género y las actitudes sociales que prevalezcan en relación con sus crímenes, debe realizarse con las garantías de procedimiento y de libre defensa. Para proteger a las mujeres acusadas de crímenes de guerra contra posibles condenas más severas dimanadas de la concepción sexista sobre el comportamiento que cabe esperar de las mujeres, el artículo 88 del III Convenio de Ginebra establece lo siguiente:

“En ningún caso, podrán ser condenadas las prisioneras de guerra a castigos más severos o, mientras cumplan su castigo, ser tratadas con mayor severidad que los hombres pertenecientes a las fuerzas armadas de la Potencia detenedora castigados por una infracción análoga”.

Se observa que el principio jurídico fundamental de la no discriminación desempeña un papel importante en situaciones en las cuales las mujeres “perturban” las normas de género asumidas y participan activamente en conflictos armados.

Una perspectiva de género de la violencia sexual y de los conflictos armados

Lamentablemente, la violencia sexual en tiempo de conflicto armado ha sido y sigue siendo una experiencia constante para muchas mujeres en todo el mundo. Tras largos años de silencio sobre esta cuestión, las últimas décadas han presenciado un alto nivel de activismo, investigaciones y documentos que describen horribles y abrumadores ejemplos de violaciones, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, terminación forzada del embarazo, esterilización forzada, mutilación sexual, humillación sexual y muchos otros actos ilícitos cometidos durante los conflictos armados⁶². La atención centrada en esos crímenes atroces ha conducido a la clara tipificación de la violación y de otros crímenes sexuales cometidos durante los conflictos armados como crímenes de guerra, genocidio o crímenes de lesa humanidad⁶³.

62 V. las referencias citadas en la nota al pie 13, y Kelly Dawn Askin, “Sexual Violence in Decisions and Indictments of the Yugoslav and Rwandan Tribunals: Current status”, en *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, p. 97; Karen Engle, “Feminism and its Discontents: Criminalising Wartime Rape in Bosnia and Herzegovina”, en *American Journal of International Law*, vol. 99, 2005, p. 778; Anne-Marie de Brouwer, *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, Intersentia, 2005; Mark Ellis, “Breaking the Silence: Rape as an International Crime”, en *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, N.º 2, 2006/2007, p. 255.

63 V. TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, Caso N.º ICTR-96-4-T, Fallo de primera instancia, 2 de septiembre de 1998, párr. 599; TPIY, *Prosecutor v. Delalic et al.*, Caso N.º IT-96-21-T, Fallo de primera instancia, 16 de noviembre de 1998, párrs. 478–9; TPIY, *Prosecutor v. Furundzija*, Caso N.º IT-95-17/1-T, Fallo de primera instancia, 10 de diciembre de 1998, párr. 172; TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Casos IT-96-23 y 23/1-T, Fallo de primera instancia, 22 de febrero de 2001, párr. 460, confirmado en *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Casos IT-96-23 y 23/1-A, Fallo de segunda instancia, 12 de junio de 2002, párrs. 127–8; TPIY, *Prosecutor v. Krstic*, Caso N.º IT-98-33-T, Fallo de primera instancia, 2 de agosto de 2001, párr. 513; TPIR, *Prosecutor v. Semanza*, Caso N.º ICTR-97-20-T, Fallo y sentencia, 15 de mayo de 2003, párrs. 344–6; TPIR, *Prosecutor v. Gacumbitsi*, Caso N.º ICTR-2001-64-A, Fallo de segunda instancia, 7 de julio de 2006, párrs. 153–5.

Crímenes de violencia sexual desde el punto de vista del DIH

En la actualidad, el debate se ha desplazado más allá de la capacidad y la necesidad de enjuiciar a los autores de crímenes de violencia sexual y abarca ahora el análisis de procedimientos y técnicas. La definición efectiva del crimen de violación en el derecho internacional y la pertinencia del consentimiento en situaciones de conflicto armado son algunas de las cuestiones planteadas⁶⁴. La comparación entre la amplia definición conceptual del delito de violación expresada en el caso *Akayesu* del TPIR y la definición más mecánica establecida en el fallo *Kunarac* del TPIR también ha dado lugar a debate⁶⁵. Sin embargo, sigue siendo importante velar constantemente por que las víctimas de la violencia sexual y la violación en los conflictos armados puedan acceder a la justicia. Aún es necesario ejercer una fuerte presión a fin de lograr que los presuntos autores de estos delitos sean procesados.

Como ya se ha señalado en este artículo, el DIH también ha evolucionado en relación con la descripción de los crímenes de índole sexual. El texto del artículo 27 del IV Convenio de Ginebra, de 1949, es el siguiente:

“Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor”.

Este texto fue actualizado en el Protocolo adicional II, de 1977, en el que se establece la prohibición de los siguientes actos en todo tiempo y lugar:

“... los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor” (Art. 4(2)(e)).

Estos crímenes fueron tipificados en mayor detalle en el Estatuto de la CPI, que proscribe los siguientes actos como delitos de lesa humanidad y/o crímenes de guerra: “Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado,

64 Con respecto a la pertinencia del consentimiento al crimen de violación en situaciones de conflicto armado, v. Anne-Marie de Brouwer, nota 62 *supra*, pp. 103–136; Adrienne Kalosieh, “Consent to genocide: The ICTY’s improper use of the consent paradigm to prosecute genocidal rape in Foca”, *Women’s Rights Law Reporter*, vol. 24, 2003, p. 121; Wolfgang Schomburg e Ines Peterson, “Genuine Consent to Sexual Violence Under International Criminal Law”, en *American Journal of International Law*, vol. 101, 2007, p. 121.

65 Con respecto a las diferentes definiciones del delito de violación establecidas por los Tribunales, v. Kristen Boon, “Rape and Forced Pregnancy Under the ICC Statute: Human Dignity, Autonomy and Consent”, en *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 32, 2001, pp. 667–73, 674–5; Anne-Marie de Brouwer, nota 62 *supra*, pp. 103–136; Catharine A. MacKinnon, “Defining Rape Internationally: A Comment on *Akayesu*”, en Catharine A. MacKinnon, *Are Women Human? And Other International Dialogues*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2006, p. 237; W. Schomburg e I. Peterson, nota 64 *supra*, v. en particular pp. 132–8; Alison Cole, “Prosecutor v. *Gacumbitsi*: The New Definition for Prosecuting Rape under International Law”, en *International Criminal Law Review*, vol. 8, N.º 1–2, 2008, pp. 55–85.

esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable”⁶⁶.

Es fundamental que, en el proceso de elaboración y aplicación de normas del DIH tanto a nivel local como mundial, se siga atribuyendo la máxima prioridad a la prevención y la reparación de los crímenes sexuales cometidos durante los conflictos armados. Al analizar la aplicación de una perspectiva de género al derecho internacional humanitario, en este artículo se reconocen los grandes sufrimientos y el notable coraje de las mujeres víctimas de campañas de violencia sexual a gran escala que se desatan en numerosas situaciones de conflicto, así como la necesidad de seguir generando políticas y leyes que encaren esta cuestión. Las autoras sostienen además que la comunidad internacional y las personas abocadas a labores humanitarias deben reconocer que los hombres también han sido víctimas de la violencia sexual en tiempo de guerra y que, como tales, tienen derecho al mismo grado de reconocimiento y protección.

La violencia sexual contra los hombres

Como sucedió con el caso de la violación, para cuyo reconocimiento como crimen de guerra se necesitaron muchos años, varios autores afirman que la cuestión de la violencia sexual contra los hombres todavía no ha recibido la atención que merece⁶⁷. Las fuentes indican que son muchos los hombres que han sufrido violaciones sexuales en numerosas situaciones de conflicto, en distintas partes del mundo y a lo largo del tiempo⁶⁸. Esos abusos han incluido agresiones destinadas a causar traumas físicos y psicológicos a la víctima y a su comunidad, así como actos de violencia perpetrados con el objeto de inhibir o destruir la capacidad reproductiva de la víctima. Al igual que los abusos sexuales cometidos contra los hombres detenidos

66 Estatuto de la CPI, arts. 7(1)(g), 8(2)(b)(xxii), 8(2)(e)(vi).

67 Dustin A. Lewis, “Unrecognized Victims: Sexual violence against men in conflict settings under international law”, en *Wisconsin International Law Journal*, vol. 27, 2009, p. 1; Lara Stemple, “Male Rape And Human Rights”, en *Hastings Law Journal*, vol. 60, 2009, p. 605; Sandesh Sivakumaran, “Sexual Violence Against Men in Armed Conflict”, en *European Journal of International Law*, vol. 18, 2007, p. 253; Augusta Del Zotto y Adam Jones, “Male-on-male sexual violence in wartime: human rights’ last taboo?”, artículo presentado ante la convención anual de la International Studies Association, Nueva Orleans, 23 a 27 de marzo de 2002.

68 V., p.ej., Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Crimen de Genocidio (*Bosnia y Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*), Solicitud de la República de Bosnia y Herzegovina, párrs. 44D(c), (h), 62; presentaciones orales de *Bosnia y Herzegovina* (CR2006/06), p. 51, que incluyen denuncias de abusos sexuales cometidos por las fuerzas yugoslavas contra hombres bosnios musulmanes durante la guerra en Bosnia; S. Sivakumaran, nota 65 *supra*, pp. 257–60, donde el autor presenta una breve historia de la comisión de actos de violencia sexual en conflictos armados, desde la antigua Persia hasta la actual República Democrática del Congo; Eric Stener Carlson, “The Hidden Prevalence of Male Sexual Assault During War: Observations on Blunt Trauma to the Male Genitals”, en *British Journal of Criminology*, vol. 46, 2006, p. 16; Pauline Oosterhoff et al., “Sexual Torture of Men in Croatia and Other Conflict Situations: An Open Secret”, en *Reproductive Health Matters*, vol. 12, 2004, pp. 68–77; Michael Peel, “Men as perpetrators and victims”, en Michael Peel (ed.), *Rape as a Method of Torture*, Medical Foundation for the Care of Victims of Torture, Londres, 2004; Michael Peel, A. Mahatani, G. Hinshelwood y D. Forrest, “The sexual abuse of men in detention in Sri Lanka”, en *The Lancet*, vol. 355, edición N.º 9220, 2000, p. 2069.

en Abu Ghraib, ya mencionados en este artículo, la violencia sexual se usa contra los hombres durante los conflictos armados como estrategia deliberada para empujarlos hasta el fondo de una estructura de poder basada en estereotipos de género y de esa manera rebajarlos, humillarlos y emascularlos. Varios autores perciben que el hombre víctima de una agresión sexual es “feminizado” por el perpetrador, quien lo obliga a ocupar la posición estereotipada de la mujer sumisa y subordinada⁶⁹.

El número de denuncias relacionadas con esos crímenes es limitado, y los enjuiciamientos, relativamente escasos. Los comentaristas señalan la existencia de numerosas razones que explican el silencio que rodea las agresiones sexuales contra hombres, incluida la falta de detección y los diagnósticos erróneos por parte de los profesionales que trabajan en la línea del frente, la falta de vocabulario y de entendimiento, sumada a la vergüenza y al miedo por parte de las víctimas⁷⁰, y la insuficiencia y la intolerancia de los mecanismos jurídicos y burocráticos⁷¹. Carpenter señala asimismo que los servicios psicosociales para los hombres que sobreviven a la violencia sexual son prácticamente inexistentes en casi todo el mundo⁷². Puede suceder que las víctimas oculten o las autoridades pasen por alto las agresiones sexuales contra hombres debido al estigma social asociado con los crímenes sexuales en general y con la violación de hombres, la homosexualidad y la masculinidad en particular. En algunos casos, el sexo entre hombres es criminalizado en el país de origen de la víctima, razón por la cual algunos hombres que sufrieron violaciones se abstienen de denunciar la violación, ya que temen ser enjuiciados y encarcelados; en algunas jurisdicciones, hasta pueden sufrir la pena de muerte⁷³. Como resultado de estos factores, la violencia sexual ejercida contra los hombres en tiempo de guerra ha sido un delito mayormente invisible, respecto del cual los perpetradores gozan de impunidad.

Ausencia de un enfoque de la violencia sexual basado en la igualdad de género

Como señalan algunos autores, esta cuestión se ha visto complicada por el hecho de que los recientes instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan la violencia sexual no siempre promueven un enfoque basado en la

69 V., p.ej., S. Sivakumaran, nota 67 *supra*, p. 260; Z. Eisenstein, nota 33 *supra*.

70 V. “Congo’s male rape victims speak out”, en *Agence France-Presse*, 30 de abril de 2009, disponible en http://www.clipsyndicate.com/video/play/928991/congo_s_male_rape_victims_speak_out (consultado el 23 de noviembre de 2009), donde una víctima de la violencia sexual dice: “Al principio tenía mucha vergüenza, porque nunca había oído hablar de la violación de hombres”.

71 D. A. Lewis, nota 67 *supra*, pp. 6–10; S. Sivakumaran, nota 67 *supra*, pp. 255–257.

72 R. Charli Carpenter, “Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations”, en *Security Dialogue*, vol. 37, 2006, N.º 1, pp. 83–103.

73 D. A. Lewis, nota 67 *supra*, p. 9, citando a Daniel Ottosson, International Lesbian and Gay Association, “State-Sponsored Homophobia: A World Survey of Laws Prohibiting Same Sex Activity Between Consenting Adults”, 2008, disponible en http://www.ilga.org/statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2008.pdf (consultado el 23 de noviembre de 2009), p. 4, donde se informa que, en la actualidad, siete países imponen la pena capital en el caso de las relaciones sexuales entre hombres.

neutralidad o en la igualdad de género⁷⁴. Por ejemplo, algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad mencionadas precedentemente se concentran principalmente en la victimización de las mujeres y niñas, haciendo caso omiso de las pruebas que señalan que los hombres y los niños conforman una proporción identificable de las víctimas de la violencia sexual en tiempo de guerra⁷⁵. Stemple señala que ningún instrumento internacional de derechos humanos se centra exclusivamente en la violencia sexual contra hombres y niños⁷⁶. Por un lado, el reconocimiento de las mujeres y niñas como víctimas es una victoria para las defensoras del feminismo y las mujeres víctimas, porque las mujeres y niñas siempre han constituido una abrumadora mayoría de las víctimas de la violencia sexual en tiempo de guerra y además porque esos casos no habían tenido suficiente reconocimiento. Sin embargo, la perspectiva de género aplicada al DIH rechaza el uso del género como justificación para discriminar entre las diferentes clases de víctimas.

Por el contrario, la perspectiva de género nos lleva a tomar conciencia de que la protección de los hombres y la protección de las mujeres en los conflictos armados no son conceptos mutuamente excluyentes que compiten entre sí. Al rechazar los estereotipos y reconocer los matices de género, la causa de uno puede promover la causa del otro. Stemple sostiene que el cuestionamiento de los presupuestos relativos al género es la única forma de encarar cabalmente la violencia sexual tanto contra las mujeres como contra los hombres:

“Las agresiones sexuales contra los hombres sólo disminuirán cuando éstos sean percibidos como algo más que una clase monolítica de perpetradores y se reconozca que los hombres y los niños pueden y deben constituir un grupo con derecho a hacer valer sus derechos. El hecho de que los instrumentos de derechos humanos no tengan en cuenta esos derechos promueve la instauración de normas regresivas sobre la masculinidad, en lugar de poner en tela de juicio el nocivo *status quo*. Sería más útil comprender cómo las normas regresivas en cuanto a género dañan tanto a los hombres como a las mujeres. Es posible tener en cuenta el sexo y el género sin trazar falsas divisiones que enfrentan a todos los hombres contra todas las mujeres, a villanos contra damiselas en apuros”⁷⁷.

Sivakumaran afirma que el mayor y mejor reconocimiento de los hombres como víctimas podría, de hecho, contribuir a fortalecer la protección de las mujeres:

74 L. Stemple, nota 67 *supra*; Pamela Scully, “Vulnerable Women: A critical reflection on human rights discourse and sexual violence”, en *Emory International Law Review*, vol. 23, 2009, p. 113.

75 *Ibíd.* Los siguientes documentos de las Naciones Unidas son ejemplos de instrumentos de derechos humanos que se concentran en la violencia sexual contra las mujeres: S/Res/1325 (2000), sobre la mujer, la paz y la seguridad; S/Res/1820 (2008), sobre la mujer, la paz y la seguridad; S/Res/1888 (2009), sobre la mujer, la paz y la seguridad; S/Res/1889 (2009) sobre la mujer, la paz y la seguridad, y S/Res/1894 (2009) sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

76 L. Stemple, nota 67 *supra*, p. 618.

77 *Ibíd.*, p. 634 (traducción del CICR).

“La atención a la cuestión de la violencia sexual contra los hombres puede llevar a una percepción más matizada de los papeles que desempeñan los hombres y las mujeres en los conflictos armados. Puede disipar la idea de que las mujeres son exclusivamente víctimas y los hombres exclusivamente perpetradores, lo que conduce a negar la noción correspondiente de que los hombres víctimas de la violencia sexual son emasculados y feminizados a consecuencia de ese acto. Encarar esta cuestión podría representar una importante contribución a la lucha contra la violencia sexual que se ejerce contra las mujeres durante los conflictos armados”⁷⁸.

Por consiguiente, es necesario prestar más atención a la violencia sexual contra los hombres y condenarla, denunciarla y enjuiciarla con mayor eficacia. Los esfuerzos que se hacen para alcanzar esos objetivos forman parte de las acciones más amplias en favor de la prevención y la reparación de los crímenes de violencia sexual en general.

Con este fin, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas publicó, en 2008, un documento de revisión bibliográfica y análisis de lagunas en la investigación del tema de la violencia sexual contra los hombres⁷⁹. Se espera que, mediante la creación de un programa de cuestiones a encarar, la OCHA estimule nuevas deliberaciones, debates y estudios en este ámbito. Además, se observa una sutil evolución en la jurisprudencia penal internacional y en las prácticas de acusación relacionadas con las agresiones sexuales contra los hombres. Cabe señalar un caso que ofrece particular interés, *Fiscal vs. Cesic*⁸⁰, en el cual se pronunció sentencia en 2004. En este caso, se acusó a Ranko Cesic de obligar a dos hermanos, a punta de pistola, a practicar actos de sexo oral entre sí durante su detención en el campamento de Luka, en Bosnia. Se acusó a Cesic de violación en carácter de crimen de lesa humanidad; el acusado se declaró culpable y fue condenado. Mientras que, en ciertos casos anteriores de sexo oral forzado —como en *Fiscal vs. Tadic*⁸¹ y *Fiscal vs. Delalic y otros*⁸²— los inculpados fueron acusados de trato inhumano o de actos inhumanos, la decisión en el caso *Cesic* interpreta que el sexo oral forzado corresponde a la definición del acto de violación establecida por los Tribunales⁸³ y reconoce el crimen como tal. Este caso refleja la aceptación y aplicación progresivas de conceptos que toman en cuenta el género y que son más amplios que los anteriormente aplicados en los juicios penales internacionales y que los vigentes en el ámbito del DIH en general. Cabe señalar que, a fin de dar efecto a estos conceptos, es imprescindible contar,

78 S. Sivakumaran, nota 67 *supra*, p. 260 (traducción del CICR).

79 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas, Reunión de investigación, Uso de la violencia sexual en los conflictos armados: identificar las lagunas en la investigación a fin de mejorar la eficacia de las intervenciones, “Documento de debate 2: Índole, alcance y motivación de la violencia sexual contra hombres y niños en los conflictos armados”, 26 de junio de 2008.

80 TPIY, Caso N.º IT-95-10/1, Fallo y sentencia, 11 de marzo de 2004, párrs. 33, 52–53, 103.

81 TPIY, Caso N.º IT-94-1, Acusación enmendada, cargos 8 a 11.

82 TPIY, Caso N.º IT-96-21, Acusación, cargos 44 y 45.

83 V. TPIY, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Caso N.º IT-96-23-T&IT-96-23/1, Fallo, 22 de febrero de 2001, párr. 437: “La penetración sexual, no importa cuán leve... (b) de la boca de la víctima... por el pene del perpetrador... mediante la coerción, la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza contra la víctima o un tercero”.

sobre el terreno en situaciones de conflicto armado, con mecanismos de denuncia y de detección más sólidos y más sensibles a las cuestiones de género y con servicios de apoyo para estos casos.

Los textos más recientes y amplios relacionados con la prohibición de la violencia sexual, como los que figuran en el artículo 4(2)(e) del Protocolo adicional II y en el Estatuto de la CPI, son útiles porque no se refieren específicamente a “las mujeres” sino que encaran cuestiones relativas a la dignidad personal. Este ejemplo demuestra que las percepciones sobre la aplicación del DIH pueden ser puestas en tela de juicio, particularmente mediante la elaboración de políticas y “directrices”, más que de normas convencionales nuevas o específicas. La aplicación de una perspectiva de género al DIH puede contribuir a todos los intentos destinados a fortalecer las protecciones otorgadas tanto a las mujeres como a los hombres que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad en tiempo de conflicto armado.

Conclusión

No son éstas las únicas cuestiones en el ámbito del DIH que podrían beneficiarse de un examen realizado con perspectiva de género. Por ejemplo, las obligaciones establecidas en los Protocolos adicionales de 1977 sobre la prohibición de la pena de muerte para “madres con niños de corta edad a su cargo”⁸⁴ y para “madres de niños de corta edad”⁸⁵ plantean una serie de preguntas en relación con aquellas situaciones en que los padres crían a sus niños pequeños solos. Si esos derechos se relacionan exclusivamente con las capacidades biológicas de la madre (como el amamantamiento) o, en forma más amplia, con el bienestar de los niños de corta edad, es una cuestión que amerita un análisis más profundo. En efecto, en la Reunión de Expertos de Suecia se examinaron ámbitos como los métodos y medios de guerra, las misiones de encuesta y conceptos tales como la “Responsabilidad de proteger” desde una perspectiva de género, y se concluyó que era necesario seguir reflexionando acerca de los principios y los elementos concretos del DIH⁸⁶.

Si bien el presente artículo se ha centrado únicamente en dos cuestiones distintas pero relacionadas (las mujeres que participan en hostilidades y los hombres como víctimas de la violencia sexual), su objetivo es alentar un debate más amplio acerca de la relación entre el DIH y los presupuestos basados en conceptos de género. Como se ha demostrado, si se quiere que el DIH siga constituyendo un régimen de protección sumamente pertinente y práctico, es preciso examinar y revisar muchos aspectos de las normas jurídicas existentes. La perspectiva de género aplicada al DIH hace hincapié en dos principios: primero, que cuando las mujeres (y los hombres) participan en la guerra, habría que reconocer la validez de sus experiencias, en lugar de excluirlas del discurso o reducirlas a estereotipos; y segundo, que las normas del DIH se aplican a todos los participantes en la guerra, con independencia de su sexo, tanto en el sentido de la protección como de la reglamentación.

84 Protocolo adicional I, art. 76(3).

85 Protocolo adicional II, art. 6(4).

86 Resumen de los informes de los expertos, nota 1 *supra*, p. 11.

La utilidad de la aplicación de una perspectiva de género a cuestiones relacionadas con los conflictos goza de creciente reconocimiento, como se refleja en la designación de asesores jurídicos para asuntos de género en los tribunales penales internacionales y en la Corte Penal Internacional, y la creación de “Genderforce” en las fuerzas armadas de Suecia. “Genderforce” es una asociación para el desarrollo formada por seis organizaciones, entre las que figuran las fuerzas armadas y la policía de Suecia, y constituye una respuesta a la resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Su labor se desarrolla en el ámbito de las operaciones internacionales de ayuda humanitaria y en las misiones de mantenimiento de la paz que se llevan a cabo después de un conflicto. Dice “Genderforce”:

“Garantizar la aplicación de una perspectiva de género que esté bien integrada en las actividades cotidianas exige impartir conocimientos y educación a todos, sean hombres o mujeres. Algunos de los principales problemas son motivados por obstáculos invisibles y estructurales, escondidos detrás de opiniones y tradiciones anticuadas”⁸⁷.

Es imprescindible fortalecer la protección de las mujeres en tiempo de conflicto armado. Además, es necesario seguir desarrollando la jurisprudencia y el entendimiento en el ámbito de la legislación sobre las agresiones sexuales cometidas contra todas las personas sin distinción alguna. La aplicación de una perspectiva de género al DIH permite tener en cuenta las diferentes experiencias de hombres y mujeres, a fin de dismantelar los estereotipos sobre el modo en que hombres y mujeres “deberían” comportarse y los complejos efectos que los conflictos tienen en ellos. Este enfoque impulsa la justicia de género en su conjunto, porque rechaza las percepciones de la mujer y el hombre que derivan de presupuestos peligrosos y sexistas, que a menudo constituyen las causas profundas de la discriminación, la violencia sexual y la tortura.

87 Genderforce Sweden, “From words to action”, p. 4, disponible en http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2009) (traducción del CICR).

La participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda: ¿madres o monstruos?

Nicole Hogg

Nicole Hogg es ex asesora jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja en la región del Pacífico. Cuenta con una maestría en derecho de la Universidad McGill. La investigación que realizó para la tesis incluyó entrevistas exhaustivas en Ruanda, entre ellas a 71 detenidas sospechosas de haber participado en el genocidio cometido en ese país.

Resumen

La participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda (ocurrido en 1994) debe analizarse en el marco de las relaciones de género que predominaban en la sociedad ruandesa durante el período previo. Muchas mujeres “comunes” participaron en el genocidio pero, en general, sus actos de violencia manifiesta fueron significativamente menores en número que los cometidos por hombres. Dada la naturaleza indirecta de los delitos cometidos por mujeres, a lo que se suma la “caballeridad” de los hombres, es probable que las mujeres no estén suficientemente representadas entre las personas enjuiciadas por delitos relacionados con el genocidio, a pesar del amplio concepto de complicidad existente en la ley gacaca de Ruanda. Las mujeres que ocupaban posiciones de liderazgo desempeñaron un papel particularmente importante en el genocidio y, en sus encuentros con la ley, suelen entrar en juego las imágenes ligadas al género, entre ellas la de “mujer delincuente” o “monstruo”.

“Ninguna mujer participó en las matanzas [...] Estaban locos; ninguna mujer participó. Todas las mujeres estaban en casa”.
Sospechosa de genocidio, cárcel de Miyove¹

“Creo que las mujeres son tan culpables de este genocidio como los hombres”.
Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali²

En el marco de los juicios a mujeres ruandesas realizados en jurisdicciones internacionales, en especial ante el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, se ha traído a la luz la participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda de 1994. Casi dos mil mujeres permanecen en las cárceles ruandesas, cumpliendo condenas por delitos relacionados con el genocidio³. Desde campesinas analfabetas hasta juezas, periodistas, maestras y ex líderes políticas, religiosas y militares, sus historias prueban que las mujeres no sólo fueron víctimas de atrocidades, sino que también las cometieron. Si bien representan una proporción relativamente baja de los detenidos relacionados con el genocidio en comparación con los hombres (menos del 6%)⁴, es imposible comprender las variadas experiencias de las mujeres en el genocidio si no se examina su participación en la violencia.

El presente artículo da un pequeño paso en esta dirección. Basándose fundamentalmente en una investigación llevada a cabo en Ruanda en 2001, durante la cual se realizaron entrevistas con 71 sospechosas detenidas por el genocidio, la autora se aboca al análisis de cuatro cuestiones fundamentales. En primer lugar, ¿cuál fue el alcance y la naturaleza de la participación de las mujeres en el genocidio? En segundo término, si la participación de las mujeres difirió de la de los hombres, ¿cuáles son las consecuencias jurídicas de esta distinción? Tercero, ¿qué pudo haber motivado a las mujeres “comunes” a participar en la violencia? Por último, ¿qué funciones cumplieron las mujeres en cargos de liderazgo durante el genocidio, y cuánto poder real ejercieron? Un quinto interrogante está presente a lo largo del texto: ¿cómo influyó la cuestión del género en la participación de las mujeres en el genocidio y en sus posteriores encuentros con la ley?

En el presente artículo, se señala que las mujeres participaron en el genocidio de diversas maneras, pero que rara vez tomaron parte directamente en las matanzas. Se sostiene que allí donde las mujeres cumplieron con las expectativas de

1 Entrevista, acusada N.º 29, 10 de julio de 2001. Dado que las entrevistas entre la autora y las sospechosas de genocidio tuvieron carácter confidencial, no se citan sus nombres en este artículo (a excepción de Euphrasie Kamatamu, v. nota 152 *infra*). En lugar de citar su nombre, a cada acusada se le ha asignado un número del 1 al 71, que refleja el orden en que se desarrollaron las entrevistas.

2 Entrevista, acusada N.º 13, 3 de julio de 2001.

3 Ligue Rwandaise Pour la Promotion et la Défense des Droits de l’Homme (LIPRODHOR) [Liga Ruandesa para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos], Rapport de Monitoring des Prisons au Rwanda. Période: 1er Trimestre 2008, p. 17 (que revela que 1.738 mujeres fueron condenadas por delitos relacionados con el genocidio y que otras 395 aún esperan ser juzgadas). Cabe destacar que además de ellas, muchas más podrían haber sido condenadas por delitos contra la propiedad, que están sujetos únicamente a una multa por daños civiles o restitución y no a la pena de prisión.

4 En febrero de 2008, las mujeres representaban el 5,7% de los detenidos en relación con el genocidio (2.133 de un total de 37.213). *Ibid.*

género y participaron en el genocidio “en forma indirecta” (en especial denunciando a personas de la etnia tutsi ante los asesinos), la culpa moral que les atribuyen tanto las propias mujeres como los responsables de llevarlas ante la justicia es menor. Una consecuencia posible es el trato diferencial que se les ha dado a las mujeres en los tribunales ruandeses⁵ a pesar de los requisitos formales contenidos en el derecho nacional. Por otro lado, cuando las mujeres desafiaron los estereotipos culturales y de género y desempeñaron un papel más “directo” en la violencia, muchas veces se las calificó de “delincuentes” o de “no-mujeres” y recayó en ellas todo el peso de la ley.

El presente artículo está dividido en tres partes. La primera es un breve capítulo con información general, que analiza la condición de las mujeres en el ámbito familiar y político en Ruanda antes del genocidio. Se ponen de relieve las cuestiones de género que brindan cierto contexto a la posterior participación de las mujeres en el genocidio. La segunda y tercera partes adoptan una división que se utiliza con frecuencia en Ruanda y que está reflejada en el derecho ruandés, entre la población civil en general y los líderes a los que se responsabiliza por planificar e incitar al genocidio. La segunda parte recurre principalmente a las entrevistas que la autora realizó a las sospechosas de haber cometido genocidio, y se centra en la participación que en él han tenido las mujeres “comunes”. Se sugiere que la participación indirecta de las mujeres en el genocidio fue más generalizada de lo que indican las estadísticas de detención, en parte gracias a la “caballerosidad” de los hombres⁶. La tercera parte aborda los papeles que desempeñaron las mujeres que ocupaban cargos de liderazgo durante el genocidio, con ejemplos del ámbito político, militar y de la Iglesia católica. Afirma que estas “mujeres poderosas” estuvieron especialmente influenciadas por la ideología genocida y explora la dicotomía entre cómo las describen los demás y cómo se presentan a sí mismas ante la ley.

La condición de las mujeres en la sociedad ruandesa antes del genocidio

“Únicamente si comenzamos desde el exterior, a partir de la construcción social del género, de las experiencias de las mujeres respecto de su vida o de la estructura del espacio doméstico, podremos comenzar a comprender lo que sucede”⁷.

De la misma manera que el genocidio de Ruanda no se puede explicar en forma aislada del entorno político en el que ocurrió⁸, para entender la participación

5 Este artículo se centra en los juicios a las sospechosas de genocidio realizados a través de los tribunales nacionales, y no a través del sistema de justicia “tradicional” complementario denominado gacaca, conforme al cual se juzga a los sospechosos en su comunidad, ante sus pares, en miles de tribunales locales a lo largo del país. Los juicios del sistema gacaca comenzaron el 15 de julio de 2006, tras un período de prueba de 15 meses, y su terminación está prevista para finales de 2010. LIPRODHOR, Rwanda/genocide: La cloture des Juridictions Gacaca imminente, 27 de julio de 2009, disponible en: <http://www.liprodhor.org.rw/Cloture%20Gacaca.html> (consultado el 15 de octubre de 2009). Las audiencias ante los tribunales gacaca justifican un análisis por separado, que excede el alcance del presente artículo.

6 Para obtener una explicación de este concepto, v. nota 75 *infra* y su texto adjunto.

7 Maureen Cain, “Towards Transgression: New Directions in Feminist Criminology”, en *International Journal of the Sociology of Law* 18, 1990, pp. 1–18, v. p. 10.

8 V., por ejemplo, Gerard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, Columbia University Press, Nueva York, 1995.

de las mujeres en el genocidio es imprescindible comprender las relaciones de género que predominaban en la sociedad ruandesa antes del genocidio. En esta sección, se analizan brevemente dos aspectos de estas relaciones: los roles de las mujeres en la vida familiar y en la vida política.

Los roles tradicionales de la mujer en la vida familiar

Las máximas ruandesas populares, tales como “la gallina no canta con los gallos”⁹, “en el hogar donde una mujer habla hay discordia”¹⁰ y “la única riqueza de una mujer es un hombre”¹¹, describen gráficamente la estructura patriarcal de la sociedad ruandesa tradicional y la consiguiente desigualdad de las mujeres en el seno familiar. Muchos organismos nacionales e internacionales han detallado la subordinación de las mujeres a los hombres en esta sociedad, donde la mujer ruandesa es un símbolo de “fertilidad y debilidad”¹² y el hombre, de fortaleza y protección¹³, el que toma “todas las decisiones importantes”¹⁴.

En la sociedad ruandesa tradicional, las responsabilidades de las mujeres incluían educar a los hijos, recibir a los visitantes, administrar el hogar, aconsejar a sus maridos y conservar las tradiciones¹⁵. La división del trabajo según el género se les inculcaba a una edad temprana. Entre otras destrezas, “a los niños se les enseñaba a defender los intereses de la familia y de la nación y se los iniciaba en técnicas de combate [...] A las niñas, por el contrario, se las preparaba para ayudar a sus madres en las tareas domésticas. Aprendían obediencia, respeto, educación, sumisión y resignación...”. Por lo tanto, “construir una casa o un corral para los animales, ir al campo de batalla, ordeñar las vacas, garantizar el ingreso familiar y defender y proteger a la familia eran tareas asignadas a los hombres, mientras que, en las zonas rurales, las labores domésticas, educar a los hijos y moler los granos formaban parte de las tareas de las mujeres”¹⁶.

9 Bernardin Muzungu, o.p. “L’Héroïsme au Féminin”, en *Cahiers Lumière et Société*, Histoire IV, N.º 8, p. 43, diciembre de 1997, Butare, Ruanda. N. B.: Traducción del kinyaruanda (*Inkokokazi ntibika mumasake*) aportada por Léo Kalinda, Montreal, 26 de noviembre de 2001.

10 Avega “Agahozo”, “Survey on Violence Against Women in Rwanda”, Kigali, 1999, p. 32.

11 Gobierno de Ruanda, Ministerio de Asuntos de Género y de Promoción de la Familia, Proyecto “Enquête Socioculturelle sur les Attitudes, les Pratiques, les Croyances en Rapport avec le Genre”, en *Grandes Tendances Socio-Culturelles: Résultats de la Recherche Documentaire et des Interviews*, Centre Gasabo, noviembre de 1999, p. 13.

12 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *La Place de la Femme Dans Les Projets de Développement Rural: Le Projet d’Intensification agricole de Gikongoro au Rwanda, Étude de Cas*, FAO, Roma, 1991, p. 7.

13 *Ibid.*

14 Réseau Des Femmes Oeuvrant Pour Le Développement Rural, *Étude sur l’implication des Femmes dans les Instances de Prise de Décision*, Réseau Des Femmes, Kigali, 1999, p. 34.

15 Gobierno de Ruanda, nota 11 *supra*, p. 12.

16 Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LDGL), *Obstacles culturels à la Mise en œuvre de la Convention sur l’Élimination de Toutes les Formes de Discrimination à l’égard des Femmes au Burundi, en RD Congo et au Rwanda*, octubre de 2007, pp. 12–13, <http://www.ldgl.org/spip.php?article1965> (consultado el 23 de septiembre de 2009).

En la Ruanda anterior al genocidio, las mujeres, por lo general analfabetas¹⁷, eran más pobres que los hombres¹⁸. Realizaban entre el 65 y el 70% del trabajo agrícola del país, incluso tareas pesadas como acarrear agua y leña. Sin embargo, no “contaban con recursos naturales, económicos y sociales, ni tenían la capacidad de controlarlos. Trabajaban en las granjas familiares en la producción de alimentos para el sustento del hogar”¹⁹. La violencia física y sexual contra las mujeres, tema que recibió mucha publicidad en el período que siguió al genocidio²⁰, también se denunciaba como una práctica corriente antes de que éste tuviera lugar. Se ha informado, por ejemplo, que en la sociedad ruandesa tradicional:

“Desde temprana edad, la niña ruandesa experimenta diferentes formas de violencia a las que no se opone [...] Según la tradición, la violencia física se considera un castigo. En la mayoría de los casos, las mujeres lo aceptan como tal [...] La condición de inferioridad de la mujer y su ignorancia la llevan a la sumisión y a exponerse a la violación y a los servicios sexuales... Las mujeres también son víctimas de violencia psicológica [...] La mujer está obsesionada con el comportamiento que se espera de ella. Tiene una dependencia absoluta de su marido”²¹.

De acuerdo con estos informes, en la sociedad ruandesa del período anterior al genocidio, la dominación masculina dentro de la familia era la norma. Sin embargo, las normas siempre están sujetas a excepciones, y rara vez se especifica hasta qué punto habían evolucionado los roles de género tradicionales al momento de producirse el genocidio²². African Rights, por ejemplo, ha observado que, al contrario de las nociones previas sobre el comportamiento de las mujeres, en 1973 éstas participaron de manera directa en la violencia apoyada por el estado y dirigida a los tutsis

17 A pesar de las reformas educativas llevadas a cabo durante la década de 1980 –que alentaron la participación de las niñas en las escuelas– en 1991 el 70% de la población femenina en las zonas rurales del país aún era analfabeta, contra el 50% de los hombres en las mismas zonas. FAO, nota 12 *supra*, p.15.

18 “Rapport National du Rwanda aux Nations Unies pour la Quatrième Conférence Mondiale sur les Femmes, septiembre de 1995, Beijing (China)”, Kigali, 1995 (en adelante el “Informe para Beijing”), p. 29.

19 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Evaluación Conjunta de País – Ruanda: Género*, 1999, no publicado (en los archivos de la autora), p.8.

20 V., por ejemplo: *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath*, Human Rights Watch, Nueva York, 1996; *Rwanda: Death, Despair and Defiance*, African Rights, Londres, 1995, capítulo 10, pp. 748–797; y Avega “Agahozo”, nota 10 *supra*. En un fallo sin precedentes, el 2 de septiembre de 1998 el TPIR consideró que la violación en el conflicto ruandés constituyó un acto de genocidio así como también un crimen de lesa humanidad. También consideró que constituía un acto de tortura, aunque según la acusación, no se basó en este argumento para dictar la condena. TPIR, *The Prosecutor vs. Jean-Paul Akayesu*, Caso N.º ICTR-96-4-I, sentencia del 2 de septiembre de 1998, en especial los párrafos 692 (ref.: Crímenes de lesa humanidad, violación y demás actos inhumanos), 731 (ref.: Genocidio) y 687 (ref.: Tortura).

21 Gobierno de Ruanda, nota 11 *supra*, pp. 19–20.

22 De hecho, según un informe reciente (2007), “se han observado importantes avances en la sociedad ruandesa moderna [...] el 64,3% de los encuestados (hombres y mujeres combinados) considera que esta división [la división tradicional del trabajo] ya no tiene ningún sentido”, LDGL, nota 16 *supra*, p. 13.

en establecimientos educativos y en la administración pública²³. La imagen de una mujer “completamente dependiente del marido” también es difícil de conciliar con el hecho de que antes del genocidio, el 22% de los hogares rurales estaban dirigidos por mujeres²⁴. Incluso la representación histórica de las ruandesas ha sido puesta en duda, hasta cierto punto, tanto por el gobierno nacional como por algunas ONG de mujeres de ese país, que sostienen que las relaciones de género en la familia ruandesa “tradicional” eran más igualitarias de lo que por lo general se reconoce²⁵. Por ejemplo, resaltan la función que han desempeñado tradicionalmente las mujeres como consejeras de sus maridos, aun cuando ese papel debía silenciarse y no era reconocido públicamente²⁶.

Por lo tanto, las relaciones de género en la Ruanda de antes del genocidio eran, sin duda, más complejas de lo que se las describe generalmente. Sin embargo, tal cual lo expresan Adler, Loyle y Globberman, “en 1994, la mayoría de las ruandesas adhería a las expectativas tradicionales sobre la economía doméstica, la crianza de los hijos y la creación de una comunidad entre los hogares”, mientras que los hombres eran los responsables, entre otras cosas, “de proteger a sus familias y defender a sus comunidades”²⁷. Dado el impacto del género sobre el comportamiento social antes del genocidio, no sorprende que también haya influido en acontecimientos posteriores, como se tratará en este artículo más adelante.

Participación en la vida política

“La mujer ruandesa está ausente de la vida política, en la que se toman las decisiones políticas y sociales. Permanece en su hogar y por ende no puede participar de los debates públicos [...]. No puede tomar ninguna decisión por sí misma”²⁸.

Esta caracterización de las mujeres ruandesas, aunque demasiado simplista, esconde cierta verdad. En especial durante el período anterior al genocidio, si bien las mujeres no estaban completamente “alejadas de la vida política”, ciertamente no

23 African Rights, *Rwanda – Not So Innocent: When Women Become Killers*, African Rights, Londres, 1995, pp. 8–9.

24 Informe del Ministerio de Agricultura, citado en Réseau des Femmes, *Profil Socio-Economique de la Femme Rwandaise*, Kigali, mayo de 1991, p. 48. Esta estadística se definió en términos generales a fin de incluir a mujeres que fueran: viudas; separadas o divorciadas; que estuvieran en relaciones poligámicas (y que debían efectivamente valerse por sí mismas); madres solteras jóvenes o mujeres que habían quedado solas tras el alejamiento de sus compañeros, especialmente a la ciudad.

25 Gobierno de Ruanda, National Gender Policy: A Revised Final Draft Submitted by E.C.A./E.A.-S.R.D.C, Kigali, marzo de 2001, p. 10.

26 SERUKA (Association pour la Promotion de la Contribution Active de la Femme Rwandaise au Développement), Travail de Recherche Sur le Rôle de la Femme Rwandaise Dans les Mécanismes Traditionnels de Résolution des Conflits Initié par le Collectif Pro-Femmes/Twese Hamwe et Réalisé par l'Association Seruka, Kigali, 1999, p. 14.

27 Reva Adler, Cyanne Loyle y Judith Globberman, “A Calamity in the Neighborhood: Women’s Participation in the Rwandan Genocide”, en *Genocide Studies and Prevention*, vol. 2, N.º 3, noviembre de 2007, p. 216.

28 Réseau Des Femmes, nota 14 *supra*, pp. 35–36, cita de Rutazana (1997).

tenían la representación que les correspondía en la política del país. En 1992 se designó a tres ministras de gobierno (para entonces, había doce parlamentarias sobre un total de setenta)²⁹. Sin embargo, quedaron muy pocas mujeres en puestos de liderazgo en el ámbito local. Hasta el genocidio de 1994, y mientras duró, aún no había prefectos o *bourgmestres* (alcaldes) mujeres³⁰ y para 1990 las mujeres representaban sólo el 1% de los *conseillers* (líderes de nivel sectorial)³¹.

A pesar de esta realidad, a lo largo de la historia de Ruanda hubo algunas mujeres poderosas que desafían la noción de que la mujer ruandesa “no puede tomar decisiones por sí misma”. En particular, las reinas madre de la sociedad ruandesa precolonial ejercían una importante influencia como consejeras del rey, a tal punto que algunos de los primeros exploradores europeos describieron a Ruanda como un territorio gobernado por una reina³². Un ejemplo destacado es el de Kanjogera, quien a fines del siglo XIX organizó un golpe de estado junto con su hermano y mató al rey y a muchos de sus partidarios, proclamó rey a su propio hijo y persiguió sin piedad a sus enemigos. Según un especialista en Ruanda, después de instalar a su hijo en el poder, “como Reina Madre, Kanjogera se convirtió en la persona más importante del reino”³³.

Un siglo más tarde (aunque con pocas mujeres en papeles de liderazgo durante ese lapso)³⁴, Agathe Uwilingiyimana se convirtió en Primera Ministra de Ruanda. Apodada “la rebelde”³⁵, Uwilingiyimana estaba en constante desacuerdo con la camarilla extremista del Presidente³⁶. Considerada en la actualidad una heroína nacional, se la reconoce especialmente por fomentar los derechos de las mujeres y de las niñas y por luchar contra la discriminación étnica y sexual³⁷. Se convirtió

29 Informe para Beijing, nota 18 *supra*, p. 14.

30 Réseau Des Femmes, nota 14 *supra*, p. 38 (se citan las estadísticas al año 1992).

31 Informe para Beijing, nota 18 *supra*, p. 15. Ruanda está dividida en 12 *préfectures* (ahora llamadas provincias), presididas por un *préfet* (prefecto). En cada *préfecture* hay *communes* (ahora llamadas distritos), presididas por un *bourgmestre* (alcalde). A su vez, las comunas se dividen en *secteurs*, presididos por un *conseiller*. En cada *secteur* hay numerosas células, cuya responsabilidad recae sobre los líderes denominados *responsables*.

32 Christopher C. Taylor, *Sacrifice as Terror: The Rwandan Genocide of 1994*, Nueva York, Berg, 1999, p. 179, nota 8. Para más información sobre algunas Reinas Madre famosas en la historia de Ruanda, v. G. Prunier, nota 8 *supra*, pp. 23–25 y 86; Jean Rumiya, *Le Rwanda Sous le Régime Du Mandat Belge (1916–1931): Racines du Présent*, Harmattan, París, 1992, pp. 134 y 172 y SERUKA, nota 26 *supra*, p. 16.

33 G. Prunier, nota 8 *supra*, p. 24.

34 Las mujeres no desempeñaron cargos de liderazgo durante el período colonial. (Las universidades creadas para los administradores superiores estaban reservadas a los hombres, mientras que a las mujeres se les enseñaban quehaceres domésticos). Después de la independencia, hubo sólo una ministra de gobierno en la Primera República, v. Avega “Agahozo”, nota 10 *supra*, p. 33.

35 Agathe Uwilingiyimana fue nombrada Primera Ministra de Ruanda en julio de 1993. V. Forum for African Women Educationalists (FAWE – Rwanda Chapter), *Agathe Uwilingiyimana: The Rebel. A Biography of the Former Rwandese Prime Minister Assassinated on 7/4/1994*, primer borrador, febrero de 2000, Kigali.

36 *Ibid.*, p. 28.

37 *Ibid.*, p. 4. Como Ministra de Educación, Uwilingiyimana abolió el sistema de cuotas étnicas en las escuelas, alentó a las niñas a estudiar ciencias y a que continuaran sus estudios e ingresaran a la universidad y aumentó la representación de las mujeres en cargos decisorios en su ministerio. *Ibid.*, pp. 25–26 y 21, respectivamente.

en una de las primeras víctimas del genocidio, al ser atacada sexualmente y asesinada por la guardia presidencial el 7 de abril de 1994, a la edad de 40 años³⁸.

Otras tres mujeres tenían cargos políticos importantes al momento de producirse el genocidio en Ruanda y las tres están ahora acusadas de instigar y/o participar en el genocidio. En calidad de Primera Dama (entre 1973 (comienzo de la Segunda República, cuando el general Juvenal Habyarimana tomó el poder) y 1994), Agathe Kanziga fue apodada Kanjogera en honor a la famosa Reina Madre antes mencionada y fue, según cuentan, una “mujer muy poderosa”³⁹. Pauline Nyiramasuhuko, ex ministra de Familia y Promoción de la Mujer y, según se informa, una de las protegidas de Kanziga, está siendo juzgada por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda⁴⁰, mientras que Agnes Ntamabyaliro, ex ministra de Justicia, está detenida en Ruanda y ha recibido una condena de cadena perpetua en régimen de aislamiento por el presunto papel que desempeñó en el genocidio⁴¹. Las acusaciones contra Kanziga y Nyiramasuhuko se tratan en mayor detalle en la sección “Mujeres en posiciones de liderazgo”. No obstante, se reconoce que estos casos no son representativos de la participación de las mujeres en el genocidio en términos más generales. La siguiente sección analiza entonces la participación de las mujeres “comunes” en la violencia.

“Mujeres comunes”

Al igual que muchos ruandeses que, al momento de atribuir la responsabilidad por el genocidio, diferencian entre las personas “comunes” que cometieron los actos de violencia y los “intelectuales” (el “cuarto grupo étnico” del país)⁴² considerados los cerebros detrás de la acción, el presente artículo traza una distinción entre las “mujeres comunes” y las mujeres en posiciones de liderazgo. Si bien estas divisiones binarias son por lo general contrarias a la metodología feminista, la distinción es coherente tanto con las nociones populares de la responsabilidad por el genocidio como con la categorización que se hace de los sospechosos del genocidio en el sistema judicial ruandés.

Aquellas personas que ejercían puestos de liderazgo en el país al momento del genocidio y que están acusadas de cometer genocidio o crímenes de lesa hu-

38 Ibid., pp. 36–39. *The Prosecutor Against Pauline Nyiramasuhuko and Shalom Ntahobali*, Caso N.º ICTR-97-21-I, Acta de acusación modificada, 1º de marzo de 2001, párrafo 6.4 (en adelante, “Nyiramasuhuko - Acta de acusación modificada”).

39 Entrevista con Alice Karekezi, Directora del programa de Derechos Humanos, Justicia y Gobernanza, Centro para la gestión de conflictos, Universidad Nacional de Butare, 4 de junio de 2001.

40 Nyiramasuhuko - Acta de acusación modificada, nota 38 *supra*.

41 LIPRODHOR, *Rwanda-Génocide: Réclusion criminelle à perpétuité pour Agnès Ntamabyaliro*, disponible en: <http://www.liprodhor.org.rw/Ntamabyaliro%20reclusion.html> (consultado el 22 de septiembre de 2009).

42 Claudine Vidal, *Sociologie des passions: Rwanda, Côte d'Ivoire*, París, Éditions Karthala, 1991, pp. 28–44. Vidal identifica tres características de este “grupo étnico” (la “élite”), a saber: (1) la adopción de un estilo de vida europeo, (2) la práctica de la religión cristiana, y (3) la aceptación plena de la versión escrita de la historia que ofrecen los colonizadores europeos. Ibid., p. 29. N. B.: El tercer grupo étnico de Ruanda, del que poco se conoce, es el Twa, formado por los habitantes originarios del país, que representaban el 1% de la población al momento del genocidio.

manidad o de incitar a otros a cometer estos actos, están clasificadas como acusados de “Categoría 1”⁴³. Las penas para este tipo de infractores son particularmente severas, y hasta 2007 incluían la pena de muerte (reemplazada a partir de entonces por la cadena perpetua en régimen de aislamiento)⁴⁴. Entre estos acusados, quienes “planearon u organizaron el genocidio” y aquellos que ocupaban “cargos de liderazgo en el ámbito nacional” en ese momento, son juzgados en los tribunales nacionales y no a través del sistema local de justicia, denominado *gacaca*⁴⁵.

Las “mujeres comunes” (que en el presente artículo son todas las que no ejercían posiciones de liderazgo ni funciones influyentes en los medios de comunicación de Ruanda durante el genocidio) rara vez estuvieron entre los cabecillas del genocidio y, por lo tanto, es mucho más factible que se las acuse de delitos de Categoría 2 ó 3. Estos delitos se refieren a quienes llevaron a cabo el genocidio (y sus cómplices) y a aquellos que cometieron daños contra la propiedad, respectivamente. Desde la promulgación de la ley *Gacaca* en 2004, a las personas acusadas de estos delitos se las juzga únicamente a través de los tribunales *gacaca* y la condena máxima (para delitos de Categoría 2) es la cadena perpetua⁴⁶. Por lo tanto, la categorización de los sospechosos desempeña un papel fundamental para definir tanto el foro para el juicio como la condena correspondiente.

La participación de “mujeres comunes” en el genocidio y sus consecuencias jurídicas

“La diferencia radica en que los hombres mataron; las mujeres, no. Escuché que algunas mujeres llamaron a los asesinos, pero no las vi matar”.
Sospechosa de genocidio (de los tutsis), cárcel de Butare⁴⁷

“Mi interpretación del sistema de justicia es que si alguien es culpable, será castigado; si es inocente, será liberado, no importa si es hombre o mujer”.
Sospechosa de genocidio, cárcel de mujeres de Miyove⁴⁸

43 Artículo 51 de la Ley Orgánica N.º 16/2004 del 19/06/2004 que establece la organización, la competencia y el funcionamiento de los tribunales *gacaca* encargados de procesar y juzgar a los autores del crimen de genocidio y demás crímenes de lesa humanidad cometidos entre el 1º de octubre de 1990 y el 31 de diciembre de 1994 (en adelante, “ley *Gacaca*”), disponible en: <http://www.amategeko.net/> (consultado el 11 de octubre de 2009).

44 Artículo 72(1) de la ley *Gacaca*, ibíd. (“cadena perpetua con condiciones especiales”), que debe leerse en conjunto con el Artículo 4 de la Ley Orgánica N.º 31/2007 del 25/07/2007 referida a la abolición de la pena de muerte, disponible en: <http://www.amategeko.net/> (consultado el 11 de octubre de 2009). Las últimas ejecuciones en Ruanda se realizaron el 22 de abril de 1998, cuando 24 personas (entre ellas una mujer) fueron fusiladas en relación con el genocidio. Para marzo de 2006, 606 detenidos en las cárceles nacionales habían sido condenados a muerte. LIPRODHOR, *Peine de Mort: Résultats de la recherche sur la peine de mort au Rwanda*, Kigali, diciembre de 2006, p. 38, disponible en: <http://www.liprodhor.org.rw/Peine%20de%20mort.pdf> (consultado el 12 de octubre de 2009).

45 Ley *Gacaca*, nota 43 *supra*, artículo 2. N.B.: Las referencias al artículo 9 en este artículo deben leerse como artículo 51.

46 Ibíd., artículo 73.

47 Entrevista, acusada N.º 50, 24 de julio de 2001.

48 Entrevista, acusada N.º 27, 10 de julio de 2001.

El análisis exhaustivo de la participación de las mujeres “comunes” en el genocidio exige considerar tanto el alcance de esa participación como su naturaleza. En lo que a la primera cuestión concierne, es habitual que se generalice sobre la proporción de la población ruandesa que participó en el genocidio⁴⁹. Sin embargo, esas afirmaciones rara vez se apoyan en datos empíricos y, por lo general, no diferencian entre los papeles que desempeñaron los hombres y las mujeres. Si el grado de participación de la población civil masculina genera mucha especulación⁵⁰, el alcance de la intervención de las mujeres es quizás incluso más controvertido. En un extremo de la escala, se halla la opinión muy difundida en Ruanda de que, salvo algunos casos aislados, las mujeres no participaron en absoluto del genocidio: “Las mujeres permanecían en casa y lloraban cada vez que se enteraban de un asesinato”⁵¹. Si bien esta aseveración era indudablemente cierta para una parte de la población civil femenina, la cantidad de mujeres condenadas por crímenes relacionados con el genocidio desmiente esta versión. Otros ruandeses estiman que una “minoría” de mujeres participó en el genocidio⁵², mientras que otros aún sostienen que fue la “mayoría” la que participó⁵³. Entre estas dos posiciones se halla la que considera que, en palabras de una mujer condenada por genocidio, “fueron muchas las mujeres que participaron. Soy mujer y participé, por eso creo que otras mujeres también lo hicieron”⁵⁴. En realidad, ante la falta de una encuesta integral, nos limitamos a casos de los que se tiene conocimiento, referidos al alcance de la participación de las mujeres en el genocidio; no obstante ello, la investigación de la autora sugiere que “muchas” es un término razonable, aunque impreciso y ligeramente insatisfactorio. Además, esta cuestión está intrínsecamente ligada a la caracterización de la “participación”, que puede definirse en términos generales o específicos, según se explica más adelante.

Los pocos estudios que se han realizado sobre esta materia, entre los que se cuenta el de la autora, revelan que la naturaleza de la conducta de las mujeres

49 Por ejemplo, Mamdani afirma: “La verdad es que todos participaron, al menos todos los hombres” Mahmood Mamdani, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, Princeton, 2001, p. 5.

50 Los cálculos respecto de la proporción de autores masculinos del genocidio van desde “decenas de miles” hasta tres millones. Scott Strauss ha aplicado un método más científico para calcular la proporción de autores del género masculino (definidos como “alguien que participó materialmente en el asesinato o intento de asesinato de un no combatiente”) y concluyó que, contrariamente a la creencia popular, puede considerarse que perpetró el genocidio sólo entre 14 y el 17% del total de la población hutu masculina adulta (o entre el 7 y el 8% de la población total). Scott Strauss, *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*, Cornell University Press, Nueva York, 2006, p. 115, nota 28 y texto adjunto.

51 Sospechosa de genocidio, cárcel de Butare (entrevista, acusada N.º 62), 26 de julio de 2001. V., además, la cita al principio del presente artículo. Rose Mukantabana, secretaria ejecutiva de Haguruka, una ONG de mujeres ruandesas, coincidió en que “la mayoría de la mujeres fueron víctimas de la situación y permanecieron en sus hogares”. Entrevista con Rose Mukantabana, Kigali, 8 de junio de 2001. Según ella, las “excepciones” fueron “mujeres que ocupaban cargos de autoridad o de poder, algunas líderes respetadas, entre ellas maestras y religiosas, y otros casos individuales aislados”.

52 Entrevista con Alice Ndegeya, secretaria ejecutiva, SERUKA (Association pour la Promotion de la Contribution Active de la Femme Rwandaise au Développement), Kigali, 25 de junio de 2001.

53 Por ejemplo, una abogada ruandesa opinó: “En general, la criminalidad de las mujeres es muy baja en la sociedad ruandesa, pero [...] el genocidio fue distinto. Creo que la mayoría de las mujeres participaron en él”. Entrevista con Bernadette Kanzayire, abogada, Kigali, 12 de junio de 2001.

54 Mujer condenada por genocidio, cárcel de Gitarama, (entrevista, acusada N.º 10), 17 de julio de 2001.

durante el genocidio fue diversa e incluyó la participación directa en los asesinatos⁵⁵. De hecho, la cantidad de mujeres “comunes” que participaron de manera directa en las matanzas –por ejemplo, en la muerte a golpes de garrote de vecinos de la etnia tutsi– es tal que no se las debería considerar una aberración⁵⁶. Sin embargo, hay consenso generalizado en cuanto a que las actividades de las mujeres durante el genocidio consistían principalmente en saquear los bienes de los tutsis, delatar sus escondites a los asesinos, y apoyar a sus hombres⁵⁷ –actividades que, como se ha observado, se ceñían a las expectativas respecto del género femenino–⁵⁸. Así, según una detenida, “es cierto que fueron en su mayoría hombres los que cometieron las matanzas, pero las mujeres que estaban en el campo y descubrían a tutsis escondidos los delataban. Muchos hombres y mujeres también les robaban a los tutsis muertos”⁵⁹. Bernadette Kanzayire, una abogada ruandesa, defendió este punto de vista con la siguiente explicación:

“Algunas mujeres desempeñaron un papel activo. Por ejemplo, quizás hayan matado personas o hayan sido miembros del CDR [una rama del MRND, el partido del presidente Habyarimana] [...] Otras estaban junto a sus maridos, por ejemplo, cuando éstos proporcionaban apoyo económico a las milicias. Sin embargo, la mayoría desempeñó un papel pasivo al negarse a ocultar a sus vecinos y, en especial, al revelar los escondites de los tutsis”⁶⁰.

Otra sospechosa de genocidio —una mujer hutu instruida y casada con un tutsi— a quien la autora entrevistó en una cárcel de Ruanda, formuló una definición matizada de la participación de las mujeres (en delitos distintos del saqueo de bienes):

- 55 V. en general, African Rights, nota 23 *supra*, y Nicole Hogg, “I never poured blood: Women Accused of Genocide in Rwanda”, tesis de maestría en humanidades, Facultad de Derecho, Universidad McGill, Toronto, Canadá, noviembre de 2001.
- 56 De hecho, un alto porcentaje de las entrevistadas detenidas en Ruanda habían sido acusadas de participar en la violencia de manera directa. Específicamente, las 71 mujeres que la autora entrevistó en las prisiones de Ruanda sumaban 93 acusaciones. Cabe destacar que 43 de esas acusaciones (46%) implicaban “asesinato”, cometido por mano propia o como integrantes de un grupo. Esto se puede comparar con 25 acusaciones (27%) de delatar los escondites de los tutsis o de “entregar a personas” a los asesinos. Podemos concluir que esta discrepancia tiene que ver con que los fiscales se concentraron en quienes participaron en la violencia de manera directa, como se tratará más adelante en este artículo.
- 57 R. Adler, C. Loyle y J. Globberman, nota 27 *supra*. Jeanne Mukamusoni, de la organización de mujeres sobrevivientes Avega “Agahozo”, confirmó esta conclusión al declarar que: “En particular, las mujeres incitaron a la violencia contra otras mujeres, revelaron los escondites de los tutsis y saquearon”. Entrevista con Jeanne Mukamusoni, funcionaria del programa de asistencia social y médica, Avega “Agahozo”, Kigali, 11 de junio de 2001.
- 58 Según Adler, Loyle y Globberman, nota 27 *supra*, p. 220, “los asesinos armados también esperaban que las mujeres participaran en el genocidio denunciando víctimas, saqueando e incendiando bienes locales, y apoyando el programa homicida de los extremistas”.
- 59 Mujer condenada por genocidio, cárcel de Gitarama, (entrevista, acusada N.º 10), 2 de julio de 2001.
- 60 Entrevista con Bernadette Kanzayire, abogada, Kigali, 12 de junio de 2001. Una detenida declaró de manera parecida: “No vi a ninguna mujer con los asesinos, pero sé que si encontraban personas escondidas, las golpeaban y les robaban su ganado o llamaban a los asesinos”, sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 36), 17 de julio de 2001.

“Creo que la mayoría de las mujeres participaron, pero de maneras diferentes a las de los hombres. Su participación se limitó a tres aspectos:

1. Negándose a esconder a los tutsis: en su mayoría, a las mujeres no les interesaba participar del genocidio en un sentido positivo, pero la amplia mayoría tampoco quería ayudar a los tutsis...
2. Ayudando a los asesinos: las mujeres cocinaban para sus hombres, les llevaban bebidas y los alentaban. Llevaban provisiones a las barricadas y alimentaban a sus hombres en sus hogares. Las mujeres no criticaban a sus hombres por ser asesinos. Esto no se debía solamente a que temieran a sus maridos, sino también a que creían en la necesidad de matar a los tutsis. ¡Imagínese la influencia que podrían haber ejercido las mujeres si hubieran intentado aconsejar a sus maridos! Un problema es que a las ruandesas [...] se les había enseñado a no contradecir a los hombres.
3. Información: las mujeres sabían mucho. Tenían los ojos abiertos. En especial, las mujeres revelaban los escondites de los tutsis”⁶¹.

Al evaluar la responsabilidad de las mujeres, cabe destacar que el apoyo que dieron a sus compañeros, según se describe en el punto 2 más arriba, no tiene consecuencias jurídicas conforme a la ley ruandesa⁶². Además, en cuanto a la afirmación de que las mujeres deberían haber intentado aconsejar a sus maridos, está claro que esta mujer en particular era muy fuerte (según lo demuestra su versión, incluida en la sección “Otras motivaciones” más adelante). Otras mujeres argumentaron que no podían influir en la conducta de sus maridos, en especial una vez que el genocidio ya estaba en curso. Cuando se planteó esta cuestión en las entrevistas con la autora, por lo general esas mujeres comentaron que sus maridos se habían convertido en “bestias” y que era “imposible” detenerlos. Varias confesaron que temían que sus maridos las lastimaran o asesinaran si intentaban intervenir. (En uno de los casos, por ejemplo, la mujer en cuestión estaba relacionada con los tutsis a través de su clan, y declaró que su marido y su hijo habían asesinado a su nuera tutsi)⁶³. Una detenida, que aceptó cierta responsabilidad por las muertes de sus vecinos tutsis porque “no pensó en advertirles” que su marido planeaba matarlos, comentó que “cuando le dije que había hecho algo malo, me miró con los ojos de un animal y respondió que no era apropiado que le hablara de esa forma”⁶⁴. Otra comentó que “las mujeres no podían impedir que sus maridos salieran a matar porque no tenían poder alguno. Sólo en ciertas ocasiones las mujeres podían convencer

61 Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali (entrevista, acusada N.º 13), 3 de julio de 2001.

62 De hecho, si las tuviera, esto podría justificar potencialmente el concepto de “guerra total”, como la que en apariencia se orquestó contra los civiles de la etnia tutsi, a quienes se consideraba partidarios del Frente Patriótico Ruandés. Como observa el CICR, es una preocupación presente en muchos conflictos, por lo cual se considera que la responsabilidad moral prevalece sobre los requisitos jurídicos, v. Charlotte Lindsey, *Las mujeres ante la guerra*, CICR, 2001, pp. 26–27.

63 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 38), 18 de julio de 2001. Cabe destacar que esta mujer también fue acusada de estar implicada en el asesinato.

64 Sospechosa de genocidio, cárcel de Nsida (entrevista, acusada N.º 70), 7 de agosto de 2001.

a sus maridos de que dejaran que alguien se escondiera en su hogar; no podían detener a todo un grupo”⁶⁵. Otra mujer apoyó esta opinión y agregó: “Tenía a una mujer tutsi escondida en nuestra casa. Él [mi marido] siempre discutía conmigo, y me decía que no la alimentara [...] Como yo la escondía, no podía cuestionar lo que mi marido hacía durante el día”⁶⁶.

Volviendo a la cuestión que nos ocupa, en vista de las contribuciones de las mujeres “comunes” al genocidio, ¿“cometieron genocidio” de todos modos? Según la “definición social” del delito que muchas de las detenidas aparentemente comparten, no lo hicieron, al menos en comparación con los hombres. En palabras de una detenida, “las mujeres creen que no asesinaron porque sólo se limitaron a señalar el escondite”⁶⁷. En concordancia con este comentario, otra concluyó específicamente que “las mujeres no llevaban *pangas*, de modo que su participación no se equipara a la de los hombres”⁶⁸. En general, las entrevistadas le atribuyeron muy poca responsabilidad moral a estos “delitos de las mujeres”; casi ninguna se consideraba una “delincuente”⁶⁹.

Sin embargo, la ley *Gacaca* de Ruanda no deja margen de duda y considera que las personas que llamaron a los asesinos son cómplices del genocidio y que deben recibir el mismo castigo que quienes lo cometieron. Esa ley define de manera general el término cómplice como “la persona que ha contribuido, de alguna manera, a que se cometan delitos...”⁷⁰. De hecho, los comentarios sobre la ley que precedió a ésta, que incluía una definición más estricta del término cómplice, establecían específicamente que “revelar el escondite a los asesinos es un acto indispensable, puesto que permite hallar a la víctima”⁷¹.

65 Sospechosa de genocidio, cárcel de Nsinda (entrevista, acusada N.º 65), 6 de agosto de 2001.

66 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 34), 16 de julio de 2001. N.B.: Algunos observadores no comparten la opinión de que las mujeres no tenían poder sobre sus maridos. Por ejemplo, Rakiya Omaar, de African Rights, sostuvo que “argumentar la indefensión de las mujeres para actuar contra el genocidio es un disparate. Las mujeres no estaban indefensas”. Entrevista con Rakiya Omaar, codirectora, African Rights, Kigali, 13 de junio de 2001. La abogada ruandesa Bernadette Kanzayire adoptó una posición intermedia al declarar que las mujeres deberían haber actuado con más benevolencia dentro de los límites del poder del que efectivamente gozaban. Sostuvo que “antes del genocidio, las mujeres [...] acataban órdenes de sus maridos y de sus familias. Pero se ha dicho que si las mujeres hubieran desempeñado su “verdadera función” como núcleo de la familia, el genocidio no habría ocurrido. Podrían haber aconsejado a sus maridos y a sus hijos, o haberse negado a cocinarles. Aun cuando las mujeres no gozaran de mucho poder en la sociedad ruandesa, al menos deberían haber intentado hacer algo”. Entrevista con Bernadette Kanzayire, abogada, Kigali, 12 de junio de 2001.

67 Mujer condenada por genocidio, cárcel de Gitarama, (entrevista, acusada N.º 10), 2 de julio de 2001.

68 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 43), 19 de julio de 2001. N.B.: Un *panga* es un cuchillo grande, parecido a un machete.

69 La criminóloga feminista occidental Francis Heidensohn también ha comentado que “las mujeres rechazan una identidad criminal con particular rigor”. En opinión de Heidensohn, “la férrea negación de su criminalidad por algunas mujeres probablemente está ligada al comportamiento “adecuado” de su rol de género”, Francis Heidensohn, *Women and Crime*, New York University Press, Nueva York, 1995, p. 19.

70 Artículo 53 de la ley *Gacaca*, nota 43 *supra*.

71 Daniel De Beer, *The Organic Law of 30 August 1996 on the Organization of the Prosecution of Offences Constituting the Crime of Genocide or Crimes Against Humanity [...] Commentary*, Alter Egaux Editions, Kigali, 1997, p. 35.

Según la definición jurídica de complicidad, el bajo porcentaje de mujeres en las cárceles de todo el país (menos del 6% del total de detenidos condenados por crímenes relacionados con el genocidio)⁷² es incompatible con los casos de los que se tiene conocimiento y que demuestran el grado de participación de las mujeres al denunciar los escondites de los tutsis. Una de las razones es netamente práctica: dada la enormidad de la tarea, los fiscales se han concentrado de manera deliberada en las personas acusadas de crímenes violentos que fueron cometidos abiertamente y que son, por lo tanto, más fáciles de probar. En palabras de Bernadette Kanzayire, “el gobierno ha perseguido predominantemente a aquellos que han cometido asesinatos. Es difícil encontrar pruebas y testigos contra personas que participaron de una manera menos obvia”⁷³. El ex Ministro de Justicia de Ruanda, Gerald Gahima, confirmó esta explicación al decir que “los fiscales llevan a juicio los casos más sencillos: los crímenes más brutales y horrorosos que se cometieron en público. Un caso débil demanda más tiempo de preparación, y es contraproducente llevarlo a juicio cuando las pruebas no son suficientes”⁷⁴.

Existen también pruebas que indican que, en la búsqueda de justicia después del genocidio, las mujeres se han beneficiado de la “caballerosidad” de los hombres. Según la “teoría de la caballerosidad”, cuyos orígenes pueden retrotraerse al criminólogo Otto Pollak, los testigos, investigadores, fiscales y jueces del género masculino están tan contaminados por los estereotipos de género que no pueden percibir a las mujeres como criminales o experimentan un sentimiento de protección hacia ellas pese a su criminalidad, sea ésta presunta o comprobada. Por lo tanto, los hombres, quizás sin darse cuenta, utilizan su criterio en favor de las mujeres en cada uno de los niveles del sistema de justicia penal: durante la instrucción, los arrestos, el juicio y la imposición de la sentencia⁷⁵.

Cuando la autora le pidió a Gahima que explicara la baja representación de

72 V. nota 4 *supra*.

73 Entrevista con Bernadette Kanzayire, abogada, Kigali, 12 de junio de 2001. Jeanne Mukamuzoni estuvo de acuerdo en que fue difícil hallar testigos que brindaran testimonio contra mujeres. Dijo: “Las víctimas veían y oían a mujeres que cometían estos actos, pero generalmente estaban escondidas, por lo que resulta difícil determinar con certeza quién es responsable”. Entrevista con Jeanne Mukamuzoni, funcionaria del programa de asistencia social y médica, Avega “Agahozo”, Kigali, 11 de junio de 2001.

74 Entrevista con Gerald Gahima, ex Ministro de Justicia de Ruanda, Kigali, 3 de agosto de 2001.

75 Pollak sostenía que las mujeres cometen tantos delitos como los hombres, o al menos más de los que indican las cifras oficiales, pero que los delitos de las mujeres son de naturaleza más encubierta. Específicamente, sostenía que “la falta de igualdad social entre los sexos se ha traducido en una distribución cultural de los roles que en muchos casos coloca a las mujeres en el papel de instigadora más que en el de [...] autora de un acto manifiesto”, Otto Pollak (1950), según la cita de Patricia Pearson, *When She Was Bad: Violent Women and the Myth of Innocence*, Viking, Nueva York, 1997, pp. 20–21. Si bien en la actualidad la mayoría de las criminólogas feministas caracterizan a Pollak como un misógino que poco puede aportar al conocimiento feminista, algunos observadores concuerdan con su opinión de que “la criminalidad de las mujeres es en gran medida una criminalidad enmascarada”. Pearson, *ibíd.*, p. 20. Para un debate más detallado y una crítica de la teoría de Pollack, v. Shelley Gavigan, “Women’s Crime: New Perspectives and Old Theories”, en Ellen Adelberg y Claudia Currie (eds.), *Too Few to Count: Canadian Women in Conflict with the Law*, Press Gang Publishers, Vancouver, 1987, p. 51; Carol Smart, *Women, Crime and Criminology – a Feminist Critique*, Routledge y Kegan Paul, Londres, 1976, pp. 46–53 y Dorie Klein, “The Etiology of Female Crime: A Review of the Literature”, en Susan Datesman y Frank Scarpitti, *Women, Crime and Justice*, Oxford University Press, Nueva York, 1980, p. 94.

las mujeres entre los sospechosos detenidos por el genocidio, dijo: “Creo que ésta es una cifra muy baja, pero no puedo darle una explicación. Sabemos que las mujeres participaron en el genocidio [...] No creo que el *Parquet* [la fiscalía] sea indulgente con las mujeres, pero también creo que los testigos son más renuentes a testificar contra ellas”⁷⁶. Sin embargo, él mismo agregó: “Considero que, en comparación con los hombres, las mujeres son inocentes. En la mayoría de los casos, las mujeres fueron inducidas por los hombres”⁷⁷.

Rakiya Omaar, directora de African Rights, sintió que tanto los fiscales como los testigos influían en los resultados. Sostuvo que los fiscales tienen “una aversión general hacia el procesamiento de mujeres”, y que la población también estaba “estrechando filas alrededor de sus mujeres porque admitir que éstas podían ser responsables del genocidio era muy vergonzoso para la sociedad ruandesa”⁷⁸. En cuanto a la cuestión de la vergüenza, la autora obtuvo la misma respuesta de una detenida, quien declaró:

“En Ruanda es difícil aceptar que una mujer sea una asesina. En nuestra tradición, se supone que las mujeres deben ser humildes, recibir a las visitas en sus hogares y mostrar una buena imagen. Por lo tanto, las mujeres estarían avergonzadas si se las encontrara culpables. Pensar que las mujeres cometieron asesinatos es como un tabú. Algunas personas opinan que no es bueno que las mujeres estén en prisión, y por esta razón, algunas de ellas siguen en libertad”⁷⁹.

Algunos abogados ruandeses también consideran que los jueces sienten “cierta compasión por las mujeres”⁸⁰, lo cual se traduce en un porcentaje relativamente alto de absoluciones. Así, en palabras de un abogado ruandés:

“No creo que el nivel de absoluciones de mujeres realmente represente su falta de participación en el genocidio. Esto es, no creo que sean todas inocentes. Pienso que el alto porcentaje de absoluciones de mujeres se debe a la indulgencia de los jueces, que buscan motivos para absolverlas. Por lo general, alegan que no hubo pruebas suficientes [...] Es una cuestión psicológica”⁸¹.

76 Entrevista con Gerald Gahima, ex Ministro de Justicia de Ruanda, Kigali, 3 de agosto de 2001.

77 *Ibid.*

78 Entrevista con Rakiya Omaar, codirectora, African Rights, Kigali, 13 de junio de 2001.

79 Mujer condenada por genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 10), 17 de julio de 2001. Para obtener información sobre la cuestión de la vergüenza y el rechazo de la identidad criminal en general por parte de las mujeres, v. F. Heidensohn, nota 69 *supra*.

80 Entrevista con Bernadette Kanzayire, abogada, Kigali, 12 de junio de 2001.

81 Entrevista con Vincent Karangura, abogado, Kigali, 13 de julio de 2001. Cabe destacar que desde que la autora llevó a cabo su investigación en Ruanda en 2001, la mayoría de los sospechosos del genocidio han sido juzgados por los tribunales del sistema *gacaca*. La autora no puede pronunciarse acerca de si los jueces del sistema *gacaca*, elegidos de entre los miembros de la comunidad local, también mostraron actitudes caballerosas hacia las mujeres.

En resumen, la participación de las mujeres “comunes” en el genocidio fue predominantemente “indirecta” e incluyó el delatar los escondites de los tutsis a los asesinos. El carácter de este comportamiento, que por lo general fue menos manifiesto y, por lo tanto, más difícil de probar que el de quien blandía los machetes, combinado con la aparente “caballerosidad” de los hombres, se ha traducido en porcentajes de encarcelamiento de mujeres relativamente bajos a pesar de las estrictas disposiciones de la ley. Esto, a su vez, dificulta más aún los intentos futuros para determinar el verdadero alcance de la participación de las mujeres en el genocidio.

Posibles motivaciones

Así como la naturaleza de la participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda fue variada, también lo fueron las razones que motivaron sus actos⁸². Las decisiones de cada mujer estaban guiadas por una conjunción de factores que a veces eran experimentados de maneras similares por otras mujeres, pero que con frecuencia eran propios de las circunstancias particulares de cada persona. Sin embargo, durante las entrevistas que la autora mantuvo con las mujeres que se habían confesado culpables de al menos algunos de los cargos que se les imputaban, surgieron tres temas en común. A continuación se desarrollan los dos primeros: el miedo y el efecto de la propaganda anti-tutsi. El tercer tema era la simple avaricia y el oportunismo, relacionados de manera casi excluyente con la perpetración de delitos contra la propiedad, y no se tratará en el presente artículo. En cambio, en el tercer subtítulo, “Otras motivaciones”, se exponen otras justificaciones que demuestran que las motivaciones de las mujeres no siempre se pueden categorizar tan claramente (como probablemente también sea el caso de los hombres) y que algunas veces fueron el resultado de situaciones sumamente complejas.

Miedo

“Si no fuera mujer, tal vez hubiera ayudado a ese hombre. Pero, como soy mujer, tuve miedo y grité”.

Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama⁸³

Como ya se ha dicho en el presente artículo, la cultura ruandesa tradicional establecía que el “lugar adecuado” de la mujer era el hogar. Según se informa, esta tradición continuó durante el genocidio, al punto de que “los hombres querían que las mujeres permanecieran en sus hogares y que no participaran en las matanzas”⁸⁴. Si esto es cierto, al parecer, en líneas generales, las mujeres no sufrieron la misma

82 De manera similar, en relación con los autores del genocidio pertenecientes al género masculino, Scott Strauss ha observado que “su motivación y participación variaron. No existe una única razón que explique por qué todos los autores participaron de la violencia” (nota 50 *supra*, pp. 95–96).

83 Entrevista, acusada N.º 12, 2 de julio de 2001.

84 Sospechosa de genocidio, cárcel de Nsinda (entrevista, acusada N.º 65), 6 de agosto de 2001.

presión que los hombres en cuanto a participar en la violencia⁸⁵. No obstante ello, el miedo fue un tema recurrente entre las sospechosas de genocidio entrevistadas por la autora⁸⁶. Estas mujeres declararon haber sido obligadas por los soldados o por la milicia *Interahamwe*⁸⁷ a cometer delitos, casi siempre consistentes en delatar los escondites de los tutsis o entregar a aquellos que tenían ocultos en sus hogares⁸⁸. Por supuesto, estas justificaciones algunas veces parecían inverosímiles; otras mujeres entrevistadas en la cárcel sostuvieron que pudieron seguir protegiendo a las personas ocultas en sus hogares sobornando a la *Interahamwe* para que hiciera la vista gorda. Sin embargo, en otros casos las explicaciones fueron sumamente creíbles, en especial cuando las mujeres no contaban con la protección de los hombres en sus hogares⁸⁹. Según explicó una mujer, por ejemplo: “Intenté detenerlos; les dije que no se la llevaran, que la dejaran conmigo, pero amenazaron con arrojarme una granada. Mi marido había muerto y mi hijo estaba en Francia; no pude hacer nada para detenerlos”⁹⁰.

A veces, las mujeres no eran objeto de amenazas directas pero, aun así, temían las consecuencias si se negaban a cooperar, como se refleja en la siguiente explicación:

“Estaba trabajando en mi plantación de sorgo. Otra mujer encontró al niño escondido allí y gritó; así, todos supieron que había un tutsi cerca. El niño corrió hacia donde yo estaba trabajando y se escondió cerca de mí. Llegaron dos miembros de la *Interahamwe* que lo perseguían y me preguntaron dónde se ocultaba. Como no respondí, desenvainaron sus *pangas*. Me asustaron y les tuve que decir dónde estaba.

Eran hombres muy violentos. Eran los cabecillas de la *Interahamwe* [...] Habían estado asesinando a personas y diciéndonos que también debíamos matar. También habían dicho que si descubrían que alguien ocultaba a un tutsi, lo matarían [*sic*]. Pensé que me lastimarían si no cooperaba, aunque no puedo decir si me habrían matado.

85 Strauss detalla la “coacción dentro del clan hutu” y el temor al castigo en caso de negarse, lo que motivó al 64% de los 210 entrevistados varones a participar activamente en los asesinatos (nota 50 *supra*, p.136). Por otro lado, Mark Drumbl duda de que la coacción haya sido un factor de peso, incluso entre los participantes masculinos. V. Mark A. Drumbl, “Punishment, Post genocide: From Guilt to Shame to Civis in Rwanda”, en *New York University Law Review*, vol. 75, N.º 5, noviembre de 2000, pp. 1247–48.

86 African Rights también registra testimonios detallados de personas, incluso de mujeres, que participaron en las masacres bajo amenaza; v. African Rights, nota 20 *supra*, pp. 995–1000.

87 La *Interahamwe*, que en kinyaruanda significa “aquellos que permanecen juntos”, era una milicia formada durante el período que concluyó en el genocidio y que lideró muchas de las matanzas cometidas durante este proceso.

88 Muchas de las entrevistadas argumentaron que habían tratado de proteger a los tutsis en sus hogares, aun cuando participaron del genocidio de otras maneras.

89 La autora reconoce la subjetividad de sus evaluaciones en cuanto a la credibilidad de las historias aportadas por las entrevistadas. Sin embargo, por lo general quedaba una impresión, teniendo en cuenta la totalidad de la entrevista (sin omitir el nivel de remordimiento expresado y el hecho de que la entrevistada creyese o no que el genocidio había ocurrido). Los sentimientos también se discutieron y se verificaron con el traductor de la autora.

90 Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali (entrevista, acusada N.º 19), 5 de julio de 2001.

No creía que este niño mereciera morir. Sólo estaba asustada. Estaba escondiendo a tres miembros de su familia en mi hogar, y uno de esos miembros de la *Interahamwe* lo sabía... Dos de esas tres personas aún viven, y el tercero murió por causas naturales. Pero aún están muy dolidos por lo que hice...”⁹¹.

Esta historia describe la realidad: muchas mujeres fueron por un lado cómplices de los asesinatos, pero también ayudaron a otros a escapar de la muerte. También plantea interrogantes en torno al nivel de coraje que se espera de una mujer —o incluso de los hombres— en circunstancias como éstas. Como no era seguro que se habría asesinado a la acusada (tal vez “sólo” la habrían lastimado), ¿debería ella haber corrido un riesgo mayor para proteger al niño? Además, dada la dinámica de género tradicional que se menciona anteriormente en el presente artículo, que incluía la violencia frecuente contra las mujeres, ¿resulta pertinente que los asesinos fueran “muy violentos” y que fueran hombres?⁹²

Otra variación de este tema surgió cuando las mujeres no temían lo que les podría haber sucedido a nivel personal si se negaban a cooperar con el genocidio, sino lo que les podría haber ocurrido a otros⁹³. Tomemos el ejemplo de la mujer que envenenó y mató a sus cuatro hijos. Los niños eran de etnia tutsi por parte del padre, y ella había buscado protección entre varios de sus parientes hutus, quienes se la habían negado de manera sistemática. La mujer temía que la *Interahamwe* los matara con un machete, y sintió que “no tenía otra opción” más que matarlos ella misma de una manera menos brutal, aunque no hubiera una amenaza inminente. Esta mujer también ingirió veneno, pero sobrevivió. Con el corazón evidentemente destrozado, expresó: “Me he confesado y he incluso implorado el perdón de Dios. Sé que soy una pecadora, pero también amé a mis hijos. No quería matarlos [...] Por las noches no puedo dormir”⁹⁴.

En otro caso, una joven admitió haber entregado a una anciana tutsi para que la *Interahamwe* la asesinara después de que uno de sus miembros la amenazara con matar a las dos niñas tutsis que protegía en su hogar si no lo hacía. Esta mujer

91 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 30), 16 de julio de 2001.

92 Según la información de que dispone la autora, no existe un precedente en la ley ruandesa de que se haya tenido en cuenta el género a la hora de considerar la defensa de “coacción compulsiva” (similar a la defensa de coacción según el *common law*) que se establece en el Artículo 70 del Código Penal de Ruanda (Ley N.º 21/77 del 18 de agosto de 1977), sitio web del Ministerio de Justicia ruandés, www.amategeko.net/ (consultado el 13 de octubre de 2009). Dicha cláusula estipula que “no hay responsabilidad penal cuando el acusado [...] fue obligado por una fuerza a la cual no pudo resistir”. En los Comentarios al Código Penal se estipula que, para que esta defensa sea aplicable, la coacción “puede ser física o mental (psicológica), pero debe ser poderosa. Sin embargo, la fuerza de la coacción se evalúa tomando en cuenta la personalidad de la persona que sufre la coacción y la situación en la cual se encuentra”. Asimismo, la persona afectada por la coacción debe estar totalmente convencida de que corre el riesgo de sufrir daños graves e inmediatos, de los cuales puede escapar solamente cometiendo el acto criminal que se le exige”. D. De Beer, nota 71 *supra*, pp. 38–39.

93 Una vez más, estos casos podrían encuadrarse potencialmente en la defensa de coacción compulsiva, según la cual “los riesgos de encontrarse ante daños graves e inmediatos pueden afectar a una persona que no sea la coaccionada sino sus hijos, sus familiares u otras personas”. D. De Beer, *ibid*.

94 Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali (entrevista, acusada N.º 23), 6 de julio de 2001.

tomó la decisión deliberada de sacrificar la vida de una “anciana, que ya estaba enferma y que de todos modos no habría sobrevivido”, para poder salvar a los demás, ya que “quería proteger la vida de las dos niñas” y, además, “no podía proteger a todos los tutsis de la región”⁹⁵. Después de este hecho, la joven entabló una relación de amistad con varios miembros de la *Interahamwe* y, en especial, con el hombre que había amenazado a las niñas, quien más tarde “se acostumbró a ellas”. Contrariamente a la teoría que sostiene que todas las mujeres sentían terror de la *Interahamwe*⁹⁶, dijo: “Aunque yo les tenía un poco de miedo, ellos también me temían porque tenía una pistola. La conseguí cuando algunas personas amenazaron con matar a mi tía. Les dije que si le hacían daño los mataría o los mandaría a matar por los primos de Habyarimana, que eran amigos míos”. Más tarde, al reflexionar sobre sus acciones, sostuvo: “Me arrepiento mucho de lo que pasó, de lo que le hicimos a esa mujer. Aun cuando fuera una anciana, era una creación de Dios; y aunque no podría haberla salvado, no debería haber acompañado [al miembro de la *Interahamwe*] a matarla. Si hubiera matado luego a las dos niñas, al menos no habría sido mi responsabilidad”.

Independientemente de lo que uno pueda pensar hoy de las decisiones morales que tomaron estas mujeres, es evidente que fueron extraordinariamente difíciles, dadas las abrumadoras opciones a las que se enfrentaban. Estos casos no sólo demuestran la simplicidad de la afirmación considerada en la Parte I en cuanto a que las ruandesas “no pueden tomar decisiones por sí mismas”, sino que también destacan el rol multifacético que desempeñaron algunas mujeres durante el genocidio, tanto al participar en la violencia como al ayudar a otros a sobrevivir.

El efecto de la propaganda del odio anti-tutsi y la prevalencia de la etnicidad sobre el género

El miedo a los hombres no puede explicar todos los casos en los que las mujeres participaron en el genocidio, en especial porque a veces no fueron los hombres sino otras mujeres las que incitaron a sus congéneres a participar⁹⁷. Lisa Sharlach da una explicación de cómo las ruandesas, educadas para ser bondadosas y pacíficas, se convirtieron en asesinas:

“En la sociedad ruandesa anterior a 1994, se consideraba que quienes vivían en cuerpos marcados como femeninos debían ser particularmente pacíficas, maternales y comprensivas, y las mujeres aprendieron a desempeñar este papel. Sin embargo, los cambios socio-políticos que se produjeron en

95 Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali (entrevista, acusada N.º 27), 6 de julio de 2001.

96 Según Adler, Loyle y Globerman, “a pesar del avance del Frente Patriótico Ruandés y de la omnipresente retórica anti-tutsi, lo que más temían las mujeres era a los hutus que participaban en las actividades genocidas” (nota 27 *supra*, p. 219).

97 Una mujer describió a su coacusada como “la cabecilla del grupo. Tenía tanto poder que hasta solía pelear con hombres. Era muy entusiasta y fuerte. No estaba casada, y tampoco quería un marido porque era demasiado fuerte”. Mujer condenada por genocidio, cárcel de Gitarama, (entrevista, acusada N.º 10), 2 de julio de 2001.

la sociedad ruandesa a comienzos de la década del '90 —y, en especial, la amenaza que la mayoría hutu temía de los tutsis en el exilio y en Ruanda— la llevaron a poner un énfasis mucho mayor en la importancia del marcador de etnicidad que en el de género”⁹⁸.

Tal vez esta afirmación exagera hasta qué punto las mujeres se alejaron de los roles de género tradicionales durante el genocidio, ya que el debate antes presentado sugiere que, en conjunto, las expectativas relacionadas con el género siguieron influenciando el comportamiento de las mujeres durante el derramamiento de sangre. Sin embargo, sirve para explicar por qué muchas mujeres se volvieron entusiastas participantes de la violencia. Evidentemente, las mujeres no fueron inmunes a la ideología genocida y aquellas que ejercían cargos de liderazgo, como las maestras y locutoras de radio, desempeñaron un papel importante al divulgar la propaganda entre la población. Aprovechando la incursión del Frente Patriótico Ruandés (RPF, por sus siglas en inglés) en 1990, esta propaganda sostenía que todos los tutsis eran cómplices del RPF, el cual planeaba otra invasión que exigía actos de defensa propia⁹⁹. Es evidente que varias mujeres que ocupaban funciones de liderazgo tanto en el ámbito nacional como local, a las que la autora conoció siete años después del genocidio, aún están convencidas de esta propaganda. Estas mujeres hicieron hincapié en que el país había estado en guerra (lo que era indudable)¹⁰⁰ y, o bien negaban la existencia del genocidio o sostenían que había habido un “doble genocidio”¹⁰¹. No sorprende, por tanto, que muchas mujeres “comunes” también creyeran esta propaganda. En palabras de una de las detenidas, “los líderes nos dijeron que los tutsis habían preparado tumbas para enterrar a los hutus y que debíamos asesinarlos antes de que nos mataran. Les creímos porque eran personas cultas [...] Les creí, y por eso maté a esa mujer”¹⁰².

La propaganda también sembró divisiones entre las ruandesas al sostener que las tutsis “trabajaban a favor de los intereses de su grupo étnico” y amenazaban con robarles los puestos de trabajo y los maridos a las mujeres hutu. Una detenida en la Cárcel Central de Kigali explicó:

98 Lisa Sharlach, “Gender and Genocide in Rwanda: women as agents and objects of genocide”, en *Journal of Genocide Research*, 1999, vol. 1, p. 397.

99 V. Jean-Pierre Chrétien *et al.*, *Rwanda: Les Médias du Génocide*, Éditions Karthala, París, 1995; *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, sentencia, ICTR-96-4-T, 2 de septiembre de 1998, párrafos 99–100, disponible en: TPIR, www.ictor.org/default.htm (consultado el 13 de octubre de 2009).

100 Incluso en fecha reciente (14 de julio de 2009), el TPIR confirmó que “la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional entre el gobierno de Ruanda y las fuerzas militares del RPF es incuestionable”. *The Prosecutor v. Tharcisse Renzaho*, sentencia, ICTR-97-31-T, 14 de julio de 2009, disponible en: TPIR, www.ictor.org/default.htm (consultado el 13 de octubre de 2009).

101 Según una mujer que sostenía esta opinión, “si un millón de tutsis fueron asesinados, cuatro millones de hutus fueron asesinados”. Sospechosa de genocidio, cárcel de Butare (entrevista, acusada N.º 62), 2 de agosto de 2001.

102 Mujer condenada por genocidio, cárcel de Gitarama, (entrevista, acusada N.º 10), 17 de julio de 2001.

“Las mujeres creían en la necesidad de asesinar a los tutsis por tres razones:

1. Se creía que los tutsis estaban asociados con el RPF. Las mujeres, al igual que los hombres, creían la propaganda. La mayoría de las mujeres daban crédito a lo que oían.
2. Las hutus odiaban a las mujeres tutsi y estaban celosas de ellas.
3. Las mujeres hutu estaban celosas de la riqueza de las tutsis. Las mujeres querían sus bienes”.

Al principio, esta mujer había creído personalmente en la propaganda, pero cuando comenzó el genocidio cambió de opinión:

“Cuando vi que se asesinaba a tantos niños, mujeres y ancianos, que no podían haber formado parte del RPF, comencé a comprender que no se trataba de una guerra, sino de un genocidio planeado con antelación. Pienso que el genocidio fue posible por el odio preexistente entre tutsis y hutus, y que los políticos utilizaron este sentimiento para lograr sus objetivos”¹⁰³.

Incluso varias mujeres que no necesariamente estaban comprometidas con la ideología genocida al parecer aceptaron el destino de sus vecinos y ex amigos tutsis. En palabras de una joven que participó en las masacres: “Por lo general, los pobladores no hacían ningún comentario cuando pasábamos, pero a veces sentían lástima por sus vecinos y los saludaban o les decían adiós”¹⁰⁴. José Mukandamage, ex vicepresidenta de la Corte Suprema de Ruanda, echa una mirada lúcida sobre la mentalidad de la ruandesa promedio durante el genocidio. Dice Mukandamage:

“La participación de las mujeres en el genocidio fue más sutil que la de los hombres. Por lo general, las mujeres no formaban parte de los escuadrones de la muerte, pero sus acciones en favor de los demás eran limitadas. Para entonces, se las había condicionado a pensar que era normal que los tutsis murieran. Entonces, aun cuando intentaran ayudar a algún tutsi, no solían resistirse si llegaba alguien que buscaba a esa persona, ni arriesgaban su vida por los demás.

Lo mismo ocurre hoy en día. Si vemos que golpean a alguien en la calle, en especial si pensamos que es un ladrón, ¿vamos a intervenir en su ayuda? No lo creo”¹⁰⁵.

Este comentario contribuye en gran medida a explicar la participación de las mujeres en el genocidio. Muchas mujeres de la etnia hutu, incluso las acusadas de genocidio, demostraron coraje y compasión al tratar de ayudar a los tutsis en forma individual. La buena voluntad de las mujeres para esconder a los niños tutsis, por ejemplo, tal vez explique en parte la gran cantidad de huérfanos en la Ruanda

103 Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali (entrevista, acusada N.º 13), 3 de julio de 2001.

104 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 37), 18 de julio de 2001.

105 José Mukandamage, ex vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia, 23 de julio de 2001.

actual. Es indudable que la capacidad de las mujeres de adoptar una postura más fuerte contra el genocidio también estuvo limitada por la dinámica de género y por el entorno de violencia. Sin embargo, es evidente que la propaganda contra los tutsis se había instalado en muchos hogares del país, incluso en los corazones y en las mentes de muchas mujeres, tanto que, en el peor de los casos, pensaban que los tutsis debían morir y, en el mejor, simplemente no lo consideraban asunto suyo.

Otras motivaciones

Aunque el impacto del miedo y la propaganda contra los tutsis ayudan a comprender el comportamiento de las mujeres durante el genocidio, no abarcan de manera adecuada las distintas experiencias de las mujeres que participaron en la matanza. De hecho, varias mujeres entrevistadas por la autora no pudieron explicar por qué participaron, o argumentaron que las mujeres “simplemente quedaron atrapadas en cosas que no comprendían”¹⁰⁶. Otras admitieron simplemente haber seguido a la multitud. Llevada al extremo, una menor que participó en “incontables” asesinatos describió los momentos en los que masacró a los tutsis junto a un grupo de personas como “divertidos; era como un juego”¹⁰⁷.

Según se informa, a veces las mujeres cometían errores de valoración al confiarles a sus vecinos o familiares información sobre las personas que intentaban proteger en sus hogares, y los confidentes las denunciaban ante la milicia. En ocasiones, estaban traumatizadas por los acontecimientos, y con frecuencia también entraban en juego las relaciones de género. La esposa de un tutsi que, presionada por tres miembros de la *Interahamwe*, “remató” a su cuñada con el mango de una azada declaró: “Yo era tan sólo una mujer, y ellos eran tres hombres. No tenía poder sobre ellos, y no era yo misma para ese entonces. Toda mi familia había sido asesinada... No tenía miedo. Simplemente me estaban usando”¹⁰⁸.

En un episodio extraordinario, una mujer que anteriormente había tenido opiniones intransigentes a pesar de estar casada con un tutsi (durante su matrimonio fueron miembros de partidos políticos opuestos), contó cómo llegó a vestir el uniforme militar en dos ocasiones durante el genocidio. En el primer caso, esto le permitió franquear los puestos de control para salvar a su sobrina tutsi, que había sido atacada pero seguía con vida en una zanja. Más tarde, cuando la *Interahamwe* la sorprendió intentando esconder a la niña, se ofreció como esclava sexual (*femme de viol*) del jefe local de la milicia para salvar a la niña y a otras mujeres de ser violadas. Así, la niña fue liberada y sobrevivió al genocidio. La segunda vez que utilizó el uniforme militar había viajado con su *mari de viol* (marido de violación) a Butare para hallar a su esposo y a sus hijos, que estaban escondidos. Esto lo logró con la ayuda de un joven miembro de la milicia, aunque ella y su marido decidieron que era más seguro que él y los niños permanecieran en Butare y que ella se quedara con su *mari de viol*. Según esta mujer, fue denunciada porque la vieron viajar con

106 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 40), 18 de julio de 2001.

107 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 37), 18 de julio de 2001.

108 Sospechosa de genocidio, cárcel de Gitarama (entrevista, acusada N.º 46), 19 de julio de 2001.

la *Interahamwe* y vistiendo el uniforme militar, y admitió: “Entiendo que piensen que estaba involucrada”. Cabe destacar que esta mujer fue mantenida como “rehén” del miliciano tanto a lo largo del genocidio como después, en el campamento de refugiados en Zaire. Durante su encarcelamiento, su marido –quien sobrevivió al genocidio– la visitó y le pidió permiso para tomar a otra mujer como esposa¹⁰⁹.

Obviamente, resulta imposible detallar las miles de historias que explican cómo y por qué las mujeres “comunes” participaron en el genocidio. Sin embargo, esta historia, como muchas otras, demuestra las complejas realidades de las vidas de las mujeres durante ese período. Si bien el enjuiciamiento de aquellos que cometieron el genocidio es indispensable para lograr la paz duradera, rotular a las mujeres sencillamente como “víctimas” o “autoras” impide ver los matices de sus experiencias.

Al pasar de la participación de las “mujeres comunes” a la de aquellas que desempeñaban puestos de liderazgo, la siguiente sección se centra en el imaginario que rodea a los juicios de “mujeres poderosas” y las referencias de género que normalmente entran en juego.

Mujeres en puestos de liderazgo y cuestiones de poder

“Soy mujer, no tenía poder”.

Sospechosa de Categoría 1, Cárcel Central de Kigali¹¹⁰

“Verdaderamente me sorprende que me hayan incluido en la primera categoría. Soy mujer”.

Sospechosa de Categoría 1, Cárcel Central de Kigali¹¹¹

Algunas ONG ruandesas sostienen que el genocidio se podría haber evitado si las mujeres hubieran ocupado más cargos de poder. Argumentan que las “mujeres tienen una naturaleza diferente a la del hombre. No son violentas [...] Si hubiera habido más mujeres en el poder, el genocidio no habría tenido lugar”¹¹². Esta hipótesis no sólo es imposible de demostrar, sino que además se contrapone al hecho de que algunas mujeres que sí ocupaban posiciones de liderazgo durante el genocidio supuestamente lo defendieron con fervor. Cuarenta y siete mujeres

109 Sospechosa de genocidio, Cárcel Central de Kigali (entrevista, acusada N.º 13), 3 de julio de 2001.

110 Entrevista, acusada N.º 2, 27 de junio de 2001.

111 Entrevista, acusada N.º 22, 17 de julio de 2001.

112 Entrevista con Judith Kanakuze, coordinadora nacional, Réseau des Femmes, Kigali, 8 de junio de 2001. Asimismo, Venuste Bigirama, de la ONG ruandesa ASOFERWA, dijo: “En verdad creo que si hubiera habido más mujeres en puestos de liderazgo, el genocidio no habría ocurrido. Las mujeres son más sentimentales”. (Entrevista con Venuste Bigirama, asesora técnica, Association for Solidarity between Rwandan Women (ASOFERWA), Kigali, 11 de junio de 2001). Esta posición concuerda con la escuela esencialista del pensamiento feminista. Según lo explica Lisa Sharlach, “las feministas esencialistas consideran que los hombres son naturalmente más belicosos que las mujeres [...] Las esencialistas creen que las guerras que hemos sufrido son el resultado de sistemas políticos y militares dominados por hombres. El mundo sería más pacífico si fueran las mujeres las que formularan las políticas o ‘tejeran de nuevo la red de la vida’”. L. Sharlach, nota 98 *supra*, p. 389.

forman parte de la lista de los 2.202 sospechosos del genocidio en Ruanda incluidos en la “Categoría 1”¹¹³, que abarca a los planificadores, organizadores, instigadores y cabecillas del genocidio, como así también a quienes ocupaban puestos de liderazgo en la administración pública, en partidos políticos, en el ejército y en las comunidades religiosas y a quienes cometieron o fomentaron el genocidio o crímenes de lesa humanidad¹¹⁴.

A la luz de la posición que ocupaban las mujeres en Ruanda antes del genocidio, ya descrita en el presente artículo, cabe examinar las acusaciones contra algunas de las supuestas delincuentes de “Categoría 1” y el nivel de poder que las mujeres en cargos de liderazgo ejercían realmente en relación con el genocidio. En este análisis, se presta particular atención al imaginario que se pone en juego en los encuentros de esas mujeres con la ley, que está plagado de referencias de género.

Mujeres con responsabilidad política

Agathe Kanziga, viuda del ex presidente de Ruanda Habyarimana y apodada “Kanjogera” en honor a la famosa Reina Madre de la historia nacional, huyó a Francia el 9 de abril, tres días después de comenzado el genocidio. En febrero de 2007, se le negó el pedido de asilo en Francia porque existían serios motivos para creer que había cometido el delito de genocidio. Al momento de redactar el presente artículo, Kanziga todavía vivía en París, y era buscada por las autoridades ruandesas para juzgarla.

Existe abundante material que señala a Kanziga como pieza fundamental del planeamiento y de la ejecución del genocidio, incluso desde el exilio. En particular, se la acusa de desempeñar un papel clave en la creación y el apoyo de la radioemisora RTLM y del periódico “Kangura”, ambos de naturaleza extremista; en el establecimiento y la formación de la infame milicia *Interahamwe*, que encabezó los asesinatos durante el genocidio, y en la preparación de listas de personalidades políticas que serían eliminadas por la Guardia Presidencial tras la muerte de su esposo, entre quienes se encontraba la primera ministra Agathe Uwilingiyimana. Incluso antes del genocidio, se acusaba a Kanziga de ser una pieza clave en un sistema de represión que incluía escuadrones de la muerte, actividades económicas de índole mafiosa, masacres y la desaparición de presos políticos¹¹⁵. Según se informó, gracias a sus importantes lazos familiares, desempeñó un papel fundamental en la designación y remoción de mujeres que ocupaban cargos de responsabilidad¹¹⁶.

Kanziga ha negado todas las acusaciones en su contra. Ante la Comisión de Refugiados de Francia, afirmó que sus actividades como Primera Dama se limitaban

113 Gobierno de Ruanda, Lista de la Categoría 1, <http://www.gov.rw/government/category1.htm> (consultado el 3 de septiembre de 2009).

114 Ley *Gacaca*, nota 43 *supra*, Artículo 51.

115 Commission des Recours des Réfugiés (CRR), 15 de febrero de 2007, 564776, *Mme Agathe Kanziga veuve Habyarimana*, Francia: disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45d5bcad3c8.html> (consultado el 14 de octubre de 2009), p. 2, cita del fallo en primera instancia del Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) contra Agathe Kanziga, 4 de febrero de 2007.

116 *Ibid.*, p. 1, cita del fallo en primera instancia de la OFPRA contra Agathe Kanziga, 4 de febrero de 2007.

a las funciones tradicionales de protocolo y representación, así como también a la promoción de la mujer, y que no tenía ninguna influencia sobre los acontecimientos políticos. Al tiempo que destacaba su cargo como presidenta honoraria de un orfanato, también remarcó su papel de madre de ocho niños y argumentó haber dedicado su tiempo a cocinar para su familia y cuidar del jardín y del ganado¹¹⁷. Alegó, además, que nunca escuchaba la radio ni leía los periódicos, y que jamás discutía sobre política con su marido¹¹⁸. La imagen que presentaba era la de una mujer sencilla, una figura maternal que ignoraba los asuntos políticos.

La Comisión rechazó estos argumentos; los halló “no creíbles, desprovistos de precisión e imbuidos de improbabilidad”, un claro intento por “ocultar sus verdaderas actividades durante la preparación, planeamiento y ejecución del genocidio”¹¹⁹. Contrariamente a lo que argumentaba Kanziga, la Comisión halló sólidas pruebas que sugerían que había ejercido un “papel dominante” en el círculo de poder elitista denominado Akazu (“casita”) y que formaba parte del núcleo duro de este grupo¹²⁰. Esta pequeña camarilla “desplegaba un poder efectivo desde el golpe de estado de 1973”¹²¹, tanto que la ex Primera Dama “ejercía, sin tener un cargo oficial, la verdadera autoridad sobre los asuntos de Estado”¹²² y era “el centro del régimen genocida responsable de la preparación y ejecución del genocidio”¹²³. La Comisión consideró, además, que Kanziga mantenía vínculos de privilegio con el gobierno interino¹²⁴ después de la muerte de su esposo y, en especial, con su amiga personal, Pauline Nyiramasuhuko¹²⁵, cuyo caso se tratará más adelante.

Habida cuenta de la abrumadora cantidad de informes de expertos y de testimonios personales en su contra, es obvio que Kanziga tiene que responder a acusaciones relativas al genocidio ruandés. Sin embargo, ante las graves imputaciones, su estrategia fue intentar describirse como una figura maternal humilde, desprovista de toda sensibilidad política y, por ende, en apariencia ajustada a las nociones de lo que se entiende por una “buena mujer” en la sociedad ruandesa tradicional. Es evidente que sus intentos no convencieron a la Comisión de Refugiados de Francia.

Otra mujer tan tristemente célebre en Ruanda como Agathe Kanziga es Pauline Nyiramasuhuko, ex ministra de Familia y Promoción de la Mujer, cuya designación fue, según se informa, facilitada por la ex Primera Dama¹²⁶. Nyiramasuhuko es una de las principales sospechosas del genocidio incluida en la lista de la “Categoría 1”. Es, también, la única mujer acusada por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) y, por lo tanto, considerada por la comunidad internacional

117 *Ibid.*, p. 6.118 *Ibid.*119 *Ibid.*, p. 5.120 *Ibid.*, p. 7.121 *Ibid.*, p. 5.122 *Ibid.*, p. 8.123 *Ibid.*, p. 5.124 *Ibid.*, p. 8.125 *Ibid.*126 *Ibid.*, p. 1, cita del fallo en primera instancia de la OFPRA contra Agathe Kanziga, 4 de febrero de 2007.

como un “pez gordo”. Tras 726 días de juicio, al momento de escribirse este artículo la causa contra Nyiramasuhuko y su coacusada estaba en la fase de redacción de la sentencia, que se esperaba estaría terminada para mediados de 2010¹²⁷.

Se ha acusado a Nyiramasuhuko de una larga lista de delitos, entre los que se incluyen: conspiración para cometer genocidio; genocidio o complicidad en el genocidio; incitación directa y pública a cometer genocidio; asesinato, exterminio, persecución; otros actos inhumanos y atrocidades contra la dignidad de las personas¹²⁸. Es, también, la primera mujer acusada de violación (llevada a cabo por personas bajo su responsabilidad) ante un tribunal internacional. Según el acta de acusación modificada, Nyiramasuhuko era una “destacada figura política de la prefectura de Butare”¹²⁹. Se la acusa, entre otras cosas, de haber montado guardia en un puesto de control cerca de su hogar, junto con su hijo Arsène Shalom Ntahobali, y de utilizar esa actividad “para identificar, secuestrar y asesinar a miembros de la población tutsi”¹³⁰. En estas ocasiones, los testigos advierten que Nyiramasuhuko “vestía uniforme militar y portaba una pistola”¹³¹, supervisaba los asesinatos y la violencia y le decía a los miembros de la *Interahamwe* que “no tuvieran piedad”¹³². Según se informa, muchas veces las víctimas de Nyiramasuhuko eran obligadas a desnudarse antes de ser asesinadas, y muchos declararon que la ex ministra incitó, presenció y hasta ordenó las violaciones de algunas de estas mujeres, incluso a manos de su hijo¹³³. Con respecto a los motivos de su presunto comportamiento, Maxwell Nkole, investigador del TPIR, opinó que:

“A Pauline Nyiramasuhuko la convenció la propaganda, en especial la que originó divisiones entre las mujeres. El mito de que las tutsis eran bellas y arrogantes provocó los celos y el complejo de inferioridad de las hutus. Esto parece haberse manifestado en la forma en que trataba a las mujeres tutsi”¹³⁴.

127 *Report on the completion strategy of the International Criminal Tribunal for Rwanda (as at 4 May 2009)*, S/2009/247, 14 de mayo de 2009, párrafo 12, disponible en: <http://www.ict.org/default.htm> (consultado el 12 de octubre de 2009).

128 Nyiramasuhuko - Acta de acusación modificada, nota 38 *supra*, párrafo 7 (“Cargos”).

129 *Ibid.*, párrafo 4.2.

130 *Ibid.*, párrafo 6.27.

131 TPIR, Oficina de la Fiscalía, Casos Butare: Grilla de testimonios de los testigos (6 de abril de 2000), Testigo N.º 54 (QF).

132 *Ibid.*, Testigo N.º 68 (RJ).

133 Nyiramasuhuko - Acta de acusación modificada, nota 38 *supra*, párrafo 6.37. Un testigo afirma que la Ministra ordenó a los asesinos que “violaran a todas las mujeres tutsi porque son arrogantes” y que después de esta declaración algunas jóvenes fueron inmediatamente violadas y asesinadas. *Ibid.*, Testigo N.º 44 (QBP). Dichas declaraciones son respaldadas por la ONG ruandesa Avega “Agahozo”, según la cual “Pauline Nyiramasuhuko era célebre por su crueldad y la milicia que ella supervisaba elegía mujeres para las violaciones en grupo y secuestraban jóvenes para hacerlas sus esposas. (Avega “Agahozo”, nota 10 *supra*, p. 17). V., además, Peter Landesman, “A Woman’s Work”, en *NY Times Magazine*, 15 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.nytimes.com/2002/09/15/magazine/a-woman-s-work.html> (consultado el 6 de octubre de 2009).

134 Entrevista con Maxwell Nkole, investigador del TPIR, Kigali, 11 de julio de 2001.

Quienes trabajan en la defensa de Nyiramasuhuko presentan una imagen muy diferente de ella al describir a su cliente como “una persona muy agradable y maternal”¹³⁵. Según se informa, la propia Nyiramasuhuko declaró en una entrevista con la BBC realizada a mediados de agosto de 1994: “Estoy dispuesta a conversar con la persona que dice que yo podría haber asesinado a alguien. No puedo matar ni una mosca. Si existe alguna persona que dice que una mujer, una madre, asesinó a alguien, entonces la enfrentaré...”¹³⁶.

Nyiramasuhuko ha sostenido que a pesar de ser ministra, en realidad “no tenía poder” en el gobierno genocida¹³⁷. Ha enfatizado que era relativamente nueva en la política, ya que había sido designada sólo en 1992¹³⁸, y que no gozaba de influencias especiales. En su intento por refutar los argumentos de la fiscalía de que era una mujer intelectualmente débil que, gracias a su amistad con la familia presidencial, “alcanzó mayor poder y rango que ninguna otra ruandesa en su época”¹³⁹, Nyiramasuhuko sostuvo ante el Tribunal que fue designada “por mérito propio, ya que contaba con la educación y la experiencia necesarias”¹⁴⁰. Asimismo, comentó que otras dos mujeres —la ex primera ministra Agathe Uwilingiyimana y la ex ministra de Justicia Agnes Ntamabyaliro— fueron designadas en esa misma época¹⁴¹.

Los ruandeses que conocieron a Pauline Nyiramasuhuko refutan todo argumento en cuanto a que carecía de poder. En palabras de un testigo, “no es cierto que Nyiramasuhuko no tuviera poder; lo tenía. Era extremista y amaba su partido”¹⁴². Ante imágenes tan contrapuestas, el TPIR debe determinar hasta qué

135 Entrevista con Nicolas Cournoyer, abogado asistente del equipo de la defensa de Pauline Nyiramasuhuko, 15 de mayo de 2001.

136 Entrevista con Lindsay Hilsum, BBC, mediados de agosto de 1994, citada en African Rights, nota 23 *supra*, p. 106.

137 Entrevista con Nicole Bergevin, abogada defensora principal de Pauline Nyiramasuhuko, TPIR, Arusha, 30 de mayo de 2001. V., además, Hironnelle News Agency, “21.09.05 –ICTR/BUTARE – Nyiramasuhuko Denies She Was a Powerful Woman”, en *Hironnelle News Agency*, Arusha, disponible en: <http://www.hirondellenews.com/content/view/2904/26/> (consultado el 6 de octubre de 2009).

138 Entrevista con Nicole Bergevin, *ibíd.*

139 Hironnelle, “Nyiramasuhuko denies”, *ibíd.*, e Hironnelle News Agency, “12.09.05. ICTR/BUTARE – Female Genocide Suspect Nyiramasuhuko takes aim at Expert Witness”, en Hironnelle News Agency, Arusha, disponible en: <http://www.hirondellenews.com/content/view/2876/26/> (consultado el 6 de octubre de 2009).

140 Hironnelle, “Nyiramasuhuko denies”, nota 137 *supra*.

141 *Ibid.*

142 Entrevista con Josée Mukandamage, ex vicepresidenta de la Corte Suprema, Kigali, 23 de julio de 2001. Mukandamage describió cómo, durante el genocidio, había escuchado a Nyiramasuhuko en la radio alentar la masacre de tutsis. Dijo: “Me impresionó lo que escuché, en especial por provenir de alguien en su posición”. Mukandamage también describió un evento que ella y otra mujer estaban intentando organizar en marzo de 1994 en el estadio deportivo de Kigali para celebrar el Día Nacional de la Mujer. Sobre Nyiramasuhuko, comentó: “Ni siquiera como ministra de género pudo dejar de lado la política y permitir que las mujeres se reunieran sin distinciones de etnia o grupo político; convirtió el acto en un acontecimiento político e invitó a todos los miembros de su partido [...] Estábamos muy desilusionadas. Ni siquiera asistimos”. (Entrevista con Mukandamage, *ibíd.*). Por otra parte, Mukandamage duda de la veracidad de las acusaciones que indican que Nyiramasuhuko incitó a su hijo a cometer violaciones y sostiene que eso “es ir demasiado lejos. ¿Puede realmente una mujer decirle a su hijo que viole? Ella no puede tomar esa decisión”. *Ibid.*

punto la ex ministra ejerció un poder real o participó en el genocidio. El Tribunal también deberá decidir si su género (que ha sido el centro de gran parte de la atención de la prensa en torno al caso)¹⁴³ o el cargo específico que tenía Nyiramasuhuko para promover los derechos de las mujeres, son factores pertinentes en la causa.

El grado de poder de las funcionarias públicas de menor rango también es objeto de examen ante los tribunales de Ruanda y los tribunales *gacaca*. Como se mencionó previamente, al momento del genocidio no había mujeres que ocuparan cargos de *Prefects* o *Bourgmestres* (alcaldes) en Ruanda, a los cuales se les ha atribuido una responsabilidad significativa por el genocidio. De los 1.472 *Conseillers* a nivel sectorial, solamente 17 eran mujeres (1,2%)¹⁴⁴, a pesar de que había más mujeres que ocupaban cargos como “*Responsables*”, líderes administrativos al nivel de células¹⁴⁵.

Una de las 17 mujeres *Conseillers* al momento del genocidio era Euphrasie Kamatamu, ex *Conseiller* del sector Muhima en Kigali. Kamatamu fue sentenciada en 1998 como criminal de Categoría 1 y se la condenó a muerte¹⁴⁶. Aunque perdió la apelación¹⁴⁷, murió en prisión en septiembre de 2001 por causas naturales. Los testigos del juicio de Kamatamu declararon que ella instaló y supervisó los puestos de control en el sector de Muhima, por los que patrullaba habitualmente junto a su hijo; que ordenó la muerte de al menos un hombre, y que se paseaba entre los cuerpos, dándolos vuelta con un bastón¹⁴⁸. Kamatamu, por otra parte, proclamó su inocencia y dijo que no había tenido la capacidad de evitar la masacre en su sector. Al igual que Nyiramasuhuko, Kamatamu argumentó específicamente que no tenía poder alguno para evitar el genocidio¹⁴⁹. También afirmó que no pudo renunciar a su cargo, ya que el *Prefect* no lo hubiera permitido. Al menos en este punto, el Tribunal estuvo de acuerdo y determinó que:

“El genocidio estuvo planeado y no podría haber tenido lugar en el sector que ella dirigía sin su conocimiento y participación. De lo contrario, no hubiera seguido ejerciendo su cargo de *Conseiller*, porque todo

143 Para un análisis de la fascinación de los medios de comunicación con el género de Nyiramasuhuko, v. Carrie Sperling, “Mother of atrocities: Pauline Nyiramasuhuko’s role in the Rwandan genocide”, en *Fordham Urban Law Journal*, vol. XXXIII, 2006, pp. 637–664.

144 Informe para Beijing, nota 18 *supra*, p. 15.

145 La autora no pudo encontrar estadísticas exactas sobre la cantidad de mujeres *Responsables* al momento del genocidio, pero los casos de los que se tiene conocimiento, tanto dentro de las prisiones de Ruanda como fuera de ellas, abundan en referencias a estas mujeres. La autora conoció a dos ex *Responsables* durante las entrevistas que realizó con las sospechosas del genocidio bajo arresto en 2001.

146 Tribunal de Primera Instancia de Kigali, en el caso de “Kamatamu Euphrasie, Ndagijimana Innocent, Iiagena Alphonse, Marie and Habyalimana Thoma”; Caso N.º RP014/CSK/97 y N.º RP032/CS/KIG, fallo del 17.7.98 (en adelante, la “sentencia de Kamatamu”).

147 La apelación de Kamatamu, que se decidió el 2 de mayo de 2000 en la Cámara de Apelaciones de Kigali, fue rechazada.

148 Sentencia de Kamatamu, nota 146 *supra*, p. 7 y 9. V., además, African Rights, nota 23 *supra*, pp. 134–142.

149 Sentencia de Kamatamu, *ibíd.*, p. 8.

dirigente de este nivel que se negaba a cooperar perdía su trabajo o era asesinado”¹⁵⁰.

El Tribunal concluyó que Kamatamu había “dirigido las masacres en el sector de Muhima contra los tutsis y sus supuestos cómplices; las víctimas eran ejecutadas en el acto y Muhima quedó envuelto en sangre y fuego”¹⁵¹. Durante una entrevista con la autora en la Cárcel Central de Kigali el 27 de junio de 2001, Kamatamu admitió su participación en la distribución de armas, pero dijo:

“En cuanto a las pistolas, lo admito, yo lo hice. Distribuí pistolas entre los ciudadanos para que se defendieran, pero no para que matasen tutsis. Las pistolas me las proveyeron los soldados del [ex Presidente] Habyarimana. En el juicio me declaré culpable de esta acusación, pero pedí que se me perdonara, porque no había tenido opción. Sólo cumplí órdenes”¹⁵².

Kamatamu continuó sosteniendo su inocencia respecto de las demás acusaciones. También insistió en el hecho de que ella había “intentado proteger a los tutsis” en su casa y que “hasta el día de hoy vienen a visitarme a la cárcel”. Dijo que, si la dejaban en libertad, “le agradecería a Dios e iría a ver a las personas que me acusan de asesinato para pedir su perdón y buscar la reconciliación. Les pediría disculpas, y esperaría que ellos también se disculpasen conmigo. Yo ya los he perdonado”. Sin embargo, cuando la autora le preguntó por qué pediría perdón, dado que ella afirmaba no haber cometido ningún delito, dijo: “No lo diría de corazón, porque no les hice nada”¹⁵³.

Las mujeres en el ejército

Si bien hay algunas figuras militares femeninas célebres en la historia de Ruanda¹⁵⁴, en el período previo al genocidio no abundaron las mujeres en las fuerzas militares ruandesas. Según se informa, incluso “aquellas que siguieron una carrera militar nunca alcanzaron cargos de comando superior”¹⁵⁵. Sin embargo, entre

150 *Ibid.*, p. 12.

151 *Ibid.*, p. 13.

152 Entrevista con Euphrasie Kamatamu, prisión central de Kigali, 27 de julio de 2001. Debido a que Kamatamu murió en prisión el 7 de septiembre de 2001 después de agotar todos los recursos de apelación, la autora ya no siente la obligación de mantener la confidencialidad de la entrevista.

153 *Ibid.*

154 Según cuenta la leyenda, hay al menos dos mujeres ruandesas famosas por sus aptitudes militares. La primera es Ndabaga, que era la hija del rey Ndabarasa. Como el rey no tenía un hijo varón, Ndabaga aprendió ejercicios militares, se amputó los senos para parecerse a un hombre y luego se unió al ejército. Si bien Ndabaga es venerada por su lealtad, también es símbolo de una situación grave en la cual hasta las mujeres deben portar armas para defender a su país. De allí la cita “Ruanda ha llegado a Ndabaga”, que significa “estar en una situación de extrema dificultad”. V. B. Muzungu, nota 9 *supra*, pp. 46–47. En la historia de Ruanda también hay una famosa mayor del ejército, que lideró un ataque contra una expedición belga. J. Rumiya, nota 32 *supra*. P. 166.

155 Informe para Beijing, nota 18 *supra*, p. 67.

las pocas mujeres que integraban el ejército ruandés, algunas tenían un poder significativo, como lo demuestra un caso que se presentó ante el tribunal militar de Kigali en 1999. Al final del juicio, la mayor Anne-Marie Nyirahakizimana, de 46 años y madre de tres hijos, fue sentenciada como criminal de Categoría 1 y condenada a muerte¹⁵⁶.

El Tribunal la halló culpable de una extensa lista de delitos, entre los que se cuenta la incitación al genocidio. Esta imputación hace referencia a un incidente que tuvo lugar a principios de abril de 1994, poco después de la muerte del presidente Habyarimana. Ese día, según la sentencia, Nyirahakizimana encontró a un grupo de la *Interahamwe* asando un trozo de carne y les preguntó: “¿Qué han hecho desde la muerte del Padre de la Nación? No hay límites para su codicia. Primero maten a las personas, entonces sus bienes les pertenecerán. Están comiendo las vacas mientras sus dueños aún están con vida”¹⁵⁷. El Tribunal consideró estas palabras, destinadas a dividir a la población y a incitar a los hutus a matar a los tutsis, como la causa de las masacres de los tutsis en la comuna de Gikondo, ya que fue “tras el discurso pronunciado por la mayor Anne Marie Nyirahakizimana que las personas que habían estado allí se dispersaron por las zonas rurales y cometieron asesinatos y saqueos”¹⁵⁸.

En su defensa, Nyirahakizimana intentó presentarse como impotente y como una salvadora al mismo tiempo, y desafió así la imagen negativa que se estaba construyendo de ella a lo largo del juicio. Insistió en que las acusaciones eran falsas y en que nunca había colaborado con las milicias¹⁵⁹, aunque en una ocasión un soldado le tuvo que prestar un arma porque sufría de hipertensión¹⁶⁰. Admitió que estaba con la *Interahamwe* el día del supuesto delito de incitación, pero alegó que fue obligada a acompañarlos después de que ella evitó que registraran los hogares de sus vecinos (tutsi) y de que ellos la acusaran de ser cómplice del RPF¹⁶¹. Argumentó que los miembros de la milicia *Interahamwe* eran fuertes, que incluso habían matado a muchos soldados, y que ella, una mujer, no podía sino temerles¹⁶².

Nyirahakizimana no limitó la imagen que quería transmitir a la de su supuesta impotencia. También insistió sistemáticamente en que su papel durante el genocidio no fue el de asesina, sino el de salvadora. Ante las acusaciones que la señalaban como la conductora de los ataques militares y que la ubicaban en el centro

156 Tribunal Militar de la Cámara Especializada de Kigali, Caso N.º R.P. 0001/C.M.C.S./KGL 799, 3 de junio de 1999, Sentencia, Mayor GD Anne Marie Nyirahakizimana y Pastor Athanase Nyirinshuti. Diez años después del juicio ante el Tribunal Militar, Nyirahakizimana fue juzgada nuevamente por el tribunal *gacaca* en el distrito de Muhaga. El 10 de junio de 2009 dicho tribunal confirmó la sentencia y la condenó a cadena perpetua en régimen de aislamiento, la sentencia más severa que podía dictar el tribunal. “Rwanda: prison à perpétuité pour une femme médecin de l'ex-armée”, en *Agence France-Presse*, Kigali, 10 de junio de 2009, disponible en: www.cyberpresse.ca/international/afrique/200906/10/01-87 (consultado el 25 de octubre de 2009).

157 Decisión del Tribunal Militar, *ibíd.*, pp. 50–51, párrafo 11.

158 *Ibíd.*, p. 51, párrafo 12.

159 *Ibíd.*, p. 10.

160 *Ibíd.*, p. 18.

161 *Ibíd.*, p. 10.

162 *Ibíd.*, p. 14.

de la estructura del poder nacional como miembro del *Akazu*, convocó a testigos para que declararan que los había salvado escondiéndolos en su casa¹⁶³, y enfatizó que durante el genocidio ejerció su profesión de médica, atendiendo a las personas en el hospital¹⁶⁴. Asimismo, declaró que se había apresurado a evitar que su guardaespaldas, que tenía un “carácter agresivo”, matara a un hombre, pero que llegó demasiado tarde y no pudo salvar a la víctima¹⁶⁵. Por último, si bien Nyirahakizimana admitió haber enviado a un tutsi y a su mujer del distrito de Shyogwe al campamento militar, donde más tarde fueron asesinados, aseguró que lo hizo por su seguridad¹⁶⁶. El Tribunal no aceptó ninguno de estos argumentos, y consideró en especial que las aseveraciones de Nyirahakizimana en cuanto a que había intentado salvar a sus vecinos eran improcedentes para las imputaciones que los ocupaban¹⁶⁷. El tribunal concluyó, además, que:

“Los elogios presentes en los alegatos finales del abogado de la mayor Anne Marie Nyirahakizimana respecto del carácter heroico e inteligente y del comportamiento humanitario de su cliente deben ser rechazados, habida cuenta de los salvajes actos de genocidio que cometió, que la colocan en la Categoría 1 entre los autores del genocidio y demás crímenes de lesa humanidad”¹⁶⁸.

Finalmente, el Tribunal condenó a Nyirahakizimana como criminal de Categoría 1, en vista de la posición de autoridad que ejercía como mayor del ejército ruandés y del papel que había desempeñado tanto en la incitación al genocidio como en su comisión y en los crímenes de lesa humanidad¹⁶⁹. Por lo tanto, a los efectos jurídicos, las buenas acciones de Nyirahakizimana durante el genocidio fueron anuladas por sus delitos.

Las mujeres en la Iglesia católica

Según muchos historiadores y analistas políticos, el rol de la Iglesia Católica en Ruanda en el período que precedió al genocidio y durante su desarrollo fue

163 Según la sentencia, lo alegado por Nyirahakizima (que había salvado a sus vecinos tutsis) fue confirmado por sus testigos, pero éstos, que estaban escondidos, no pudieron testificar sobre lo que Nyirahakizima había hecho durante el día. V. *ibid.*, p. 58, párrafo 71(b) y p. 59, párrafo 72(b). Para obtener las declaraciones de Nyirahakizimana, v. *ibid.*, pp. 11 y 15. En relación con esta declaración, el fiscal alegó que “incluso los delincuentes tienen amigos”, *ibid.*, p. 44.

164 *Ibid.*, pp. 24 y 26. En particular, Nyirahakizimana hizo hincapié en que ella había estado cuidando a su sobrina, a la que le habían practicado una cesárea. (*Ibid.*, p. 33). En relación con las otras acusaciones de homicidio, Nyirahakizimana argumentó que ni siquiera se encontraba en las proximidades del lugar donde se había cometido el presunto delito en ese momento, ya que estaba enferma y había sido internada como consecuencia de un aborto. (*Ibid.*, p. 9).

165 *Ibid.*, p. 39.

166 *Ibid.*, pp. 9 y 26.

167 *Ibid.*, p. 59, párrafo 78, y p. 61, párrafo 88.

168 *Ibid.*, p. 60, párrafo 83.

169 *Ibid.*, p. 55, párrafo 50.

tan importante como el del Estado¹⁷⁰. Se ha reconocido esta realidad en la definición de delincuentes de Categoría 1, que, como se estableció anteriormente, incluye a quienes ocuparon cargos de liderazgo en comunidades religiosas. El juicio de dos religiosas ruandesas en Bélgica en el marco de la jurisdicción universal destaca el papel activo que desempeñaron en el genocidio¹⁷¹.

Tanto Consolata Mukangango (sor Gertrude), ex madre superiora del convento en el Monasterio de Sovu en Butare, como su colega de rango inferior, Julienne Mukabutera (sor Maria Kizito), fueron arrestadas mientras solicitaban asilo en Bélgica. El 8 de junio de 2001, fueron condenadas por el tribunal penal belga por el homicidio intencional de individuos identificados y “de un número no determinado de personas no identificadas”, además de intentos de homicidio, en violación de la ley belga de aplicación del II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra (entre otros instrumentos)¹⁷². Sor Gertrude fue condenada a 15 años de prisión y sor Kizito recibió una condena de 12 años. La sentencia en sí misma no profundiza en los hechos, debido a que no se exige dar razones en esta jurisdicción, pero los informes de las ONG y de los medios de comunicación que seguían el caso arrojaron algo de luz al respecto.

Las acusaciones contra sor Gertrude comienzan con afirmaciones de que ella se negó deliberadamente a alimentar a 3.500 refugiados que habían huido al Centro de Salud de Sovu cuando comenzaron las masacres en Butare, el 17 de abril de 1994. Dos días después, cuando el Centro de Salud estaba siendo atacado, los refugiados escaparon al monasterio de Sovu, donde sor Gertrude presuntamente los amenazó y los llamó “basura”. Finalmente, llamó a un policía de la comuna y a seis soldados, que forzaron a los refugiados a retirarse argumentando que el monasterio “no debe destruirse por culpa de los tutsis”. Casi todos estos refugiados fueron

170 Ian Linden, “The Church and Genocide: Lessons from the Rwandan Tragedy”, en Gregory Baum y Harold Wells (eds.), *The Reconciliation of Peoples: Challenges to the Churches*, Orbis Books, Nueva York, 1997, pp. 43–55; Michael Budde, “Pledging Allegiance: Reflections on Discipleship and the Church after Rwanda,” en Michael Budde y Robert Brimlow (eds.), *The Church as Counterculture*, State University of New York Press, Nueva York, 2000, pp. 213–227; y Hugh McCullum, *The Angels Have Left Us: The Rwanda Tragedy and the Churches*, Risk Book Series, Ginebra, 1995, en especial el capítulo 5, “The Church: Problems and Promises”.

171 *Cour D'Assises de l'Arrondissement Administratif de Bruxelles-Capitale*, decisión del 8 de junio de 2001 contra: Ntezimana Vincent, Higaniro Alphonse, Mukangango Consolata y Mukabutera Julienne, disponible en: http://www.ulb.ac.be/droit/cdi/Site/Developpements_judiciaires_files/arret%208%20juin%202001.pdf (consultado el 15 de octubre de 2009).

172 *Law of 16 June 1993 relative to the repression of serious violations of the International Conventions of Geneva of 12 August 1949 and of the Protocols I and II of 8 June 1977* (Ley del 16 de junio de 1993 referida a la represión de violaciones graves de los Convenios Internacionales de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y de los Protocolos adicionales I y II del 8 de junio de 1977). Las monjas y sus coacudadas no fueron procesadas por genocidio, que no constituía un crimen según la legislación belga al momento del genocidio de Ruanda. (Si bien Bélgica había ratificado la Convención de las Naciones Unidas para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, no la había incorporado en su derecho nacional). La ley de 1993 fue enmendada el 10 de febrero de 1999 a fin de incluir los crímenes de genocidio y los crímenes de lesa humanidad y el título se cambió a *Law Relative to Serious Violations of International Humanitarian Law* (Ley referida a violaciones graves del derecho internacional humanitario). La ley fue derogada en agosto de 2003 y su contenido se insertó en otras leyes, en especial en el Código Penal belga. Base de datos de aplicación nacional del CICR, disponible en: www.cicr.org (consultado el 15 de octubre de 2009).

obligados a regresar al Centro de Salud. Allí, el 22 de abril, sor Kizito, a quien los sobrevivientes apodaron “animal”, participó de la masacre entregando bidones de gasolina a la *Interahamwe*, que los utilizó para quemar vivas a las personas. También se demostró que Kizito robaba las posesiones de los cadáveres para distribuir las entre los miembros de la *Interahamwe* y maldecía a los tutsis muertos que habían rasgado los billetes que tenían en su poder antes de morir. Los sobrevivientes afirmaron que el 25 de abril, sor Gertrude echó del monasterio a más refugiados y los abandonó en manos de la milicia¹⁷³. Sin embargo, probablemente la prueba más irrefutable en su contra sea una carta del 5 de mayo de 1994 dirigida al *Bourgmestre* y firmada por ella, en la que le solicita que libere al convento de los refugiados que quedaban. En esta carta, sor Gertrude solicitaba que “a las personas que se presenten ocasionando disturbios y que insistan en que se les brinde asilo se les solicite amablemente que regresen a sus hogares a fin de que el monasterio pueda seguir funcionando normalmente sin interrupciones”¹⁷⁴. El *Bourgmestre* cumplió con este pedido y el 6 de mayo de 1994 los tutsis que quedaban en el lugar fueron expulsados del monasterio y asesinados.

Aparentemente, el imaginario desempeñó un papel significativo en este juicio. El abogado de los demandantes civiles sostuvo que: “Estas religiosas nunca fueron siervas de Dios. Son monstruos”. Comparó a sor Gertrude con Eichmann y describió a sor Kizito como un “buitre”¹⁷⁵, afirmaciones que fueron refutadas por los abogados de las religiosas, que criticaron con vehemencia la “demonización” de sus clientas¹⁷⁶. Uno de los abogados de sor Kizito sostuvo que su clienta había sido “linchada por la prensa incluso antes de que empezara el juicio”¹⁷⁷. Al igual que en el caso presentado previamente, las monjas dijeron que tenían pocas posibilidades de actuar de otra manera durante el genocidio. Sor Gertrude habló de miedo y de caos y sostuvo que había querido salvar a su comunidad religiosa¹⁷⁸. Sor Kizito, por su parte, afirmó: “Yo era novicia en Sovu. No sabía cómo reaccionar ante los ataques a las monjas... Nunca hice nada con las milicias con la intención de causar daño. Me mantuve junto a mis compañeras, las otras religiosas. Las ayudé lo mejor que pude durante tres meses de sufrimiento”¹⁷⁹. Los abogados de las religiosas sostuvieron que habían actuado impulsadas por el miedo. Admitieron que las dos mujeres “mostraron signos de cobardía y no actuaron como muchos hubiéramos esperado, pero eso no constituye en sí una violación de la ley”¹⁸⁰. Es evidente que estos argumentos no lograron convencer al tribunal.

173 En African Rights se proporcionan en forma general testimonios contra las dos monjas, nota 23 *supra*, pp. 155–185.

174 “Une Peur Diabolique”, en *Diplomatie Judiciaire*, 3 de junio de 2001.

175 “Diaboliques icones”, en *Diplomatie Judiciaire*, 3 de junio de 2001.

176 *Avocats Sans Frontières, Serge Wahis, un des deux avocats de soeur Kisito, confie ses réflexions sur le procès et la compétence universelle*, 12 de junio de 2001, disponible en: http://users.skynet.be/wihogora/_asf/asf-assises-04.htm (consultado el 9 de octubre de 2009).

177 *Ibid.*

178 «La parole aux accusés», en *Diplomatie Judiciaire*, 6 de junio de 2001.

179 *Ibid.*

180 *Avocats Sans Frontières*, nota 176 *supra*.

¿“Monstruos” o “mujeres de verdad”?

Las mujeres que se describen en esta sección plantean un desafío especial a quienes teorizan sobre el feminismo y sostienen que, ya sea “por naturaleza o por educación”, las mujeres no son violentas¹⁸¹. La mayoría de estas mujeres desafiaron los estereotipos de género y lograron alcanzar puestos de liderazgo y algunas accedieron a educación universitaria. Todas afirmaron haber realizado actos benévolos durante el genocidio y Kanziga y Nyiramasuhuko también estaban presuntamente interesadas en los asuntos de la mujer. ¿Cómo se pueden conciliar tales atributos positivos con la supuesta conducta abominable de estas mujeres durante el genocidio?

La respuesta más sencilla consiste en eliminar a estas mujeres “excepcionales” de la categoría “mujeres”, ya que aparentemente traicionaron a su género y ya no son dignas de ser definidas como tales. Así, una feminista ruandesa afirmó que Pauline Nyiramasuhuko “no era una mujer. Siempre se comportó como un hombre”¹⁸².

Yendo un paso más allá, como se ha visto en el juicio contra las religiosas belgas que se trató en la sección anterior de este artículo, las mujeres que cometen atrocidades pueden ser comparadas con “buitres” o “monstruos”¹⁸³. Ese lenguaje le da crédito a la “teoría de la mujer delincuente” enunciada por la criminología feminista occidental, según la cual se considera que algunas mujeres se han desviado tanto de las normas de la sociedad que ya no merecen la caballerosidad de los hombres y se las excluye de su género y se las trata como “no mujeres”, ya que las mujeres de verdad no cometen crímenes¹⁸⁴, o se las deshumaniza y se las trata como “monstruos”,

181 Como dice Lisa Sharlach: “Resta aún examinar exhaustivamente las repercusiones que catástrofes tales como la de Ruanda, en las que las mujeres son tanto víctimas como villanos, tienen para la teoría feminista”; v. nota 98 *supra*, p. 388. Sharlach explica luego las principales escuelas de la teoría feminista y vincula a las mujeres con el pacifismo, *ibíd.*, pp. 389–390.

182 Entrevista con Judithe Kanakuze, coordinadora nacional, Réseau des Femmes, Kigali, 8 de junio de 2001.

183 V. las notas 176 y 177 *supra*.

184 El origen de la teoría de la “no mujer” se remonta a la obra de los primeros criminólogos Cesare Lombroso y Guglielmo Ferrero, quienes sostenían que la conducta criminal en una mujer se podía atribuir a su incapacidad para controlar sus defectos intrínsecos (es decir, la deficiencia moral, la sed de venganza, los celos y la tendencia a cometer “actos de venganza de refinada crueldad”) y para adaptarse a su rol biológico y materno. Según Lombroso y Ferrero, “en los casos normales, estos defectos son neutralizados por la piedad, la maternidad, la falta de pasión, la frialdad sexual, la prolijidad y una inteligencia menos desarrollada. Sin embargo, cuando los sentimientos piadosos y maternos no abundan y en su lugar hay pasiones fuertes [...], una importante fortaleza muscular y una inteligencia superior para la concepción y ejecución del mal, la semicriminalidad inocua que está presente en la mujer normal debe transformarse en una criminalidad nata más terrible que la de cualquier hombre” [traducción del CICR]. Cesare Lombroso y Guglielmo Ferrero, *The Female Offender* (La mujer delincuente) 1895, p. 151, citado en Helen Boritch, *Fallen Women: Female Crime and Criminal Justice in Canada*, ITP Nelson, Toronto, 1997, p. 53. V., además, F. Heidensohn, nota 69 *supra*, p. 97.

es decir, incluso peor que a los criminales del género masculino¹⁸⁵. Según se informa, este proceso es particularmente susceptible de ocurrir en los juicios de mujeres que anteriormente se dedicaron a profesiones humanitarias y respecto de las cuales se considera que rechazaron su papel humanitario¹⁸⁶. Un comentario del abogado ruandés Vincent Karangura sugiere que la descripción de las mujeres como “delinquentes” también es frecuente en los juicios contra las sospechosas del genocidio en Ruanda. Observó lo siguiente:

Existe la presunción de que las mujeres son buenas por naturaleza, es decir, hospitalarias, agradables, apacibles e incapaces de cometer atrocidades. Por eso, las mujeres que realmente participaron, es decir, aquellas que fueron violentas o que superaron lo que se esperaba de ellas y a las que no se puede justificar como inocentes, no son comprendidas. No se las trata como hombres ni como mujeres, sino como otra cosa, como monstruos¹⁸⁷.

Venuste Bigirama, miembro de la ONG de mujeres ruandesas ASOFERWA, proporcionó una explicación diferente del comportamiento de las mujeres “poderosas” durante el genocidio. En su opinión:

“Las mujeres que tenían cargos de poder, que eran parte de la minoría, eran dominadas e influenciadas por los hombres. Si hubiera habido más mujeres en el poder, el entorno hubiera sido diferente y estas mujeres podrían haber evitado que otros participaran en el genocidio”¹⁸⁸.

Esta explicación también puede inducir a conclusiones un tanto inquietantes. Implica que las mujeres en puestos de liderazgo fueron incapaces de actuar o pensar en forma autónoma, lo que parece incongruente con las mujeres aparentemente fuertes que se describen en este artículo. Además, le da poco crédito a la inteligencia, la habilidad o la perseverancia de estas mujeres, cualidades que supuestamente las ayudaron a alcanzar esos puestos¹⁸⁹. En cambio, se insinúa que las mujeres en posiciones de liderazgo se apartaron de su “verdadera naturaleza”

185 Jenny Carroll, “Images of Women and Capital Sentencing Among Female Offenders: Exploring the Outer Limits of the Eighth Amendment and Articulated Theories of Justice”, en *Texas Law Review*, vol. 75, N.º 6, 1997, en particular p. 1421; Bronwyn Naylor, “Women’s Crime and Media Coverage: Making Explanations”, en Emerson Dobash, Russell P. Dobash y Lesley Noaks (eds.), *Gender and Crime*, Cardiff, University of Wales Press, 1995, pp. 88–91. V., además, Bridget Byrne, *Gender, Conflict and Development*, BRIDGE (development-gender), Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, Universidad de Sussex, informe N.º 34, volumen 1, Reseña, 1996, p. 17: “Women who contradict female stereotypes by killing are often regarded as much more deviant or unnatural than men” (“Las mujeres que contradicen los estereotipos femeninos cometiendo asesinatos suelen ser consideradas mucho más anormales que los hombres”). Disponible en: <http://www.bridge.ids.ac.uk/Reports/re34c.pdf> (consultado el 6 de octubre de 2009).

186 B. Naylor, *ibid.*, p. 90.

187 Entrevista con Vincent Karangura, abogado, Kigali, 13 de julio de 2001.

188 Entrevista con Venuste Bigirama, asesora técnica, ASOFERWA, Kigali, 11 de junio de 2001.

189 Sin embargo, cabe recordar la sugerencia de que Pauline Nyiramasuhuko no fue nombrada en función de sus méritos, sino debido a sus conexiones con la ex Primera Dama, Agathe Kanziga.

bajo la influencia de los hombres, lo que limita la identidad de las mujeres al ideal esencialista¹⁹⁰.

Una última proposición, con la que la autora coincide, es que las mujeres en cargos de liderazgo que cometieron atrocidades durante el genocidio no eran “monstruos” ni tampoco se habían desviado de su ser intrínsecamente bueno. Más bien, estas mujeres son individuos que fueron capaces de realizar muchas buenas acciones pero también de cometer graves fechorías, al menos en parte porque estaban convencidas de la ideología genocida. En este sentido, es prudente dar crédito a la advertencia de Pearson:

“No podemos insistir en la fuerza y la capacidad de las mujeres en todas las áreas tradicionalmente masculinas y, por otra parte, seguir exonerándonos de las consecuencias del poder argumentando que cuando los caminos del poder se tornan más oscuros, en realidad somos impotentes. Esto se ha vuelto una paradoja incómoda del argumento feminista”¹⁹¹.

En síntesis, no todas las mujeres que ocuparon cargos de liderazgo en Ruanda ejercieron el verdadero poder y no todas apoyaron el genocidio. Incluso entre aquellas que participaron del genocidio, algunas sintieron temor y otras intentaron proteger a sus amigos y vecinos de la etnia tutsi. Sin embargo, otras participaron activamente en la violencia, aparentemente convencidas por la ideología genocida que había afectado a tantos de sus compatriotas. Tanto el intento de justificar su comportamiento como el de condenarlo por violar las normas de género nos lleva a estereotipar a las mujeres y socava las complejas realidades de las experiencias de las mujeres con la violencia masiva.

Conclusión

En el presente artículo se ha examinado la participación de las mujeres en el genocidio de Ruanda en el marco de las relaciones de género en la sociedad ruandesa vigentes durante el período previo al genocidio. Ha revelado que, a pesar de la existencia del patriarcado en la cultura del país, las relaciones de género al momento del genocidio eran más complejas de lo que por lo general se las muestra. No obstante, las nociones “tradicionales” del comportamiento de género adecuado limitaron y determinaron la participación de las mujeres en el derramamiento de sangre. Esas nociones han influido también en las respuestas a esa participación, tanto por parte de las propias mujeres como de quienes forman parte del sistema de justicia penal.

Asimismo, se ha planteado que participaron en el genocidio muchas mujeres “comunes”, aunque se sigue discutiendo, y probablemente nunca se llegue a saber, si constituyeron la mayoría o la minoría de la población civil femenina. En cuanto a la naturaleza de la participación de las mujeres, esta se dio en varios niveles;

190 V. nota 112 *supra*.

191 P. Pearson, nota 75 *supra*, p.32.

sin embargo, en congruencia con las normas de género, las mujeres cometieron muchos menos actos de violencia manifiesta que los hombres. Debido a la naturaleza específica de los delitos cometidos por mujeres, que por lo general conllevan menos responsabilidad moral que los cometidos por hombres, sumado a la “caballerosidad” masculina, se ha alegado que las mujeres pueden haber estado poco representadas entre las personas enjuiciadas.

Como se comentó previamente, las motivaciones de las mujeres para participar en el genocidio abarcaron un amplio espectro. Algunas actuaron porque temían por sus propias vidas o las de otros, mientras que otras estaban influenciadas por la propaganda que les advertía que todos los tutsis eran parte de una invasión planificada por el Frente Patriótico Ruandés y alimentaba el odio contra las mujeres de esta etnia. Otras mujeres tomaron decisiones terribles, derivadas de sus circunstancias individuales, que no pueden encuadrarse en ninguna de estas dos categorías.

En términos generales, las mujeres que ocupaban cargos de liderazgo al parecer participaron en el genocidio con particular entusiasmo y utilizaron su posición para influir en el resultado de los acontecimientos. Al describir a estas mujeres, hay una contraposición evidente entre los comentaristas que alegan que no son “mujeres de verdad”, y el discurso de estas mujeres, quienes insisten en su femineidad. Esta tensión sugiere que ambas posiciones son demasiado simplistas y que se requiere un análisis más profundo. Las mujeres que participaron en el genocidio no deberían ocultarse detrás de su género para argumentar su inocencia. Sin embargo, tampoco se debería demonizar ni tratar como aberraciones a las mujeres que no responden a las expectativas de género. Tal como se ha demostrado en el presente artículo, las experiencias de las mujeres son multifacéticas, y no debería sorprender que en ocasiones sean capaces de actuar (y que de hecho actúen) de maneras altamente destructivas.

El presente artículo deja muchas preguntas sin responder, lo cual ofrece un amplio margen para seguir trabajando. El estudio más pormenorizado de la participación de las mujeres en el genocidio brindará un panorama más amplio de las diversas experiencias de violencia masiva que han sufrido las mujeres, así como una base más completa a partir de la cual explorar las potenciales contribuciones de las mujeres a la paz.

Mujeres en detención

Julie Ashdown y Mel James

Julie Ashdown es autora y consultora independiente. Delegada británica a la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 y en el marco de su mecanismo de seguimiento en 2000, preside la organización *Womankind Worldwide*, que promueve el desarrollo y el respeto de los derechos de la mujer. Mel James ha trabajado para *Amnistía Internacional* (con la cual participó en la Conferencia de Beijing), la *Law Society of England and Wales* y *Penal Reform International*. En la actualidad, se desempeña como consultora independiente.

Resumen

Los sistemas penitenciarios rara vez tienen en cuenta las diferencias entre los sexos, y menos aún en situaciones de conflicto. En el caso de las mujeres detenidas, es fundamental que no sólo se apliquen las normas internacionales sino que, al hacerlo, se tengan presentes las necesidades particulares de las mujeres. En este artículo, se presenta una reseña del derecho internacional pertinente y las consideraciones de género que se han de tener en cuenta al aplicarlo.

Más de medio millón de mujeres y muchachas se encuentran detenidas en instituciones penales en todo el mundo, ya sea a la espera de juicio o cumpliendo penas de prisión. Representan entre el 2% y el 9% de la población penitenciaria mundial¹. El número de mujeres detenidas en relación con conflictos armados es incluso menor².

Por lo general, las mujeres cometen delitos menores y no violentos, como hurtos y fraudes; provienen de sectores empobrecidos y marginados de la sociedad y tienden a exhibir antecedentes de los abusos físicos y emocionales, trastornos menta-

1 Roy Walmsley, *World Female Imprisonment List*, International Centre for Prison Studies, Kings College London, 2006, p. 1.

2 CICR, *Women and War*, Ginebra, 2008, p. 22, disponible en <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/p0944> (consultado el 11 de marzo de 2010).

les y problemas de drogadicción o alcoholismo³. El encarcelamiento de las mujeres está estrechamente relacionado con la pobreza porque, por un lado, suele ser el motivo del delito y, por otro, las mujeres a menudo no pueden solventar el costo de los servicios jurídicos ni pagar multas. Cuando las mujeres no pueden pagar a un abogado o los procesos judiciales son extremadamente lentos, a veces quedan detenidas a la espera de juicio por más tiempo del que representa la condena que se les impone por el delito. En muchos países, la mayoría de las prisioneras fueron condenadas por delitos relacionados con las drogas, pero raras veces se encuentran mujeres que desempeñen funciones importantes en el tráfico de drogas. A menudo, se las engaña para convertirlas en “mulas” que transportan drogas a cambio de pequeñas sumas de dinero; a veces, ellas no comprenden ni los riesgos ni las consecuencias de sus actos⁴. En algunos casos, se utiliza la coerción para obligar a las mujeres a participar en el tráfico de drogas, y terminan encarceladas por prostitución y por infringir las leyes de inmigración. En algunas partes del mundo, las mujeres también son detenidas a causa de leyes y prácticas culturales discriminatorias, o de leyes o tradiciones tribales, en lugar de leyes codificadas⁵. A menudo, las mujeres detenidas por “crímenes contra el honor” o que se encuentran en custodia para su propia protección permanecen en prisión por períodos prolongados e indefinidos. También pueden ser detenidas por crímenes de los que ellas mismas son las víctimas, como la violación. A veces, “la custodia con fines de protección” no es más que una forma de designar la detención arbitraria de personas que fueron víctimas de ciertos crímenes o que corren el riesgo de que se cometan contra ellas crímenes de ese tipo; también se aplica para garantizar que las mujeres presten testimonio⁶.

La mayoría de las mujeres que se encuentran en custodia en zonas de conflicto están detenidas por delitos de derecho común⁷. Las mujeres combatientes detenidas como prisioneras de guerra son pocas, no sólo porque constituyen una minoría en las fuerzas armadas y en los grupos armados, sino también porque es menos probable que se encuentren en las líneas del frente, donde podrían ser capturadas⁸. El número de mujeres detenidas por razones de seguridad en relación con conflictos armados o disturbios internos también es muy reducido en comparación con el de los hombres, principalmente porque es más habitual que se perciba a

3 Penal Reform International, *Penal Reform Briefing N.º 3: Women in Prison – Incarcerated in a Man's World*, Londres, 2008, p. 2.

4 Tomris Atabay, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008, p. 90, disponible en <http://www.unodc.org/documents/justiceand-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010).

5 Womankind Worldwide, *Taking Stock Update: Afghan Women and Girls Seven Years On*, Londres, 2008, p. 35, disponible en <http://www.womankind.org.uk/takingstockdownloads.html> (consultado el 1º de abril de 2010).

6 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), “Dignity and Justice for Detainees Week: information note N.º 5”, Ginebra, 2008, p. 2, disponible en http://www.OACDH.org/EN/UDHR/Documents/60UDHR/detention_infonote_5.pdf (consultado el 1º de abril de 2010).

7 Charlotte Lindsey, *Las mujeres ante la guerra*, CICR, Ginebra, 2001, p. 163, disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/p0798> (consultado el 1º de diciembre de 2010).

8 *Ibid.*

los hombres como combatientes o potenciales combatientes⁹. Las mujeres también pueden ser víctimas de secuestros, sea por las fuerzas estatales o no estatales, o ser privadas de libertad en casos de esclavitud por deudas o de trabajos forzados. En este artículo, se examinará la situación de las mujeres detenidas por el Estado, aunque estos principios también son válidos, *mutatis mutandi*, para el caso de las mujeres detenidas por grupos no estatales.

En muchos países, el servicio penitenciario no constituye un ámbito prioritario de la gestión pública, por lo cual a menudo queda relegado o no se le asignan los fondos necesarios aunque, como señaló el Relator Especial sobre el derecho a la educación, la disponibilidad de recursos puede afectar la aplicación de la política, pero no dictarla¹⁰. Sin embargo, en las situaciones posteriores a los conflictos, las condiciones suelen ser particularmente pobres e inhumanas, a menudo a causa del hacinamiento. Escasean los alimentos y el agua potable, y se propagan enfermedades que, en otras circunstancias, pueden prevenirse¹¹. La pobreza de las instalaciones y de las condiciones de vida afecta tanto a los hombres como a las mujeres, pero éstas son particularmente vulnerables.

Aunque las condiciones de detención no sean discriminatorias en sí mismas, el hecho de no tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres en un sistema básicamente diseñado para los hombres hace que la detención tenga efectos discriminatorios en las mujeres¹². Las mujeres en detención, especialmente las que son madres, tienen necesidades físicas, vocacionales, sociales, jurídicas y psicológicas particulares, diferentes de las que experimentan los hombres¹³. Las normas internacionales, aplicadas con sensibilidad de género, pueden garantizar que las reclusas reciban un trato apropiado y gocen de condiciones de detención aceptables.

Tanto el derecho internacional humanitario como el derecho internacional de los derechos humanos contienen disposiciones convencionales y normas consuetudinarias que son pertinentes a las mujeres en detención. En algunos casos, también son pertinentes otras ramas del derecho internacional, como el derecho internacional de los refugiados. Por último, el derecho nacional es el marco al que se hace referencia en la mayoría de los casos relacionados con personas detenidas. El siguiente análisis se centrará en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los derechos humanos, a cuyas disposiciones ha de ajustarse la legislación nacional por lo que atañe a las obligaciones de los Estados de cumplir con los compromisos convencionales que hayan adoptado y respetar el derecho internacional consuetudinario.

9 Ibid.

10 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, *The Right to Education of Persons in Detention*, A/HRC/11/8, 2 de abril de 2009, párr. 12, disponible en http://www2.oacdh.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.8_en.pdf (consultado el 1º de abril de 2010).

11 OACDH, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Mapping the Justice Sector*, Naciones Unidas, Ginebra, 2006, disponible en <http://www.oacdh.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010).

12 OACDH, nota 6 *supra*, p. 3.

13 Ibid., p. 2.

Normas jurídicas internacionales

Algunas normas jurídicas internacionales establecidas tanto en el derecho de los derechos humanos como en el derecho humanitario protegen y promueven de manera explícita los derechos de la mujer. Ambos sistemas se basan en el principio de la no discriminación, por lo cual todas sus disposiciones deberían ser tan aplicables y accesibles a las mujeres como lo son en el caso de los hombres. Sin embargo, en la práctica, su aplicación se ha centrado en la esfera pública, dominada por los hombres, y ha hecho caso omiso de la esfera privada en la que viven las mujeres y en la que suelen surgir los motivos de su detención.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada por las Naciones Unidas en 1995, declaró que las mujeres son vulnerables a la violencia ejercida por los funcionarios públicos (policías, personal penitenciario y miembros de las fuerzas de seguridad) en situaciones de conflicto y en situaciones que no representan conflictos, y exhortó a impartir a dichos funcionarios educación y formación con perspectiva de género¹⁴. Además, se instó a los gobiernos a que no sólo se abstuvieran de violar los derechos de las mujeres sino que trabajaran activamente en su promoción y protección¹⁵.

Los decididos esfuerzos de la sociedad civil, en particular de las organizaciones de mujeres, comenzaron a señalar a la atención pública la vulnerabilidad de las mujeres a los atroces y generalizados abusos sexuales en tiempo de conflicto, que a menudo tienen lugar cuando las mujeres se encuentran detenidas. Los estatutos de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para ex Yugoslavia y Ruanda (TPIY y TPIR), respectivamente establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1993 y 1994, tipifican la violación en situaciones de custodia y en situaciones diferentes de la custodia como crimen de lesa humanidad en ciertas circunstancias, esto es, cuando la violación forma parte de un ataque generalizado y sistemático¹⁶. En una histórica decisión adoptada en septiembre de 1998, el TPIR pronunció sentencias condenatorias en las cuales calificó la violación como un acto de genocidio¹⁷. En febrero de 2001, el TPIY pronunció condenas por la violación, tortura y esclavitud de mujeres¹⁸. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional puede iniciar juicios similares¹⁹ y contiene disposiciones más estrictas destinadas a garantizar la aplicación del derecho internacional humanitario y del derecho

14 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995, párrs. 121, 124(g) y 232(i), disponible en http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/BEIJIN_S.PDF (consultado el 1º de diciembre de 2010).

15 *Ibid.*, párr. 215.

16 Art. 5(g) del Estatuto del TPIY y art. 3(g) del Estatuto del TPIR, respectivamente.

17 TPIR, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Caso N.º ICTR-96-4-1, Fallo, 2 de septiembre de 1998.

18 TPIY, *The Prosecutor v. Dragoljub Kunarac et al.*, Caso N.º IT-96-23-T, Fallo, 22 de septiembre de 2001. Algunas de las mujeres en este caso se encontraban retenidas en casas que funcionaban como burdeles para los soldados y eran sometidas a violaciones, agresiones sexuales y otros abusos en forma casi constante. V. también Human Rights Watch, *A Dark and Closed Place: Past and Present Human Rights Abuses in Foca*, 1998, y *Bosnia: Landmark Verdicts for Rape, Torture and Sexual Enslavement*, 2001.

19 V. Corte Penal Internacional, Estatuto de Roma, arts. 3(g) y 4(e).

internacional de los derechos humanos con una perspectiva que tenga en cuenta las diferencias de género²⁰.

Estos y otros acontecimientos relacionados con este tema van mucho más allá de la protección de las mujeres detenidas. Sin embargo, son un buen ejemplo práctico —y jurídico— de las vulnerabilidades propias de las mujeres detenidas, así como de la necesidad de mejorar de inmediato sus condiciones de detención y de fortalecer las actividades de sensibilización sobre las diferencias de género que se traducen en la violación de los derechos de las mujeres, tanto en condiciones de detención como en el mundo exterior.

Derecho internacional humanitario

A menudo, se habla de las garantías previstas en el derecho internacional humanitario en favor de las mujeres como un sistema de protección jurídica “de dos niveles”. En otras palabras, las mujeres se benefician de una protección general que se les otorga sobre la misma base que a los hombres y, por otro lado, gozan de una protección especial que tiene en cuenta sus necesidades específicas como mujeres. Por ejemplo, en el artículo 14 del III Convenio de Ginebra se estipula lo siguiente: “Las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo y, en todo caso, se beneficiarán de un trato tan favorable como el que reciban los hombres”. Las disposiciones específicamente dedicadas a las mujeres protegen su intimidad y su pudor, y se refieren a las necesidades médicas y fisiológicas principalmente vinculadas con el embarazo y la maternidad. Se prohíbe toda forma de violencia sexual²¹.

Derecho internacional de los derechos humanos

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, los tratados especialmente aplicables a la situación de las mujeres en detención son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²², la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²³ y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁴. El primero permite la suspensión de muchas de sus disposiciones en situaciones de emergencia, con sujeción a ciertas condiciones. Sin embargo, el derecho a la vida y las prohibiciones de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de la

20 Por ejemplo, *ibíd.*, art. 36(8). En esta disposición se establece la obligación de prever la representación equitativa de jueces y juezas, así como de otros miembros del personal que posean conocimientos jurídicos sobre cuestiones específicas, entre otras, la violencia contra las mujeres y los niños.

21 V. I Convenio de Ginebra, art. 12; II Convenio de Ginebra, art. 12; III Convenio de Ginebra, arts. 14, 25, 88, 97 y 108; IV Convenio de Ginebra, arts. 14, 16, 21–27, 38, 50, 76, 85, 89, 91, 97, 124, 127 y 132; Protocolo adicional I, arts. 70 y 75–76; Protocolo adicional II, arts. 5(2) y 6(4).

22 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

23 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/180, documento de la ONU A/RES/34/180, 18 de diciembre de 1979.

24 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 39/46, documento de la ONU A/RES/39/46, 10 de diciembre de 1984.

esclavitud y de las leyes penales retroactivas han de respetarse en todo momento y circunstancia²⁵. Los tratados internacionales de derechos humanos son jurídicamente vinculantes para las partes. Sin embargo, en la práctica, rara vez se los aplica, a menos que sus disposiciones estén incorporadas en el ordenamiento jurídico nacional y se las haga cumplir a través de éste.

El derecho internacional de los derechos humanos también contiene disposiciones que se aplican tanto a hombres como a mujeres, así como disposiciones específicas sobre las mujeres.

Disposiciones generales relativas a la protección de las personas detenidas

Toda persona privada de libertad por el Estado tiene derecho a ser tratada con humanidad y a que se respete su dignidad. Los Estados tienen la obligación positiva de garantizar que las personas privadas de libertad gocen de todos sus derechos, sin perjuicio de las restricciones inevitables en condiciones de reclusión. Ésta es una norma fundamental de aplicación universal que, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles y debe aplicarse sin distinción de ningún género²⁶.

Tortura

La tortura está prohibida tanto por el derecho internacional humanitario como por el derecho internacional de los derechos humanos, así como por la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales. La Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de las Naciones Unidas, define la tortura²⁷ pero no el trato o las penas crueles, inhumanos o degradantes. Obviamente, existe una continuidad entre ambos y el hecho de que un acto de maltrato sea considerado tortura u otro trato cruel, inhumano o degradante depende, hasta cierto punto, de las circunstancias y del estatuto específico de la víctima.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura ha sugerido que se añada a la definición contenida en el tratado el criterio de la impotencia:

25 Muchas disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos también figuran en los tres sistemas regionales de protección de los derechos humanos, en África, América y Europa. A su vez, estos tres sistemas se basan, respectivamente, en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950).

26 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Observación General N.º 21", 1992, párr. 3, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3327552b9511fb98c12563ed004cbe59?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3327552b9511fb98c12563ed004cbe59?OpenDocument) (consultado el 1º de abril de 2010).

27 El art. 1 de la Convención define la tortura como "todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia".

“Surge una situación de impotencia cuando una persona ejerce un poder total sobre otra; la forma clásica son las situaciones de detención”²⁸. Ha subrayado que es fundamental interpretar el marco de la protección contra la tortura a la luz de un amplio abanico de garantías de los derechos humanos, particularmente las que se han elaborado para combatir la violencia contra las mujeres, que pueden proporcionar valiosa información sobre la problemática particular que plantea ese tipo de violencia. Además, la jurisprudencia penal internacional ha ampliado los conceptos de los hechos que pueden ser abarcados en el término “violación” y ha facilitado la interpretación y la aplicación de reglas de procedimiento y de prueba sensibles a las diferencias entre los géneros²⁹.

Normas no convencionales

Las normas no convencionales no son jurídicamente vinculantes, pero su fortaleza reside en el hecho de que ofrecen medidas prácticas para proteger los derechos de las personas detenidas y los prisioneros. Son igualmente aplicables a todos los Estados, no sólo a los que se han adherido a los tratados y, en algunos casos, reflejan las normas establecidas por el derecho internacional³⁰. Estas disposiciones son muy numerosas³¹, pero los cinco conjuntos de normas y principios que se describen a continuación son particularmente aplicables a las mujeres detenidas.

El principal instrumento no convencional se titula “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”³². Estas normas son ampliamente utilizadas por las personas encargadas de administrar, desarrollar y reformar cárceles y sistemas penitenciarios, así como por las organizaciones que aplican mecanismos formales de visita, supervisión e inspección³³. Si bien su finalidad no es describir un sistema modelo de administración penitenciaria, y pese a la gran diversidad de las condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas en los diferentes países, las Reglas mínimas sirven para estimular los esfuerzos constantes por vencer las dificultades prácticas que se oponen a su aplicación, “en vista de que representan en su conjunto las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas”³⁴.

28 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Novak, documento de la ONU A/HRC/7/3, 15 de enero de 2008, párr. 28, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/HRC/7/3> (consultado el 1º de diciembre de 2010).

29 *Ibid.*, párr. 71.

30 V. Nigel S. Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford University Press, 1999, pp. 280–281.

31 Para obtener una lista detallada de estas normas y sus textos, v. <http://www2.oacdh.org/english/law/> (consultado el 11 de marzo de 2010).

32 Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por las resoluciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas números 663 C (XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), del 13 de mayo de 1977 (en adelante, “Reglas mínimas”), disponible en <http://www2.oacdh.org/english/law/treatmentprisoners.htm> (consultado el 1º de abril de 2010).

33 V. también Penal Reform International, *Making Standards Work: An International Handbook on Good Prison Practice*, 2ª ed., Londres, 2001, p. 7.

34 Reglas mínimas, art. 2.

Las Reglas mínimas establecen las normas básicas para muchos aspectos de la vida en prisión, incluida la necesidad de mantener la disciplina. Estas normas se han de aplicar imparcialmente, sin diferencias de trato fundadas, por ejemplo, en el sexo de los prisioneros³⁵. Contienen disposiciones especiales sobre las mujeres embarazadas y las madres que amamantan³⁶. Análogamente, las disposiciones del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión³⁷ se han de aplicar sin distinción de ningún tipo, incluso con respecto al sexo, pero con la estipulación de que las medidas que tiendan a proteger exclusivamente los derechos de la mujer no se considerarán discriminatorias³⁸.

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (también conocidas como Reglas de Tokio) estipulan un conjunto de principios básicos destinados a fomentar el uso de medidas no privativas de la libertad, la participación de la comunidad en la justicia penal y el sentido de responsabilidad de los delincuentes³⁹. Son particularmente aplicables a las mujeres privadas de libertad, ya que muchos de los delitos que han cometido constituyen infracciones menores que no ameritan penas privativas de libertad.

Actualmente, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas está abocada al examen de un nuevo instrumento, el Proyecto de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes⁴⁰. No se pretende que este instrumento reemplace las Reglas Mínimas ni las Reglas de Tokio, sino que las complemente, aclare su aplicación y reconozca las necesidades específicas de las mujeres detenidas⁴¹.

Por último, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, se manifiesta que la violencia contra la mujer abarca, sin limitaciones, la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro del hogar, la que se produzca dentro de la comunidad en general, y la perpetrada o tolerada

35 *Ibíd.*, art. 6(1).

36 *Ibíd.*, art. 23.

37 Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión ("Conjunto de Principios"), resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/173, documento de la ONU A/RES/43/173, 9 de diciembre de 1988, disponible en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/43/list43.htm> (consultado el 1º de diciembre de 2010).

38 *Ibíd.*, Principio 5.

39 Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 45/110, documento de la ONU A/RES/45/110, 14 de diciembre de 1990, disponible en <http://www2.oacdh.org/english/law/tokyorules.htm> (consultado el 1º de abril de 2010).

40 V. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, "Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes", documento de la ONU E/CN.15/2009/CRP.8, 9 de abril de 2009, disponible en <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2914> (consultado el 1º de abril de 2010).

41 En febrero de 2009, un grupo de expertos celebró una reunión con el objeto de examinar el proyecto de Reglas y presentar su informe al XII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, programado para abril de 2010, en Brasil.

por el Estado⁴². Establece una serie de medidas que han de adoptar los Estados, entre ellas impartir formación a los funcionarios públicos para sensibilizarlos a las necesidades de las mujeres⁴³.

Las perspectivas de género en el ámbito de la detención

Clasificación de las cárceles y sistemas de ubicación

En muchos países, los establecimientos penitenciarios están superpoblados, y las cárceles para mujeres más aún. Debido al escaso (pero creciente) número de mujeres y niñas en custodia, éstas son más susceptibles de encontrarse detenidas en condiciones inadecuadas y a menudo peligrosas⁴⁴. Para responder a las necesidades específicas de las mujeres y las muchachas, es fundamental que las autoridades penitenciarias elaboren y apliquen políticas de clasificación y ubicación que tengan en cuenta las características específicas de los géneros. En esas políticas debería preverse la obligación de alojar a las mujeres y a las muchachas en recintos distintos de los que ocupan los hombres y los muchachos, respectivamente. Los menores de 18 años no deben alojarse en los mismos recintos que los adultos, y los detenidos a la espera de juicio deben mantenerse separados de los reclusos que cumplen una condena⁴⁵. Dentro de una cárcel o sección de mujeres, las madres con niños deberían beneficiarse de celdas separadas para dormir y ocuparse de sus hijos, a fin de aliviar en lo posible las tensiones que pueden presentarse a causa de la presencia de los niños, como ruidos y otros factores (llantos, enfermedades, etc.)⁴⁶.

Sin embargo, en la amplia mayoría de las cárceles del mundo, se aplica el mismo sistema de clasificación a los hombres que a las mujeres. Por lo general, los procesos de clasificación no toman en cuenta en suficiente medida las cuestiones específicas que afectan a una importante proporción de mujeres detenidas (por ejemplo, antecedentes de violencia doméstica, abuso sexual, responsabilidades parentales) ni los riesgos reales en materia de seguridad que presentan las mujeres. Todos esos factores tendrían que influir en la ubicación de las detenidas dentro del sistema penitenciario. A consecuencia de ello, las mujeres suelen ser clasificadas en categorías que exigen un nivel de seguridad excesivo, y los programas y servicios apropiados para sus necesidades son insuficientes. A menudo, esa clasificación inadecuada puede restringir el acceso a los programas disponibles durante buena parte de la pena, lo que puede reducir sus posibilidades de reinserirse con éxito en

42 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/104, Documento de la ONU A/RES/48/104, 20 de diciembre de 1993, disponible en [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.48.104.sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.48.104.sp) (consultado el 1º de diciembre de 2010).

43 *Ibíd.*, art. 4.

44 Para más información sobre las niñas en conflicto con la ley, v. Human Rights Watch, "Violence against girls in conflict with the law", 2003, disponible en <http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2007/02/20/global15345.htm> (consultado el 15 de enero de 2010).

45 Reglas mínimas, art. 8.

46 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 165.

la sociedad⁴⁷. Las posibilidades de que existan sistemas de clasificación eficaces en situaciones de conflicto son menores aún pero, siempre que sea posible, las mujeres detenidas en relación con conflictos armados o disturbios internos deberían estar separadas de las detenidas por delitos comunes no relacionados con el conflicto⁴⁸.

Profesionales y asistentes jurídicos

Todas las personas detenidas tienen derecho a ser consideradas inocentes hasta que se establezca su culpabilidad⁴⁹. Además, las personas detenidas tienen derecho a ser representadas por un abogado de su elección, si es necesario por cuenta del Estado, y a disponer del tiempo, del lugar y de las condiciones de privacidad adecuados para entrevistarse con el profesional⁵⁰. A pesar de estas normas, la realidad es que la asistencia jurídica financiada por el Estado suele ser limitada, si no inexistente. A menudo, las mujeres detenidas carecen de los recursos necesarios para hacerse representar por un abogado; también puede suceder que no haya abogados disponibles. Ciertas investigaciones han demostrado que los acusados que no sufrieron detención antes del juicio tienen más probabilidades de ser sobreseñados⁵¹. Sin embargo, muchas mujeres no tienen la posibilidad de gozar de libertad bajo fianza y son juzgadas sin representación jurídica y sin conocimiento alguno de la ley y el funcionamiento de los tribunales.

En muchos países africanos, para solucionar este problema se ha recurrido a asistentes jurídicos que trabajan bajo la supervisión de un abogado. Por ejemplo, el Instituto de Servicios Parajurídicos de Malawi emplea a asistentes jurídicos que han recibido formación en derecho y en procedimientos penales, así como en métodos de aprendizaje interactivos, a fin de ayudar a las personas detenidas a comprender cómo se aplica la ley a su caso particular. Mediante cursos de Asistencia Parajurídica celebrados en las cárceles, los detenidos aprenden a presentar solicitudes de libertad bajo fianza o peticiones de reducción de pena. Además, se familiarizan con los principios relacionados con la determinación de las penas y aprenden a apelar una sentencia⁵².

47 Tomris Atabay, *Afghanistan: Female Prisoners and their Social Reintegration*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, marzo de 2007, p. 74, disponible en http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Afghan_women_prison_web.pdf (consultado el 1º de abril de 2010).

48 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 164.

49 Reglas mínimas, art. 84(6).

50 *Ibid.*, art. 93; Conjunto de Principios, Principio 18; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), art. 14(3)(b), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultado el 1º de diciembre de 2010).

51 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, documento de la ONU E/CN.4/2006/7, 12 de diciembre de 2005, párr. 66, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/48/PDF/G0516648.pdf?OpenElement> (consultado el 1º de abril de 2010).

52 Para más información, v. *The PLC Manual: A Manual for Paralegals Conducting Paralegal Advisory Clinics (PLCs) in Prison*, 2ª ed., Nanzikambe, Penal Reform International, y Paralegal Advisory Service, Lilongwe, 2007, disponible en <http://www.penalreform.org/publications/plc-manual-manualparalegals-conducting-paralegal-aid-clinics-prison-0> (consultado el 1º de abril de 2010).

Expedientes judiciales

Las autoridades detenedoras del Estado tienen la responsabilidad de garantizar la legalidad de la detención de una persona y la conformidad del trato que recibe con las normas internacionales de derechos humanos. El correcto mantenimiento del expediente judicial de cada persona detenida es una herramienta fundamental para prevenir violaciones de los derechos humanos, en particular la denegación de justicia⁵³, la tortura o la desaparición forzada mientras la persona se encuentra en detención. En el caso de las mujeres, es importante para garantizar que se satisfagan sus necesidades específicas en materia de salud y otras necesidades⁵⁴.

Dirección de la sección de mujeres

La sección de mujeres debería estar bajo la dirección de un funcionario femenino responsable que guarde todas las llaves de dicha sección del establecimiento⁵⁵. La vigilancia de las reclusas debería ser ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos. Los funcionarios de sexo masculino pueden desempeñar sus funciones profesionales en los establecimientos o secciones reservados para mujeres⁵⁶, pero siempre deberían ir acompañados de un miembro femenino del personal⁵⁷. Cuando ello no sea posible, las autoridades penitenciarias deberían garantizar la presencia de un número mínimo de miembros femeninos del personal y elaborar políticas y procedimientos claros que reduzcan al mínimo la posibilidad de que las detenidas sean víctimas de abusos o malos tratos. Esas políticas de prevención deberían aplicarse en todas las cárceles.

Relaciones y responsabilidades familiares

Las personas privadas de libertad pueden solicitar que se las recluya en un lugar de detención situado a una distancia “razonable” de su domicilio habitual. Esto es particularmente importante para las mujeres, habida cuenta de su papel en la comunidad y de sus responsabilidades en lo que respecta al cuidado de sus hijos y de sus familiares enfermos y ancianos. Pueden hacerse excepciones en el caso de una mujer que deba ser protegida de quienes han abusado de ella o la han explotado y tal protección no pueda asegurarse más que mediante el traslado⁵⁸. Las

53 V., por ejemplo, el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston: Addendum, Misión a Nigeria, documento de la ONU E/CN.4/2006/53/Add. 4, 7 de enero de 2006, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/40/PDF/G0610640.pdf?OpenElement> (consultado el 1º de abril de 2010), párr. 68, en el que se determina que, en 2005, en Nigeria, el 3,7% de una población penitenciaria estimada en 44.000 detenidos permanecía en reclusión debido a la pérdida de sus expedientes judiciales.

54 Para más información, v. Rachael Stokes, Mel James y Jeff Christian, *Handbook on Prisoner File Management*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, 2008.

55 Reglas mínimas, art. 53(1).

56 *Ibid.*, art. 53(3).

57 *Ibid.*, art. 53(2).

58 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 61.

decisiones sobre la ubicación de las mujeres suelen basarse en la concentración de los recursos en un número limitado de cárceles para mujeres, con el resultado de que a veces, se ubica a las detenidas muy lejos de sus familiares y su comunidad. Ese alejamiento puede resultar particularmente problemático en países grandes, donde hay que recorrer importantes distancias para hacer visitas familiares, o en regiones afectadas por conflictos o que atraviesan situaciones posteriores a conflictos, donde hay problemas de seguridad y de protección. Las visitas se hacen aún más difíciles en lugares donde el transporte público es deficiente, costoso o inexistente o donde las mujeres no tienen permitido viajar solas.

En las culturas en las que el encarcelamiento se considera particularmente vergonzoso, las mujeres suelen recibir menos visitantes que los hombres. Es posible que los familiares de una mujer la rechacen o no sepan dónde se encuentra recluida. En algunos casos, sus familiares varones han sido muertos, se han visto obligados a desplazarse, o simplemente han desaparecido. El esposo puede haberse vuelto a casar. Sin embargo, los visitantes son fundamentales para el bienestar psicológico de las personas detenidas y constituyen una forma de obtener alimentos, medicamentos y otros artículos cuando los recursos son escasos y las autoridades no suministran los productos necesarios en las cantidades adecuadas⁵⁹.

En estas circunstancias, se debe animar a los responsables de las cárceles a que faciliten todos los contactos posibles entre las mujeres detenidas y sus familiares mediante licencias para salir de la prisión, visitas prolongadas en la cárcel (incluidas las visitas conyugales, en el supuesto de que estén autorizadas), contactos telefónicos, cartas y otros medios apropiados⁶⁰. Las autoridades penitenciarias deberían mostrarse flexibles con respecto a la frecuencia y la duración de las visitas, sobre todo cuando los visitantes han recorrido grandes distancias, y tendrían que tener en cuenta los horarios escolares y los horarios normales de trabajo, a fin de permitir que los niños puedan visitar a sus madres fuera de los horarios de clase⁶¹.

Salud

Todos los detenidos, sean hombres o mujeres, tienen derecho a recibir atención médica conforme a sus necesidades. Muchas mujeres provienen de comunidades pobres, por lo cual son proclives a sufrir diversas enfermedades cuando ingresan en la cárcel. Es posible que no hayan podido hacer frente al costo de un diagnóstico o de un tratamiento, o que hayan tropezado con actos de discriminación u otros obstáculos al intentar acceder a los servicios de salud, debido a su género. Consecuentemente, las detenidas suelen tener más necesidades que los hombres en materia de atención primaria de la salud. Por esta razón, es fundamental que se sometan a exámenes médicos al ingresar en la cárcel y que gocen de acceso permanente a los servicios de salud durante el período de detención⁶². La atención médica en los

59 CICR, nota 2 *supra*, p. 22.

60 OACDH, nota 6 *supra*, p. 4.

61 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 61.

62 *Ibid.*, p. 49.

lugares de detención debería ser cuando menos igual a la provista en la comunidad y deberían prestarla miembros femeninos del personal médico y sanitario.

Salud reproductiva

Las mujeres tienen necesidades de salud e higiene específicamente relacionadas con la salud reproductiva, que varían según la edad y la situación de cada una. Entre esas necesidades se cuentan, por ejemplo, la disponibilidad de instalaciones sanitarias y de lavado, la provisión de artículos de higiene como compresas sanitarias y la forma segura de eliminar esos artículos cuando han sido usados, y el acceso a esos artículos sin tener que atravesar situaciones embarazosas⁶³. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes considera que la omisión de responder a esas necesidades básicas puede ser equivalente al trato degradante⁶⁴. Las mujeres también pueden experimentar dificultades psicológicas y físicas en relación con la menopausia, y necesitar servicios médicos específicos. Tanto los profesionales de la salud como los miembros del personal penitenciario deberían recibir una formación que los sensibilice a estos tipos de cuestiones, así como asesoramiento práctico sobre la forma de prestar este tipo de apoyo a las mujeres detenidas⁶⁵.

Cuidados prenatales y postnatales

Las mujeres detenidas que están embarazadas tienen necesidades sanitarias específicas y tienen derecho a recibir los cuidados prenatales y postnatales adecuados. Las pacientes deberían recibir esta atención en el lugar de detención, por parte de personal médico debidamente calificado, o en hospitales o centros de salud de la comunidad cuando el establecimiento penitenciario no puede prestar estos servicios en forma directa. Las mujeres embarazadas y las madres que amamantan también tienen mayores necesidades nutricionales, cuestión que las autoridades penitenciarias no siempre tienen en cuenta o solucionan. Por ende, los alimentos proporcionados son a veces insuficientes para satisfacer las necesidades nutricionales de esas mujeres. En países con bajo nivel de ingresos, a veces los partos tienen lugar en las cárceles, en condiciones higiénicas precarias y con la intervención de personal que carece de los conocimientos necesarios, lo cual ocasiona problemas de salud tanto a las madres como a los recién nacidos. En algunos países, se colocan esposas a las mujeres durante los traslados al hospital, los exámenes ginecológicos y los partos, aunque esta práctica viola las normas internacionales⁶⁶. Las embarazadas que son víctimas de malos tratos o cuyas condiciones de detención son inhumanas

63 Ibid., nota 4 *supra*, p. 57.

64 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, "10º Informe General sobre las Actividades del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura desde el 1º de enero al 31 de diciembre de 1999", CPT/Inf (2000) 13, 18 de agosto de 2000, párr. 31, disponible en <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-10.htm> (consultado el 1º de abril de 2010).

65 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 53.

66 Ibid., pp. 19–20.

también corren el riesgo de abortar o de que ella o su hijo por nacer sufran daños permanentes. A menudo, las autoridades detenedoras no sólo hacen caso omiso de sus necesidades especiales, sino que aprovechan su vulnerabilidad para infligirles graves sufrimientos físicos y emocionales⁶⁷.

De ser posible, las mujeres embarazadas y las madres de niños pequeños no deberían hallarse en detención en absoluto, puesto que las cárceles no están preparadas para recibir las. Sin embargo, cuando estas mujeres están detenidas, sus hijos tienen derecho a recibir no sólo alimentos y agua sino también atención médica y educación, y no deben ser tratados como reclusos. Además, está prohibido ejecutar a mujeres embarazadas o mujeres con niños pequeños⁶⁸.

Atención de la salud mental

Las investigaciones sobre este tema han demostrado que, cuando ingresan en la cárcel, las mujeres tienen necesidades en materia de atención de la salud mental mucho mayores que los hombres. En muchos casos, esas necesidades tienen su origen en la violencia doméstica y en malos tratos físicos y sexuales. Una vez en detención, las mujeres son, en proporción, más propensas a sufrir trastornos psicológicos que los detenidos de sexo masculino. Como ya se ha señalado en este artículo, también son más susceptibles a sufrir el rechazo de sus familiares y de la sociedad en general. La salud mental de las mujeres puede deteriorarse en cárceles superpobladas, donde no se aplican sistemas apropiados de clasificación y colocación y donde los programas destinados a los reclusos son inexistentes o inapropiados para satisfacer sus necesidades específicas⁶⁹. Estos factores tal vez ayudan a explicar por qué la tasa de lesiones autoinfligidas y de suicidios es mucho mayor entre las mujeres detenidas que entre los hombres. Los estudios de casos de suicidio entre personas detenidas indican que las penas prolongadas, el uso de celdas individuales, los trastornos mentales, el alcoholismo, la drogadicción y los antecedentes de tendencias suicidas se asocian con el mayor riesgo de suicidio⁷⁰. Una evaluación eficaz de las necesidades de los detenidos es un factor fundamental para la gestión de su detención, particularmente en el caso de personas que corren el riesgo de realizar actos autodestructivos. Las autoridades penitenciarias deberían contar con estrategias de prevención contra las lesiones autoinfligidas y el suicidio, uno de cuyos aspectos es la supervisión más rigurosa de las mujeres consideradas en riesgo. Si bien la medicación puede resultar apropiada en ciertos casos, no debería constituir el único medio para ayudar a las mujeres a superar su angustia o su depresión. Estas mujeres deberían recibir un apoyo psicosocial que responda a las causas subyacentes de sus problemas de salud mental. No se debería considerar que estas mujeres requieran un nivel de seguridad más elevado⁷¹.

67 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 172.

68 PIDCP, art. 6(5); Protocolo adicional I, art. 76(3); Protocolo adicional II, art. 6(4).

69 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 10.

70 *Ibid.*, p. 55.

71 *Ibid.*, p. 52.

Alcoholismo y drogadicción

Numerosas mujeres sufren de alcoholismo o de drogadicción y necesitan tratamiento para sus adicciones. En la mayoría de los países, las mujeres tropiezan con obstáculos sociales, culturales y personales a la hora de acceder a un tratamiento en el marco de la comunidad, en particular la significativa estigmatización social y la vergüenza relacionadas con los problemas de la droga o del alcohol entre las mujeres. Estos factores son agravados por el temor de perder la tenencia de los hijos, la falta de pareja o de otro apoyo familiar, y la falta de confianza en el tratamiento. En esas circunstancias, las cárceles pueden representar una buena oportunidad para responder a los problemas de adicción de las mujeres detenidas, en un entorno seguro. Ese programa puede consistir en el establecimiento de comunidades terapéuticas dentro de los lugares de detención y abarcar diversos tratamientos, como la medicación, la asistencia psicológica y la continuación de estos servicios después de la liberación de la persona⁷².

Hoy, se reconoce cada vez más la necesidad de aplicar enfoques terapéuticos diferenciados para responder al hecho de que los hábitos de consumo de alcohol o de drogas y la problemática conexa difieren según los sexos. Por consiguiente, un enfoque de la atención de la salud de la mujer basado en el género debería también tomar en cuenta la necesidad de proporcionar programas de tratamiento especializados para las mujeres con adicciones, que aborden las causas específicas de la dependencia entre las mujeres. Cuando la drogadicción no se trata en la cárcel, las probabilidades de la reincidencia son elevadas, se trate de infracciones vinculadas a las drogas o de robos o de actos de prostitución destinados a financiar la adicción⁷³.

Las drogas son una de las principales causas de las medidas de seguridad que se aplican en las cárceles, tales como los cacheos y la restricción de las visitas o de la libertad domiciliaria. Estas medidas pueden ser particularmente gravosas para las mujeres. Se hace necesario encontrar un equilibrio entre el trato humano y los esfuerzos para asegurar que las cárceles se encuentren libres de drogas ilícitas y, a la vez, garantizar la atención y el tratamiento⁷⁴.

VIH/SIDA

En muchos países, numerosas mujeres detenidas están infectadas con enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH⁷⁵. La *Quaker United Nations*

72 *Ibid.*, p. 54.

73 *Ibid.*, p. 13.

74 Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, *Women's Health in Prison: Correcting Gender Inequity in Prison Health*, Copenhague, 2009, párr. 44, disponible en <http://www.euro.who.int/Document/E92347.pdf> (consultado el 16 de marzo de 2010).

75 Megan Bastick y Laurel Townhead, *Women in Prison: A Commentary on the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, Quaker United Nations Office, Ginebra, junio de 2008, p. 66, disponible en <http://www.quono.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/WiP-CommentarySMRs200806-English.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010).

Office ha señalado que “las mujeres detenidas corren más riesgo de infectarse con el VIH, debido en parte a su vulnerabilidad a la explotación sexual; por otro lado, es probable que, si están infectadas con el VIH o sufren de SIDA, no reciban un tratamiento adecuado⁷⁶. Las detenidas deberían tener acceso a programas de prevención, tratamiento y cuidado del HIV/SIDA, que contemplen los riesgos particulares que corren las mujeres a causa del consumo de drogas, la prostitución y las prácticas sexuales no protegidas. Esos programas deberían, además, responder a las necesidades especiales de las mujeres y abordar, por ejemplo, la prevención de la transmisión de madres a hijos. Las autoridades sanitarias de los establecimientos penitenciarios deberían incentivar y apoyar el desarrollo de iniciativas de educación entre pares y las propias detenidas deberían diseñar y promover los materiales educativos. Las autoridades penitenciarias también deberían estimular y apoyar el desarrollo de grupos de autoayuda y de apoyo entre pares en los que se debatan las cuestiones relativas al VIH/SIDA dentro de las cárceles. Es necesario esforzarse por lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de programas de prevención, tratamiento y cuidados relativos al VIH, apoyar esos programas y establecer vínculos entre los programas que se llevan adelante en las cárceles y los servicios de prevención y tratamiento del VIH existentes en la comunidad⁷⁷.

Asimismo, sería aconsejable que los planes de estudio regulares del personal penitenciario incluyesen programas de fortalecimiento de capacidad en materia de VIH.

Abusos sexuales

En muchos países, las mujeres sufren abusos sexuales y humillaciones por parte de los responsables de la aplicación de la ley. Esos abusos pueden abarcar desde la humillación sutil hasta la violación. Algunos actos de humillación consisten en cometer abusos verbales, tocar indecorosamente a las detenidas durante los cacheos, registrarlas de manera frecuente e innecesaria, y espiarlas en las duchas y en los sectores comunes del establecimiento. El hecho de tener que desnudarse para los registros afecta mucho más a las mujeres que a los hombres, habida cuenta de que las detenidas, como grupo, presentan más antecedentes de agresiones sexuales que la comunidad general y que sus contrapartes masculinas⁷⁸. En el caso de las mujeres, resulta imposible establecer un límite claro entre la violencia física, la psicológica, la sexual y la social. Toda violencia perpetrada contra las mujeres que, por definición, son vulnerables en detención, siempre conlleva la amenaza de la agresión sexual⁷⁹. En el momento del arresto y/o durante su detención, las mujeres están más expuestas al riesgo de maltrato cuando las disposiciones relativas al arresto y la detención no

76 Quaker United Nations Office, “Submission to Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: eliminating discrimination against women in prison”, Ginebra, 4 de enero de 2005, p. 11, disponible en <http://www.quN.org/geneva/pdf/20050104CEDAW.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010).

77 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 54.

78 OACDH, nota 6 *supra*, p. 3.

79 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 171.

son transparentes, sobre todo cuando no tienen acceso a un abogado, sea porque se les niega este derecho o porque no pueden abonar sus honorarios.

La violación de mujeres en detención puede ser el resultado de una política deliberada de un gobierno represor, o de la indiferencia y la falta de suficientes medidas preventivas⁸⁰. La violación o las transacciones sexuales pueden consistir en servicios sexuales que las reclusas están obligadas a prestar a los detenidos y a los miembros del personal penitenciario de sexo masculino, a cambio del acceso a bienes y privilegios. El abuso sexual de las mujeres detenidas por los prisioneros varones puede tener lugar con la complicidad de los guardias penitenciarios. Las mujeres acusadas de crímenes contra la moralidad o condenadas por esa causa, así como las lesbianas, bisexuales o transexuales corren riesgos particularmente graves⁸¹. La violación y las transacciones sexuales dejan cicatrices psicológicas y agudizan el riesgo de la explotación sexual, de embarazo no deseado y de enfermedades sexualmente transmisibles, entre ellas el VIH.

Las mujeres que han sido víctimas de actos de violencia sexual, sea antes de su encarcelamiento o durante éste, deberían ser evaluadas y recibir asesoramiento profesional y atención psicológica por parte de profesionales médicos calificados, trabajadores de la salud u otros profesionales debidamente formados, por ejemplo psicólogos. Las sobrevivientes de la violencia sexual pueden necesitar varias entrevistas individuales antes de poder narrar su experiencia, si es que logran hacerlo. Su silencio no debe interpretarse como signo de la ausencia de agresiones sexuales⁸².

Los hijos de mujeres detenidas

Niños dependientes que residen fuera de la cárcel

Numerosas mujeres detenidas tienen hijos menores de 18 años y, en mayor proporción que los hombres, son jefas de familias monoparentales⁸³. Los efectos de una detención, incluso si ésta es de corto plazo, pueden ser particularmente perjudiciales para las mujeres, sobre todo aquellas que se ocupan solas de sus hijos⁸⁴. Cuando entran en la cárcel, corren el riesgo de perder la vivienda y el empleo. Cuando las madres están encarceladas y la familia se separa, es preciso encontrar de inmediato a alguien que cuide de los niños. Normalmente cumplen este papel los

80 Joan Fitzpatrick, "The use of international human rights norms to combat violence against women", en Rebecca J. Cook (ed.), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1994, p. 544

81 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 14.

82 C. Lindsey, nota 7 *supra*, pp. 175–176.

83 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, nota 10 *supra*, p. 15.

84 Laurel Townhead, *Pre-trial Detention of Women and its Impact on their Children*, Quaker United Nations Office, Ginebra, febrero de 2007, disponible en <http://www.qun.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/WiP-pretrial-detention200702-English.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010); Oliver Robertson, *Children Imprisoned by Circumstance*, Quaker United Nations Office, Ginebra, abril de 2008, disponible en <http://www.qun.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/200804childrenImprisonedByCircumstance-English.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010).

miembros de la familia extendida; también lo hace el Estado a través de la colocación en instituciones y con familias de acogida, lo que lleva a la institucionalización de muchos niños. Las investigaciones indican que los hijos de padres encarcelados corren mayores riesgos de ser encarcelados ellos mismos en el futuro⁸⁵. Una mujer cuyos hijos han sido colocados al cuidado del Estado o de otra persona normalmente no puede recuperar la guarda a menos que cuente con vivienda y con los medios necesarios para mantener a su familia. Esta situación puede causar la separación prolongada o permanente de las familias⁸⁶. Las autoridades detenedoras y los tribunales raras veces toman en cuenta los derechos y las necesidades de los niños dependientes⁸⁷.

Niños dependientes que residen en la cárcel

A escala mundial, las estadísticas sobre el número de niños que viven en detención junto a sus madres son muy limitadas⁸⁸. El principio basado en el “mejor interés del niño” se considera, en general, como una base sólida para la decisión de autorizar que los niños vivan con sus madres en la cárcel. En los tratados internacionales, no hay reglas que indiquen si los niños pueden permanecer con su madre o su padre en detención o hasta qué edad pueden hacerlo⁸⁹. Por ello, muchos países han elaborado políticas en las que se fija una edad; a menudo, se permite la presencia de niños de hasta dos años, pero en algunas jurisdicciones, como México, se autoriza la permanencia en las cárceles de niños de hasta 12 años. Algunos niños se encuentran en lugares de detención porque estaban con sus padres cuando éstos fueron arrestados o internados y no había otra manera de resolver la situación⁹⁰. Pero, los niños que viven en una cárcel tienen pocas probabilidades de comunicarse con niños del exterior o de acceder a infraestructuras de la comunidad como tiendas, mercados, mascotas o espacios abiertos. Además, los servicios sanitarios en las cárceles no suelen estar preparados para responder a las necesidades de los niños en materia de salud, y los materiales educativos y recreativos son, en general, limitados. El ambiente restringido y a menudo rudo de las cárceles puede causar daños permanentes al bienestar psicológico y mental de los niños que se encuentran encerrados en ellas⁹¹. Como se ha señalado precedentemente, las embarazadas y las mujeres con niños pequeños no deberían estar recluidas, pero, cuando lo están, los niños tienen derecho a la atención médica y a la educación tanto como al agua y a los alimentos, y no deben ser tratados como detenidos.

85 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 17.

86 OACDH, nota 6 *supra*, p. 2.

87 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 19.

88 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, nota 10 *supra*, p. 15.

89 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 163.

90 *Ibíd.*

91 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 21.

Educación y formación profesional

Las mujeres detenidas son, por lo general, jóvenes, pobres y desempleadas; exhiben un bajo nivel de educación y sus competencias, incluso las elementales, son muy limitadas⁹². Como señaló recientemente el Relator Especial sobre el derecho a la educación en su informe, dado que las necesidades de educación de las mujeres son diferentes de las de los hombres, la igualdad de trato y de oportunidades no necesariamente conduce a iguales resultados. Es importante que la formación y el trabajo que se ofrezcan respondan a la demanda del mercado y que su objetivo sea fortalecer las oportunidades objetivas de que las detenidas puedan obtener suficientes ingresos una vez liberadas⁹³. Sin embargo, pese a que la educación es un medio importante para ayudar a las mujeres a fortalecer la confianza en sí mismas, desarrollar en ellas las aptitudes esenciales para la vida y reducir el riesgo de reincidencia, los estudios y la información sobre sus necesidades particulares de educación siguen siendo insuficientes. En muchos Estados, los programas para las mujeres son de menor calidad y menos variados que los destinados a los hombres; por otra parte, los programas existentes reflejan a menudo los roles tradicionales de la mujer, como la costura, la cocina, la cosmética y la artesanía⁹⁴. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes ha señalado que, casi siempre, se ofrecen a las mujeres detenidas actividades que se han catalogado como “apropiadas” para ellas, mientras que los jóvenes de sexo masculino reciben una formación de índole mucho más profesional⁹⁵. Además, los detenidos varones se benefician de una mayor variedad de programas recreativos y educativos y de proyectos de generación de ingresos que las mujeres, y tienen más oportunidades de salir de la cárcel para trabajar fuera del establecimiento⁹⁶. Esta realidad refleja una tendencia más generalizada, según la cual la falta de programas elaborados o adaptados específicamente para las mujeres se debe a que hay menos mujeres que hombres detenidos. El acelerado crecimiento de la población penitenciaria femenina se ha visto reflejado en la correspondiente disminución en el acceso de las reclusas a programas educativos o a otros esquemas de reinserción social⁹⁷.

92 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, nota 10 *supra*, p. 16.

93 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 75.

94 Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, nota 10 *supra*, p. 17.

95 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *The CPT standards – “Substantive” sections of the CPT’s General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2004, Estrasburgo, septiembre de 2004, p. 65, disponible en <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf> (consultado el 1º de abril de 2010).

96 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 201.

97 M. Bastick y L. Townhead, nota 75 *supra*.

Reparaciones

Mecanismos de queja

Los detenidos tienen derecho a presentar quejas a las autoridades detenedoras y a los inspectores externos, quienes deben responder a ellas sin demoras indebidas a menos que se trate de quejas “temerarias o desprovistas de fundamento”⁹⁸. Sin embargo, el concepto de “temerario” suele ser interpretado de maneras muy distintas por las autoridades y por las mujeres detenidas. Todas las quejas deben tomarse en serio e investigarse con prontitud e imparcialidad. Es fundamental que la investigación sea realizada por mujeres, particularmente en los casos de denuncias de violencia sexual.

Las mujeres que denuncian actos de violencia sexual deberían beneficiarse de inmediato de supervisión y de protección no sólo mientras dure la investigación, sino durante todo el tiempo que sea necesario. Sin embargo, el aislamiento completo podría considerarse como un acto punitivo y sus efectos podrían sumarse a los de la agresión inicial⁹⁹.

Documentación de violaciones de los derechos humanos

Cuando los derechos de las mujeres son violados durante su detención o por la propia detención, es importante mantener un registro fiable donde se deje constancia de los hechos. Esto puede hacerlo la propia detenida, su abogado o una sociedad civil u organización profesional independiente. Aunque la legislación y los tribunales nacionales no ofrezcan más que medidas limitadas, hay organizaciones (como Amnistía Internacional o Human Rights Watch) que pueden utilizar la información de inmediato. En todos los casos, pero especialmente en situaciones en las que se ha suspendido el estado de derecho, es importante que se mantengan los registros que permitan iniciar los enjuiciamientos y encontrar soluciones inmediatas, dejando para el largo plazo el recurso a los sistemas nacionales, regionales o internacionales.

En todas partes del mundo, hay numerosas organizaciones de la sociedad civil consagradas a documentar las violaciones de los derechos humanos; muchas de ellas proporcionan formación, asesoramiento en materia de vigilancia, y documentación y programas informáticos para facilitar estas tareas. Esas organizaciones integran el Sistema Internacional de Información y Documentación de Derechos Humanos (HURIDOCS), con sede en Suiza¹⁰⁰.

Utilización de los mecanismos internacionales para obtener reparaciones

Los principales mecanismos internacionales son los pertenecientes a la estructura de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esos mecanismos adoptan

98 Reglas mínimas, art. 36(4).

99 T. Atabay, nota 4 *supra*, p. 38.

100 V. <http://www.huridocs.org> (consultado el 16 de marzo de 2010).

muchas formas distintas¹⁰¹, pero los más accesibles son los mecanismos temáticos (o Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas) que examinan cuestiones relativas a los derechos humanos y presentan informes al Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Algunos son particularmente pertinentes a las mujeres en detención, en especial los relacionados con la violencia contra la mujer, la tortura y los malos tratos, las desapariciones forzadas o involuntarias, la detención arbitraria, los defensores de los derechos humanos, y el derecho al máximo nivel posible de salud, alimentación y educación.

Todas las personas pueden presentar información fidedigna y basada en hechos a los expertos en Procedimientos Especiales, en cualquier momento, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. A continuación, el caso es planteado ante la autoridad pertinente y luego se publica, junto con la respuesta de la autoridad -de haberla- en el informe anual del mecanismo. La identidad de quienes presentan la información no se da a conocer públicamente. Varios mecanismos han puesto a disposición sus cuestionarios normalizados en línea¹⁰². Los mecanismos también realizan algunas visitas anuales sobre el terreno y publican un informe acerca de cada una de ellas¹⁰³.

Conclusión

Los sistemas penitenciarios raras veces tienen en cuenta las características específicas de los géneros, y menos aún en las situaciones de conflicto, cuando los recursos son más limitados y hay otras preocupaciones más importantes. Habida cuenta de que la mayoría de los reclusos suele estar formada por hombres, en casi todos los países las prisiones han sido concebidas para responder a las necesidades de los hombres; a menudo, las cárceles de mujeres a menudo se ubican en secciones de los mismos establecimientos. Sin embargo, en numerosos países, el número de mujeres detenidas está aumentando considerablemente, muchas veces a raíz del uso del encarcelamiento para castigar infracciones que, anteriormente, daban lugar a penas no privativas de la libertad¹⁰⁴. Como resultado de ello, se acrecientan las presiones sobre los sistemas penitenciarios ya desbordados, lo cual lleva al hacinamiento y a una creciente falta de recursos. Para la mayoría de las mujeres que cometen infracciones, las sanciones comunitarias y las penas no privativas de la libertad constituyen una respuesta mucho más apropiada que el encarcelamiento, y en algunos países se están estudiando respuestas alternativas. En el caso de las

101 V. OACDH, *Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society*, Nueva York y Ginebra, 2008, p. 153, disponible en <http://www.OACDH.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx> (consultado el 1º de abril de 2010).

102 V. <http://www2.OACDH.org/English/bodies/chr/special/themes.htm> (consultado el 16 de marzo de 2010) para una lista de los Procedimientos Especiales (con enlaces a sus sitios web).

103 Además, los tres regímenes regionales de derechos humanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Consejo de Europa) cuentan con mecanismos que pueden proteger los derechos de los detenidos. Puede obtenerse información en sus respectivos sitios web: <http://www.cidh.oas.org>; <http://www.achpr.org>; y http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN (consultado el 16 de marzo de 2010).

104 OACDH, nota 6 *supra*, p. 2.

mujeres detenidas, es fundamental que no sólo se apliquen las normas internacionales sino que, al hacerlo, se tengan presentes las necesidades particulares de las mujeres. Habida cuenta del creciente número de mujeres detenidas en muchos países, es urgente abordar los graves problemas que afrontan: las razones de su detención, el trato que reciben durante la detención y los desafíos que las aguardan cuando son liberadas.

Mujeres, conflictos armados y lenguaje; género, violencia y discurso

Laura J. Shepherd*

Laura J. Shepherd es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad de Birmingham, en el Reino Unido. Es editora de *Gender Matters in Global Politics*¹ y autora de *Gender, Violence and Security: Discourse as Practice*². Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas como *International Studies Quarterly*, *Review of International Studies* y *Journal of Gender Studies*, entre otras.

Resumen

El análisis crítico de las palabras y los conceptos que se utilizan en los textos de formulación de políticas permite que los responsables de su aplicación eviten reproducir de manera inconsciente las distintas formas de opresión y exclusión que esas políticas buscan superar. En este artículo, la autora hace un análisis del capítulo 5.10 de las “Normas integradas de las Naciones Unidas para el desarme, la desmovilización y la reintegración” y sostiene que los responsables de formular políticas, los encargados de aplicarlas, los académicos y los estudiantes inevitablemente crean o modifican significados mediante sus bienintencionadas intervenciones, pero que esto no necesariamente conduce a la inercia política o práctica.

* Email: L.J.Shepherd@bham.ac.uk

1 Laura J. Shepherd (ed.), *Gender Matters in Global Politics. A Feminist Introduction to International Relations*, Routledge, Londres, 2009.

2 Laura J. Shepherd, v. la nota 3 *infra*.

La política del lenguaje

Cuando era estudiante de posgrado, durante una conferencia hice ante un panel de académicos una descripción de la investigación que estaba realizando para mi doctorado (un análisis de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujer, paz y seguridad)³ como prólogo a mi pregunta sobre cómo podría hacer que mi investigación resultara de utilidad para los responsables de la aplicación de políticas y, en última instancia, para aquellos cuyas vidas se veían afectadas por la violencia y la inseguridad a las que yo hacía referencia en mi trabajo. Me respondieron que no había muchas probabilidades de que eso ocurriera, que yo no estaba haciendo “ese tipo de investigación”. La respuesta se basaba en la premisa de que los textos teóricos —los que están más relacionados con los filósofos franceses que con el software de análisis estadístico— no son de gran utilidad para quienes redactan las políticas ni para las personas afectadas por ellas. Se trata de una opinión muy difundida y muchas veces repetida, que pondré en cuestión en este artículo. Contra la idea de que hacer un análisis exhaustivo del lenguaje bien requiere una terminología demasiado compleja para explicar ideas sencillas, bien genera trabajos de investigación sin importancia práctica (o ambas cosas a la vez), aquí se sugiere, en cambio, que el lenguaje es el medio de la política, su vehículo, su escudo y su máscara. Antes de hacer referencia a los efectos del lenguaje (y la relevancia —o irrelevancia— de su estudio), es preciso tener un conocimiento teórico del lenguaje. La formulación de una política del lenguaje es una de las tareas más prácticas a las que me he abocado en este sentido. El lenguaje importa. Sabemos que es así. El gobierno británico lo sabe. El artículo 29B(1) de la Ley sobre odio racial y religioso, promulgada en el año 2006, establece que “Todo aquel que *emplee palabras* o tenga conductas *amenazantes* o *divulgue textos amenazantes* comete un delito”⁴. ¿Por qué motivo el gobierno promulgaría una ley contra el uso de ciertos tipos de lenguaje si no fuera para ilustrar que el lenguaje afecta nuestra vida en este mundo?

Sabemos que el lenguaje importa en nuestra vida personal; sabemos que las palabras construyen la realidad. Algunas palabras fueron excluidas de nuestro vocabulario por dañinas. Hay palabras prohibidas que los niños pronuncian en voz baja con la sonrisa de quien sabe que está en falta. Ciertas palabras que empleamos a diario no significarían nada para nuestros abuelos. La cadencia y el contenido de nuestros mensajes varían según el contexto; palabras que son adecuadas para el salón de reuniones de una organización estarían fuera de lugar en un dormitorio o en un bar. Reconocemos que las palabras tienen poder en nuestra vida personal y en la política formal. No es tan difícil admitir que lo mismo ocurre en nuestra vida profesional. No quiero decir que todos los análisis deban abordar el discurso desde un punto de vista teórico —que deban tomar en serio

3 Mi tesis doctoral se publicó más tarde con el título *Gender, Violence and Security: Discourse as Practice*, Zed Books, Londres, 2008.

4 Ley sobre odio racial y religioso de 2006 (Reino Unido), disponible en línea en http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060001_en_1 (consultado el 27 de marzo de 2009). El subrayado es mío.

el lenguaje— para tener relevancia en la formulación de políticas, pues tal cosa no tendría sentido. Sin embargo, afirmo que las teorías post-estructuralistas del lenguaje tienen mucho que ofrecer a los responsables de diseñar y aplicar políticas, y sostengo que para comprender cómo se puede aplicar mejor una política antes debemos entender “cómo” significa y no sólo qué significa. En otras palabras, tenemos que entender una política antes de ponerla en práctica. En este artículo, sostengo que es necesario abordar de manera crítica la forma en que esa comprensión está atravesada y propiciada por nuestras ideas acerca del mundo en que vivimos. Si hemos de evitar la reproducción inconsciente de las distintas formas de opresión y exclusión que queremos superar por medio de diferentes políticas, tenemos que tomar en serio la idea de Derrida de que “*il n’y a pas de hors-texte*”⁵.

[N]o hay nada “fuera del texto”. [...] Por eso las lecturas y los escritos deconstructivistas no se ocupan sólo de los libros de las bibliotecas, de los discursos, los contenidos conceptuales y semánticos. No son meros análisis del discurso. [...] También son intervenciones efectivas o activas [...] que transforman los contextos⁶.

Al escribir dentro del marco de una disciplina (las relaciones internacionales) en la que hay una idea clara de lo que constituye una intervención “efectiva o activa” (y escribir acerca del lenguaje no lo es), deseo profundamente que la política que propugno sea reconocida como una forma de intervención legítima y útil. No se trata de entender “la política como medio para llegar a la verdad sino como actividad que cuestiona las verdades”⁷. Las prácticas discursivas mantienen, construyen y constituyen, legitiman, resisten y se oponen a la verdad al (re)producir significados, y son esas prácticas las que podemos cuestionar. La simple formulación del título de un ensayo es una práctica discursiva; no es lo mismo escribir sobre “mujeres, conflictos armados y lenguaje” que sobre “género, violencia y discurso”. La primera encaja cómodamente dentro de un marco empirista: vemos —y, por lo tanto, conocemos— el lenguaje, las mujeres y los conflictos armados. La segunda frase, en cambio, requiere un compromiso ya no experiencial sino conceptual. Puse las dos en el título de este artículo para llamar la atención sobre las formas en las que los dos grupos de palabras parecen significar lo mismo pero tienen connotaciones muy diferentes y también para sugerir que *deberíamos* (exhortación velada) incluir los dos en nuestros estudios políticos y nuestras prácticas políticas.

Los textos de formulación de políticas constituyen, entre otras cosas, una práctica discursiva y así se los puede leer, con la intención de hacer la pregunta que, en cierta forma, es la más política —y relevante desde el punto de vista de las

5 Jacques Derrida, *Of Grammatology*, Johns Hopkins University Press, Londres, 1974, p. 158 (traducción de Gayatri Chakravorty Spivak). El subrayado es del original. [*De la gramatología*, Siglo xxi, México, 1998, traducción de Oscar del Barco y Conrado Ceretti.]

6 Jacques Derrida, citado en Richard J. Bernstein, *The New Constellation: The Ethical-Political Horizons of Modernity/Postmodernity*, MIT Press, Boston, Massachusetts, 1991, p. 211. El subrayado es del original.

7 Terry Aladjem, “The philosopher’s prism: Foucault, feminism and critique”, *Political Theory*, vol. 19, n.º 2, 1991, p. 280.

políticas—: ¿por qué la realidad que damos por sentada, con sus desigualdades de poder y múltiples formas de opresión (a veces violenta), es aceptada como tal? Este número especial de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* se centra en las diversas formas en las que la lógica de género produce (in)equidad y ordena la vida social; mediante el análisis de las políticas que se ocupan de la mujer y la guerra, en este ensayo pretendo aportar una perspectiva discursiva teórica sobre el tema. Es importante destacar que el análisis post-estructuralista que presento en este artículo pone de manifiesto las ambigüedades y las tensiones inherentes a todo documento de política y proporciona estrategias para abordarlas, mediando en la aplicación de políticas de un modo productivo y potencialmente transformador. Este ensayo está dividido en tres secciones principales. En la primera, presento un enfoque post-estructuralista del discurso que proporciona tipos específicos de análisis de documentos de formulación de políticas y de otros materiales de interés político. En la segunda parte, ilustro la teoría aquí presentada con el análisis del capítulo 5.10 de las Normas integradas de las Naciones Unidas para el desarme, la desmovilización y la reintegración⁸, cuyo título es “Mujer, género y DDR”. Por último, en la tercera sección, presento las conclusiones y propongo algunos abordajes potencialmente fructíferos para futuras investigaciones.

Modos de significar de una política⁹

Como expresé en un texto anterior, “comprender las formas en que la organización conceptual de los documentos de formulación de políticas pre/proscriben la puesta en práctica efectiva de las políticas constituye un desafío importante sobre el que no se ha teorizado lo suficiente”¹⁰. Llegué a esa conclusión tras un análisis minucioso de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, que es un texto crucial sobre políticas relacionadas con temas de género en la reconstrucción durante y después del conflicto. Sin embargo, en la mayor parte de la bibliografía sobre la Resolución 1325 se analizan las dificultades de su aplicación en lugar de la política de su formulación. Yo quería explorar cómo se redactó la Resolución y sugerí que los problemas de aplicación son consecuencia directa del modo en que está formulada. Cuando empecé a analizar la Resolución tuve el presentimiento de que las ideas y los ideales sobre género, violencia y seguridad que aparecían en

8 Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) son un conjunto de procedimientos complejo y multidimensional “de alcance político, militar, de seguridad, humanitario, y socioeconómico. Se centran en los problemas de seguridad que surgen tras un conflicto, cuando los ex combatientes quedan sin fuente de ingresos y sin otro apoyo que el de sus camaradas durante el período de transición hacia la paz y el desarrollo”. V. Centro de Recursos de DDR de la ONU, “What is DDR?”, 2009, disponible en línea en <http://www.unddr.org/whatisddr.php> (consultado el 3 de diciembre de 2009). El desarme se refiere al proceso de recolección y destrucción de armas pequeñas y municiones de combate; la desmovilización es la transición del servicio militar o paramilitar activo a la vida civil; y la reintegración abarca los procesos necesarios para asegurar que los ex combatientes, el personal de apoyo y los cuidadores tengan una vida digna y viable en tiempo de paz.

9 Dvora Yanow, *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Georgetown University Press, Washington D.C., 1996.

10 Laura J. Shepherd, v. la nota 3 *supra*, p. 164.

el documento podían rastrearse en las ideas y los ideales que sostenían las instituciones involucradas en su redacción: lo que denomino el “terreno discursivo” de las instituciones, que se constituye mediante sistemas jurídicos concretos desde el punto de vista geográfico y temporal, tradiciones socio-políticas y culturales, y posicionamientos e historias geopolíticas. Si se demostrara que esto es así (y yo creo que, en definitiva, lo he demostrado), las implicaciones para la creación de políticas serían profundas: las ideas a menudo irreflexivas e inconscientes se traducen en textos de formulación de políticas y ordenan y organizan esos documentos de maneras muy concretas.

Este programa teórico parte de la premisa de que ningún “objeto” tiene una realidad material anterior al lenguaje. No existe un vocabulario de definiciones universal y no problemático de referencia para profesionales de las esferas teórica y práctica. Todos los conceptos adquieren significado a través del contexto en que se articulan. Esto puede parecer contrario a lo que dicta la intuición. Sin duda, una mujer es una mujer, independientemente del “contexto”. ¿O no es así? En realidad, no, porque, como nos enseña la teoría de género post-estructuralista¹¹, nunca se puede “fijar” la identidad de la “mujer” independientemente del contexto. Puede ser útil estratégicamente hablar de mujeres, o directamente necesario hablar con mujeres. En algunos casos, podría justificarse políticamente hablar por cuenta de las mujeres, pero no podemos dar por sentado que sabemos a quiénes incluimos en la categoría “mujer” y a quiénes excluimos de ella. Tampoco podemos suponer que las personas a quienes nos dirigimos entienden por “mujer” lo mismo que entendemos nosotros y que sus límites en lo que respecta a la inclusión y exclusión coinciden con los nuestros. Por último, incluso si coincidiéramos con todas las partes interesadas en lo que es la categoría de las “mujeres” —por ejemplo, como inclusiva de los transexuales que se operan para cambiar su sexo de hombre a mujer, las lesbianas que adoptan un aspecto masculino (“*butch*”/“*boi*”)¹², pero excluyente de las *drag queens*, los transexuales que se operan para cambiar su sexo de mujer a hombre y quienes se reconocen como hombres afeminados¹³—, no podríamos decir con certeza, como se aprecia en los ejemplos, que sabemos lo que *significa* la palabra “mujer”.

Estas consideraciones no son sólo “académicas”, en el sentido peyorativo del término, pues tienen consecuencias importantes para la formulación y la aplicación de políticas. En lo que queda de esta sección, expongo tres formas en que los

11 La teoría de género post-estructuralista surge de un conjunto de trabajos feministas que se nutren de las ideas del post-estructuralismo. Si bien son difíciles de resumir, los postulados principales de esos trabajos son dos: que el género no se deriva del sexo biológico (por el contrario, el sexo biológico es producto de nuestras ideas sobre el género) y que no podemos suponer que ninguna categoría de análisis (ni siquiera la de “mujer”, como comenté anteriormente) tenga características esenciales o inherentes.

12 En inglés se utiliza el término “*butch*” para hacer referencia a una mujer (o a un hombre) con un aspecto y una actitud agresivos o muy masculinos; la palabra “*boi*” se emplea para hacer referencia a una mujer que presenta características del estereotipo del joven heterosexual (entre las que se incluyen los encuentros sexuales ocasionales con muchas mujeres) o un “*butch*” joven y/o sumiso.

13 El término “*drag queen*” se emplea normalmente para hacer referencia a hombres que se presentan como mujeres con fines de entretenimiento (en público). Un “afeminado” (en inglés, “*sissy*”) es un hombre con aspecto y actitudes femeninos en la vida privada.

conceptos que usamos para pensar/escribir políticas son importantes, y relaciono esos conceptos con las teorías del discurso post-estructuralistas. En primer lugar, está el sentido común. Los teóricos post-estructuralistas buscan “demostrar que las cosas no son tan obvias como uno creía, que lo que se acepta como obvio ya no será aceptado como tal”¹⁴. Las representaciones de la actividad política en los medios de comunicación (¿a quién se presenta como una persona con autoridad?, ¿quién aparece en la mesa de negociaciones?, ¿la presencia —o la ausencia— de quién es aceptada como “normal”?), las representaciones en los textos de formulación de políticas y, en un nivel más general, las representaciones de la política mundial en el arte y la cultura popular contribuyen a formar las ideas que tenemos sobre los procesos políticos internacionales y sobre el lugar que ocupamos en ellos. Las representaciones “no son meramente descriptivas; siempre son normativas y, por lo tanto, excluyentes”¹⁵, en tanto prescriben —y proscriben— nuestra aceptación de cómo son las cosas y trazan así los límites del sentido común, en lo que Stuart Hall denomina “el momento de la clausura ideológica extrema”¹⁶.

En segundo lugar, debemos tomar en serio el tema de la inclusión y la exclusión que mencioné anteriormente. En su trabajo sobre teoría de género y desarrollo, Susie Jolly comenta que “las normas lo invaden todo y no sólo determinan el aspecto sexual de nuestra vida, sino que también influyen en nuestro acceso a los recursos económicos y afectan nuestra capacidad para participar en actividades sociales y políticas”¹⁷. La marginación de las formas diferentes de sexualidad en las políticas de seguridad, económicas, de desarrollo y de construcción del Estado, sea por acción o por omisión, determina y deja al descubierto quiénes se considera que pueden participar de manera legítima, los intereses de quiénes están representados y, en última instancia, qué formas de ser en el mundo se consideran valiosas. Las relaciones que tradicionalmente se consideraban “privadas” están empezando a tratarse públicamente. Incluso cuando se supone que las relaciones entre los individuos son heterosexuales, y en la mayoría de los casos son heterosexuales en los “hechos” (es decir, en los casos particulares en los que se establecen las políticas relevantes), las ideas sobre el matrimonio, la monogamia y el poder que forman parte del modelo de heterosexualidad difundido por las instituciones más influyentes pueden tener consecuencias negativas¹⁸. Si las relaciones íntimas no están conceptualmente comprendidas dentro de un modelo heteronormativo, los responsables de la aplicación de políticas deben velar por que se tengan en cuenta las ideas sobre la conducta sexual vigentes en cada contexto social y político particular. En última

14 Michel Foucault, citado en David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, edición revisada, University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota, 1998, p. 191.

15 Judith Butler, “Contingent foundations: Feminism and the question of postmodernism”, en Steven Seidman (ed.), *The Postmodern Turn: New Perspectives on Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994 (orig. 1990, presentado en el Consorcio de Filosofía de Filadelfia), p. 166.

16 Stuart Hall, “Signification, representation, ideology: Althusser and the post-structuralist debates”, *Critical Studies in Mass Communication*, vol. 2, n.º 2, 1985, p. 105.

17 Susie Jolly, “Queering’ development: Exploring the links between same-sex sexualities, gender, and development”, *Gender and Development*, vol. 8, n.º 1, 2000, p. 79.

18 V., por ejemplo, Kate Bedford, “Loving to straighten out development: Sexuality and ‘ethndevelopment’ in the World Bank’s Ecuadorian lending”, *Feminist Legal Studies*, vol. 13, 2005, pp. 295-322.

instancia, el enfoque al que adhiero pretende desafiar las normas en su mayoría silenciosas que afectan la formulación de políticas. Este reto responde al interés de asegurar que los tipos de espacios sociales y políticos creados por las prácticas de desarrollo y generados mediante los procesos de construcción del Estado sean incluyentes en lugar de excluyentes y que ninguna forma de ser en el mundo sea marginada o subvalorada por causa de nociones particularmente arraigadas de “sentido común”.

Por último, este enfoque pone el acento en el proceso de puesta en práctica de las políticas. El objetivo no es yuxtaponer distintas interpretaciones de políticas diversas con la intención de desestimar una u otra por no ser “verdaderas” ni proponer que ciertos conjuntos de significados que se leen en los documentos son “mejores” que otros. Todas las palabras tienen significado y carga valorativa; el proceso por el cual los valores se inscriben en los textos es ineludible, pero tiene consecuencias profundas para la interpretación y la posterior aplicación de las políticas descritas en los documentos. El significado no puede fijarse; el sentido que construimos a partir de un texto de formulación de políticas o de un plan estratégico está condicionado por nuestro propio contexto discursivo y por el contexto de producción del documento o plan en cuestión. Las dificultades en la aplicación de la Resolución 1325 —y más recientemente, de la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU cuya finalidad es la eliminación de toda forma de violencia sexual como arma de guerra— varían de un lugar a otro y en el tiempo. Esa variación no es inherente a la representación inadecuada de ciertos contextos históricos y culturales particulares sino que, según la filosofía post-estructuralista, es una función del lenguaje en sí. Así pues, tratar de descubrir el origen o la raíz del significado, de encontrar la realidad con la que se pretende relacionar una interpretación, es irrelevante. “La verdad es algo propio de este mundo. [...] Cada sociedad tiene su régimen de verdad [...], el tipo de discursos que acepta y hace funcionar como verdaderos”¹⁹. Esta noción tiene implicaciones importantes para la investigación en el campo de la política, pues la búsqueda de la “verdad” de la materia/ “realidad” en este tipo de investigación se convierte en la búsqueda de los “sistemas de poder que la producen y sostienen y los efectos de poder que crea y que a su vez la propagan”²⁰. Espero que este trabajo promueva la reflexión y la interpretación crítica de los textos de formulación de políticas que rigen la vida de los individuos en distintos lugares del mundo, ya que en esos documentos se emplean conceptos que, como todo concepto, son inherentemente valorativos. Tal como apunta Dvora Yanow, “las interpretaciones [...] son más fuertes que los ‘hechos’. Por ese motivo, el proceso de formulación de políticas, en todas sus etapas, es una lucha por la determinación de significados”²¹.

19 Michel Foucault, “Truth and power” (1977), en Colin Gordon (ed.), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977 by Michel Foucault*, Harvester Press, Londres, 1980 (traducción de Alessandro Fontana y Pasquale Pasquino), p. 131 [“Verdad y poder”, *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1979 (2ª ed.), traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría].

20 *Ibíd.*, p. 133.

21 Dvora Yanow, v. la nota 9 *supra*, p. 19.

Representaciones de género y violencia en las Normas para el desarme, la desmovilización y la reintegración

Las Normas integradas de las Naciones Unidas para el desarme, la desmovilización y la reintegración (NIDDR) son un conjunto fundamental de políticas en las que se pueden basar los intentos de reconstrucción posconflicto duradera y equitativa. Las Normas se publicaron en 2006. En el sitio web correspondiente se lee la siguiente descripción:

[Las Normas son] un amplio conjunto de políticas, directivas y procedimientos que cubren veinticuatro áreas de DDR. Las NIDDR constituyen una guía en el campo del desarme, la desmovilización y la reintegración, y proporcionan el enfoque integral de la ONU relativo a la planificación, la administración y la implementación de los procesos pertinentes. Asimismo, son el inventario más completo y reflejan las mejores prácticas inspiradas en la experiencia de todos los departamentos, agencias, fondos y programas de la ONU relacionados con DDR²².

Este documento es un testimonio del desarrollo de un programa institucional dentro de la ONU que considera seriamente el tema del género, como lo demuestra el hecho de que todo un capítulo está dedicado a temas de género vinculados con la reconstrucción posconflicto. Sin embargo, mi análisis de las Normas parte del supuesto de que incluso los textos que no tratan abierta o explícitamente “de” género tienen algo interesante e importante que decir del tema. Es decir que todo el texto, y no sólo el capítulo dedicado a temas de género en el desarme, la desmovilización y la reintegración, produce y se produce por medio de identidades de género que se presumen tanto sociales como sexuales.

Probablemente, ésta sea una afirmación discutible, pero si pensamos que la reconstrucción posconflicto exige muchas veces que los individuos se organicen en unidades domésticas productivas (por ejemplo, la familia y la comunidad), podremos comprender por qué aparece la sexualidad en los programas de DDR. Más aún, en un enfoque post-estructuralista, el género no es la construcción social de la identidad en oposición al sexo como variable determinada biológicamente. Siguiendo a Judith Butler²³, el concepto de sexo biológico es una ficción reguladora: nuestra noción de género afirma, y en consecuencia constituye, una identidad biológica de sexo, pero tanto el género como el sexo son performativos, ya que llegan a percibirse como “reales” a través de la repetición de conductas que se entienden como características de las identidades de género/sexo. De acuerdo

22 ONU, “Normas integradas de DDR”, disponible en línea en <http://www.unddr.org/iddrs/> (consultado el 18 de marzo de 2009).

23 Judith Butler, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, edición revisada, Routledge, Londres, 1999 [El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad, Paidós, Barcelona, 2007, traducción de María Antonia Muñoz]; Judith Butler, *Bodies That Matter: On the Discursive Limits of ‘Sex’*, Routledge, Londres, 1993 [*Cuerpos que importan: Sobre los límites materiales y discursivos del ‘Sexo’*, Paidós, Buenos Aires, 2003, traducción de Alcira Bixio].

con este análisis, el cuerpo humano se materializa en un género como producto de nuestras teorías de género y no al revés. Así, tenemos una teoría dimórfica de género y etiquetamos/corregimos los cuerpos para que se ajusten a la teoría y no al revés, de modo que los cuerpos están literalmente constituidos por el discurso. Más aún, los discursos de género requieren conductas específicas de la sexualidad para preservar su inteligibilidad; Butler denomina al modo dominante de esas conductas “heterosexualidad obligatoria”²⁴. Entonces, al intentar determinar qué tipos de sujetos se producen con las NIDDR, se pueden cuestionar las conductas de género y sexualidad que las Normas reconocen como inteligibles. Esas conductas tienen serias consecuencias para la aplicación de políticas en situaciones posconflicto. De todos modos, mi análisis se limita al capítulo 5.10 de las Normas y, en particular, a las representaciones de género y violencia que allí aparecen.

Género

La redacción de las NIDDR estuvo a cargo de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre DDR, establecido en marzo de 2005. El Grupo consta de quince organizaciones miembro²⁵ y representa un enorme espectro de prioridades e intereses dentro del sistema de la ONU. Esta diversidad habrá generado controversias y disputas en el terreno discursivo del Grupo de Trabajo, por lo que habrá sido necesario clarificar y uniformizar las variaciones institucionales en la conceptualización de las ideas centrales. No está claro, por ejemplo, que para la Organización Internacional del Trabajo el significado de “género” sea el mismo que para el Fondo de Desarrollo para la Mujer. “Esas nociones ‘de sentido común’ están hechas de configuraciones discursivas particulares que, en general, tienen horizontes de posibilidad específicos, que incluyen ciertos modos de operación y excluyen otros”²⁶.

Así pues, hay ambigüedades y tensiones inevitables en las NIDDR, que se aprecian desde el título del capítulo 5.10: “Mujeres, género y DDR”. Mi conjetura es que la inclusión de las palabras “mujeres” y “género” es el resultado de procesos de negociación dentro del Grupo de Trabajo, quizá los mismos procesos que llevaron a incluir el término “género” pero no el término “mujeres” en el Anexo A (“Términos, definiciones y abreviaturas”) que acompaña ese capítulo. ¿Por qué aparecen las mujeres en el título si el género se define en el capítulo como los “atributos y

24 Judith Butler, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, v. la nota 23 *supra*, p. 24.

25 Departamento de Asuntos de Desarme, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Departamento de Asuntos Políticos, Departamento de Información Pública, Organización Internacional del Trabajo, Organización Internacional para las Migraciones, Programa Conjunto de las Naciones Unidas contra el VIH/SIDA, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Programa Mundial de Alimentos, Organización Mundial de la Salud. V. *Normas Integradas de las Naciones Unidas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración* (NIDDR), 2006, disponible en línea en http://www.unddr.org/iddrs/download/full_iddrs.pdf, 1.10, 6 nota 1. (consultado el 27 de marzo de 2009).

26 Laura J. Shepherd, “Power and authority in the production of United Nations Security Council Resolution 1325”, *International Studies Quarterly*, vol. 52, n.º 2, 2008, p. 384.

oportunidades sociales asociados con lo masculino, lo femenino y las relaciones entre mujeres, hombres, niños y niñas²⁷? De acuerdo con esta definición, las mujeres quedan incluidas porque se pone el foco en el género. Creo que es probable que algunos miembros del Grupo de Trabajo, como UNIFEM, por ejemplo, hayan intentado que el capítulo 5.10 se refiriera específicamente a las mujeres²⁸. Esto coincidiría con los debates académicos y de políticas acerca de la utilización y la utilidad del género como una alternativa despolitizada a las mujeres. Si bien es novedoso que haya un documento de formulación de políticas que explícitamente no trata el género “como un vago sinónimo de ‘sexo’ y de ‘mujeres’”²⁹, la separación de los dos términos y su inclusión (junto con las “intervenciones que revelan conciencia de género” y las “acciones específicas de mujeres” que comento más abajo) torna ambiguo y confuso el título del capítulo, lo que no es buen un augurio para la aplicación de las políticas que se describen en él.

En las NIDDR se reconoce que es “imposible abordar” muchos de los problemas que padecen las mujeres “sin considerar que las experiencias y las expectativas de los hombres también determinan las relaciones de género”³⁰. La inclusión del adverbio “también”, sin embargo, indica que los problemas que enfrentan las mujeres (que se manifiestan en forma de “marginación política, social y económica, así como en “altos grados de violencia contra las mujeres”³¹) determinan las relaciones de género; en otras palabras, la marginación de las mujeres y la violencia contra ellas determinan —afectan, dan forma a, influyen en— las relaciones de género. Así, estas relaciones aparecen implícitamente definidas desde el comienzo como dependientes de la subordinación y el abuso de las mujeres. Sin embargo, las NIDDR articulan una concepción no esencialista del género (los “roles y las relaciones son, por definición, construidos...”³²), según la cual el género y el sexo (definido como “las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, que son universales y congénitas”³³) son conceptos distintos. Si bien definir el sexo en términos de dimorfismo biológico universal es problemático (en especial a la luz de estudios como los de Melanie Blackless y colaboradores, que revelan que el 1 por ciento de los nacidos vivos no se ajustan a

27 NIDDR, cap. 5.10, p. 23.

28 En un informe de 2007 sobre los logros y las dificultades del Grupo de Trabajo se dice que “una de las mayores dificultades fue el desarrollo de un enfoque común (p. 4) y, además, que “[l]a lección fundamental que nos ha dejado la experiencia tiene que ver con la flexibilidad y la negociación para alcanzar objetivos más elevados. Cada institución tiene un objetivo distinto, pero todas han contribuido a la obtención de un producto final único y claro” (p. 2). Parte de lo que me interesa resaltar es que el producto final no es único ni claro en su comunicación de significados. Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre DDR, “Profile of accomplishments, challenges and lessons of DDR Inter-Agency Working Group in developing IDDRS (2004 to May 2007)”, 2007, disponible en línea en http://www.unddr.org/static/media/Challenges_Lessons_Achievements_DDRG-IAWG_May07_Final.pdf (consultado el 24 de marzo de 2009).

29 Terrell Carver, *Gender Is Not a Synonym for Women*, Lynne Rienner Publishers, Londres y Boulder, Colorado, 1996, p. 18.

30 NIDDR, cap. 5.10, p. 1.

31 *Ibíd.*

32 *Ibíd.*, p. 2.

33 *Ibíd.*, p. 25.

las definiciones estándar de macho y hembra³⁴), hacer hincapié en las dimensiones sociales, culturales y políticas de las construcciones de género puede ser una estrategia conceptual progresista. Sin embargo, a pesar del compromiso explícito con el reconocimiento del género como algo construido, en el capítulo hay varios pasajes en los que se presume de forma implícita o explícita que la voluntad política se puede derivar de la forma física, lo que permite suponer que hay una base esencialista en el texto. Por ejemplo, el supuesto de que las “representantes femeninas” asegurarán la inclusión de los “intereses de las mujeres” durante la etapa de negociación de DDR³⁵ parece querer decir que el sexo biológico determina los intereses políticos, lo cual contradice buena parte de los textos feministas sobre la representación³⁶.

Además, las NIDDR siguen la lógica convencional de la participación política cuando sugieren que los organizadores y los enviados deberían “ser conscientes del cupo mínimo del 30 por ciento acordado internacionalmente para la participación femenina en los foros democráticos donde se toman decisiones”³⁷, pese a la afirmación feminista cada vez mejor documentada de que “no hay una relación única o universal entre el porcentaje de mujeres elegidas para ocupar cargos públicos y la aprobación de leyes que benefician a las mujeres como grupo”³⁸. A pesar de los esfuerzos explícitos por eliminar los estereotipos que asocian a las mujeres con la paz³⁹, se piensa que la presencia de mujeres en los procesos formales de toma de decisiones contribuirá a la estabilidad de las sociedades posconflicto. Es interesante notar que el liderazgo sigue siendo un privilegio masculino, según se observa en el capítulo 5.10, mientras que las mujeres aparecen como “representantes femeninas” y forman parte de “grupos de mujeres”, son “las principales cuidadoras” o son jefas de hasta el “75 por ciento de los hogares” en las sociedades posconflicto⁴⁰. Así, en las NIDDR se espera mucho de las mujeres a cambio de una pequeña cantidad de poder político formal. Por ejemplo, para asegurar que se comprendan las cuestiones de género durante la etapa de negociación de DDR, en el capítulo se indica que los “organizadores de las reuniones y los consejeros en temas de género deberían organizar talleres sobre cuestiones de género para las *mujeres participantes* antes del inicio de las negociaciones formales”⁴¹. ¿Por qué sólo para mujeres? ¿Quiénes

34 Melanie Blackless, Anthony Charuvastra, Amanda Derryck, Anne Fausto-Sterling, Karl Lauzanne y Ellen Lee, “How sexually dimorphic are we? Review and synthesis”, *American Journal of Human Biology*, vol. 12, n.º 1, 2000, pp. 151-166. Además de los datos estadísticos, Blackless *et al.* sugieren que, como la anatomía intersexual no siempre se manifiesta en el momento del nacimiento, es casi imposible asignar un “género” preciso a los recién nacidos.

35 NIDDR, cap. 5.10, p. 6.

36 V., por ejemplo, Fiona Mackay, “Gender and political representation in the UK: The state of the ‘discipline’”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, n.º 1, 2004, pp. 99-120; Sarah Childs, “Attitudinally feminist? The New Labour women MPs and the substantive representation of women”, *Politics*, vol. 21, n.º 3, 2001, pp. 178-185; Joni Lovenduski, “Women and politics: Minority representation or critical mass?”, *Parliamentary Affairs*, vol. 54, n.º 4, 2001, pp. 743-758.

37 NIDDR, cap. 5.10, p. 7.

38 Sarah Childs y Mona Lena Krook, “Should feminists give up on critical mass? A contingent yes”, *Politics and Gender*, vol. 2, n.º 4, 2006, p. 523.

39 NIDDR, cap. 5.10, p. 2.

40 *Ibid.*, p. 3.

41 *Ibid.*, pp. 6-7. El subrayado es mío.

tienen acceso a los talleres? Pueden plantearse las mismas preguntas que surgieron con la Resolución 1325: “¿Qué mujeres están incluidas? y ¿esperamos más de las mujeres (superheroínas) que lo que esperamos de los hombres?”⁴².

La pregunta acerca de qué esperamos —o qué se espera en las NIDDR— de los hombres es interesante. Como mencioné anteriormente, está el supuesto del privilegio masculino en la participación política formal. No obstante, la masculinidad aparece representada en el documento también como patológica, manifiesta en conductas inadaptadas y poco saludables. Los hombres necesitan “aprender a resolver conflictos interpersonales prescindiendo de la violencia⁴³, “emplean irresponsablemente el dinero que deberían utilizar para iniciar una actividad económica en lugar de invertirlo en beneficio de su familia y su comunidad”⁴⁴, y se benefician de la “subordinación” y la “dominación” de las mujeres⁴⁵. Sin embargo, la mayor violencia discursiva ejercida contra los sujetos masculinos es su omisión en el título del capítulo y en las recomendaciones. Hay “intervenciones que toman en cuenta el género” (muchas de las cuales se refieren a las mujeres) e “intervenciones específicas para las mujeres”; a pesar de que se reconoce la “igualdad de género como principio fundamental de los programas de DDR que se llevan a cabo con apoyo de la ONU”⁴⁶.

A diferencia de otros autores⁴⁷, no pretendo reparar un desequilibrio evidente llamando la atención sobre la ausencia de representaciones positivas de la masculinidad en las NIDDR. En cambio, sugiero que necesitamos tomar en serio las consecuencias de esa ausencia. Dada la representación exageradamente negativa de los sujetos masculinos en las Normas, sería casi comprensible que los interesados, los organizadores y los expertos masculinos manifestaran poca o ninguna simpatía por las cuestiones descritas en el capítulo 5.10. Más aún, el hecho de no reconocer que los ex combatientes hombres pueden, al igual que las ex combatientes mujeres, tener “necesidades sanitarias y psicosociales específicas”⁴⁸, que los hombres —y en particular los niños— pueden haber padecido “abusos sexuales durante el conflicto”⁴⁹ o que los hombres y los niños pueden ser dependientes de ex combatientes⁵⁰, perpetúa una conceptualización del género que no separa adecuadamente las relaciones de género del sexo biológico. Los hombres y las mujeres aún están

42 El subrayado es mío. “Lo que potencialmente se pierde con la teoría del ‘valor de uso’ es que las mujeres deberían estar ahí porque tienen derecho y motivo como individuos, personas y seres humanos, y no simple o exclusivamente porque alguien las percibe como hacedoras de la paz. Creo que no es muy sabio desde el punto de vista político no advertir que la construcción de las mujeres como pacificadoras y pacifistas no las ha ‘liberado’ exactamente como participantes en pie de igualdad en los procesos de elaboración de políticas.” Carol Cohn, Helen Kinsella y Sheri Gibbings, “Women, peace and security: Resolution 1325”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, n.º 1, 2004, pp. 136-137.

43 NIDDR, cap. 5.10, p. 1.

44 *Ibid.*, p. 13.

45 *Ibid.*, p. 23.

46 *Ibid.*, p. 4.

47 V., por ejemplo, Adam Jones, “Gender and genocide in Rwanda”, *Journal of Genocide Research*, vol. 4, n.º 1, 2002, pp. 65-94 y “Does ‘gender’ make the world go round? Feminist critiques of international relations”, *Review of International Studies*, vol. 22, n.º 4, 1996, pp. 405-429.

48 NIDDR, cap. 5.10, p. 17.

49 *Ibid.*, p. 16.

50 *Ibid.*, p. 12.

confinados, casi definidos, por su cuerpo: fuerza/agresión/poder (masculinos) en contraposición con debilidad/pasividad/carencia (femeninas). Sin embargo, en lugar de valorizar al sujeto masculino, en el capítulo se propicia una inversión drástica de los privilegios masculinos con el propósito de dar prioridad a las necesidades (y los cuerpos) de las mujeres. Pero no es necesario que esto sea así. Un programa de políticas verdaderamente sensible a las cuestiones de género no promovería la conceptualización del género como un juego de suma cero en el que los hombres o las mujeres se benefician sólo a expensas de los otros. Por el contrario, se ocuparía de las diferencias entre los hombres y entre las mujeres (que no se reducen a significantes corporales) en vez de profundizar sus diferencias.

Gran parte de los ensayos feministas post-estructuralistas abrevan en la teoría *queer* para cuestionar las ideas que tenemos acerca de nuestro cuerpo, de la condición biológica y de las cosas que hacemos con el sexo y la sexualidad que generalmente se consideran “naturales”.

Nuestras experiencias afectan el aspecto, el estado y la conducta de nuestro cuerpo. Por ejemplo, las mujeres pueden practicarse una histerectomía, tener hijos o no, depilarse el vello o no. Tanto hombres como mujeres pueden elegir hacer gimnasia y tener músculos marcados o no, y tener heridas de guerra o sufrir lesiones deportivas [...]. Se exageran las semejanzas entre los cuerpos de un mismo sexo “biológico” y se minimizan las [semejanzas] entre cuerpos de distinto sexo [...]. Así, aunque las categorías de sexo *parecen* naturales y absolutas, han sido «corregidas» por la intervención humana⁵¹.

En un enfoque post-estructuralista, entonces, las representaciones de género, sexo y sexualidad de los textos de formulación de políticas no sólo describen realidades corporales sino que forman parte constitutiva de las unidades domésticas, las relaciones sexuales, los cuidados parentales y un sinnúmero de otras situaciones sociales, así como de la naturaleza física de los cuerpos de los distintos géneros, cuya afirmación se basa en la norma heterosexual. Por lo tanto, el género está profundamente ligado a nuestras ideas sobre la vida y literalmente define los parámetros de la pregunta: “¿Quiénes son humanos?”. En el terreno de las políticas en sí, ese interrogante podría reformularse como “¿A quiénes se aplica esta política?”. La inclusión y la exclusión de grupos de personas sobre la base de su pertenencia a un conjunto de ideales “naturales” (sexo binario que se ajusta al dimorfismo sexual, deseo sexual que responde a una lógica de opuestos) culturalmente determinados ejerce violencia contra quienes ya tienen probabilidades de tener una vida marcada por la violencia, en virtud de lo que se percibe como transgresiones a las normas de género.

Violencia

En su primera mención, en el párrafo inicial del capítulo 5.10, la violencia aparece vinculada a la palabra “sexual” y representada como una amenaza contra

51 Susie Jolly, v. la nota 17 *supra*, pp. 85-86. El subrayado es del original.

las mujeres⁵². En el párrafo siguiente se resalta el problema de la “violencia contra las mujeres”⁵³. Como ya he observado, en esta sección introductoria se indica que los hombres deben “aprender a resolver conflictos interpersonales sin recurrir a la violencia”⁵⁴. La violencia, entonces, es algo que les ocurre a las mujeres y es ejercida por los hombres. Al descartar la idea de que los hombres pueden ser víctimas de la violencia de género, esta construcción es evidentemente falsa. Asimismo, se acota aún más la agentividad femenina, ya limitada por la conceptualización esencialista del género que guía la redacción de las NIDDR, en las que la violencia es una “[causa] potencial de inseguridad para [...] las mujeres”⁵⁵ y por ello las mujeres necesitan protección. La violencia “sexual” o “de género” es un tema prioritario en el capítulo estudiado, lo cual lleva a pensar que las relaciones de género son de algún modo violentas por necesidad o incluso por naturaleza. “El personal militar femenino debería [...] desempeñar un papel importante en la recepción y la transmisión de información acerca de la violencia de género y/o la explotación sexual”⁵⁶, presumiblemente porque se presupone que las víctimas serán mujeres. Los hombres, en cambio, “pueden manifestar su frustración por medio del aumento de la violencia”⁵⁷. La consecuencia más evidente de esta representación es que los hombres que son víctimas de la violencia de género tienen pocas oportunidades discursivas y materiales de denunciarla y obtener una reparación. Otra consecuencia es que, como la violencia de género está asociada con la feminidad, los hombres que padecen ese tipo de violencia pueden sentirse feminizados, lo cual reduce la probabilidad de que denuncien su caso incluso si cuentan con las facilidades para hacerlo.

Existe además un aspecto temporal explícito en la representación de la violencia como conflicto, pues en el capítulo en cuestión varias veces se establece una diferencia entre períodos de “conflicto” y etapas “posconflicto”. Esto es problemático porque supone un nivel de orden y normalidad que quizá no sea tal.

[L]a guerra nunca se inicia ni finaliza en un momento concreto. Más bien parece formar parte de un proceso continuo de conflicto que a veces se manifiesta mediante las armas y otras veces por medio de sanciones económicas o presiones políticas. Un tiempo de supuesta paz puede luego pasar a denominarse “período prebélico”. Muchas veces, mientras los soldados todavía combaten en el frente, los procesos de paz ya han comenzado. A veces, la etapa de reconstrucción que sigue a una guerra después pasa a llamarse período de entreguerras, es decir, una mera pausa entre dos guerras⁵⁸.

52 NIDDR, cap. 5.10, p. 1.

53 *Ibíd.*

54 *Ibíd.*, v. también la p. 5.

55 *Ibíd.*, p. 9.

56 *Ibíd.*, p. 13, v. también la p. 19.

57 *Ibíd.*, p. 14.

58 Cynthia Cockburn y Dubravka Zarkov (eds.), *The Postwar Moment: Militarities, Masculinities and International Peacekeeping*, Lawrence & Wishart, Londres, 2002, “Introduction”, p. 10.

Si bien los procesos de DDR se basan, hasta cierto punto, en la clasificación de un período o una sociedad como “posterior al conflicto”, sigue siendo necesario prestar atención a la improbabilidad de un cese inmediato de las hostilidades, el alivio inmediato de la escasez de recursos o la pronta desaparición de las creencias respecto de quién apoya o simpatiza con uno u otro bando.

En las Normas también se hace una distinción implícita entre conflictos armados y conflictos no armados, aunque estos últimos nunca se tratan. La representación de la violencia como conflicto cercena las asociaciones de significado con el dolor, lo físico y la especificidad de la experiencia que puede implicar la “violencia”. El lenguaje del conflicto no sólo aleja la materialidad (y, por lo tanto, la realidad) de la violencia que se presupone en las NIDDR sino que “en gran parte de los trabajos sobre ‘análisis de conflictos’ o ‘resolución de conflictos’ no abundan los análisis de las consecuencias de ciertos tipos de relaciones sociales en formas particulares de violencia”⁵⁹. Además, “casi nunca se plantea la cuestión de cómo o por qué esa situación de ‘conflicto’ se aparta de lo normal”⁶⁰. Como bien afirman Kurtz y Turpin, “[l]a tendencia a considerar la violencia como la consecuencia de un comportamiento aberrante de parte de individuos anormales que están al margen de la sociedad oculta el papel central que desempeña la violencia en las bases del orden social”⁶¹, es decir que, de acuerdo con el análisis post-estructuralista, la inclusión y la exclusión, la negociación y la coerción, y hasta el cuidado de los hijos o de otras personas pueden ser procesos violentos. Según este modo de abordar el tema, interesa saber qué actos de violencia merecen ser reconocidos como tales y cuándo ocurren. Ampliar el concepto de violencia en el que se fundamenta el análisis feminista tal como lo presenté anteriormente nos permite tomar en serio lo que Arthur Kleinman denomina “las violencias de la vida cotidiana”⁶². Más allá de la atención focalizada en la guerra y la violencia estatal está la multiplicidad de violencias cotidianas que podríamos incluir en nuestros estudios sobre DDR y seguridad.

El lenguaje de la política

De acuerdo con Roxanne Doty, el discurso va más allá del lenguaje. “Un discurso define los términos de inteligibilidad por medio de los cuales se puede ‘conocer’ una realidad determinada y actuar sobre ella.”⁶³ Los discursos son sistemas de producción de significado y no simples enunciados, sistemas que, aunque de

59 Donna Pankhurst, “The ‘sex war’ and other wars: Towards a feminist approach to peace building”, en Haleh Afshar y Deborah Eade (eds.), *Development, Women and War: Feminist Perspectives*, Oxfam GB, Oxford, 2004, p. 10.

60 *Ibid.*

61 Citado en Cathy McIlwaine, “Geography and violent crime as development issues”, *Progress in Human Geography*, 1999, vol. 23, n.º 3, p. 460.

62 Arthur Kleinman, “The violences of everyday life: The multiple forms and dynamics of social violence”, en Veena Das et al. (eds.), *Violence and Subjectivity*, University of California Press, Londres y Berkeley, California, 2000, pp. 226-241.

63 Roxanne Lynn Doty, *Imperial Encounters*, University of Minnesota Press, Londres y Minneapolis, Minnesota, 1996, p. 6. El subrayado es mío.

modo temporario, “fijan” el significado y nos permiten darle un sentido al mundo. Cuando afirmo que los discursos “fijan” el significado no quiero decir que haya una continuidad a través de la historia o una universalidad en el significado. Se trata de una política de prácticas repetidas, de procesos que están siempre desarrollándose y nunca se completan. Los “términos de inteligibilidad” son múltiples, abiertos y fluidos, y deben volver a articularse y ordenarse continuamente para que lo que en un momento dado se consideraba “sentido común” siga siéndolo. Es la naturaleza parcial y limitada de lo fijo lo que permite que haya espacio para el compromiso crítico. Anteriormente definí los modos en que se “conocen” las realidades de género y violencia en el capítulo 5.10 de las NIDDR, pues los modos en que se conocen las realidades tienen consecuencias directas y materiales en las formas en que se actúa sobre ellas. En esta sección, extraigo mis conclusiones y sugiero algunos abordajes potencialmente fructíferos para futuras investigaciones.

¿Cuáles son las implicaciones de las ideas de este artículo? Las reflexiones teóricas pueden resultar interesantes (al menos para algunas personas), pero ¿cómo se pueden beneficiar los estudios de la mujer y la guerra con los argumentos que presento en este artículo y el tipo de análisis que realizo? El primer paso del compromiso crítico debe llevar al lenguaje empleado en la redacción de políticas. Todos los textos de formulación de políticas de nivel internacional, independientemente de lo breves o insignificantes que parezcan, atraviesan un proceso de redacción de borradores y revisiones durante el cual se hacen consultas a distintos defensores de la política en cuestión y a otras partes interesadas. El interés académico rara vez se centra en esas negociaciones (una notable excepción es el análisis de los “paréntesis sagrados” utilizados durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por la ONU en Beijing, en 1995)⁶⁴, pero, en mi opinión, debería prestarse más atención a por qué esos textos se escriben de la forma en que se escriben. No porque sea posible escribir la política perfecta, que no privilegie ni margine a ningún grupo o individuo, ni porque los que participan del proceso de formulación de políticas requieran de la presencia de académicos interesados en la materia para expresar lo que realmente quieren decir, sino porque entender qué grupos se organizan —conceptual y estratégicamente— en torno a qué ideas y cómo se resuelven las tensiones cuando dos o más grupos entran en conflicto nos dará una idea más precisa de cómo circulan y se (re)producen los conceptos de sentido común en la redacción de las políticas en sí. Alguna vez me referí a este tipo de análisis como un ejercicio de trazado de mapas para un territorio que es discursivo⁶⁵. Una vez más, hago hincapié en que la finalidad del análisis no consiste en criticar o excluir de la mesa de negociaciones a ninguna organización por su terreno discursivo. En cambio, dado que las ideas importan, corresponde saber más sobre las ideas que defienden los actores clave.

64 V., por ejemplo, Robin Morgan, “The UN Conference: Out of the ‘holy brackets’ and into the policy mainstream”, *Women’s Studies Quarterly*, vol. 24, n.º 1-2, 1996, pp. 77-83; Lois A. West, “The United Nations Women’s Conference and feminist politics”, en Mary K. Meyer y Elisabeth Prügl (eds.), *Gender Politics in Global Governance*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 1999, pp. 177-196.

65 V. *supra* y Laura J. Shepherd, nota 24 *supra*.

El segundo tipo de compromiso crítico vinculado con este tipo de enfoque se relaciona con la forma en que las políticas se traducen en planes de acción. Un documento que establece políticas siempre debe traducirse, en lo posible literalmente (la Resolución 1325, por ejemplo, está disponible en un centenar de lenguas) y también, por cierto, metafóricamente. Las recomendaciones, propuestas y pautas para las buenas prácticas de la política deben ser coherentes dentro del contexto inmediato de aplicación. Por supuesto, los contextos varían y debemos prestar atención a cómo esas variaciones afectan la aplicación de las políticas para fundamentar nuestra participación en la toma de decisiones. Hasta las políticas más innovadoras distan de ser un fin en sí mismas, y quienes trabajan en esta área del estudio de políticas están interesados en ofrecer un análisis crítico de cómo el uso del lenguaje en la redacción de políticas afecta (y efectúa) su aplicación en el terreno, de modo tal que ese análisis alimente el proceso iterativo de formulación de políticas⁶⁶. Los sujetos afectados por una cierta política tienen mucho que decir acerca de la eficacia o ineficacia de su aplicación; este segundo tipo de análisis también considera la organización de las comunidades locales en relación con las cuestiones enmarcadas dentro de esa política. Sabemos que la gobernanza mundial no es necesariamente competencia exclusiva de la institución formal, centralizada, y también sabemos que es probable que las redes informales y descentralizadas tengan su propia forma de expresar su compromiso. Para complementar los mapas discursivos mencionados anteriormente, podrían trazarse mapas espaciales que permitieran rastrear las funciones y las consecuencias de la traducción de las políticas en acciones y de las formas en que las partes interesadas se relacionan con los resultados finales.

Por último, presento una tercera línea de análisis, que tiene que ver con el trazado de mapas temporales. Además de trazar los horizontes discursivos y espaciales de un texto de formulación de políticas, sería interesante producir una base de conocimiento sobre esa política y, en particular, estudiar cómo van cambiando los textos secundarios asociados a ella con el tiempo. Hay ya un cambio, por ejemplo, en la representación de la Resolución 1325, cuya favorable recepción inicial se vio opacada por críticas posteriores, y es seguro que la Resolución 1820 correrá la misma suerte. Como no sería posible que un solo investigador o grupo de investigadores se ocupara de los tres tipos de análisis descritos en este artículo en más de un tema, archivar el conocimiento en un mapa temporal facilitaría la identificación y, por lo tanto, potencialmente también la comprensión de los inevitables cambios

66 El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) está realizando un cotejo de información acerca de la aplicación de la Resolución 1325 y la elaboración de planes de acción nacionales. En el momento de escritura de este artículo, existían catorce planes de acción nacionales. El mencionado instituto publicó también un documento de antecedentes sobre el tema, preparado por Anna Korneeva y Jasmin Blessing, "Planning for action: Good practices on implementing UNSCR 1325 on a national level", 2008, disponible en línea en <http://www.uninstraw.org/images/files/Backgroundpaper1325.pdf> (consultado del 10 de agosto de 2009). La cuestión de los planes de acción nacionales recién comienza a aparecer en las publicaciones académicas; personalmente, conozco a algunos colegas que están trabajando en el tema. V., por ejemplo, Belgin F. Gumru y Jan Marie Fritz, "Women, peace and security: An analysis of the National Action Plans developed in response to UN Security Council Resolution 1325", *Societies Without Borders*, vol. 4, n.º 2, 2009, pp. 209-225.

de significados y focos de interés, tanto en las políticas en sí (las que se actualizan) como en los textos secundarios que se escriben sobre ellas.

Estos tres tipos de mapas se fundan en la idea de que se necesita una política del lenguaje para comprender mejor la formulación y la aplicación de políticas, pero al mismo tiempo reconocen que el lenguaje de la política es difícil de asir. Nunca decimos exactamente lo que queremos decir, aunque queramos decir lo que decimos. “Ninguna formación discursiva es una totalidad suturada”⁶⁷, y todas las formaciones son contingentes, lo que significa que el compromiso crítico con los discursos dominantes (sobre género, violencia y seguridad, por ejemplo) siempre es posible, y esa posibilidad trae consigo un potencial de cambio. Nosotros —los encargados de formular políticas, los responsables de ponerlas en práctica, los académicos y los estudiantes— inevitablemente producimos significados en nuestras bienintencionadas intervenciones. Esto, sin embargo, no nos debe llevar a la inercia. No deberíamos descartar los textos de formulación de políticas ni desechar los avances estratégicos conseguidos hasta el momento junto con la carga valorativa de los conceptos. En lugar de ello, podemos ofrecer múltiples interpretaciones de las múltiples políticas sin perder de vista las lagunas que hay en nuestro conocimiento y en nuestra política. Espero que este artículo sirva para promover la reflexión y la lectura crítica de los textos de formulación de políticas que inciden en la vida de los individuos en distintas partes del mundo y que emplean conceptos que, como todo concepto, son inherentemente valorativos.

67 Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, 2ª ed., Verso, Londres, 2001, p. 107 [*Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo xxi, Madrid, 1987, traducción de Ernesto Laclau].

“Vinieron con dos armas”: las consecuencias de la violencia sexual en la salud mental de las víctimas mujeres en los contextos de conflicto armado

Evelyn Josse

Evelyne Josse es psicóloga y psicoterapeuta. Actualmente, coordina el sector de pedagogía en el Instituto Belga de Victimología y es asesora en psicología humanitaria.

Resumen

La violencia sexual tiene graves consecuencias en la salud mental de los individuos que la padecen. A nivel psíquico, provoca una transformación radical en la percepción que las víctimas tienen de sí mismas, en la manera en que conciben sus relaciones con su entorno social inmediato y, de forma más amplia, con la sociedad en su conjunto, así como también en la manera en que perciben el pasado, el presente y el futuro. Por lo tanto, dejan marcas duraderas ya que se modifica la relación de la persona consigo misma, con los hechos y con los demás. A nivel social, corrompe la identidad social de las víctimas, las desvaloriza y las descalifica como personas (estas adquieren una reputación de mujeres infieles o licenciosas). Provocan, pues, una transformación en los vínculos sociales dentro de la población y pervierten la dinámica comunitaria.

En este artículo, se abordan las consecuencias de la violencia sexual en la salud mental de las víctimas mujeres, particularmente en los contextos de conflicto armado. Los procesos psíquicos y sociales están intrínsecamente relacionados y son indisolubles. Toda condición que afecte la adaptación recíproca entre una persona y su entorno, como la estigmatización y la discriminación, constituye un obstáculo para el mantenimiento de su equilibrio psíquico¹. A la inversa, un trastorno psicológico, como un psicotrauma o una psicosis, le impide participar de manera activa y positiva dentro de la colectividad. Tanto la salud mental como el bienestar social contribuyen a que la persona pueda comprender y responder a los desafíos de la vida cotidiana, sentir y expresar un amplio abanico de emociones y entablar relaciones de calidad con su entorno. Por ende, nos parece indispensable abordar las repercusiones de las agresiones sexuales tanto desde el plano psicológico propiamente dicho como desde el plano social².

Consecuencias sociales

La sexualidad cristaliza múltiples valores y tabúes, tanto personales como sociales. En el plano individual, a la mayoría de los individuos les cuesta concebir la sexualidad fuera de un contexto preciso (por ejemplo, fuera de una relación amorosa o marital) y cualquier coerción provoca angustia y humillación.

A nivel social, la capacidad sexual y reproductiva confiere a las mujeres un papel preponderante en la construcción y la preservación de la identidad clánica, étnica y cultural de una población. A través del casamiento, los grupos se alían, y esas alianzas son reforzadas por la progenitura que nace de esas uniones. Por lo tanto, no sorprende que la sexualidad sea objeto de un contrato social³ y que todas

1 V. Evelyn Josse, "Décélérer les violences sexuelles faites aux femmes", 2007 e idem, "Accueillir et soutenir les victimes des violences sexuelles orientées vers la solution", 2007, disponibles en <http://www.resilience-psy.com/> (consultado el 1 de marzo de 2010).

2 En lo que respecta a las intervenciones de las organizaciones humanitarias, v. Evelyn Josse y Vincent Dubois, *Interventions humanitaires en santé mentale dans les violences de masse*, De Boeck Université, Bruselas, 2009; Comité Permanente entre Organismos (Inter-Agency Standing Committee, IASC), *Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire - Centrage sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle dans les situations d'urgence*, Equipo especial del Comité Permanente entre Organismos sobre la especificidad de género y la asistencia humanitaria, Ginebra, 2005; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Las mujeres frente a la guerra*, CICR, Ginebra, 2001; CICR, *Las mujeres y la guerra*, CICR, Ginebra, 2008; Red de Mujeres para un Desarrollo Asociativo, Red de Mujeres para la Defensa de los Derechos y la Paz e International Alert, *Le corps des femmes comme champ de bataille durant la guerre en République Démocratique du Congo. Violences sexuelles contre les femmes et les filles au Sud-Kivu (1996-2003)*, Étude, 2004, 76 pp.; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *La violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*, ACNUR, Ginebra, 2003; Organización Mundial de la Salud (OMS), *La salud mental de los refugiados*, OMS, Ginebra, 1997; OMS, "La violencia sexual", en Informe mundial sobre la violencia y la salud, Etienne g. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi y Rafael Lozano (eds.), Ginebra, 2002, capítulo 6, pp. 159-191.

3 Por "contrato social" entendemos el pacto establecido por la comunidad de los humanos con el objetivo de establecer una sociedad organizada y jerárquica. Existe un conjunto de convenciones y leyes que garantizan la perpetuación del cuerpo social.

las sociedades regulen, codifiquen, establezcan, e incluso legislen, el acceso a ésta. Así, por ejemplo, en la mayoría de las culturas tradicionales, las relaciones sexuales sólo están permitidas dentro de una unión consentida por las familias y legitimada por el lazo del matrimonio. Por su parte, la mayoría de las veces, el matrimonio sólo es concebible con un individuo de una etnia, una tribu, una casta o una religión determinadas. Está prohibido concebir la existencia de relaciones íntimas o del matrimonio en cualquier otro marco.

Las agresiones sexuales infringen todas las reglas que rigen las condiciones sociales de la sexualidad. Por lo general, exponen a las víctimas a la estigmatización, e incluso a la discriminación, y comprometen considerablemente su bienestar social. En muchas sociedades, las creencias y los prejuicios designan a las víctimas como responsables de las agresiones sexuales que han padecido y justifican el rechazo de su comunidad. En efecto, la violación y otros actos sexuales forzados son asimilados al adulterio; se atribuyen a un sortilegio maléfico que castiga un comportamiento incorrecto (por ejemplo, respecto de un miembro de la familia) o al castigo divino de los pecados que habrían cometido las víctimas, o bien se los considera como la merecida consecuencia de una pulsión que ellas habrían provocado por su vestimenta o su actitud.

Por lo general, la estigmatización de las víctimas provoca su discriminación. Estas no gozan de la misma integración social que las demás ni de los mismos derechos (derechos legales o tradicionales, acceso a los bienes y los servicios, etc.). Por ejemplo, con frecuencia se les retira el derecho a la palabra, la condición marital (rechazo de las esposas, descalificación de las solteras que aspiran al matrimonio), la participación en ciertas actividades (preparar y servir la comida, cultivar y participar en las cosechas, amamantar a los hijos, etc.), o el acceso a determinados servicios (instituciones escolares, trabajo, etc.). También sufren el oprobio y el ostracismo en todos los contextos de su vida (familia, comunidad, escuela, trabajo, lugares de culto, instituciones jurídicas, centros de salud, etc.) y a veces son víctimas de un verdadero “asesinato social”, tanto en tiempo de paz como en las situaciones de conflicto armado.

Repercusiones a nivel conyugal

Rechazo del cónyuge y problemas conyugales

En mayor o menor medida, la violencia sexual provoca efectos negativos en las relaciones conyugales y suele deteriorar gravemente la sexualidad (pérdida del deseo o rechazo por parte de la esposa víctima y/o de su marido, dolores durante las relaciones sexuales, etc.) y los vínculos afectivos (sufrimiento de la víctima y transformación de su carácter, lo cual perjudica su relación con el otro y provoca conflictos y disputas, etc.).

En las sociedades tradicionales, es frecuente que el marido rechace (repudio, divorcio), abandone a su esposa violada o deje el domicilio conyugal por periodos cada vez más prolongados. Cuando continúa con la vida en común, suele

dejar de lado a la mujer (en especial en el plano sexual), distanciarse de ella, o incluso maltratarla. En algunas culturas, se prohíbe a la víctima el derecho a compartir el lecho conyugal o preparar la comida de su marido. En los países que autorizan la poligamia, no es infrecuente que el hombre se busque una segunda mujer. El riesgo de repudio y de divorcio es mayor si la mujer queda embarazada después de la violación.

Las razones que llevan a los hombres a rechazar a su mujer son diversas: temen que se haya contagiado una enfermedad de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, o que esté embarazada; estigmatizados por la agresión o por temor a serlo, prefieren romper el matrimonio antes que ser el hazmerreír de su comunidad; se sienten deshonrados por un acto culturalmente comparable al adulterio.

Repercusiones a nivel familiar

Rechazo de la familia y problemas familiares

La violencia sexual puede quebrar la armonía familiar. Las jóvenes solteras corren el riesgo de ser echadas del domicilio familiar. Cuando conservan su lugar en el hogar, suele suceder que los padres pierdan el interés por ellas, las humillen o les busquen pelea (injurias, disputas, conflictos, etc.).

Las jóvenes que mantuvieron relaciones forzadas con rebeldes pueden ser consideradas como adquiridas por el campo adversario, ser estigmatizadas como oponentes y, en consecuencia, ser rechazadas por su familia y su comunidad.

Reducción de las capacidades parentales de la víctima

Las víctimas de violación pueden verse en la imposibilidad de ocuparse de sus hijos y de satisfacer sus necesidades por razones físicas (larga convalecencia debida a los golpes y las heridas, secuelas que la incapacitan, etc.), psicológicas (trauma, depresión grave, delirio psicótico⁴, etc.) y/o culturales (en algunas sociedades, las víctimas no pueden amamantar a su bebé, preparar las comidas para sus hijos, etc.). Aun cuando podrían cumplir sus responsabilidades parentales, es muy común que se muestren irritables, e incluso agresivas, con sus hijos.

La autoridad parental de las mujeres violadas suele quedar disminuida. Cuando se ha obligado a los niños a asistir a la violación de su madre o a tener relaciones sexuales con ella, éstos suelen manifestarle falta de respeto y desprecio, desobedecerle y culparla de no haber podido impedir la agresión.

Hijos nacidos de la violación

Los hijos nacidos como resultado de la violación suelen ser abandonados, rechazados, maltratados (alimentación diferenciada, acceso restringido a la

4 El delirio se caracteriza por una pérdida del sentido de la realidad, a veces asociada a alucinaciones, sin que la persona sea consciente de su trastorno.

instrucción, acceso limitado a los cuidados de salud, etc. con respecto a los otros niños de la familia, etc.), e incluso asesinados, y eso sucede aun cuando la mujer y/o la pareja y/o la familia ha decidido quedarse con el niño.

Repercusiones a nivel comunitario

Rechazo comunitario

Las víctimas dan testimonio del oprobio que sufren. Con frecuencia, cuentan que han sido burladas, ridiculizadas, injuriadas, humilladas y rebajadas. Por ejemplo, a su paso, la gente parodia canciones vejatorias donde se las cita con nombre y apellido; interrumpen su conversación o cambian de tema; murmuran, se ríen o intercambian miradas cómplices; las señalan, las miran con desprecio, etc. A veces, también, se condenan los comportamientos más triviales de las víctimas, y su entorno las relaciona injustamente con la agresión sexual que han sufrido. Por ejemplo, en una discusión con una amiga o un miembro de su familia, les dicen: “Actúas de esta forma (estúpidamente, sin ponerte de mi lado, etc.) porque has sido violada”. Incluso muchas veces se les cuestiona el derecho a la palabra (por ejemplo, cuando se expresan, se les corta la palabra con un tono terminante: “¡No, tú no!”) y con frecuencia, las relaciones del pasado dejan de hablarles o de frecuentarlas.

Exclusión del sistema escolar y del sector profesional

Como se considera que dan un mal ejemplo, las jóvenes violadas a veces son expulsadas de los establecimientos escolares, sobre todo si han quedado embarazadas como consecuencia de la violación. Las trabajadoras, por su parte, corren el riesgo de perder su empleo.

Descalificación de las solteras para aspirar al matrimonio

En las culturas tradicionales, las jóvenes solteras se ven en la imposibilidad de casarse y las que están comprometidas ven romperse su proyecto de unión marital. En efecto, en muchas culturas, la virginidad y la castidad de las jóvenes reflejan el honor de la familia. Así pues, las agresiones sexuales son percibidas como una vergüenza, y las víctimas son deshonradas y no se las considera dignas de aspirar al matrimonio. Ahora bien, en muchas sociedades, el casamiento es el único medio que las mujeres tienen para adquirir un estatus económico y social.

Casamientos forzados traumáticos

En algunas sociedades, una niña o una joven soltera puede ser forzada a casarse con su agresor a fin de limpiar el honor de su familia.

Actos de violencia

Las jóvenes y las mujeres adultas víctimas de violencia sexual corren el riesgo de ser maltratadas, e incluso asesinadas por su familia ("crimen de honor" que se supone limpia el honor de la familia manchado por la agresión sexual). En ciertas sociedades, son castigadas por su comunidad y/o por las leyes nacionales⁵ (condena a prisión por acto criminal, flagelación⁶, lapidación a muerte⁷, etc.), por haber mantenido relaciones sexuales ilícitas⁸.

Las personas cercanas a la persona violada también pueden cometer violencias contra el agresor o contra miembros de su entorno (que hasta pueden llegar al asesinato) para ajusticiar a la víctima y/o para restablecer el honor de su familia.

Violencia sexual

En algunas sociedades, las víctimas corren un riesgo mayor de volver a ser objeto de violencia sexual, pues son desacreditadas y desvalorizadas por los miembros de su comunidad y pierden su protección.

Repercusiones a nivel individual

Aislamiento

Desacreditadas y rechazadas, es frecuente que las víctimas terminen aislándose voluntariamente para evitar toda situación amenazadora o humillante. Por ejemplo, dejan de frecuentar los lugares donde ahora los viejos amigos las evitan (iglesia, coro, etc.), e incluso se mudan lejos de su pueblo. En algunas culturas, ese aislamiento es forzado, y la familia o el cónyuge encierran a la mujer violada en su hogar, con el fin de sustraerla de la mirada de los demás y preservar a la familia de la deshonra pública.

- 5 Sucede, en especial, en los países que aplican la sharia (ley islámica). En algunos de esos países, la acusación de violación sólo puede tomarse en consideración si el agresor ha confesado su crimen o si la coerción es confirmada por cuatro testigos oculares masculinos adultos (o, a veces, también, por ocho testigos de sexo femenino). Sin estas pruebas, la violación se considera un adulterio y las acusaciones realizadas por la víctima contra el agresor se asimilan a la difamación.
- 6 En diciembre de 2007, en Arabia Saudita, el rey Abdalá indultó a Touria Tiouli, víctima de violación colectiva. Esta mujer de 39 años, de nacionalidad francesa y origen marroquí, que se encontraba en misión en Dubai, había sido condenada a seis meses de prisión y a 200 latigazos por "relaciones adúlteras".
- 7 Recordamos el dramático caso de Aisha Ibrahim Dhulow, una niña de 13 años violada por tres hombres. Fue lapidada a muerte el 27 de octubre de 2008. La milicia Al Shabab, uno de los grupos armados que controlan Somalia, la había condenado por adulterio por contravención de la sharia.
- 8 A título de ejemplo, las relaciones sexuales ilícitas son un delito (huddûd) reconocido por el Corán. Se considera como tal toda relación sexual (consentida o no) mantenida por un/a soltero/a, así como las que mantiene una persona casada (hombre o mujer) fuera de los lazos del matrimonio. Como la violación es una relación sexual extramatrimonial, se la suele considerar una relación sexual ilícita y, en consecuencia, es castigada. Señalemos que esta manera de considerar la violación no es propia de la cultura musulmana. En África Subsahariana, también se la asocia con frecuencia al adulterio, debido a la creencia de que un hombre no puede lograr su cometido si la mujer no lo permite.

Pérdida de la posibilidad de funcionar dentro de la sociedad

Por temor a un nuevo acto de violencia o por incapacidad física y/o psicológica, las mujeres interrumpen sus actividades profesionales o sus tareas cotidianas (por ejemplo, no se atreven a ir a los campos, recoger leña, buscar agua, etc.), y las niñas abandonan la escuela (de manera temporaria o definitiva). En ciertos casos, esa interrupción de las actividades está prescrita culturalmente. En algunas culturas, se les prohíbe preparar y servir la comida, cultivar y participar en las cosechas o amamantar a los hijos.

Consecuencias sociales indirectas

Las víctimas corren el riesgo de empobrecer, porque interrumpen las actividades que garantizan su subsistencia⁹ o porque deben asumir el elevado costo de sus cuidados médicos.

Estigmatización de las familias de las víctimas

Además de las consecuencias para la propia víctima, la violencia sexual tiene repercusiones directas en el bienestar de la familia. En efecto, genera sentimientos de humillación y vergüenza no sólo en la víctima, sino también en todo su entorno. Asimismo, al igual que ésta, los miembros de la familia pueden ser objeto de burlas, ser señalados o incluso ver cuestionado su derecho a la palabra. Estigmatizadas socialmente, las víctimas y su familia encuentran dificultades en las relaciones que entablan con los miembros del grupo comunitario en su conjunto.

Consecuencias psicológicas

La violencia sexual puede tener graves consecuencias para la salud mental y provocar efectos negativos a corto, mediano y largo plazo. En las horas y los días posteriores a una agresión sexual, las víctimas pueden manifestar un amplio abanico de reacciones físicas, emocionales, cognitivas y comportamentales. Aun si pueden parecer desconcertantes o inadaptadas, la mayoría de esas manifestaciones se consideran respuestas normales, o al menos esperables, frente a un hecho aterrador fuera de lo común. Sin embargo, observemos que, pese a su carácter habitual, dichas manifestaciones pueden resultar difíciles de abordar para las víctimas y su entorno.

En el mes posterior al hecho, el estrés sigue siendo agudo, pero debería ir disipándose progresivamente. A medida que las personas procesan la experiencia, las reacciones deberían atenuarse y, luego, desaparecer. Por razones que pueden estar ligadas al hecho en sí mismo (intensidad, gravedad, duración), a una vulnerabilidad individual (personalidad emotiva, enfermedad mental, hechos traumáticos anteriores) y/o a características ligadas al medio de recuperación (falta de apoyo

9 V. *supra*: "Exclusión del sistema escolar y del sector profesional".

familiar y social, estigmatización, discriminación, etc.) los trastornos de algunas víctimas persisten y se vuelven crónicos.

Pasados los tres meses, la persistencia de los síntomas, e incluso la aparición de signos nuevos o más intensos, señala un sufrimiento grave y permite sospechar un verdadero trauma psíquico. Observemos que muchos de ellos no son específicos de una agresión sexual o un hecho violento y pueden surgir en repuesta a otras situaciones. Sólo los síntomas de disociación, reviviscencia, evitación¹⁰ y actividad neurovegetativa¹¹ son propios del síndrome postraumático.

Cuando sufren una agresión sexual, algunas personas actúan de manera racional, otras manifiestan un comportamiento inadecuado e inadaptado a la situación (por ejemplo, estado de parálisis, agitación, fuga en estado de pánico, logorrea de frases incoherentes, etc.) y los individuos predispuestos pueden desarrollar un comportamiento psicopatológico (por ejemplo, accesos de delirio). Sin embargo, estas primeras reacciones no son un presagio de su evolución. En efecto, desde los primeros días y las primeras semanas, en algunas víctimas que han presentado reacciones inadaptadas los síntomas se detienen y desaparecen espontáneamente, mientras que en otras, cuyas reacciones habían sido adecuadas, comienzan a aparecer síntomas psicotraumáticos (por ejemplo, reviviscencias) y se desarrolla un síndrome postraumático que puede ser transitorio o volverse crónico. Sólo el futuro puede mostrar, de manera retrospectiva, cuáles son las personas que han vivido el hecho como algo manejable y cuáles lo han vivido como algo traumático. Las personas que presentan una disociación peritraumática¹² son más susceptibles de desarrollar trastornos psíquicos a largo plazo. No obstante, muchas de ellas recuperarán su equilibrio psíquico de forma espontánea.

Reacciones a nivel emocional

Entre las reacciones emocionales más comunes que se observan en las víctimas, se cuentan: miedo, ansiedad y angustia, síntomas de depresión, sentimientos de vergüenza y culpa, enfado, euforia y apatía. Desde un punto de vista psicológico, el miedo, la ansiedad y la angustia designan realidades distintas. No obstante, están emparentados y pueden considerarse como tres manifestaciones distintas de un estado ligado a la activación del sistema nervioso ortosimpático¹³.

Miedo

El miedo es un temor que se experimenta frente a una situación, presente o futura, percibida como peligrosa. Después de una agresión sexual, la mayoría de las víctimas experimentan miedos que antes no conocían. Entre los más comunes, citemos el miedo a sufrir otra violencia, el miedo a situaciones que recuerdan el

10 Evitando todo pensamiento, conversaciones o situaciones asociadas al trauma.

11 Trastornos disociativos para con la sociedad, que incluyen síntomas físicos, emocionales y cognitivos.

12 Disociación durante o inmediatamente después de un hecho traumático.

13 El sistema nervioso ortosimpático tiene la función de alertar al organismo y prepararlo para la acción.

hecho traumático, así como el miedo a las consecuencias sociales y médicas de la agresión.

El miedo a sufrir nuevos actos de violencia puede incluir el miedo a ser violada de nuevo, secuestrada, golpeada, torturada. Con frecuencia, las víctimas tienen la impresión de que el hecho traumático podría reproducirse. Esa impresión se ve reforzada por toda situación que haga recordar la agresión (como un ruido inesperado que recuerde la presencia del agresor en la maleza, el anuncio de nuevas agresiones sexuales perpetradas en el seno de la comunidad, etc.). Esos miedos son característicos de los síndromes psicotraumáticos. Sin embargo, observemos que, en los contextos de guerra, pueden estar plenamente justificados. En efecto, no es raro que grupos armados vayan a buscar a los pueblos a esclavas sexuales que habían liberado o que violen a las mismas mujeres en repetidas incursiones en una comunidad.

El miedo a las situaciones que recuerdan la agresión también es patognómico de los síndromes postraumáticos. En función de las circunstancias de la agresión, las víctimas pueden temer ir a los campos o a un lugar aislado, quedarse solas o asustarse en lugares oscuros, temerle a la noche, alarmarse al ver desconocidos, hombres armados o uniformados, temer las relaciones sexuales. Aunque dichas situaciones carezcan de peligro¹⁴, las víctimas sienten un miedo intenso e incontrolable cuando se ven confrontadas a ellas, lo cual, por lo general, las lleva a evitarlas¹⁵. Sin embargo, señalemos que a veces esos miedos son totalmente legítimos. El riesgo de violación, agresión y secuestro por bandidos o milicianos que circulan por los campos en busca de comida suele ser muy real.

El miedo a las consecuencias sociales de la agresión incluye el miedo a que el entorno se entere de la agresión, el miedo a su reacción, el miedo a ser rechazada por el cónyuge o a ya no poder aspirar al matrimonio, el miedo a ser renegada por la comunidad, el miedo a ser expulsada del establecimiento escolar. Como hemos visto, en las sociedades tradicionales, esos temores están plenamente fundados, pues las víctimas suelen sufrir el oprobio y el ostracismo cuando la agresión es informada al cónyuge, la familia y/o la comunidad.

El miedo a las consecuencias de la agresión en la salud, por ejemplo, miedo de haber contraído una infección de transmisión sexual, en particular el VIH/sida, miedo a quedar embarazada como consecuencia de la violación, miedo a haber sufrido daños físicos irreversibles (miedo a quedar incontinente de por vida¹⁶, a volverse estéril¹⁷, a quedar con una discapacidad¹⁸). Esos miedos también están totalmente motivados por un riesgo real.

14 A veces, estos miedos son llamados fobias, de forma abusiva. En lo que a síndromes psicotraumáticos se refiere, es más correcto hablar de pseudo fobias, en la medida en que han sido adquiridas por condicionamiento a partir de una situación real, lo cual no es el caso en las fobias “verdaderas”.

15 La evitación es una respuesta innata. Constituye una secuencia comportamental defensiva que apunta a aumentar las probabilidades de supervivencia frente a una situación peligrosa.

16 La fístula traumática vesicovaginal o rectovaginal (perforación de la membrana que separa la vagina del aparato urinario o digestivo) es una consecuencia física posible de la violencia sexual. Provoca derrames vaginales de orina o heces.

17 Esterilidad que resulta de los traumatismos sufridos durante la agresión o de infecciones mal curadas.

18 Discapacidad provocada por la agresión sexual, así como por las torturas padecidas y los golpes recibidos (sordera, ceguera, dificultad de moverse, amputación, etc.).

Ansiedad

La ansiedad se define por un sentimiento de inseguridad y amenaza. Contrariamente al miedo, puede desatarse sin que se haya identificado un peligro o sin que se haya precisado la fuente de la aprensión (contexto, lugar, individuos, etc.). Después de una agresión sexual, la mayoría de las víctimas se vuelven ansiosas, cuando antes no lo eran. En los casos más severos, esa ansiedad se manifiesta bajo la forma de un estado difuso caracterizado por una ansiedad permanente. Las personas se sienten atormentadas o sienten temores desmesurados y recurrentes con respecto a su salud o a la de sus familiares, con respecto a su futuro o al de sus hijos. Por lo general, tienen la sensación persistente de que está por ocurrir algo malo. A menudo tienen una conciencia mórbida de sus trastornos (conciencia de que esas aprensiones son exageradas o de que carecen de fundamento), pero no obstante les es difícil, cuando no imposible, controlarlos. La ansiedad generalizada va acompañada de síntomas varios como agitación, cansancio, dificultad de concentración, irritabilidad, tensión muscular y trastornos del sueño. La persistencia en el tiempo de esos trastornos afecta la estructuración de la personalidad, que se vuelve pusilánime, propensa a menospreciar el futuro y dependiente de los demás.

Angustia

Se manifiesta en la forma de episodios agudos llamados crisis de angustia, ataques o crisis de pánico. Se producen tras la exposición a indicios que evocan el hecho traumático (cuando las víctimas rememoran la agresión, cuando se ven confrontadas a una situación comparable al hecho inicial), pero también, sin una razón particular, en un contexto exento de peligro. Por lo general, duran entre unos segundos y varios minutos. Dichas crisis, dominadas por el sentimiento paroxístico de peligro inminente, se acompañan de un profundo desasosiego, así como de sensaciones físicas desagradables¹⁹, como palpitaciones (percepción atípica de los latidos del corazón), taquicardia (aceleración del ritmo cardíaco), sensaciones de ahogo (sensaciones de respiración entrecortada o de opresión en el pecho que impide respirar), dolores torácicos, transpiración, temblores, calores²⁰.

La ansiedad y la angustia se intensifican con las dificultades a las que se ven confrontadas las víctimas, como las pérdidas materiales tras los saqueos, las dificultades materiales consecutivas a la expulsión del hogar conyugal o al abandono del marido, la estigmatización social y la discriminación o las malas condiciones de vida en los campamentos para refugiados o desplazados.

19 Estas modificaciones fisiológicas distinguen la angustia de la ansiedad.

20 Estos síntomas son la señal de una activación neurovegetativa del sistema ortosimpático.

Síntomas de depresión

Aunque la mayoría de las víctimas no desarrollan una verdadera depresión²¹, en un momento dado casi todas se sienten tristes y desesperanzadas. Los síntomas de la depresión son tristeza, pérdida de las ganas de vivir, deseo de morir, sentimientos de impotencia (por ejemplo, el sentimiento de no poder defenderse como mujer, la impresión de ser incapaz de mejorar su situación y sus condiciones de vida, etc.), desánimo, pesimismo, desesperación, impresión de que el futuro carece de esperanzas y promesas. Estos síntomas se manifiestan, especialmente, a través de crisis de llanto, llantos constantes, abatimiento y pensamientos o actos suicidas (intentos de suicidio y suicidio).

Vergüenza

La mayoría de las víctimas agredidas sexualmente se sienten humilladas y deshonradas; sienten incomodidad frente a los demás y odio o repulsión hacia sí mismas; tienen la sensación de estar sucias o mancilladas; pierden la autoestima (se preguntan si aún son seres humanos); tienen la impresión de haber perdido su valor personal (como el de mujer o esposa).

Culpa

Las víctimas pueden tener sentimientos de culpa respecto de su propio comportamiento (autoacusaciones): por ejemplo, no haberse defendido, haber preferido padecer la violación antes que la muerte, no haber huido tras el anuncio de una incursión, haber ido al lugar adonde se produjo la agresión. Esos sentimientos de culpa están ligados, en su mayoría, a creencias y/o a una percepción exagerada de su responsabilidad. “Debí saber lo que iba a ocurrir”, se dicen, aunque objetivamente los hechos eran totalmente imprevisibles. También pueden sentir culpa con respecto a los demás, por ejemplo, por haber deshonrado a su marido, a sus hijos o a su familia.

Enfado

Las víctimas pueden sentir enfado contra los agresores, contra el conjunto de los hombres, contra un grupo armado, contra la guerra, contra su marido o su comunidad, que las rechazan.

Euforia

En los primeros días posteriores a la agresión, las víctimas pueden manifestar euforia como consecuencia del alivio de haber escapado a la muerte.

21 Según el DSM IV, para hablar de trastornos depresivos, la persona debe presentar determinado número de síntomas de la depresión durante un periodo de al menos dos semanas.

Apatía

La apatía es una disminución o una desaparición de las emociones y los deseos, que conduce a la indiferencia. Las personas apáticas pierden interés por el mundo exterior; pierden la motivación y el interés por sus ocupaciones habituales (tareas cotidianas, profesionales, escolares y de ocio); reducen sus actividades.

Para concluir, señalemos que existen grandes diferencias entre los individuos en la manera de expresar sus sentimientos y enfrentar el dolor. Por ejemplo, algunos manifiestan sus emociones de manera ruidosa a través de su comportamiento: lloran, gritan, se agitan, etc., mientras que otros los reprimen o los disimulan y permanecen tranquilos. La manera en que una persona expresa su sufrimiento no permite prejuzgar sus sentimientos profundos. La ausencia de manifestación no significa que no esté sufriendo, que posteriormente no vaya a presentar trastornos o que no necesite ayuda.

Reacciones a nivel somático

El sufrimiento psíquico puede engendrar trastornos funcionales o provocar una enfermedad.

Trastornos funcionales

Estos trastornos somatoformes se caracterizan por padecimientos físicos que sugieren una afección somática, pero sin que pueda demostrarse ninguna patología orgánica. En otras palabras, la persona sufre síntomas físicos sin que sus órganos estén afectados por una enfermedad. Si bien la expresión de esos trastornos es ante todo física, estos provienen de desórdenes mentales, pues son provocados por factores psicológicos.

Astenia física: se manifiesta por un cansancio permanente que resiste al descanso, un rápido agotamiento al menor esfuerzo físico, la impresión persistente de no tener fuerzas y/o un agotamiento general. La mayoría de las personas que sufren un trauma psíquico se quejan de padecerla.

Dolores: con frecuencia, las víctimas sufren dolores abdominales, torácicos o musculares (dolores de huesos y cervicales), cefaleas y dolores difusos en todo el cuerpo.

Síntomas neurovegetativos: el sistema neurovegetativo²² rige el funcionamiento de las vísceras (cerebro, corazón, intestino, pulmones, etc.) y mantiene las funciones vitales básicas (respiración, circulación sanguínea, digestión, excreción de la orina y las materias fecales). Su activación, característica de los síndromes postraumáticos, puede provocar vértigos, lipotimias (breves desvanecimientos), temblores, sudoración, calores, palpitaciones cardíacas, taquicardia, dolores y opresiones torácicas (que a veces se asemejan a la angina de pecho), trastornos gastrointestinales

22 El sistema neurovegetativo, también llamado sistema nervioso autónomo, está compuesto por los sistemas ortosimpático y parasimpático.

(náuseas, vómitos, diarrea o constipación), una sensación de constricción laríngea (“nudo en la garganta”), una opresión respiratoria y sensaciones de ahogo pseudo asmáticas, sensaciones de hormigueo en las extremidades (por ejemplo, en la punta de los dedos o alrededor de la boca), etc.

Disfunciones sexuales: es frecuente que aparezcan disfunciones sexuales después de una agresión sexual. Mencionemos las siguientes; disminución o pérdida del deseo sexual, aversión sexual (repulsión y evitación de las relaciones sexuales), anorgasmia (ausencia de orgasmo), dispareunia (dolor genital durante la relación sexual), vaginismo (espasmo involuntario de la musculatura de la vagina que perturba la penetración o incluso la impide). En muy pocos casos, se observa aumento del deseo y de la actividad sexual, en especial en las jóvenes que fueron utilizadas como esclavas sexuales dentro de los grupos armados²³.

Trastornos menstruales: un trauma psíquico como resultado de una violencia sexual puede causar amenorrea (ausencia del periodo), menorragia (periodo abundante), dismenorrea (periodo doloroso) e irregularidad del ciclo menstrual.

Trastornos de conversión: estos trastornos poco frecuentes son muy impresionantes. Se manifiestan a través de síntomas y déficits que afectan la motricidad voluntaria, así como las funciones sensitivas y sensoriales. Incluyen discapacidades motoras (por ejemplo, problemas para caminar, parálisis de un brazo), pérdidas de sensibilidad (por ejemplo en un miembro), cegueras, sorderas, afonías y otros síntomas sin una causa orgánica que sugieran una enfermedad neurológica o una afección médica general.

Estos trastornos somáticos traducen un desorden emocional, pero, sin embargo, conviene ser prudentes. En efecto, las quejas de las pacientes pueden ser la expresión de tristeza, angustia o un trauma, pero también pueden señalar una enfermedad orgánica o ser el resultado de las secuelas de la violencia física.

Enfermedades somáticas

El estrés y el sufrimiento traumático también pueden causar una enfermedad somática o agravar su desarrollo. Citemos, entre otros:

- a nivel cardiovascular: hipertensión, angor e infarto del miocardio;
- a nivel respiratorio: asma;
- a nivel del aparato digestivo: úlcera gastroduodenal, colitis espasmódica y cólicos;
- a nivel de la piel: eczema, psoriasis y alopecias;
- a nivel de las glándulas endocrinas: diabetes e hipertiroidismo.

23 Se han señalado algunos casos en la República Democrática del Congo, en especial en las provincias del Ituri, Kivu Norte y Kivu Sur.

Reacciones a nivel cognitivo

Los síntomas cognitivos²⁴ más frecuentes que manifiestan las víctimas después de una agresión sexual son: síndrome de repetición, trastornos de la memoria, síntomas disociativos, confusión y problemas de concentración.

Síndrome de repetición y síntomas de reviviscencia

Se trata de manifestaciones patognomónicas de los síndromes psicotraumáticos por las cuales la víctima tiene la impresión de volver a experimentar el hecho traumático (la violación, el secuestro o la tortura), e incluso de revivirlos. Entre los síntomas posibles, señalemos *flash-back*, recuerdos repetitivos, pesadillas, impresión de que la agresión podría repetirse, así como angustia y reactividad fisiológica.

Flash-back (término inglés que significa "retroceso"): se trata de una reviviscencia que reproduce toda o parte de la escena traumática y que irrumpe bruscamente en la conciencia de la víctima. Por lo general, los *flash-back* son visuales (por ejemplo, la víctima tiene la sensación de "ver" al agresor), pero a veces también auditivos, olfativos o sensoriales (por ejemplo, tiene la sensación de oír la respiración del violador, de sentir su olor o de sentir su respiración en el cuello). Esa reviviscencia es vivida como real durante un breve instante, a lo sumo durante algunos segundos. Por ejemplo, durante una fracción de segundo, una mujer "ve" a su agresor en lugar de su marido con el que está teniendo relaciones sexuales, o una joven que está cultivando confunde brevemente una rama agitada por el viento con un individuo que surge de la maleza.

Recuerdos repetitivos e invasivos que se producen independientemente de la voluntad de la persona: la víctima no quiere rememorar el hecho, pero este le vuelve constantemente a la mente de forma espontánea. A diferencia del *flash-back*, el recuerdo forzado no se confunde con el hecho original, sino que se reconoce como una reminiscencia.

Rumia mental: se trata de interrogaciones prolongadas y recurrentes sobre la agresión sexual, su significado y/o sus consecuencias (por ejemplo, el hecho de haber sido abandonada por el cónyuge, las dificultades materiales subsiguientes al repudio, etc.). Esos pensamientos machacados hasta el hartazgo reflejan las preocupaciones actuales y la angustia de la víctima.

Pesadillas relativas a la agresión: la víctima revive en sueños la agresión sexual y suele despertarse sobresaltada. Por ejemplo, sueña que la persiguen hombres armados y se despierta en el momento en que estos la capturan.

Sensación de que la agresión podría repetirse: las víctimas pueden tener la impresión de que el hecho traumático está a punto de reproducirse, sobre todo después de un estímulo evocador de la escena inicial (por ejemplo, un ruido inesperado o al escuchar el testimonio de otra víctima de violación).

24 El área cognitiva abarca los procesos mentales, a saber, los conocimientos, las facultades de aprendizaje, el pensamiento, el razonamiento, la conciencia, la imaginación, la memoria, el lenguaje, etc.

Angustia y reactividad fisiológica: las víctimas sienten desolación (miedo, angustia, sensación de impotencia, cansancio repentino, etc.) y manifiestan trastornos físicos (palpitaciones, taquicardia, sudores, etc.) cuando están expuestas a indicios que recuerdan el hecho traumático.

Trastornos de la memoria

Los trastornos de la memoria están en el centro de la sintomatología post-traumática. Las víctimas pueden manifestar amnesias (parciales o totales) o hipermnesias²⁵ traumáticas, dificultades para memorizar informaciones nuevas, así como también recuerdos repetitivos e invasivos de la agresión.

Síntomas disociativos

Estos síntomas figuran entre los criterios diagnósticos de los síndromes psicotraumáticos. Se dice que una persona está disociada cuando está desconectada de una parte de la realidad. Esas personas dan la impresión de no estar presentes, de estar “en otro lado”, de no oír cuando se les dirige la palabra. Están presentes físicamente, a menudo inmóviles, pero su mente parece ausente. Algunas cuentan su relato una y otra vez, sin considerar a su interlocutor, con la mirada clavada en el escenario traumático que se desarrolla dentro de su mente.

Despersonalización: se manifiesta por una alteración de la propia experiencia. Algunas víctimas están disociadas de su identidad y tienen la sensación de ya no ser ellas mismas. Experimentan sensaciones de desdoblamiento (por ejemplo, de verse a sí mismas de afuera), la impresión de ser espectadoras de su vida, actuar de manera mecánica como un robot o sienten que su cuerpo ya no les pertenece.

Desrealización: se trata de una alteración de la experiencia de la realidad. Las víctimas se disocian de su entorno. Tienen impresiones de irrealidad o extrañeza de las personas y las cosas; tienen la sensación de vivir un sueño despiertas o una pesadilla; se sienten ajenas a su mundo familiar.

Amnesia traumática: la disociación se marca en el plano de la memoria por la amnesia traumática.

La disociación peritraumática se considera el mejor indicio predictivo de un síndrome postraumático a más largo plazo. Los fenómenos disociativos son parte de las estrategias de adaptación²⁶. No obstante, cuando son masivos (por ejemplo, amnesia total o parcial, pero que afecta aspectos importantes de la experiencia), potencian el riesgo de psicotrauma, pues el incidente crítico escapa así al proceso integrador. Señalemos, sin embargo, que muchas víctimas que manifestaron síntomas

25 Por amnesia traumática, entendemos una incapacidad para recordar aspectos de la experiencia traumática y por hipermnesia traumática, el recuerdo excesivo de un elemento significativo de la experiencia traumática, generalmente sensorial.

26 La estrategia de adaptación se define como un cambio de la cognición (pensamiento) o por los esfuerzos comportamentales (acciones) que realiza el individuo para satisfacer una demanda (interna o externa) que excede sus recursos. V. Richard S. Lazarus y Susan Folkman, *Stress, appraisal and coping*, Springer, Nueva York, 1984.

disociativos recuperan su equilibrio psíquico de forma espontánea y que algunas declaran estar felices de no recordar todo el horror.

Confusión

Se trata de una desorganización de la conciencia que va acompañada de una lentificación del pensamiento (en el tiempo y en el espacio) y de una disminución de la capacidad de razonar, comprender, tomar decisiones y hacer elecciones. Algunas personas están sumidas en un estado de confusión tan grande que experimentan dificultades para decir quiénes son y para responder a las preguntas de su interlocutor.

Problemas de concentración

Se manifiestan por medio de la distracción y por dificultades para mantener la atención en un individuo o una tarea.

Reacciones a nivel comportamental

Con frecuencia, las víctimas presentan diversos trastornos de conducta. Estos pueden volverse habituales, afectar la salud y la vida familiar y social. Mencionemos los comportamientos de evitación, hipervigilancia, sobresaltos exagerados, trastornos del sueño y el apetito, dependencias, cambios en los hábitos de higiene corporal, trastornos en las relaciones con los demás, así como aparición de actitudes inusuales y comportamientos extraños.

Conductas de evitación

Son patognómicas de los síndromes psicotraumáticos. Las víctimas evitan todo lo que recuerda el hecho traumático. Evitan los pensamientos (no quieren pensar en la agresión), los sentimientos (evitan las situaciones que despiertan los mismos sentimientos que los suscitados por la agresión), las conversaciones (se niegan a hablar de la violencia que sufrieron), las actividades (cesan o efectúan con reticencia las actividades que recuerdan el incidente crítico, por ejemplo cultivar, ir al mercado, etc.), los lugares (se mantienen alejadas del lugar de la agresión, por ejemplo, su campo) y las personas (como los hombres armados, los hombres uniformados) que despiertan el recuerdo de las violencias.

Hipervigilancia

Con frecuencia, las víctimas manifiestan un estado de hipervigilancia. Buscan eventuales signos de peligro con una atención exacerbada; permanecen en estado de alerta para asegurarse de prevenir toda nueva agresión; no logran descansar o relajarse, etc.

Sobresaltos exagerados

Las personas traumatizadas se sobresaltan al menor ruido (en particular si son repentinos o fuertes) o cuando perciben ruidos que les recuerdan el hecho traumático (pasos o ruidos en los follajes podrían señalar la presencia de un agresor, crujidos o estruendos que evocan un tiroteo, etc.).

Trastornos del sueño

Las víctimas suelen quejarse de insomnios, dificultades para conciliar el sueño, de despertarse durante la noche o precozmente (muy temprano por la mañana), así como también de pesadillas.

Trastornos del apetito

Después de una agresión sexual, las conductas alimenticias pueden verse perturbadas. Así pues, no es infrecuente que las víctimas sufran anorexia o bulimia.

Dependencias

El dolor físico favorece el consumo abusivo de alcohol, medicamentos psicotrópicos (calmantes, antidepresivos, ansiolíticos, somníferos, calmantes) y drogas. El consumo de sustancias psicoactivas es un intento de automedicación contra los síntomas traumáticos (pesadillas, recuerdos repetitivos, *flash-back*), los trastornos asociados (depresión, ansiedad) y las reacciones de estrés (hiperactivación neurovegetativa) o es una manera de escapar de la realidad.

Cambios en los hábitos de higiene corporal

Después de una agresión sexual, los hábitos de higiene corporal suelen verse perturbados. Las víctimas pueden manifestar una mayor preocupación respecto de la limpieza (por ejemplo, la necesidad compulsiva de lavarse) o, por el contrario, un descuido mayor (negarse a asearse).

Trastornos en las relaciones interpersonales

Estos trastornos se caracterizan por una actitud de dependencia y un aumento de las demandas emocionales hacia el entorno (necesidad insaciable de afecto y de ser cuidado, necesidad de hablar constantemente y de ser escuchado, etc.), o, al contrario, por un repliegue en sí mismo (negación a hablar, aislamiento, evitación de las relaciones familiares, amistosas, sociales y/o profesionales), así como por irritabilidad y agresividad hacia los demás (enfados, palabras o actos agresivos), desconfianza y sospecha (hacia los hombres, los desconocidos, pero también hacia el entorno), etc. Estas reacciones están en parte determinadas por las circunstancias

de la agresión. Por ejemplo, si la víctima fue agredida cuando estaba sola, puede querer estar constantemente acompañada; si fue violada por varias personas, puede manifestar un retraimiento social y querer aislarse.

Aparición de actitudes inusuales

Las víctimas puede manifestar actitudes que no son habituales en ellas, por ejemplo estar irritables, manifestar una propensión al llanto, desconfiar de manera injustificada, mostrarse negativas o pesimistas, estar hiperactivas y agitadas o, al contrario, estar anormalmente tranquilas y lentas, estar logorreicas (necesidad de hablar constantemente), adoptar comportamientos agresivos contra sí mismas (automutilaciones, tendencias suicidas, comportamientos autodestructivos como el alcoholismo), etc.

Aparición de comportamientos extraños

Estas reacciones son atípicas y aparecen en personas frágiles o con antecedentes psiquiátricos. Mencionemos las fugas (la persona se fuga sin razón aparente ni fin preciso), el vagabundeo (se desplaza sin un destino preciso), las actitudes o mímicas no apropiadas al contexto emocional (por ejemplo, reír al contar un episodio dramático), los rituales conjuratorios compulsivos (por ejemplo, sesiones interminables de oración), las pérdidas de contacto con la realidad (crisis de delirio, alucinaciones auditivas o visuales), etc. Las víctimas que presentan delirios después de una agresión sexual suelen tener síntomas relacionados con la experiencia que acaban de vivir. Por ejemplo, si asistieron a la ejecución de su marido, pueden "oír" disparos y "ver" sangre en todas partes aun cuando están en una situación segura.

Interdependencia de las consecuencias de la violencia sexual

Como hemos señalado al comienzo, los procesos psíquicos y sociales son interdependientes. Así, las consecuencias sociales generan un sufrimiento psicológico y, a la inversa, el sufrimiento psicológico tiene repercusiones en la familia y la comunidad. A continuación, algunos ejemplos que ilustran esa influencia recíproca.

Las consecuencias sociales generan un sufrimiento psicológico

Ser rechazada y verse privada del apoyo de su cónyuge o su familia, verse forzada al celibato o estar obligada a casarse con su agresor causa inevitablemente un dolor moral importante.

El oprobio y el ostracismo que sufren las víctimas tienen una fuerte influencia en la imagen que estas tienen de sí mismas. En efecto, tienden a autoestigmatizarse interiorizando y volviendo contra sí mismas las percepciones negativas respecto de ellas. Entonces, pierden la confianza en sí mismas y dejan de valorarse. También pueden tener sentimientos de culpa si los demás las consideran culpables

de su desgracia. Pueden caer en la depresión y la desesperación, convencidas de que su situación nunca mejorará.

El sufrimiento psicológico tiene consecuencias sociales

Los sufrimientos traumáticos inhiben las competencias sociales de los individuos, ya que corrompen su capacidad de actuar, comunicar y entablar relaciones satisfactorias. Así, el retraimiento afectivo o, por el contrario, las actitudes de dependencia respecto del entorno, la irritabilidad y la agresividad hacia los demás, el desinterés y la pérdida de motivación por las actividades habituales, pervierten la dinámica familiar y comunitaria.

El miedo y los trastornos psicológicos (delirio, apatía, sensación de cansancio constante, pérdida general de interés, crisis de angustia, problemas de concentración) vuelven difícil, e incluso imposible, la ejecución de tareas habituales como ir al campo y cultivar. Privadas de sus medios de subsistencia, las mujeres pueden verse reducidas a la indigencia. En muchas sociedades, las mujeres son responsables de la educación de los hijos. Cuando su problema psicológico interfiere con su capacidad parental, su progenitura crece en condiciones desfavorables para su desarrollo. El miedo, la vergüenza, la repulsión y las disfunciones sexuales (dispaurenia, vaginismo) hacen que algunas mujeres no puedan tener relaciones sexuales normales, lo cual puede llevar a su marido a dejarlas.

El individuo es un todo. Su vida no se limita sólo a los aspectos psicológicos y sociales. Su salud física también ejerce una influencia recíproca en su equilibrio mental y social. Así pues, las consecuencias físicas de las agresiones sexuales generan un sufrimiento psicológico que se suma al efecto traumático. A la inversa, las repercusiones psicológicas tienen consecuencias nefastas en la salud física de las víctimas.

Las consecuencias físicas tienen repercusiones psicológicas

Si, tras haber sido violada, una mujer queda embarazada, estéril o gravemente discapacitada, en general padecerá una angustia extrema. Los síntomas de las infecciones de transmisión sexual contraídas durante la violación (pérdidas vaginales con olor desagradable, pérdidas urinarias debidas a la deficiencia del control miccional, mareos, etc.) son una fuente de incomodidad, vergüenza y ansiedad. Los abortos espontáneos ocasionados por la violencia física cometida contra las mujeres embarazadas provocan duelos dolorosos.

Las consecuencias psicológicas tienen efectos nefastos en la salud física

El consumo abusivo de alcohol, frecuente después de un trauma, tiene repercusiones en la salud (cirrosis, úlceras en el estómago, hipertensión, diabetes) y puede generar comportamientos riesgosos (relaciones sexuales sin protección, violación de las reglas de seguridad, comportamientos provocadores para con los

demás, conducta peligrosa). El sufrimiento psíquico puede generar trastornos funcionales (dolores, astenia, trastornos menstruales) o provocar una enfermedad (úlceras, asma, diabetes, etc.).

Las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad: promover las cuestiones de género en los conflictos armados y en el derecho internacional humanitario

Amy Barrow

La Dra. Amy Barrow es profesora adjunta en la Facultad de Derecho de la Universidad China de Hong Kong.

Resumen

Si bien los Convenios de Ginebra contienen disposiciones específicas relacionadas con los géneros, la realidad de las experiencias de hombres y mujeres en los conflictos armados ha puesto de manifiesto las limitaciones en cuanto a género y las restricciones conceptuales del derecho internacional humanitario. Los fallos del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) han logrado ciertos avances en cuanto a ampliar las definiciones de la violencia sexual y la violación durante los conflictos. Las respuestas más recientes

* La autora agradece a sus colegas de la Universidad China de Hong Kong las útiles observaciones y consejos recibidos en relación con versiones anteriores de este artículo.

del derecho público internacional, en particular la adopción de las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad, se han centrado en la mujer, la paz y la seguridad y han procurado llamar la atención sobre la cuestión de género en situaciones de conflicto armado. En este artículo, la autora destaca la reciente elaboración de normas relativas a la mujer, la paz y la seguridad. Pese a su importancia, esas normas tal vez no sean suficientemente enérgicas para contribuir al desarrollo de una visión de género en el ámbito del derecho internacional humanitario. En este sentido, las disposiciones existentes son objeto de constantes exámenes.

En un contexto de paz y seguridad, el derecho y la política internacionales a menudo han sostenido el concepto de los roles de género esencializados¹. Aunque el reconocimiento de los diferentes efectos que los conflictos armados tienen en los hombres y las mujeres es cada vez mayor², la incorporación, en el derecho internacional humanitario, del concepto de género y de disposiciones en las que se tengan en cuenta las características específicas de los sexos se ha mostrado problemática³. Los avances en los derechos humanos de las mujeres y en otros instrumentos internacionales, principalmente los reflejados en la sección E de la Plataforma de Acción de Beijing, centrada en las mujeres y los conflictos armados⁴, han ayudado en cierta medida a ampliar el alcance de las disposiciones existentes. Sin embargo, pese a que actualmente hay un mayor grado de conciencia acerca de la violencia de género, aún quedan importantes desafíos por encarar.

En primer lugar, los análisis de la dinámica de género de los conflictos se han concentrado sobre todo en la violencia sexual y la violación⁵. Si bien las mujeres suelen ser el blanco principal de la violencia sexual⁶, el impacto social general de ese tipo de violencia está intrínsecamente vinculado con ambos géneros⁷. Cabe

- 1 Judith Gardam, "A feminist analysis of certain aspects of international humanitarian law", en *Australian Yearbook of International Law*, vol. 12, 1992, p. 265.
- 2 Todas las partes en los conflictos armados cometen violaciones y también se han informado casos de violencia sexual perpetrados por miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. V., p.ej., Christine Chinkin, "Rape and sexual abuse of women in conflict", en *European Journal of International Law*, vol. 5, 1994, p. 326.
- 3 Judith Gardam, "Women and the law of armed conflict: Why the silence?", en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, 1997, p. 55.
- 4 Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, A/CONF.177/20, 15 de septiembre de 2005.
- 5 V., p.ej., *The War within the War: Sexual Violence against Women and Girls in Eastern Congo*, Human Rights Watch, Nueva York, 2002; Megan Bastick, Karin Grim y Rahel Kunz, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, DCAF, Ginebra, 2007; *Climate of Fear: Sexual Violence and Abduction of Women and Girls in Baghdad*, Human Rights Watch, Nueva York, 2003.
- 6 V., p.ej., Marie Claire Faray-Kele, "Africa: Women – Violence in war and in peace", 20 de marzo de 2008, disponible en <http://allafrica.com/stories/200803200580.html> (consultado el 8 de febrero de 2010); Patricia H. Hynes, "On the battlefield of women's bodies: An overview of the harm of war to women", en *Women's Studies International Forum*, vol. 27, 2004, pp. 431–445.
- 7 Charlotte Lindsey, *Las mujeres ante la guerra: Estudio del CICR sobre el impacto que tienen los conflictos armados en la vida de las mujeres*, CICR, Ginebra, 2001, p. 37.

señalar que, en conflictos armados no internacionales, a menudo se han cometido violaciones en el marco de campañas de limpieza étnica orquestadas con el objetivo de debilitar las estructuras familiares⁸. Por ejemplo, en Ruanda, los embarazos intencionalmente provocados en mujeres tutsi por los hutu tenían el propósito de minar el tejido social de las comunidades⁹. Por un lado, el reconocimiento abierto de la violencia de género sugiere que el género es un concepto expresamente reconocido a nivel normativo. Pero, en el marco de ese reconocimiento normativo, el concepto de género está directamente vinculado con las mujeres y la victimización, lo cual reduce la capacidad de las mujeres como participantes activas y distorsiona los discursos, porque se omite la experiencia más amplia de las mujeres en los conflictos armados¹⁰. De manera indirecta, estas narrativas dejan de lado las diferentes formas que toma la participación de las mujeres en los conflictos armados, sea como actores, como combatientes o como promotoras de la consolidación de la paz¹¹. Además, en la mayoría de los casos, tanto los discursos sobre la violencia sexual como las disposiciones jurídicas internacionales omiten tomar en cuenta la experiencia de la violencia sexual que atraviesan los hombres durante los conflictos. Esa omisión sostiene, por ende, el paradigma del perpetrador masculino y la víctima femenina¹², el cual, a la larga, termina perjudicando tanto a los hombres como a las mujeres.

En segundo lugar, el predominio de los conflictos armados no internacionales pone en tela de juicio los cimientos del derecho internacional humanitario¹³. Aunque éste es un dilema generalizado, cuando se analiza desde una perspectiva de género aplicada a los conflictos armados, los desafíos parecen aún más graves. Las disposiciones jurídicas no han evolucionado en suficiente medida como para responder a las complejas intersecciones de género, etnicidad y otros aspectos de la identidad. Estos aspectos revisten gran importancia en los conflictos armados internacionales, puesto que la diferenciación dominante entre las partes no es la nacionalidad. Los últimos acontecimientos en el ámbito del derecho internacional humanitario, concretamente la adopción por el Consejo de Seguridad de la resolución 1325, sobre las mujeres, la paz y la seguridad¹⁴ y la resolución 1820, sobre la violencia sexual en los conflictos¹⁵, contienen cláusulas de empoderamiento y de

8 *Women, Peace and Security*, Canadian Research Institute for the Advancement of Women (Instituto Canadiense de Investigación para el Adelanto de la Mujer), Ficha técnica N.º 6, 2004.

9 Human Rights Watch ha documentado el uso generalizado de la violencia sexual en Ruanda y el impacto que la violencia sigue teniendo en las relaciones sociales. V. *Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath*, Human Rights Watch, Nueva York, 1996.

10 Judith Gardam y Hilary Charlesworth, "Protection of women in armed conflict", en *Human Rights Quarterly*, vol. 22, N.º 1, 2000, p. 148.

11 Donna Pankhurst, "The 'sex war' and other wars: Towards a feminist approach to peacebuilding", en Haleh Afshar y Deborah Eade (eds.), *Development, Women, and War: Feminist Perspectives*, Oxfam GB, Oxford, 2004.

12 Natalia Linos, "Rethinking gender-based violence during war: Is violence against civilian men a problem worth addressing?", en *Social Science and Medicine*, vol. 68, 2009, p. 1549.

13 Michael Schmitt, "21st century conflict: Can the law survive?", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 8, N.º 2, 2007, pp. 443-476.

14 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, 31 de octubre de 2000.

15 Resolución 1820 del Consejo de Seguridad, 19 de junio de 2008.

protección que tal vez ayuden a ampliar el reconocimiento de los múltiples papeles que las mujeres desempeñan en los conflictos. El objetivo de este artículo es evaluar, desde un ángulo crítico, si el proceso de incorporación del concepto de género que hace uso de las resoluciones 1325 y 1820¹⁶ ayuda a fortalecer la introducción de la perspectiva de género en el derecho internacional humanitario, tomando en cuenta debidamente la explotación de los estereotipos de género en los conflictos armados.

Género, conflicto armado y derecho internacional humanitario

Hace tiempo que las protecciones jurídicas que se otorgan a las mujeres en situaciones de conflicto son blanco de críticas porque no guardan relación con la realidad de las experiencias que atraviesan las mujeres¹⁷. Sin embargo, los objetivos de las disposiciones jurídicas se hacen eco de las tensiones generales contenidas en los discursos sobre la equidad, que derivan del debate sobre “igualdad *versus* diferencia”. Las feministas liberales han luchado por lograr la equidad sobre la base de la igualdad, pero este enfoque no siempre ha sido suficientemente enérgico como para desafiar la inequidad de género y niega el reconocimiento de las diferentes funciones sociales, incluidos el embarazo y la maternidad¹⁸. El derecho internacional humanitario pretende equilibrar tanto las medidas de protección generales (basadas en la igualdad) como las especiales (basadas en la diferencia): las mujeres “serán... tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en... el sexo”¹⁹ y, al mismo tiempo, “...deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo”²⁰.

Es inevitable que, al intentar reconocer la diferencia de las mujeres, muchas de las medidas de protección que abordan el estatuto de la mujer en su calidad de persona civil se basen en factores biológicos. Por ejemplo, en el artículo 8(a) del Protocolo adicional I, referido a la asistencia médica que se presta a heridos y enfermos, sean civiles o militares, se da prioridad a los casos de maternidad²¹. Además, el artículo 14 del IV Convenio de Ginebra reconoce a las embarazadas y a las madres de niños de menos de siete años como una categoría específica que requiere

16 Además de las resoluciones 1325 y 1820, el Consejo de Seguridad adoptó recientemente dos resoluciones más sobre las mujeres, la paz y la seguridad: las resoluciones 1888, del 30 de septiembre de 2009, y 1889, del 5 de octubre de 2009.

17 Catherine N. Niarchos, “Women, war, and rape: Challenges facing the International Tribunal for the former Yugoslavia”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, N.º 4, 1995, p. 654.

18 Rosemarie Putnam Tong, *Feminist Thought: A More Comprehensive Introduction*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1998, pp. 2 y 6.

19 Art. 12, I Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (CG I), y II Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (CG II).

20 Art. 14, III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (CG III).

21 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales del 8 de junio de 1977 (Protocolo I) (disponible en www.cicr.org/spa).

protección especial junto con los heridos, los enfermos, los niños menores de quince años y los ancianos²². De manera indirecta, estas disposiciones esencializan a las mujeres como madres y cuidadoras y omiten abordar cuestiones más amplias relacionadas con el modo en que los conceptos sociales basados en el género a menudo exacerban las inequidades sociales, económicas y estructurales que influyen en gran medida en la violencia física y los conflictos²³.

Las respuestas a la violencia sexual también marcan la forma en que se vienen manteniendo los estereotipos de género, particularmente la percepción de la mujer como víctima. Varias disposiciones fundamentales se centran en la protección de la mujer, en vez de encarar la prohibición de las atrocidades basadas en el género²⁴. Por ejemplo, en el IV Convenio de Ginebra se establece que las mujeres civiles en un territorio ocupado, las mujeres internadas y las refugiadas serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor²⁵.

Basándose en la integridad moral más que en el daño físico o en el trauma, esta disposición perpetúa el carácter de tabú de la violación. En sociedades en las que se inculca la cultura del honor, esta percepción es perjudicial para muchas mujeres. Se sugiere que la violación es más frecuente allí donde el estigma social se hace sentir con más fuerza²⁶. Al analizar las agresiones que tuvieron lugar en Croacia, Bosnia y Herzegovina, se observa una relación directa entre las violaciones cometidas en tiempo de paz y las perpetradas durante los conflictos:

“Las violaciones cometidas en ex Yugoslavia no serían un arma de tortura y de terror tan eficaz si no fuese por los conceptos de honor, vergüenza y sexualidad que se atribuyen al cuerpo de la mujer en tiempo de paz”²⁷.

Además, aunque el artículo 76 del Protocolo adicional I no reitera el mismo concepto del honor, las mujeres se consideran “objeto de un respeto especial”²⁸. Como sugiere Gardam, la índole de estas disposiciones tiene poco que ver con las experiencias de violencia sexual de las mujeres, sino que corresponde a un concepto del honor elaborado y sostenido por las masculinidades dominantes²⁹. En ex Yugoslavia, muchas agresiones sexuales consistían en violaciones en banda o torturas sexuales, y en algunos casos se obligaba a miembros de la familia a cometer actos

22 IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (CG IV) (disponible en www.cicr.org/spa).

23 Michael Emin Salla, “Integral peace & power: A Foucauldian perspective”, en *Peace and Change*, vol. 23, N.º 3, 1998, p. 315.

24 J. Gardam, nota 3 *supra*, p. 57.

25 CG IV, art. 27

26 Heather Milner y Brita Schmidt, “Rape as a weapon of war”, en *British Council Newsletter*, octubre de 1999, pp. 10–11, disponible en <http://www.britishcouncil.org/gendernetwork19.pdf> (consultado el 8 de febrero de 2010).

27 Maria B. Olujic, “Embodiment of terror: Gendered violence in peacetime and wartime in Croatia and Bosnia-Herzegovina”, en *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 1, N.º 12, marzo de 1998, p. 32.

28 Protocolo adicional I, Art. 76(1).

29 J. Gardam, nota 3 *supra*, p. 57.

de violencia sexual entre ellos³⁰. Subyace a estos actos, dirigidos contra las mujeres, la explotación de un estereotipo de masculinidad misógina³¹. Sería erróneo sugerir que esta explotación no tiene efectos negativos para los hombres tanto como para las mujeres. Por ejemplo, se utiliza la violación de hombres por hombres para humillar y emascular a los soldados del enemigo³².

Si bien la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce la particular susceptibilidad de las mujeres a la violencia sexual, es posible que la información relativa a las violaciones cometidas contra hombres no refleje el verdadero número de casos, debido al estigma que conlleva la violencia sexual contra los hombres³³. El derecho internacional humanitario no aborda la violación de hombres en forma directa; se centra principalmente en la violación como acto contra el honor de la mujer y, por ende, como acto que sólo puede ser cometido por hombres contra mujeres. En el derecho internacional humanitario, el concepto de violación no se basa en la agresión, sino en la idea de la mujer como una propiedad y como despojo de guerra³⁴.

En los conflictos armados no internacionales, la intersección entre la violencia sexual y el género con otros aspectos de la identidad es intrínsecamente compleja. Como reconoce el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la aplicación del derecho internacional humanitario a los conflictos entre Estados es particularmente problemática³⁵. Gardam postula que el artículo 1(4) del Protocolo adicional I efectivamente atribuye carácter internacional a las guerras de autodeterminación³⁶. Aunque aplicar el *jus in bello* de los conflictos armados internacionales a las guerras de liberación no es lo mismo que legitimarlas conforme al *jus ad bellum*, Gardam advierte que, en el marco del artículo 44(3) del Protocolo adicional I, los combatientes no están obligados a llevar las armas abiertamente en toda circunstancia, lo que aumenta el riesgo de que mujeres y niños sean utilizados como escudos humanos hasta el punto de convertirse en blancos de ataques³⁷.

Al mismo tiempo, el hecho de apartarse de un estricto principio de distinción en los conflictos de autodeterminación y de liberación podría, paradójicamente, beneficiar a las mujeres combatientes que deponen las armas en el período posterior al conflicto. Aunque, en términos estrictos, el principio de distinción entre combatientes y no combatientes se aplica únicamente en conflictos armados internacionales, también tiene repercusiones en los conflictos armados no internacionales. Actualmente, los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en el período posterior a los conflictos armados no internacionales tienden a omitir a las mujeres miembros de grupos armados, porque son menos susceptibles

30 C.N. Niarchos, nota 17 *supra*, p. 657.

31 *Ibíd.*, p. 658.

32 N. Linos, nota 12 *supra*, p. 1549.

33 *Ibíd.*, p. 1549.

34 C.N. Niarchos, nota 17 *supra*, p. 660.

35 C. Lindsey, nota 7 *supra*, p. 26.

36 J. Gardam, nota 1 *supra*, p. 271.

37 *Ibíd.*, pp. 274 and 276. El art. 44(3) del Protocolo I establece que el combatiente "... conservará su estatuto de tal siempre que, en esas circunstancias, lleve sus armas abiertamente: a) durante todo enfrentamiento militar; y b) durante el tiempo en que sea visible para el enemigo mientras está tomando parte en un despliegue militar previo al lanzamiento de un ataque en el que va a participar".

de llevar armas. Un proceso DDR típico puede abarcar los siguientes aspectos, entre otros: realización de exámenes de VIH/SIDA, cursos de capacitación y alguna compensación monetaria a cambio de un arma³⁸; el reconocimiento de las mujeres combatientes, lleven armas abiertamente o no, puede ayudar a su incorporación en los procesos DDR. Si bien las consideraciones relativas al período posterior al conflicto se hallan fuera del alcance del *jus in bello* y no parecen pertinentes, las líneas de transición entre el conflicto y la paz son aún más tenues en los conflictos armados no internacionales y en las luchas por la autodeterminación. Las últimas novedades en la esfera del derecho internacional público señalan el creciente reconocimiento del significativo impacto que representan para las mujeres los conflictos armados y las situaciones posconflicto.

El carácter progresista de los fallos dictados por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)³⁹ y el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY)⁴⁰ ha tenido efectos en instrumentos de larga data como los Convenios de Ginebra, porque ha fortalecido las disposiciones relativas a la violencia de género. Por ejemplo, el trascendente fallo *Akayesu*⁴¹ del TPIR consideró la violación como un crimen de lesa humanidad⁴² a la vez que lo reconoció como una forma de agresión⁴³. En el fallo se afirmó también que existe la posibilidad de tipificar la violación como acto de genocidio⁴⁴ cuando constituye un acto cometido con la intención de destruir en forma total o parcial un grupo nacional, étnico, racial o religioso⁴⁵. De conformidad con el artículo 2(2)(d) del Estatuto del TPIR, relacionado con la imposición deliberada de medidas encaminadas a impedir los nacimientos dentro del grupo⁴⁶, la violación se considera un arma de guerra. En el fallo, se hace referencia al modo en que se emplea la violación para debilitar el tejido social de los grupos étnicos y raciales:

En las sociedades patriarcales, donde la pertenencia a un grupo es determinada por la identidad del padre, se observan ejemplos de medidas destinadas a prevenir los nacimientos dentro del grupo cuando una mujer de ese

38 Sesión del Grupo de Trabajo sobre procesos DDR, Promover la participación de las mujeres en los procesos de paz y seguridad: aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, conferencia celebrada en el Joan B. Kroc Institute for Peace & Justice, Universidad de San Diego, 18 a 20 de noviembre de 2004.

39 Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, en *International Legal Materials*, vol. 33, 1995, p. 1598.

40 Estatuto del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia, *International Legal Materials*, vol. 32, 1993, p. 1525.

41 *Prosecutor v. Jean Paul Akayesu*, Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Caso N.º ICTR-96-4-T, 2 de septiembre de 1998.

42 *Ibid.*, párr. 585. Como se señala en el fallo, el art. 3(g) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda tipifica la violación como crimen de lesa humanidad

43 *Ibid.*, párr. 687.

44 *Ibid.*, párr. 731.

45 *Ibid.*, párr. 494.

46 *Ibid.* En el párr. 494 se enumeran las condiciones de un acto de genocidio. De conformidad con el art. 2(3)(a) del Estatuto del TPIR (nota 39 *supra*), se adoptan en forma textual los arts. 2 y 3 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, del 9 de diciembre de 1948.

grupo es violada y preñada intencionalmente por un hombre de otro grupo con el fin de que dé a luz a un niño que, debido a su origen, ya no pertenecerá al grupo de su madre⁴⁷.

Cabe destacar que el fallo *Akayesu* describe la violación como un delito que causa graves daños físicos y mentales, rectificando las anteriores ideas sobre la violación como un delito moral contra el honor de la mujer. Pese a este importante cambio, críticos como Buss han puesto en tela de juicio el enfoque del TPIR de encarar la violación como “arma de guerra”, señalando que el reconocimiento de la violación como acto de genocidio puede crear un umbral u obstáculo muy elevado, contra el cual se han de medir todos los niveles de la violencia sexual⁴⁸. Es verdad que los autores de violaciones individuales han sido enjuiciados sólo en raras ocasiones y que la atención prestada a los casos de violación de hombres también ha sido escasa⁴⁹. Esta situación podría dar lugar a la falta de reparaciones jurídicas por actos individuales de violación y de violencia sexual que no formen parte de un ataque más amplio o sistémico. En este sentido, Buss ha señalado que la violencia sexual es hipervisible e invisible a la vez⁵⁰.

Es evidente que las disposiciones jurídicas no podrán, por sí solas, lograr el enjuiciamiento de actos de violencia sexual, pero el lenguaje del derecho desempeña un papel importante en la forma de entender la violencia de género en los conflictos. Mientras que el lenguaje de los Convenios de Ginebra parece obsoleto, es posible que el alcance de sus disposiciones relativas a la violación sea más aplicable a actos de violación individuales. Del mismo modo, las definiciones jurídicas y las decisiones que dimanen del TPIR tal vez no sean tan avanzadas como para responder a todos los elementos de la violencia sexual en los conflictos. No obstante, la percepción de la violación como arma de guerra es importante, porque ayuda a establecer la violación como un crimen que causa daños, en vez de un crimen contra el honor. Buss parece omitir este aspecto en su análisis. Sin embargo, sobre todo en los conflictos armados no internacionales, si las violaciones se cometen contra cierto grupo de mujeres en función de la etnicidad o de otro aspecto de la identidad, al aplicar el actual enfoque basado en el daño al grupo se podría igualmente llegar a determinar que esa violencia sexual tiene connotaciones de crimen contra el honor del grupo.

Es posible que pase cierto tiempo antes de que las repercusiones de este fallo se materialicen a nivel internacional, pero las disposiciones contenidas en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) indican que se ha sentado un precedente. Por ejemplo, el artículo 7(1)(g) del Estatuto de Roma establece que la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable

47 *Ibid.*, párr. 507.

48 Doris E. Buss, “Rethinking rape as a weapon of war”, en *Feminist Legal Studies*, vol. 17, N.º 2, agosto de 2009, p. 149.

49 *Ibid.*, p. 151.

50 *Ibid.*, p. 153.

se consideran crímenes de lesa humanidad⁵¹. Además, podría interpretarse que la mutilación sexual⁵², crimen que en Ruanda frecuentemente se sumaba a las violaciones, es alcanzada por las disposiciones del artículo 6, en vista de sus duraderas consecuencias en la salud, que podrían afectar la capacidad de reproducción⁵³.

Los fallos del TPIY han adoptado posturas similares con respecto al enjuiciamiento de las personas acusadas de violación. En el caso *Kunarac*, la esclavitud sexual se tipificó como crimen de lesa humanidad o crimen de guerra, de conformidad con el artículo 27 del IV Convenio de Ginebra⁵⁴, con la aclaración de que la violación tiene lugar en todas las situaciones en las cuales no haya un consentimiento “libre” o “voluntario”, extendiendo de este modo la definición de violación establecida en el caso *Akayesu*⁵⁵. Pese a esta interpretación positiva, no hay indicio alguno de que se vayan a mejorar las actuales disposiciones sobre la violación en los conflictos armados. A mediados de la década de 1990, el CICR declaró que, de conformidad con el artículo 147 del IV Convenio de Ginebra, la violación constituye una infracción grave, aunque, en ese momento, Niarchos planteó la inquietud de que esta interpretación más amplia carecería de peso si no se acompañaba de la modificación explícita de la disposición, a efectos de tipificar la violación como infracción grave⁵⁶. Si bien en la actualidad existe un reconocimiento generalizado de la violencia sexual en los conflictos armados, las disposiciones de género vigentes siguen sendo inadecuadas.

Incorporación de la perspectiva de género en el derecho internacional humanitario

Las iniciativas en materia de política de equidad y, en particular, la incorporación de la perspectiva de género, ofrecen la posibilidad de integrar las cuestiones de género en el derecho internacional humanitario y en las políticas humanitarias. El objetivo principal de la incorporación de la perspectiva de género es alcanzar la igualdad entre los géneros mediante la integración del género como componente esencial en todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas, así como en otros ámbitos⁵⁷. El proceso también evalúa las consecuencias que tienen en los hombres y en las mujeres todas las políticas, en todas las etapas de su formulación, aplicación y supervisión. En contraste con otras iniciativas relacionadas con la igualdad,

51 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Documento de la ONU A/CONF. 183/9, 17 de julio de 1998, art. 7(1)(g).

52 Human Rights Watch, nota 9 *supra*.

53 Con arreglo al art. 6 del Estatuto de la CPI, la violación o los crímenes de violencia sexual pueden ser abarcados por varias disposiciones que definen lo que se considera acto de genocidio: “c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo”.

54 Kelly D. Askin, “Sexual violence in decisions and indictments of the Yugoslav and Rwandan Tribunals: Current status”, en *American Journal of International Law*, vol. 93, N.º 1, 1999, p. 120.

55 Rosalind Dixon, “Rape as a crime in international humanitarian law: Where to from here?”, en *European Journal of International Law*, vol. 13, N.º 3, 2002, p. 700.

56 C.N. Niarchos, nota 17 *supra*, p. 675.

57 “Informe del consejo económico y social para 1997”, A/52/3/Rev.1, 18 de septiembre de 1997, p. 24.

basadas en el trato igualitario y la no discriminación, la incorporación del género apunta básicamente, más que a la igualdad de oportunidades, a la igualdad de los resultados. La razón de que la incorporación se haya empleado tan expeditivamente en el contexto de la paz y la seguridad no es inmediatamente aparente, pero el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer reafirmó la relación entre la igualdad, la paz y el desarrollo⁵⁸.

Además, en la Plataforma de Acción de Beijing se consolidó el concepto de la incorporación de la perspectiva de género y se hizo hincapié en la experiencia de las mujeres en los conflictos armados como un ámbito de interés esencial⁵⁹. Las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad, relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad, se vienen utilizando cada vez más como instrumentos para la incorporación de los conceptos de género y pueden ayudar a elaborar normas clave sobre la mujer y los conflictos armados, así como contribuir a mejorar el entendimiento de las cuestiones de género en el derecho internacional humanitario.

Adoptada en octubre de 2000, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad es la primera resolución de ese órgano específicamente centrada en la experiencia de las mujeres en los conflictos armados. La resolución 1325 tiene por objeto fortalecer la participación de la mujer en todos los niveles de decisión en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de consolidación de la paz, como así también reducir la violencia de género. En vez de marginar las experiencias de las mujeres, al parecer introduce las cuestiones de género en el marco de las consideraciones generales de las políticas de paz y seguridad. Concretamente, el marco de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad consiste en un preámbulo y 18 cláusulas. El preámbulo hace referencia a una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se ha abordado la posición de los niños en los conflictos armados⁶⁰ y la protección de las personas civiles en los conflictos armados⁶¹. Cabe destacar que en la resolución, se reafirma el papel de las mujeres en la prevención y la resolución de conflictos y en la consolidación de la paz⁶². La incorporación de la perspectiva de género se señala de manera específica sólo en relación con las misiones de mantenimiento de la paz⁶³.

Cuando se hace referencia a la resolución 1325 en la práctica, a menudo se la considera como un marco independiente y no se reconoce claramente la forma en que se relaciona con las convenciones existentes. Aunque no crea derechos sustantivos como tales, la resolución 1325 hace referencia a las obligaciones existentes

58 Las preocupaciones de las mujeres en relación con las inequidades de género tuvieron un mayor reconocimiento tras la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en México en 1975, que produjo la Declaración de México sobre la igualdad de la mujer y su contribución al desarrollo y a la paz, 1975, E/CONF/66/34.

59 Plataforma de Acción de Beijing, nota 4 *supra*, párr. 131.

60 V. Resolución 1261, del 25 de agosto de 1999, sobre los niños y los conflictos armados, y Resolución 1314, del 11 de agosto de 2000, también sobre los niños y los conflictos armados.

61 V. Resolución 1265, del 17 de septiembre de 1999, y Resolución 1296, del 19 de abril de 2000, que tratan de la protección de las personas civiles en los conflictos armados.

62 Resolución 1325, párr. 5 del preámbulo.

63 *Ibid.* V., p.ej., el párrafo 5 relacionada con la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.

en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949⁶⁴ y los Protocolos adicionales de 1977⁶⁵, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁶⁶ y su Protocolo de 1967⁶⁷, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)⁶⁸ y su Protocolo facultativo de 1999⁶⁹; la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989⁷⁰ y sus dos Protocolos facultativos de 2000⁷¹, y las disposiciones pertinentes del Estatuto de la CPI⁷². La pertinencia de las disposiciones jurídicas sustantivas se ve reflejada en la protección acordada a mujeres y niños en tanto personas civiles, aspecto que constituye uno de los componentes fundamentales del derecho internacional humanitario⁷³. En el párrafo 10 de la resolución, relacionado con las medidas de protección específicamente relacionadas con el género, el Consejo de Seguridad insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado⁷⁴.

Esta disposición sugiere que el reconocimiento de los daños específicos a cada género forma parte integrada del proceso de incorporación de la perspectiva de género, puesto que permite la elaboración de respuestas de política apropiadas. Por ejemplo, los niveles de violencia de género que se producen antes, durante y después de un conflicto podrían proporcionar un indicador sobre especificidades de género que permitiría evaluar si la incorporación de la perspectiva de género tiene resultados satisfactorios en cuanto a la reducción de estos daños en la práctica. Sin embargo, el marco de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad no ofrece indicaciones claras acerca de la forma en que debería operar, en un contexto de paz

64 P. ej., IV Convenio de Ginebra, nota 22 *supra*.

65 P. ej., Protocolo I, nota 21 *supra*, y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, disponible en www.cicr.org/spa.

66 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, 189 UNTS 150.

67 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967, 606 UNTS 267.

68 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 18 de diciembre de 1979, 1249 UNTS 13.

69 Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Resolución 54/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de octubre de 1999.

70 Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, Resolución 44/25 de la Asamblea General.

71 Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, A/RES/54/263, 25 de mayo de 2000, y Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, A/RES/54/263, 25 de mayo de 2000.

72 Resolución 1325, nota 14 *supra*, párrafo 9.

73 Estudio de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, presentado de conformidad con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas, 2002, párr. 116. Este aspecto también se refleja en una guía anotada a la Resolución 1325, que fotalece las disposiciones del marco, "UNIFEM Security Council Resolution 1325: Annotated and explained", UNIFEM, 22 de septiembre de 2006, disponible en <http://www.un.org.np/reports/UNIFEM/2006/2006-9-22-UNIFEM-sec-council-report-eng.pdf> (consultado el 8 de febrero de 2010).

74 Resolución 1325, nota 14 *supra*.

y seguridad, un proceso de incorporación de la perspectiva de género que utilice, por ejemplo, indicadores sobre la violencia de género. Habida cuenta de que el vínculo entre los daños de género y el proceso de incorporación del género no se explicita, sino que depende de las interpretaciones de los diferentes actores, es posible que las cuestiones de género se consideren perjudiciales en vez de fundamentales para el proceso de incorporación de la perspectiva de género.

El párrafo 10 de la resolución 1325 reconoce que, en las situaciones de conflicto, proliferan las atrocidades de género. Como las otras convenciones sobre los derechos humanos, incluida la CEDAW, no abordan los conflictos armados en forma directa, el ámbito de la resolución subraya la importancia de las disposiciones convencionales basadas en derechos. Además, el párrafo 11 refuerza el reconocimiento de la violencia sexual y de la violación como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, prestando así nuevo apoyo a las medidas de protección estipuladas en los Convenios de Ginebra y dejando en claro que es necesario fortalecer estas vinculaciones:

Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, *destaca* la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía⁷⁵.

Si bien hay margen para apoyar la mayor protección de las mujeres y las niñas de conformidad con el párrafo 8(1), en el que se exhorta a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos que tengan en cuenta “las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos”⁷⁶, la conceptualización del conflicto que daría lugar a la aplicación de la resolución 1325 no ofrece ningún medio para encarar la violencia interpersonal. Aunque la resolución 1325 puede servir, hasta cierto punto, para encarar las violaciones, no es tan seguro que sea capaz de influir en la dicotomía privada⁷⁷. Aunque no sea ésta la función que se espera de ella, la resolución no es lo suficientemente completa como para responder a formas estructurales y menos explícitas de la violencia. Por tanto, se mantiene una concepción limitada de la paz y la seguridad basada en el paradigma negativo de la paz, que se centra en la cesación de la violencia directa. Al reforzar el sesgo de los instrumentos jurídicos internacionales hacia la esfera pública, la resolución 1325 no aborda la forma en que las formas estructurales de violencia suelen exacerbar las inequidades de género.

En primer lugar, la propia naturaleza de la referencia que hace el párrafo

75 Ibid., párrafo 11.

76 Ibid., párrafo 8(a).

77 Merav Datan, *Women, peace and security: A feminist analysis of Security Council Resolution 1325*, LLM Research Paper Laws 582, Facultad de Derecho, Universidad Victoria de Wellington, 2004.

10 de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad a las “situaciones de conflicto armado” es ambigua. Habida cuenta del creciente predominio de la guerra asimétrica, los actores estatales pueden verse desplazados por los actores no estatales como los principales protagonistas de la guerra. La referencia a los Convenios de Ginebra y a sus Protocolos adicionales, en el párrafo 9⁷⁸, sugiere que la resolución es aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como no internacionales. Sin embargo, al no contener otras directrices con respecto a la definición exacta de los actores no estatales, no hay garantía alguna de que la categoría de los actores no estatales abarque a los individuos diferentes de los que participan en milicias armadas y ejércitos irregulares. Mientras el castigo de los individuos por actos de violación durante un conflicto armado no dependa de su pertenencia a un grupo armado, como destaca Buss en su análisis de las respuestas a la violación en el TPIR, el enjuiciamiento de individuos acusados de actos de violación o violencia sexual será, al parecer, limitado⁷⁹. Además, los casos de violencia intrapersonal suelen aumentar tanto durante como después del conflicto⁸⁰, lo que indica una correlación entre la violencia en tiempo de conflicto y en tiempo de paz, pero la resolución 1325 no aborda este dilema.

Aunque la resolución 1325 parece fortalecer las normas sobre la mujer, la paz y la seguridad, esta disposición ha sido muy criticada porque no contiene términos de referencia ni fija objetivos⁸¹. Hasta ahora, la experiencia indica que prácticamente los únicos que usan la resolución 1325 son los encargados de formular políticas para operaciones de mantenimiento de la paz y procesos DDR (desarme, desmovilización y reintegración). La estrechez de este ámbito de aplicación da lugar a deficiencias en la implementación porque se omiten las disposiciones de la resolución sobre el acceso al proceso de toma de decisiones y la violencia contra la mujer, que son aspectos igualmente importantes para la estructura general de la resolución 1325.

Cabe destacar que algunos actores de la sociedad civil han advertido que, si se adoptasen resoluciones de seguimiento, éstas podrían ir en detrimento del marco provisto por la resolución 1325⁸². Pese a estas preocupaciones, en junio de 2008 el Consejo de Seguridad debatió y adoptó una nueva resolución sobre las mujeres, la paz y la seguridad, patrocinada por Estados Unidos: la resolución 1820, centrada principalmente en la violencia sexual en los conflictos armados. En su preámbulo, se reafirma la importancia de acabar con la impunidad para todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas civiles tanto durante como después

78 Resolución 1325, nota 14 *supra*, párrafo 9.

79 D.E. Buss, nota 48 *supra*, p. 151.

80 Louise du Toit, ponencia presentada en el taller sobre Derecho, Tiempo y Reconciliación, Universidad de Glasgow, 17-18 de mayo de 2004, y su artículo “Feminism and the ethics of reconciliation”, en *Eurozine*, marzo de 2007, disponible en <http://www.eurozine.com/articles/2007-03-16-duitoit-en.html> (consultado el 8 de febrero de 2010). Du Toit señala los mayores niveles de violación y violencia sexual registrados durante el período posterior a la labor de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica.

81 Amy Barrow, “[It’s] like a rubber band’: Assessing Resolution 1325 as a gender mainstreaming process”, en *International Journal of Law in Context*, Cambridge University Press, vol. 5, N.º 1, marzo de 2009, p. 57.

82 Comunicación personal recibida el 19 de mayo de 2007.

de los conflictos, particularmente la violencia sexual, en un esfuerzo por salvar la distancia entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Esta vinculación se ve reforzada por el reconocimiento de que tanto el uso de la violación como arma de guerra como otros actos de violencia sexual pueden persistir incluso después del fin de los conflictos armados.

El marco de la resolución 1820 fortalece el entendimiento de la violencia sexual en los conflictos armados más allá del limitado alcance de las disposiciones de los Convenios de Ginebra que se basan en consideraciones de género. Por ejemplo, en el párrafo 1 no sólo se reconoce el uso sistemático de la violencia sexual contra las poblaciones civiles; también se señala que la violencia sexual “agudiza significativamente las situaciones de conflicto armado” y hace hincapié en la importancia de la prevención⁸³. A este respecto, el párrafo 3 establece una serie de medidas encaminadas a mejorar la protección de los civiles, con particular referencia a las mujeres y las niñas. Entre esas medidas figuran la formación de los militares sobre la prohibición de todas las formas de violencia sexual y la aplicación de sanciones disciplinarias contra los miembros de las fuerzas de seguridad que cometan actos de violación o de violencia sexual. También se estipula la obligación de evacuar a un lugar seguro a las mujeres y los niños que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual. Esta obligación indica una reorientación hacia las medidas preventivas, en vez de medidas de respuesta, lo cual favorece la ampliación de las normas relativas a la prevención de conflictos.

Antes de la adopción de la resolución 1820, los partidarios de la resolución 1325 criticaban los objetivos de fondo de la resolución porque hacían más mal que bien. Según esas opiniones, la resolución 1820 del Consejo de Seguridad ofrece versiones diluidas de las cuestiones y socava lo que ya tenemos. Por ejemplo, en el párrafo 4 se declara que “la violación y otras formas de violencia sexual ‘pueden’ constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio”. Pero la violencia sexual ya es reconocida como tal en el derecho internacional. La palabra “pueden” socava este reconocimiento⁸⁴.

Por otra parte, al diversificar las concepciones de la violencia sexual a fin de abarcar tanto ataques individuales como sistémicos, superando así las limitaciones presentes tanto en los Convenios de Ginebra como en los fallos del TPIR, la inclusión del término “pueden” permitiría aliviar la preocupación de que el umbral para el enjuiciamiento de la violencia sexual en los conflictos es demasiado elevado. Si bien esta reorientación semántica puede parecer de poca monta, la introducción de una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad centradas en la violencia sexual, incluida la 1820, puede debilitar más que fortalecer la resolución 1325 porque diluye la cristalización de normas importantes sobre las mujeres, la paz y la seguridad, cuyo objetivo es tanto fortalecer la participación de las mujeres como protegerlas.

A menudo, la resolución 1325 se percibe como un hito precisamente porque su finalidad es apoyar la transición de las mujeres de víctimas a actores. Por ejemplo, el párrafo 1, centrado en la cuestión de la toma de decisiones, “[*Insta*] a

83 Resolución 1820 del Consejo de Seguridad, nota 15 *supra*, párr. 1.

84 Comunicación personal recibida el 13 de junio de 2008.

los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos”⁸⁵. A primera vista, esas disposiciones pueden parecer “simbólicas”, pero, teniendo en cuenta la resistencia inicialmente opuesta por los Estados Partes a la resolución 1325, la inclusión de cláusulas en las que se fomenta la participación de la mujer es significativa. Hasta cierto punto, el texto de la resolución 1325 procura desplazar la explotación de los estereotipos de género y ayuda a elaborar normas sobre la participación de la mujer en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de consolidación de la paz.

Cada vez se reconocen más los múltiples papeles que las mujeres desempeñan en los conflictos, particularmente en los ejércitos irregulares y en las milicias, durante los conflictos armados no internacionales. Por ejemplo, Coulter examina el papel de las combatientes armadas como miembros de las fuerzas armadas de Sierra Leona, a quienes se suele percibir como transgresoras anormales que quebrantan los límites aceptables del comportamiento femenino⁸⁶. Incluso en los ejércitos irregulares, las mujeres a menudo son colocadas en papeles políticos más igualitarios. Así lo ilustra la experiencia de las mujeres combatientes en El Salvador, quienes recibían contraceptivos y gozaban de autonomía sobre su capacidad reproductiva y su sexualidad⁸⁷. Otros comentaristas señalan la forma en que se abren espacios para la organización y el activismo de las mujeres durante los períodos que siguen a los conflictos⁸⁸. Aunque suele alentarse la participación de las mujeres en los procesos de paz informales⁸⁹, es particularmente difícil para ellas acceder a los procesos decisorios formales. Por ejemplo, en Irak, muchas organizaciones femeninas se vieron obligadas a pasar a la clandestinidad porque recibían amenazas de violencia e intimidaciones⁹⁰. Esos ejemplos ilustran la importancia de robustecer la participación de las mujeres y representan una evolución importante del paradigma basado en las mujeres como víctimas. Esto no equivale a sugerir que la prevención de la violencia sexual en los conflictos no debe constituir una prioridad fundamental, pero la adopción de nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad centradas en la violencia sexual invariablemente representará un obstáculo a la elaboración de leyes y políticas que reconozcan los múltiples papeles que las mujeres desempeñan en los conflictos.

85 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, nota 14 *supra*, párrafo 1.

86 Chris Coulter, “Female fighters in the Sierra Leone war: Challenging the assumptions?”, en *Feminist Review*, vol. 88, N.º 1, abril de 2008, pp. 62 y 63.

87 Ana Cristina Ibáñez, “El Salvador: War and Untold Stories – Women guerrillas”, en Caroline O.N. Moser y Fiona C. Clark (eds.), *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Zed Books, Londres y Nueva York, 2001, pp. 117–130.

88 V., p.ej., Nadje Al-Ali y Nicola Pratt, “Women’s organising and the conflict in Iraq since 2003”, en *Feminist Review*, vol. 88, N.º 1, abril de 2008, pp. 74–85.

89 V., p.ej., el análisis efectuado por la organización Sudanese Women’s Voice for Peace, en Dorothea Hilhorst y Mathijs van Leeuwen, “Grounding local peace organisations: A case study of Southern Sudan”, en *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, N.º 4, 2005, pp. 537–563.

90 90 N. Al-Ali y N. Pratt, nota 88 *supra*, p. 81.

Conclusión

El concepto que subyace a los Convenios de Ginebra es el paradigma del “perpetrador masculino, víctima femenina”, que sirve para explotar los estereotipos de género en los conflictos. Aunque el derecho internacional humanitario contiene disposiciones relacionadas con las diferencias de género, en la práctica, la explotación de la mujer como víctima se ha mantenido, si no reforzado. La falta de definiciones claras en los textos que se centran en conceptos como el honor y la dignidad hace que la naturaleza sexual del crimen [de violación] resulte indeterminable⁹¹. Los fallos como los pronunciados por el TPIR y el TPIY han ayudado, en cierta medida, a modificar la definición inicial de la violación como crimen contra el honor de la mujer, planteándola en cambio como un acto que causa graves daños físicos y mentales. Sin embargo, las percepciones de género en los conflictos armados siguen apuntando a la mujer y su carácter de víctima, y se ha planteado la inquietud de que, en situaciones en las que la violación se utiliza como “arma de guerra”, no se tengan en cuenta los actos individuales de violación contra hombres y mujeres.

Mediante sus recientes resoluciones, como la 1325, el Consejo de Seguridad ha procurado no sólo fortalecer la participación de la mujer sino también protegerla. Mientras que la resolución 1325 se viene utilizando cada vez más para incorporar las perspectivas de género en las reformas del sector de la seguridad, los actuales enfoques de esa incorporación parecen hacerse eco de los conceptos feministas liberales sobre la igualdad de géneros. Cabe elogiar las políticas de incorporación de la perspectiva de género integracionistas, porque tienen en cuenta las experiencias de las mujeres. Sin embargo, en definitiva, la receta basada en “añadir mujeres y revolver” no aborda la cuestión de que las actuales disposiciones jurídicas, sumadas a instituciones internacionales ciegas a las cuestiones de género, han desapoderado a las mujeres y exacerbado la explotación de los estereotipos de género. En el caso de la resolución 1325, resulta imprescindible establecer vinculaciones más sólidas con disposiciones jurídicas sustantivas, en particular los Convenios de Ginebra y sus protocolos, la CEDAW y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Las resoluciones complementarias del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, entre ellas la resolución 1820, ayudan a ampliar las normas sobre la prevención de conflictos (por ejemplo, la obligación de evacuar a las mujeres y niñas que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual), elemento que, al parecer, no corresponde al ámbito del derecho internacional humanitario. Sin embargo, la actual complejidad de los conflictos armados no internacionales, en los que intervienen múltiples actores no estatales y milicias, exige que el derecho internacional humanitario evolucione para no perder su pertinencia. Sin embargo, las disposiciones de la resolución 1820 tampoco se apartan del paradigma “mujeres como víctimas” y terminan por reforzar muchas de las limitaciones conceptuales presentes en el derecho internacional humanitario. Además, la resolución 1820 del

91 K.D. Askin, nota 54 *supra*, p. 700.

Consejo de Seguridad amenaza con diluir los intentos de la resolución 1325 por aumentar la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de consolidación de la paz.

No cabe duda de que la relación entre el género y el derecho internacional humanitario es problemática. Si no se modifican los Convenios de Ginebra, será imprescindible adoptar instrumentos jurídicos alternativos que aborden las cuestiones de género con un enfoque más completo y que respalden las disposiciones existentes del derecho internacional humanitario. Como se refleja en las deficiencias de las resoluciones 1325 y 1820, el lenguaje de las resoluciones del Consejo de Seguridad es bienintencionado, pero limitado en cuanto al modo en que puede ayudar a interpretar los conceptos de género en los conflictos armados. Los conceptos de género que figuran en el derecho internacional humanitario adolecen de limitaciones que no se pueden remediar de manera eficaz.

Del dicho al hecho: la ONU y la violencia sexual contra hombres y niños durante conflictos armados

Sandesh Sivakumaran*

Sandesh Sivakumaran es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nottingham.

Resumen

En este artículo se exponen las respuestas de la ONU frente a la violencia sexual contra hombres y niños en situaciones de conflicto armado, en particular, los pasos que se han dado con el fin de profundizar el conocimiento del problema, las medidas de prevención y protección adoptadas y las consecuencias para los acusados de cometer los delitos. En el artículo se evalúa el nivel actual de los conocimientos y los trabajos realizados sobre el tema de la violencia sexual contra los hombres y se advierte que, si bien ha habido progresos, éstos no siempre van en la dirección correcta.

En los últimos años, se ha prestado una atención sin precedentes a la violencia sexual durante conflictos armados. Casi todas las semanas aparece en los medios de comunicación alguna noticia o algún informe de una ONG sobre el tema. El problema ha llegado a casi todos los sectores de la ONU, desde el Consejo de Seguridad hasta los Representantes Especiales del Secretario General y desde la Organización

* El autor agradece a Anthea Roberts sus valiosos comentarios al borrador de este artículo.

Mundial de la Salud hasta los tribunales penales internacionales especiales. Tan grande es el impacto que produce en los mandatos de diversas entidades de la ONU que la organización ha emprendido una iniciativa interinstitucional bajo el lema “No más violaciones: medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto” para, entre otras cosas, adoptar una postura coordinada¹.

Entre las medidas adoptadas por la ONU, la más notoria es la aprobación de la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad². En dicha resolución, el Consejo de Seguridad exige “que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato” y solicita “al Secretario General que presente un informe [...] sobre la aplicación de la presente resolución, en el contexto de las situaciones que se hallan sometidas al examen del Consejo”³. Asimismo, el Consejo de Seguridad da su aprobación para que se aborde el problema.

Existe un mayor reconocimiento del hecho de que los hombres y los niños pueden ser víctimas de violencia sexual en tiempo de conflicto armado (y también en tiempo de paz)⁴. *The New York Times* publicó en primera plana un artículo sobre la violación de hombres en el conflicto armado de la República Democrática del Congo que tuvo una gran repercusión⁵; las escandalosas fotos de Abu Ghraib ya forman parte de la cultura popular. En los informes de la ONU sobre violencia sexual durante conflictos armados se reconoce el problema y con frecuencia aparece una frase similar a ésta: “Los hombres y los niños también son víctimas de la violencia sexual”⁶. Sin embargo, esa frase suele ser la única referencia a los hombres y los niños en los textos en los que aparece, razón por la cual ese mínimo reconocimiento no se ha traducido en acciones en favor de las víctimas masculinas, en forma de mecanismos que ayuden a crear conciencia acerca del problema, programas de investigación especiales o estrategias de prevención.

En el documento guía difundido durante los preparativos para el debate del Consejo de Seguridad que dio origen a la Resolución 1820, Estados Unidos propuso tres temas principales de debate: primero, el conocimiento del problema de la violencia sexual en los conflictos armados; segundo, las medidas de prevención y

1 La iniciativa comprende doce instituciones de la ONU: DAP, DOMP, OCAH, OACNUDH, ONUSIDA, PNUD, FUNU, ACNUR, UNICEF, UNIFEM, PMA y OMS. V. www.stoprapienow.org (consultado el 15 de enero de 2010).

2 El Secretario General de la ONU ha comentado que la Resolución sienta un “importante precedente al reconocer los vínculos entre la violencia sexual y la paz y la seguridad sustentables”, S/PV.6195, 30 de septiembre de 2009, p. 5. V. <http://www.undemocracy.com/S-PV-6195.pdf> (consultado el 15 de enero de 2010). El Representante Permanente del Reino Unido se refiere a esta resolución como “un notable paso hacia adelante”, S/PV.6195, p. 9.

3 S/RES/1820, 2008, párrs. 2 y 15, v. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/391/44/PDF/N0839144.pdf?OpenElement> (consultado el 15 de enero de 2010).

4 La violencia sexual contra niños y niñas es un hecho conocido. Sobre la distinción entre los niños en general y los niños varones en particular, v. *infra* la sección “¿Y los niños?”.

5 Jeffrey Gettleman, “Symbol of Unhealed Congo: Male Rape Victims”, *The New York Times*, 5 de agosto de 2009.

6 V., por ejemplo, *Women, Peace and Security: Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)*, ONU, 2002, p. 16, párr. 59. Disponible en línea en <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf> (consultado el 15 de enero de 2010).

protección; tercero, las consecuencias para quienes hayan perpetrado los ataques⁷. En este artículo se analizan esos tres aspectos en el contexto específico de la violencia sexual contra hombres y niños en conflictos armados. En particular, se evalúa el nivel actual de los conocimientos y los trabajos realizados sobre el tema de la violencia sexual contra los hombres y se advierte que, si bien ha habido progresos, éstos no siempre van en la dirección correcta.

Conocimiento

Saber que hay un problema

Durante mucho tiempo, la violencia sexual contra hombres y niños durante los conflictos armados fue un tema del que no se hablaba. Sólo en la última década se han escrito trabajos al respecto⁸. Si bien el conflicto en ex Yugoslavia, en el que se puso el foco en la violencia sexual contra las mujeres, fue también escenario de violencia sexual contra hombres y niños, la atención prestada a este problema no ha sido suficiente.

En el trabajo que presentaron en un congreso celebrado en 2002, Augusta DelZotto y Adam Jones observaron que, de 4076 ONG que trabajaban en la zona donde se perpetraban “violaciones y otras formas de violencia sexual con fines políticos durante el conflicto”, sólo un 3% menciona el tema de la violencia sexual contra hombres y niños “en sus programas y publicaciones”⁹. En un documento escrito un año antes, Dubravka Zarkov menciona lo siguiente respecto del conflicto en ex Yugoslavia:

Los medios de comunicación internacionales, tan proclives a dar a conocer violaciones a mujeres, evitaban informar sobre hombres que sufrían abusos

7 Anexo a la carta del 4 de junio de 2008 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Estados Unidos de América ante la ONU, S/2008/364, 4 de junio de 2008, pp. 3-4.

8 Si bien en textos publicados con anterioridad pueden encontrarse referencias aisladas, los trabajos más detallados y específicos empezaron a publicarse en la década de 2000. V. Dubravka Zarkov, “The Body of the Other Man: Sexual Violence and the Construction of Masculinity, Sexuality and Ethnicity in Croatian Media”, en C. O. M. Moser y F. Clark (eds.), *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Londres y Nueva York, Zed Books, 2001, p. 72; Augusta DelZotto y Adam Jones, “Male-on-Male Sexual Violence in Wartime: Human Rights’ Last Taboo?”, trabajo presentado en la Convención Anual de la *International Studies Association*, 23 a 27 de marzo de 2002, disponible en línea en <http://adamjones.freeservers.com/malerape.htm> (consultado el 15 de enero de 2010); Sandesh Sivakumaran, “Male/Male Rape and the ‘Taint’ of Homosexuality”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, n.º 4, 2005, pp. 1274-1306; R. Charli Carpenter, “Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations”, *Security Dialogue*, vol. 37, n.º 1, 2006, pp. 83-103; S. Sivakumaran, “Sexual Violence Against Men in Armed Conflict”, *European Journal of International Law*, vol. 18, n.º 2, 2007, pp. 253-276; Wynne Russell, “Sexual Violence Against Men and Boys”, *Forced Migration Review*, n.º 27, 2007, pp. 22-23; Dustin A. Lewis, “Unrecognized Victims: Sexual Violence Against Men in Conflict Settings Under International Law”, *Wisconsin Journal of International Law*, vol. 27, n.º 1, 2009, pp. 1-49. Uno de los primeros trabajos publicados sobre el tema es el de Adam Jones, “Gender and Ethnic Conflict in ex-Yugoslavia”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17, n.º 1, 1994, pp. 115-134.

9 A. DelZotto y A. Jones, *ibid.*

sexuales. Fotos de hombres musulmanes famélicos tomadas en los campos administrados por fuerzas de Bosnia y Serbia ocupaban las portadas de las revistas internacionales, que también publicaban fotos de llorosas mujeres violadas. Sin embargo, nadie publicó una foto de un hombre violado. La prensa nacional de ex Yugoslavia hacía lo propio. Las mujeres violadas eran noticia; los hombres violados, no¹⁰.

El problema de la violencia sexual contra los hombres empezó a tenerse en cuenta en diversos foros de la ONU incluso más recientemente. No obstante, hoy en día, su existencia se reconoce en los más altos niveles, y se habla de él en todos los pasillos, salas de reunión y oficinas de la ONU. Algunos ejemplos de ello son:

1. En el debate del Consejo de Seguridad que precedió a la aprobación de la Resolución 1820, la Representante Permanente de Eslovenia ante la ONU manifestó, en nombre de la Unión Europea, que “la violencia sexual y de género es un tema de especial preocupación para las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto, aunque ahora sabemos que los hombres y los niños también están expuestos a ese tipo de violencia y a la tortura de índole sexual”¹¹.
2. Un año después, durante el debate en el que se examinó el informe del Secretario General acerca de la Resolución 1820, el delegado de México mencionó una “tendencia al uso de la violencia sexual contra los hombres”¹².
3. En un debate de la Asamblea General acerca de la asistencia humanitaria, la delegada de Noruega expresó la preocupación de su país “por la violencia sexual y de género que cada año destruye la vida de miles de mujeres y niñas, y también la de hombres y niños”¹³.
4. En un debate similar durante una reunión del Consejo Económico y Social, el Alto Comisionado Asistente de ACNUR hizo un comentario acerca de las noticias sobre la violencia sexual ejercida contra hombres y niños, pero aclaró que eran “menos frecuentes [que los informes sobre mujeres y niñas] por vergüenza o por miedo a la estigmatización”¹⁴.
5. En el marco de la iniciativa interinstitucional “No más violaciones” se ha sostenido que “aunque las mujeres y las niñas son las principales víctimas de las violaciones, los hombres y los niños también pueden serlo”¹⁵.
6. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud ha observado que la violencia de hombres contra hombres no recibe suficiente atención¹⁶.

10 D. Zarkov, v. la nota 8 *supra*.

11 Consejo de Seguridad, Reunión 5916, 19 de junio de 2008, S/PV.5916, p. 33 (Sra. Stiglic, Eslovenia).

12 Consejo de Seguridad, Reunión 6180, 7 de agosto de 2009, S/PV.6180, p. 14 (Sr. Heller, México).

13 Asamblea General, Registro Oficial, 19 de noviembre de 2007, A/62/PV.53, p. 24 (Sra. Juul, Noruega).

14 Consejo Económico y Social, Período de Sesiones Sustantivo de 2006, Segmento de Asuntos Humanitarios, 17 de julio de 2006, E/2006/SR.28, p. 3 (Sra. Feller).

15 No más violaciones: medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto.

16 OMS, *Preventing Violence and Reducing Its Impact: How Development Agencies Can Help*, OMS, Ginebra, 2008, p. 21.

7. En 2008, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH) convocó a un grupo de expertos para que evaluaran la naturaleza, el alcance y los motivos de la violencia sexual contra hombres y niños durante los conflictos armados. El tema estaba considerado como uno de “los dos tópicos prioritarios para la investigación en materia de violencia de género en situaciones de conflicto”¹⁷.

Existe, entonces, en la ONU cierto grado de reconocimiento de que la violencia sexual contra hombres y niños durante los conflictos armados constituye un problema. Ahora bien, ¿qué se sabe del problema específicamente?

Conocer el problema

Tal como ocurre con la violencia sexual en general durante los conflictos armados, poco se sabe sobre la violencia sexual contra los hombres. En el contexto genérico de la violencia sexual, Elisabeth Wood ha notado que “algunas hipótesis simples no explican la desconcertante variación en la amplitud y la forma de la violencia sexual durante la guerra: la violencia sexual varía en prevalencia y forma tanto en las guerras civiles como en las guerras entre países, tanto en las guerras étnicas como en las no étnicas, y también en los conflictos secesionistas. No hay aún trabajos publicados que expliquen esa variación”¹⁸. Lo mismo se aplica a la violencia sexual contra los hombres.

Cifras

Los números suelen ser problemáticos. Si bien existe interés por conocer cifras —por ejemplo, en la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad se solicita al Secretario General que proporcione “un análisis de la prevalencia y las tendencias de la violencia sexual en situaciones de conflicto”¹⁹—, éstas son extremadamente difíciles de calcular, por lo general debido a que no se denuncian todos los casos. Dada la situación de caos que provoca un conflicto armado, a veces determinar cantidades precisas no es sencillo²⁰. En consecuencia, gran parte de la información disponible es de naturaleza anecdótica. Por ejemplo, ciertos informes recientes sobre la República Democrática del Congo revelan que, entre las víctimas de violencia sexual que acuden en busca de asistencia médica, los hombres y los niños representan del 4 al 10%²¹. En la República Centroafricana, la ONG *L'Organisation pour*

17 Informe del Secretario General, “La intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer”, A/64/151, 17 de julio de 2009, párr. 38.

18 Elisabeth Jean Wood, “Variation in Sexual Violence During War”, *Politics and Society*, vol. 34, n.º 3, 2006, pp. 307-341.

19 Consejo de Seguridad, Resolución 1820, párr. operativo 15. V. la nota 3 *supra*.

20 E. J. Wood, v. nota 18 *supra*, pp. 318-320.

21 Chris McGreal, “Hundreds of Thousands of Women Raped for Being on the Wrong Side”, *The Guardian*, 12 de noviembre de 2007 (4%); *Médecins Sans Frontières, Shattered Lives: Immediate Medical Care Vital for Sexual Violence Victims*, marzo de 2009, p. 11 (6%); J. Gettleman, nota 5 *supra* (10%).

la *Compassion et le Développement des Familles en Détresse* registró 800 casos de violaciones a mujeres y 140 de violaciones a hombres²².

Los estudios de prevalencia son poco frecuentes. En el conflicto armado de ex Yugoslavia se había informado que “de 6.000 víctimas en los campos de concentración del distrito de Sarajevo, 5.000 eran hombres; de ellos, el 80% denunció haber sufrido violaciones”²³. En Liberia, las cifras de un estudio basado en las experiencias de 1.666 adultos mostraban que un 32,6% de los combatientes (118 de 367) habían sufrido violencia sexual, mientras que un 16,5% (57 de 360) habían sido obligados a practicar la servidumbre sexual²⁴.

Aunque se disponga de cifras, es preciso ser cauteloso, pues a veces no se conoce la metodología utilizada o ésta puede variar de un estudio a otro, lo que resta validez a las comparaciones. Los estudios pueden ser selectivos, intencionalmente o no. También pueden haber sido realizados muy poco tiempo después de la finalización del conflicto armado, por lo que las víctimas quizá no quieran contar lo que les ha ocurrido, o mucho tiempo después, de modo que las personas afectadas ya no están para contar sus historias. Pese a todas las precauciones que hay que tener en cuenta al manejar las cifras, éstas nos pueden dar una idea de la magnitud de la cuestión.

¿Es la violencia sexual contra los hombres algo nuevo?

De las citas de los discursos de los delegados que aparecen más arriba podría desprenderse que la práctica de la violencia sexual contra los hombres es algo nuevo. Por ejemplo, según la representante de Eslovenia, *ahora* se tiene información sobre la violencia sexual contra los hombres, mientras que el representante de México dice que se está en presencia de una tendencia²⁵. Al interpretar los discursos de ese modo, parece que los hablantes entienden que el tema es nuevo e infrecuente. Nada más alejado de la realidad.

La práctica existe desde tiempos inmemoriales. La violencia sexual contra los hombres — la castración, por ejemplo— era ejercida por los “ejércitos chinos, persas, amalecitas, egipcios y escandinavos”²⁶. La violencia sexual no estuvo ausente en la Guerra Civil española ni en la “violación de Nanking”²⁷. En un informe

22 IRIN News, “Central African Republic: Unending Misery of Rape Victims”, Bangui, 19 de agosto de 2005.

23 Željka Mudrovčić, “Sexual and Gender-Based Violence in Post-Conflict Regions: The Bosnia and Herzegovina Case”, en *The Impact of Armed Conflict on Women and Girls: A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction*, UNFPA, 2001, pp. 60-76 (v. p. 64).

24 Kirsten Johnson *et al.*, “Association of Combatant Status and Sexual Violence with Health and Mental Health Outcomes in Postconflict Liberia”, *Journal of the American Medical Association*, vol. 300, n.º 6, 2008, pp. 676-690.

25 V. notas 11 y 12 *supra*.

26 Joshua S. Goldstein, *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

27 Ann Van Wynen Thomas y A. J. Thomas Jr., “International Legal Aspects of the Civil War in Spain, 1936-39”, en Richard A. Falk (ed.), *The International Law of Civil War*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1971, p. 124; Iris Chang, *The Rape of Nanking*, Nueva York, Basic Books, 1997, pp. 88-89 y 95.

preliminar de la OCAH aparece una lista de unos 25 conflictos armados ocurridos sólo en la última década, en los cuales se han documentado actos violencia sexual contra hombres²⁸.

Lo que sí es cierto es que en la actualidad se presta más atención al tema, que ahora aparece con más frecuencia en los medios de comunicación. Sólo entre los años 2007 y 2009, hubo noticias de violencia sexual ejercida contra hombres, principalmente casos de violación y mutilación de genitales, en los conflictos armados de la República Centroafricana²⁹, Chechenia³⁰, la República Democrática del Congo³¹, Irak³² y Sri Lanka³³; en sucesos relacionados con la “guerra contra el terrorismo”³⁴; y en hechos de violencia postelectoral en Irán³⁵ y Kenia³⁶.

En la reunión de la OCAH mencionada anteriormente, los expertos concluyeron que “echar luz sobre la violencia sexual contra hombres y niños es fundamental y oportuno” y que “las lagunas en la investigación al respecto son numerosas”³⁷. También sugirieron áreas de investigación y establecieron prioridades al respecto³⁸.

Prevención y protección

A pesar de que se reconoce ampliamente que la violencia sexual contra los hombres es un problema y que no se está haciendo lo suficiente, este reconocimiento no se ha traducido en acciones concretas. Por el contrario, la más importante entre las iniciativas recientes —la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad y su seguimiento— ha contribuido a silenciar esta cuestión mediante la exclusión de las víctimas masculinas.

- 28 “The Nature, Scope and Motivation for Sexual Violence Against Men and Boys in Armed Conflict”, “Use of Sexual Violence in Armed Conflict: Identifying Gaps in Research to Inform More Effective Interventions”, Seminario de Investigación de la OCAH, 26 de junio de 2008, p. 1.
- 29 Corte Penal Internacional, Fiscalía, *Background: Situation in the Central African Republic*, 22 de mayo de 2007, ICC-OTP-BN-20070522-220-A_EN. V. también IRIN News, “Central African Republic: Unending Misery of Rape Victims”, Bangui, 19 de agosto de 2005.
- 30 Mark Franchetti, “Russian Death Squads ‘Pulverise’ Chechens”, *The Sunday Times*, 26 de abril de 2009.
- 31 C. McGreal, v. nota 21 *supra*; J. Gettleman, v. nota 5 *supra*.
- 32 Richard Norton-Taylor y Audrey Gillan, “MoD Faces Legal Action After Teenage Iraqi Claims Sexual Humiliation by Soldiers”, *The Guardian*, 14 de julio de 2008; R. Norton-Taylor, “Lawyers Take MoD to Court Over Iraqi Mutilation Claims”, *The Guardian*, 18 de octubre de 2007.
- 33 Somini Sengupta, “Sri Lanka’s Scars Trace Lines of War Without End”, *The New York Times*, 15 de junio de 2007.
- 34 BBC News online, “Egypt Torture Centre, Report Says”, 11 de abril de 2007.
- 35 Alan Cowell, “Rapes Are Alleged in Iranian Prison”, *The New York Times*, 11 de agosto de 2009.
- 36 Comisión sobre Violencia Post-electoral, Informe final, cap. 6, disponible en línea en http://www.communication.go.ke/Documents/CIPEV_FINAL_REPORT.pdf (consultado el 15 de enero de 2010).
- 37 Informe del Seminario de Investigación de la OCAH – Rama de Estudios y Desarrollo de Políticas, “Use of Sexual Violence in Conflict: Identifying Research Priorities to Inform More Effective Interventions”, 26 de junio de 2008, p. 5. El autor fue uno de los expertos que participó en el seminario.
- 38 *Ibid.*, p. 6.

Las mujeres y las niñas como foco exclusivo de atención

¿Dónde quedan los hombres?

Parecería que en algunos ámbitos se considera con cierto escepticismo el problema de la violencia sexual contra los hombres, por temor a que distraiga la atención y desvíe valiosos recursos de los que se destinan a combatir la violencia sexual contra las mujeres. Por ejemplo, en una importante reunión que tuvo lugar en Wilton Park con la participación de funcionarios de alto nivel de la ONU, representantes gubernamentales y comandantes de fuerzas de mantenimiento de la paz, entre otros, para tratar las acciones de los integrantes de las fuerzas de paz en respuesta a la violencia sexual contra mujeres y niñas durante los conflictos armados. En la conferencia se reconoció que “las mujeres no son los únicos civiles que son blanco de ataques sexuales” y que “los niños y los hombres, en particular los combatientes capturados, también son víctimas del terror y las torturas sexuales”³⁹. Sin embargo, la conferencia se centró en las mujeres y las niñas, principalmente porque ellas eran “mayoría entre los civiles que se convierten en blanco de este tipo de atrocidad [...] y en ellas se malogra la capacidad reproductiva como consecuencia de las violaciones múltiples y la brutalidad de los ataques”, y además porque “los ataques sexuales violentos contra mujeres y niñas presentan dificultades especiales para las fuerzas de mantenimiento de la paz, distintas de las que surgen cuando las víctimas de los ataques son hombres”⁴⁰. Entre esas dificultades se cuenta el hecho de que las mujeres no suelen denunciar los abusos y el estigma social asociado con la violencia sexual⁴¹.

No obstante, muchos de los puntos mencionados, si no todos, en realidad se aplican también a la violencia sexual contra los hombres. Al igual que las mujeres y las niñas, los hombres y los niños pueden perder su capacidad reproductiva como consecuencia directa del abuso físico —que puede consistir en la castración o mutilación de genitales— o de los efectos psicológicos del abuso. De hecho, sólo ahora se están empezando a comprender las consecuencias de la violencia sexual para la salud mental. La evidencia proveniente de la República Democrática del Congo, por ejemplo, indica que los hombres que han sufrido violaciones son más propensos al suicidio, y la propensión aumenta en los hombres que han sido castrados o mutilados⁴². Asimismo, como sucede con las mujeres y las niñas, muchos de los hombres que padecen violencia sexual no hacen la denuncia por temor al estigma social⁴³; y las víctimas masculinas también pueden ser rechazadas por su familia y su comunidad⁴⁴. Un hombre que había padecido un ataque sexual en la República

39 Anne-Marie Goetz, “Introduction”, en *Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?*, Wilton Park, 27 al 29 de mayo de 2008, p. 3.

40 *Ibíd.*, p. 4 (se ha eliminado el subrayado).

41 *Ibíd.*

42 Agradezco a Jocelyn Kelly la información facilitada.

43 S. Sivakumaran, “Sexual Violence Against Men in Armed Conflict”, v. también la nota 8 *supra*, pp. 255-256.

44 *Ibíd.*, p. 271; “Kivu Sexual Violence: Against Women and Men”, *PeaceWomen*, disponible en línea en <http://www.peacewomen.org/news/DRC/July04/kivu.html> (consultado el 18 de enero de 2010).

Democrática del Congo afirmaba: “Se ríen de mí. En mi pueblo me dicen: ‘Ya no eres un hombre. Esos hombres te hicieron su esposa en el monte’”⁴⁵.

A pesar de las críticas, en la conferencia de Wilton Park al menos se reconoció la existencia de violencia sexual contra mujeres y hombres, niñas y niños, cuando los debates suelen centrarse en las mujeres y las niñas solamente. Basta mencionar la Resolución 1820. En muchos pasajes, el Consejo de Seguridad aborda el tema de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado en un plano general. Los primeros dos párrafos operativos son una muestra de cuál es el abordaje elegido:

Destaca 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, *afirma* en ese sentido que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, *y expresa su disposición*, cuando se consideran situaciones sometidas a su examen, a adoptar, cuando sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática;

Exige que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato⁴⁶;

En otros párrafos, la Resolución encara la violencia sexual, en particular “contra mujeres y niñas” o de la protección de los civiles “incluidas las mujeres y las niñas”. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad “*exige* que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual”⁴⁷, y “*hace un llamamiento* a los Estados Miembros para que [...] garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, disfruten en pie de igualdad de la protección de la ley y del acceso a la justicia”⁴⁸.

Esas consideraciones son útiles⁴⁹. Reconocen que la violencia sexual puede afectar a todos pero que, en la práctica, las mujeres y las niñas han sido, y siguen siendo, particularmente susceptibles de padecerla. En cambio, en su resolución sobre este tema, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa observa que la

45 J. Gettleman, v. la nota 5 *supra*.

46 V. asimismo los párr. operativos 6, 7 y 13.

47 *Ibíd.*, párr. 3.

48 *Ibíd.*, párr. 4.

49 No nos abocaremos, por el momento, a tratar temas como “representaciones de la mujer como un ser indefenso y sexualizado”, para lo cual v. Dianne Otto, “The Exile of Inclusion: Reflections on Gender Issues in International Law Over the Last Decade”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 11, n.º 1, 2009, p. 25.

“violencia sexual contra las mujeres durante los conflictos armados es un crimen contra la humanidad, un crimen de guerra y un arma de guerra inadmisibles” pero no menciona la violencia sexual contra los hombres y los niños, y apenas hace referencia a la violencia contra las niñas⁵⁰.

Sin embargo, la Resolución 1820 pasa de la “violencia sexual en particular contra mujeres y niñas” a la “violencia sexual contra mujeres y niñas”. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad:

Afirma su intención de considerar, cuando establezca y renueve regímenes de sanciones dirigidos específicamente a un Estado, si procede aplicar medidas selectivas y graduales contra las partes en situaciones de conflicto armado que cometan violaciones y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado⁵¹;

Es interesante observar en cuáles pasajes el lenguaje de la Resolución es inclusivo y en cuáles es excluyente. El análisis de la Resolución muestra que, cuando se describe el problema de la violencia sexual y cuando se adoptan medidas generales, el texto es inclusivo. En cambio, cuando se especifican medidas concretas y detalladas de aplicación o de cumplimiento, el texto se torna excluyente. Esto se aprecia mejor en los pasajes en los cuales aparecen juntas descripciones y medidas de implementación, o cuando las medidas generales y las específicas se tratan en conjunto. El Consejo de Seguridad:

Alienta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que, en consulta con el Secretario General, estudien las medidas que podrían adoptar para aumentar la concienciación y la capacidad de respuesta de su personal que participa en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para proteger a los civiles, incluidos las mujeres y los niños, e impedir la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en los conflictos y las situaciones posteriores a éstos [...]⁵²;

Cuando en el texto se hace referencia a la creación de conciencia y la generación de respuestas, el lenguaje se vuelve inclusivo: todos los civiles, incluidos las mujeres y los niños. Sin embargo, más adelante en el texto, cuando se menciona la tarea más onerosa de prevención de la violencia sexual, el objeto de la protección son las mujeres y las niñas exclusivamente.

No se trata de una excepción o un lapsus. En otro pasaje, el Consejo de Seguridad:

50 “Violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados”, Resolución 1670 y Recomendación 1873, aprobadas por la Comisión Permanente en nombre de la Asamblea Parlamentaria el 29 de mayo de 2009.

51 Párr. operativo 5.

52 *Ibíd.*, párr. 8.

Pide al Secretario General que elabore directrices y estrategias eficaces para aumentar la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pertinentes, en consonancia con sus mandatos, de proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, y que incluya sistemáticamente en sus informes escritos al Consejo sobre las situaciones de conflicto sus observaciones en cuanto a la protección de las mujeres y las niñas y sus recomendaciones al respecto⁵³;

Aquí también, al abordarse la cuestión general del trazado de lineamientos y estrategias, los sujetos a los que se protege son “civiles, incluidas las mujeres y las niñas”. Sin embargo, al contemplarse una medida concreta, en este caso la inclusión sistemática de observaciones y recomendaciones en los informes escritos por el Secretario General para el Consejo, se menciona a “mujeres y niñas” solamente.

En uno de los pasajes más curiosos de la Resolución, el Consejo de Seguridad:

Exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, lo que podría incluir, entre otras cosas, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar y el cumplimiento del principio de responsabilidad del mando, el adiestramiento de las tropas bajo la prohibición categórica de todas las formas de violencia sexual contra los civiles, la refutación de mitos que alimenten la violencia sexual, la verificación de antecedentes de las fuerzas armadas y de seguridad para tener en cuenta su historial de violaciones y otras formas de violencia sexual y la evacuación hacia un lugar seguro de las mujeres y los niños que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual [...] ⁵⁴;

Una vez más, al tratar cuestiones tales como el adiestramiento de las tropas, la investigación de antecedentes de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad y la aplicación de medidas disciplinarias, los sujetos que se deben proteger son los civiles. No obstante, cuando se trata de evacuar individuos que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual, la prioridad se centra exclusivamente en “las mujeres y los niños”. Es extraño, pero no es lo más extraño de la cláusula. Como se pregunta Dianne Otto: “¿[Q]ué sucede con las mujeres que se encuentran en peligro de muerte por un ataque armado que no es de índole sexual o con los hombres que corren el riesgo de sufrir violencia sexual o con los niños que no pueden recibir tratamiento médico ante una emergencia porque el hospital ha sido destruido? ¿En qué lugar de la fila de evacuación habría que ubicarlos?”⁵⁵.

53 *Ibíd.*, párr. 9.

54 *Ibíd.*, párr. 3.

55 D. Otto, v. la nota 49 *supra*. Se podría añadir otro interrogante: ¿Qué ocurre con las disposiciones del derecho internacional humanitario concernientes a los procesos de evacuación?

¿Y los niños?

Además de la elisión que permite pasar de “civiles” a “mujeres”, está el pasaje de “niños” a “niñas”. En general, el preámbulo se refiere a “las mujeres y los niños”⁵⁶. El cuerpo de la Resolución, en cambio, emplea la frase “mujeres y niñas”⁵⁷, con una única excepción. Este detalle no es exclusivo de la Resolución 1820, sino que aparece también en las resoluciones del Consejo de Seguridad relacionadas con ésta⁵⁸. La pregunta es, entonces, dónde encajan los niños en este marco.

En la actualidad, la violencia sexual contra niños en situaciones de conflicto armado es una categoría que se pasa por alto. Recientemente se ha reconocido esa omisión, así como la existencia del problema⁵⁹. El Secretario General, por ejemplo, escribe en su informe acerca de los niños y los conflictos armados en Afganistán que existe “una serie de denuncias sustantivas acerca del abuso y la explotación sexuales de menores, sobre todo de niños, por miembros de las fuerzas armadas y los grupos armados”⁶⁰. La frase “sobre todo de niños” es interesante, porque invierte la formulación habitual de “en especial las mujeres y los niños”. El Secretario General documenta la práctica conocida como “*bacha bazi* (juego con chicos)”, que consiste en “mantener enclaustrados a muchachos que son utilizados por señores de la guerra y otros dirigentes de grupos armados con fines de divertimento sexual y social dañino”⁶¹. En este sentido, el Secretario General recomienda que el gobierno de Afganistán “aplique de forma más generalizada leyes y programas para prevenir y castigar la violencia sexual y para proporcionar apoyo a las víctimas, [y] vigilar los casos de violaciones sexuales graves cometidas contra niños y niñas”⁶². Aquí también es interesante el orden en que aparecen “niños” y “niñas”.

Una de las razones que permitirían explicar la falta de análisis del tema es la dificultad de clasificar la violencia sexual contra los niños dentro de las categorías existentes. Tal como están formuladas, las etiquetas “violencia sexual contra las mujeres” o “violencia sexual contra mujeres y niñas” excluyen a los niños que son víctimas de ataques sexuales. La categoría “violencia sexual contra mujeres y niños” tampoco parece natural, en tanto el uso intercambiable de “mujeres y niños” y “mujeres y niñas” ha dado lugar a la idea de que “niños” es, en ese contexto, un equivalente de “niñas”. Sea como fuere, no queda claro si “mujeres y niños”, aun cuando la frase incluye a los varones, es en efecto la categoría más adecuada. Aparece entonces la categoría “mujeres y niños”⁶³, que infantiliza a las mujeres y las coloca junto a los niños en tanto seres vulnerables que necesitan protección; y si los niños son a

56 Párrs. preliminares 7 y 8.

57 La excepción figura en el párr. operativo 3.

58 V. D. A. Lewis, nota 8 *supra*, p. 19, nota 94.

59 V., por ejemplo, Informe del seminario de la OCAH, nota 37 *supra*, p. 5; Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, A/64/254, 6 de agosto de 2009, párr. 17.

60 Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Afganistán, S/2008/695, 10 de noviembre de 2008, párr. 48.

61 *Ibid.*, párr. 50.

62 *Ibid.*, párr. 74.

63 D. Otto, v. la nota 49 *supra*.

veces víctimas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado porque serán hombres en el futuro⁶⁴, al parecer deberían incluirse en la categoría de la violencia sexual contra los hombres o tendrían que integrar una categoría propia.

Es probable que, con la mayor atención prestada a la cuestión de la violencia sexual contra los menores por parte del Consejo de Seguridad y la labor del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el problema empiece a recibir tratamiento⁶⁵.

Los civiles como único centro de atención

Aunque el foco de las medidas de la ONU estuviera puesto en todos los civiles —mujeres y niñas, hombres y niños—, todavía habría una proporción considerable de la violencia sexual cometida en particular contra los hombres y los niños en situación de conflicto armado que no recibiría un tratamiento adecuado.

En tiempo de conflicto armado, los hombres y los niños son especialmente vulnerables cuando están detenidos. Gran parte de la violencia sexual contra los hombres se comete contra personas que están detenidas o en cautiverio, como se refleja en numerosos informes⁶⁶. Esas personas pueden ser internados civiles pero también prisioneros de guerra o miembros de las fuerzas armadas o de grupos armados a los que por alguna razón no se les reconoce la condición de prisioneros de guerra.

Los niños son sumamente vulnerables a la violencia sexual cuando se los recluta o secuestra para incorporarlos a las fuerzas armadas⁶⁷. El abuso puede provenir de personas de su “propio bando”. Sin embargo, se sigue partiendo del supuesto de que son las niñas las que, después de ser secuestradas o reclutadas, son sometidas a la esclavitud sexual. Incluso las definiciones formuladas con ánimo inclusivo caen en la misma trampa. Por ejemplo, en los Principios y Mejores Prácticas de Ciudad del Cabo (1997) se adopta una definición amplia de “niño soldado” que expresamente no se limita a “niño que porta o ha portado armas” sino que también incluye a quienes desempeñan labores de “cocinero, porteador o mensajero” e incluso “*niñas* a quienes se haya reclutado con fines sexuales o para obligarlas a casarse”⁶⁸. Inclusiva en un sentido, la definición excluye en otro, pues

64 Aclaración realizada por Wynne Russell en el seminario de la OCAH.

65 V. S//Res/1882, aprobada por el Consejo de Seguridad en la reunión 6176, 4 de agosto de 2009; Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, v. la nota 59 *supra*, párr. 17.

66 V. por ejemplo, Michael Peel *et al.*, “The Sexual Abuse of Men in Detention in Sri Lanka”, *The Lancet*, vol. 355, n.º 9220, 2000, p. 2069; *Prosecutor v. Blagoje Simić, Miroslav Tadić y Stom Zarić*, 2003, Fallo en primera instancia, IT-95-9-T, párr. 728; el Informe Taguba sobre Trato de los detenidos en la prisión de Abu Ghraib, Irak, disponible en línea en <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/iraq/tagubarpt.html> (consultado el 18 de enero de 2010).

67 W. Russell, v. la nota 8 *supra*, p. 22; Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, v. la nota 59 *supra*, párr. 17.

68 *Principios y Mejores Prácticas de Ciudad del Cabo*, aprobados por UNICEF durante el simposio sobre la prevención del reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas armadas y la desmovilización y reintegración social de los niños y niñas soldados en África, realizado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, del 27 al 30 de abril de 1997 (el subrayado es nuestro).

limita la violencia sexual a las niñas solamente. Esto se corrigió en los Principios de París (2007): “los niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, portadores, mensajeros, espías o con fines sexuales”⁶⁹. Así y todo, la necesidad de incluir menores —niños y niñas— que son víctimas de violencia sexual en la definición de niño soldado muestra que los combatientes y las personas que participan activamente en las hostilidades necesitan protección contra la violencia sexual tanto como los civiles.

Por lo tanto, si bien es cierto que la violencia sexual suele asociarse instintivamente con la población civil, es necesario repensar esa asociación. Un estudio reciente acerca de la violencia sexual en el conflicto de Liberia revela que un 32,6% de una muestra de combatientes hombres sufrió violencia sexual⁷⁰. Aun con la salvedad de que las estadísticas no siempre son confiables, las cifras son reveladoras. La violencia sexual se comete contra civiles pero no sólo contra ellos. Gran parte de la violencia sexual contra hombres y niños se ejerce en situaciones de detención, contra prisioneros de guerra y miembros de fuerzas armadas o grupos armados. También la padecen los “niños soldados”, tanto varones como mujeres. No obstante, ninguna de esas formas de violencia sexual se menciona en la Resolución 1820, que se limita a los civiles. Con el incremento en el número de combatientes femeninas y de mujeres que participan directamente en las hostilidades, el hecho de que la Resolución 1820 se centre en la población civil también limita el alcance de la protección de las mujeres.

Seguimiento de la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad

La Resolución 1820 fue aprobada durante un debate sobre “mujer, paz y seguridad: violencia sexual en situaciones de conflicto armado”, debate que, a su vez, fue parte del proceso de seguimiento de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Por ello, no sería del todo justo formular críticas a la Resolución por ocuparse sólo de los civiles y no tener en cuenta la situación de hombres y niños. Así y todo, a pesar de su origen, la Resolución 1820 se ha convertido en el instrumento fundamental de la labor de la ONU en materia de violencia sexual. Como tal, sus límites son problemáticos, sobre todo porque transforma a un subconjunto de las violaciones, que sin duda es muy importante, en el único foco de interés.

Afortunadamente, el seguimiento de la Resolución ha sido más satisfactorio en lo que concierne a la violencia sexual contra hombres y niños. En el Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1820, se observa que “la violencia sexual se ha utilizado contra civiles, en particular mujeres y niñas, en muchos conflictos a lo largo de la historia” y que “si bien las mujeres y las niñas son un objetivo específico y constituyen la mayoría de las víctimas de violencia sexual, la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL) son

69 *Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados*, 2007, párr. 2.1 (el subrayado es nuestro).

70 K. Johnson *et al.*, v. la nota 24 *supra*, p. 676.

testimonio de la utilización de la violencia sexual contra los hombres”⁷¹. El informe está redactado en términos neutros en lo que se refiere al género.

El lenguaje de la Resolución 1888 es aún más cuidadoso. En esa resolución, que complementa las Resoluciones 1325 y 1820, se ha empleado una terminología muy cuidada. La gran mayoría de los párrafos están redactados de manera tal de incluir a todas las víctimas de violencia sexual (aunque sólo se hace mención a civiles). Esto se observa, sobre todo, en los párrafos que prevén el nombramiento de un Representante Especial que se encargue del tema de la violencia sexual durante los conflictos armados, la designación de equipos de expertos que se ocupen de situaciones preocupantes en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados y la adopción de sanciones⁷². Excepcionalmente, en algunos párrafos aislados se hace referencia a las mujeres y a los niños de manera específica⁷³. Tras la decepción de la Resolución 1820, su seguimiento ha sido menos desconcertante.

Sin embargo, el panorama no es del todo alentador. Algunos aspectos del seguimiento hacen referencia específica a las mujeres y las niñas. Por ejemplo, el informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Afganistán describe la creación de una base de datos nacional para los casos de violencia contra las mujeres que, en palabras del Secretario General, “lamentablemente no incluye los casos de abusos contra muchachos”⁷⁴.

Consecuencias para los autores de los delitos

Son de todos conocidas las bajas tasas de procesamiento y condena de los responsables de delitos de violencia sexual en tiempo de paz. La situación es aún más grave en tiempo de guerra. Sólo después del establecimiento del TPIY y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) dejaron de ser excepcionales los juicios a los autores de delitos de violencia sexual en situaciones de conflicto armado. Sin embargo, los documentos de los dos tribunales mencionados, así como los del TESL, en relación con el procesamiento y la condena por delitos de violencia sexual han sido blanco de numerosas críticas debido al carácter *ad hoc* y poco sistemático del procesamiento y el trato dado a las víctimas de violencia sexual al momento de prestar declaración⁷⁵.

En el caso de la violencia sexual contra hombres y niños, el progreso ha sido aún menor. Varias formas de violencia sexual se ejercieron contra hombres y niños en los conflictos de ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona; las atrocidades

71 Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad, S/2009/362, párrs. 3 y 6.

72 S/RES/1888, aprobada por el Consejo de Seguridad en su reunión 6195, 2009, párrs. operativos 4, 8 y 10, respectivamente.

73 *Ibíd.*, párrs. operativos 12 y 26.

74 Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Afganistán, v. la nota 60 *supra*, párr. 63.

75 V., por ejemplo, Binaifer Nowrojee, “Your Justice Is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda’s Rape Victims?”, UNRISD, 2005; Michelle S. Kelsall y Shanee Stepakoff, “When We Wanted to Talk About Rape: Silencing Sexual Violence at the Special Court for Sierra Leone”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 1, 2007, pp. 355-374.

están ampliamente documentadas⁷⁶. Así y todo, la mención de los hechos en la jurisprudencia es escasa; con frecuencia, la violencia sexual contra los hombres no se juzga en los tribunales penales internacionales. Si bien lo mismo sucede, en cierta medida, con la violencia sexual contra las mujeres y las niñas, la violencia sexual contra los hombres, cuando de hecho se la juzga, no es juzgada *en cuanto* violencia sexual. El análisis de las instancias en las que aparecen casos de violencia sexual contra los hombres en la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales de la ONU resulta esclarecedor. La documentación existente acerca de la violencia sexual contra hombres puede agruparse en tres categorías: documentos en los que se menciona la violencia sexual pero no se la caracteriza como tal, documentos en los que se menciona la violencia sexual y se la caracteriza debidamente pero no se sigue de ello consecuencia alguna, y documentos en los que se caracteriza a la violencia sexual como tal y se aplican las penas correspondientes.

Violencia sexual mencionada pero no caracterizada como tal

Muchas veces, la violencia sexual contra hombres y niños en conflictos armados no aparece caracterizada como tal sino como tortura, golpes, o categorías similares⁷⁷. Esto es válido no sólo para los informes de la ONU sino también para la jurisprudencia penal internacional. Así, por ejemplo, en el caso *Blagoje Simić y otros*, una sala del TPIY destaca que “[v]arios testigos de la Fiscalía proporcionaron evidencias de ataques sexuales a detenidos. En uno de los hechos se introducía un bastón policial en el ano de un detenido. En otros, se obligaba a los prisioneros a practicar sexo oral entre sí y a Stevan Todorović, a veces frente a otros prisioneros”⁷⁸. No obstante, la evidencia aparecía dentro de una sección titulada “[e]videncias de otros hechos” y, aunque la Sala de Primera Instancia se refiere a ellos como ataques sexuales, se los caracteriza como tortura a secas⁷⁹.

Si bien los actos mencionados son en efecto una forma de tortura, cuando se ejerce violencia sexual contra hombres es necesario consignar que el abuso tiene carácter sexual y se lo debe caratular adecuadamente, a veces con más de un rótulo. No hacerlo puede tener importantes consecuencias. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, por ejemplo, estableció que el 2% de las víctimas de violencia sexual eran hombres. Sin embargo, un estudio reciente revela que la cifra debe situarse alrededor del 22% y atribuye la discrepancia a que la Comisión sólo tuvo en cuenta las violaciones y excluyó otras formas de violencia sexual, que sólo se

76 V., por ejemplo, Informe Final de la Comisión de Expertos establecida en virtud de la Resolución 780 del Consejo de Seguridad (1992), S/1994/674/Add.2, Anexo IX (ex Yugoslavia); Anne-Marie de Brouwer y Sandra Ka Hon Chu (eds.), *The Men Who Killed Me. Rwandan Survivors of Sexual Violence*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 2009, p. 91; “We’ll Kill You if You Cry’: Sexual Violence in the Sierra Leone Conflict”, *Human Rights Watch*, vol. 15, n.º 1, 2003, p. 42.

77 S. Sivakumaran, “Sexual Violence Against Men in Armed Conflict”, v. también la nota 8 *supra*, p. 256.

78 Fallo en primera instancia, caso *Simić*, v. la nota 66 *supra*, párr. 728.

79 *Ibid.*, subtítulo de la p. 205 y párr. 772.

registraron como casos de tortura⁸⁰. El peligro de caracterizar la violencia sexual contra hombres y niños sólo como tortura es que se siga percibiendo a las víctimas como no susceptibles a ese tipo de violencia, con lo que se refuerza la noción de que la violencia sexual es un problema exclusivo de las mujeres y las niñas.

Violencia sexual mencionada pero sin consecuencias

En otras ocasiones se menciona la existencia de violencia sexual contra hombres pero, por distintas razones, ésta no tiene consecuencias para los acusados. En ciertos casos, eso se debe a que la mención de la violencia sexual se utiliza sólo para crear un contexto. Por ejemplo, en el fallo dictado en el caso *Bagosora*, la Sala de Primera Instancia transcribe el testimonio de varios testigos:

Los cadáveres estaban apilados cerca de los puestos de control y a veces los recogían los funcionarios locales. Las mujeres quedaban boca arriba y con las piernas abiertas, manchadas de semen. Dallaire afirma haber visto objetos aplastados o introducidos en vaginas, pechos cercenados, vientres abiertos y genitales masculinos mutilados⁸¹.

El relato sólo aparece como trasfondo del caso y, por lo tanto, las descripciones de hechos de violencia sexual contra hombres no tuvieron consecuencias.

Otra actitud ha sido la de señalar la existencia de violencia sexual contra hombres y niños sin que la Fiscalía presentara cargos al respecto. En el juicio contra el Frente Revolucionario Unido, por ejemplo, una Sala de Primera Instancia del TESL documentó el ejercicio de violencia sexual contra hombres. Para la Sala, los testimonios eran probatorios de violaciones y mutilaciones de genitales en hombres y mujeres⁸². Además, la Sala observó que la definición de violación “es lo suficientemente amplia para ser neutra respecto del género” y que “tanto los hombres como las mujeres pueden ser víctimas de violación”⁸³. Sin embargo, la Sala señaló que la Fiscalía “en la acusación, limitó su alegato a los delitos sexuales contra ‘mujeres y niñas’, excluyendo así a las víctimas masculinas”⁸⁴. En consecuencia, los casos en los que se comprobó que había habido violencia sexual contra hombres quedaron sin condena.

Una tercera forma de abordar el asunto de la violencia sexual contra hombres por parte de los tribunales penales internacionales ha consistido en reconocer —y a veces describir con cierto detalle— el ejercicio de esa violencia y luego pasarlo por alto a la hora de considerar las consecuencias jurídicas que entraña. En el caso *Muhimana*, una Sala del TPIR dejó constancia de que varios testigos habían visto “que las partes íntimas” de un tal Kabanda “habían sido cercenadas” y colgadas de

80 Michele Leiby, “Digging in the Archives: The Promise and Perils of Primary Documents”, *Politics and Society*, vol. 37, 2009, pp. 82-83.

81 *Prosecutor v. Bagosora et al.*, Caso ICTR-98-41-T, 18 de diciembre de 2008, Fallo, párr. 1908.

82 *Prosecutor v. Sesay et al.*, Caso SCSL-04-15-T, Fallo, 2 de marzo de 2009, párrs. 1205 y 1207-1208.

83 *Ibíd.*, párr. 146.

84 *Ibíd.*, párrs. 1303 y 1308.

un poste⁸⁵. Sin embargo, la Sala de Primera Instancia se refirió sólo al asesinato de Kabanda⁸⁶. Del mismo modo, en el caso *Bagosora*, la Sala de Primera Instancia encontró al acusado culpable de otros actos inhumanos, como desnudar a mujeres refugiadas en el Centro Saint Josephite⁸⁷. No obstante, en el resumen del anticipo de los testimonios relevantes anexo al informe preliminar de la Fiscalía y reproducido en el fallo en primera instancia se señala específicamente que “[a]lgunas víctimas estaban desnudas, hombres y mujeres”⁸⁸.

Así, la observación de que “es difícil ver como víctimas del genocidio” en Ruanda⁸⁹ a los hombres que sufren agresiones sexuales podría extenderse a la mayoría de los conflictos armados del pasado y el presente.

Violencia sexual mencionada y caracterizada como tal

Afortunadamente, en otros casos se ha adoptado una postura más inclusiva. Paradójicamente, respecto del incidente protagonizado por Kabanda, en el caso *Niyitegeka*, la Sala de Primera Instancia encontró al acusado culpable de un acto inhumano. La Sala consideró inhumana “la incitación durante el asesinato, la decapitación y la castración de Kabanda, la perforación del cráneo de la víctima y la asociación del acusado con los agresores”⁹⁰.

En el fallo del caso *Todorović*, los hechos en cuestión fueron caracterizados como agresiones sexuales⁹¹; en el caso *Stakić*, como agresiones sexuales y tortura⁹²; y en la sentencia dictada en el caso *Češić*, el incidente en el que el acusado “obligó intencionalmente, a punta de pistola, a dos hermanos musulmanes detenidos en Luka a practicarse sexo oral entre sí en presencia de otros”⁹³ aparece caracterizado como agresión sexual⁹⁴.

¿Un enfoque más inclusivo?

La jurisprudencia del TPIY, el TPIR y el TESL revela que no existe una única filosofía judicial. Cada juez y cada sala adoptan un enfoque propio en el tema que nos ocupa. Es de esperar que la Corte Penal Internacional (CPI) adopte una perspectiva más inclusiva en lo que respecta a la violencia sexual, y que la Fiscalía presente cargos contra los individuos que cometen esos actos y las salas utilicen los términos apropiados para describirlos.

En ese sentido, las señales son alentadoras. En su nota de antecedentes sobre

85 *Prosecutor v. Muhimana*, Causa ICTR-95-1-T, Fallo, 28 de abril de 2005, párrs. 441-444.

86 *Ibid.*, párrs. 448-450.

87 Fallo en primera instancia, caso *Bagosora*, v. la nota 81 *supra*, párr. 2224.

88 *Ibid.*, párr. 2220, nota 2374.

89 Doris E. Buss, “Rethinking ‘Rape as a Weapon of War’”, *Feminist Legal Studies*, vol. 17, n.º 2, 2009, pp. 145 y 159.

90 *Prosecutor v. Eliézer Niyitegeka*, Caso ICTR-96-14-T, 16 de mayo de 2003, párrs. 462-466 y 467.

91 *Prosecutor v. Todorović*, Caso IT-95-9/1-S, Sentencia, 31 de julio de 2001, subtítulo de la p. 13.

92 *Prosecutor v. Stakić*, Caso IT-97-24-T, Fallo, 31 de julio de 2003, párrs. 241, 780 y 806.

93 *Prosecutor v. Češić*, Caso IT-95-10/1-S, Sentencia, 11 de marzo de 2004, párr. 13.

94 *Ibid.*, subtítulo de la p. 4; v. también párrs. 33, 35 y 52.

la Situación en la República Centroafricana, la Fiscalía observa que “informes confiables indican que se han cometido violaciones a civiles, en algunas instancias contra ancianas, niñas y hombres”⁹⁵. Entre los cargos presentados contra Jean-Pierre Bemba, la Fiscalía alega que el acusado cometió crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra “en forma de violaciones a hombres, mujeres y niños” y “mediante la provocación de dolor físico o daños psicológicos graves en actos de violación u otras formas de violencia sexual contra hombres, mujeres y niños de la población civil”⁹⁶. En los cargos presentados, la Fiscalía afirma que “integrantes del Movimiento de Liberación del Congo violaban a hombres, mujeres y niños en sus casas frente a sus familiares, o las víctimas eran obligadas a presenciar violaciones de miembros de su familia, o eran violadas en lugares públicos como calles, campos o granjas”⁹⁷; asimismo “[l]a violación a hombres se empleaba como una táctica deliberada para humillar a los civiles y demostrarles su impotencia para proteger a sus familias”⁹⁸.

Por su parte, el Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas, en su invitación a realizar contribuciones para asistir a las víctimas de violencia sexual, ha hecho lo imposible por guiar la atención hacia la violencia sexual contra hombres y niños, observando que si bien “se sabe que los conflictos armados y la violencia sexual contra mujeres y niñas van de la mano”, “se reconoce con mucha menos frecuencia que los conflictos armados y sus repercusiones también entrañan riesgos de agresión sexual para los hombres y los niños”⁹⁹. El Fondo Fiduciario también ha hecho hincapié en los peligros a los que se enfrentan los hombres y los niños durante los conflictos armados y algunas de las motivaciones de las agresiones sexuales a las que están expuestos¹⁰⁰.

Conclusión: ¿qué esperar del futuro?

Está claro que aún quedan muchos aspectos por estudiar y analizar¹⁰¹. Desde el punto de vista empírico, se necesita más investigación; se puede hacer más en términos de crear conciencia sobre el problema; la relación entre la violencia sexual contra los hombres y la dirigida contra las mujeres aún no se ha explorado en profundidad; tampoco se sabe mucho acerca de la violencia sexual contra los niños; por último, las situaciones en las que hay una víctima masculina y una perpetradora femenina —a pesar de los hechos de Abu Ghraib— suelen pasarse por alto.

95 Fiscalía, *Background: Situation in the Central African Republic*, ICC-OTP-BN-20070522-220-A_EN, 22 de mayo de 2007.

96 La situación en la República Centroafricana, en *El Fiscal c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, versión pública del documento enmendado en el que aparecen los cargos presentados el 30 de marzo de 2009, ICC-01/05-01/08, cargos 1 y 2, y 3 y 4, respectivamente.

97 *Ibíd.*, Acusaciones, párr. 39.

98 *Ibíd.*, párr. 41.

99 Invitación a realizar contribuciones del Consejo de Dirección del Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas, “Rehabilitating and Supporting Survivors of Sexual Violence”, 10 de septiembre de 2008.

100 *Ibíd.*

101 V. asimismo el programa de investigación del Informe del Seminario de la OCAH, nota 37 *supra*.

Además, está la difícil tarea (y las tensiones que entraña) de ocuparse de la violencia sexual contra hombres y niños y luchar al mismo tiempo contra la violencia sexual contra mujeres y niñas. Es posible que existan razones concretas para centrarse en un aspecto particular del problema. Desde el punto de vista práctico, los recursos pueden ser limitados, y canalizarlos en una dirección puede llevar a quitarlos de la otra. En el plano político, las propuestas de ampliar el foco de atención y quitar del centro a las mujeres y las niñas pueden ser entendidas como intentos maliciosos de apropiarse del debate. Desde una perspectiva teórica, como ha sugerido una ex Relatora Especial sobre violencia de género, “si no se emplea adecuadamente, el término ‘violencia de género’ puede oscurecer en lugar de aclarar los rasgos distintivos de los diversos casos de este tipo de violencia”¹⁰².

Todos éstos son debates legítimos, pero hay que celebrarlos. Es necesario salvar la brecha entre los grandes pronunciamientos sobre la violencia sexual contra los hombres en los conflictos armados y la ausencia de medidas para abordar el problema. En un informe publicado en 2005 por el Banco Mundial con el título *Gender, Conflict, and Development* [Género, conflicto y desarrollo], se explica que “[p]ese a que el reconocimiento de que los hombres también son sobrevivientes de la violencia de género en zonas afectadas por conflictos armados es cada vez más amplio, aún no se ha traducido en políticas dirigidas a ayudar a las víctimas masculinas”¹⁰³. Si bien es cierto que todos los sectores de la ONU han empezado a prestar más atención al problema, la situación no ha cambiado. En el proceso de traducción, algo se pierde por el camino.

102 Discurso de Yakin Ertürk durante la Conferencia sobre Violencia de Género organizada por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Estocolmo, 12 de septiembre de 2008.

103 Tsjeard Bouta, Georg Frerks e Ian Bannon, *Gender, Conflict, and Development*, (Banco Mundial, Washington, 2005), p. 47.

Junio de 2010, N.º 878 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Violencia urbana

EDITORIAL

En 1950, menos del 30 por ciento de la población mundial, es decir unos 730 millones de personas, vivía en centros urbanos, mientras que, hoy en día, más de la mitad de la población mundial, es decir más de 3.300 millones de personas, vive en ciudades. En su informe titulado “Estado de la Población Mundial 2007”, el Fondo de Población de las Naciones Unidas utiliza el término “milenio urbano” para calificar ese crecimiento fulgurante del urbanismo.

En las ciudades se encuentran el poder político, las innovaciones económicas y las actividades culturales. Las urbes atraen a la población, ya que suelen ofrecer mejores posibilidades de empleo, educación y vivienda, así como mejores servicios de salud y un mayor número de entretenimientos. Las ciudades son, asimismo, los motores de la prosperidad y la diversidad. Sin embargo, se ven cada vez más afectadas por la contaminación, la promiscuidad, la insalubridad, la exclusión social, la violencia y la delincuencia.

La rápida urbanización puso a prueba la capacidad de los recursos y los servicios. En los países en desarrollo, es muy probable que la mayoría de los ciudadanos pobres que logran encontrar trabajo ocupen empleos inestables y escasamente remunerados a lo largo de toda su vida. Además, los migrantes rurales suelen verse obligados a instalarse en asentamientos precarios donde reina una pobreza extrema. La urbanización masiva actual por lo general va acompañada de un sentimiento de vulnerabilidad creciente en los ciudadanos que quedan expuestos a la inseguridad de la calle y a diversos peligros, y no gozan de acceso suficiente a los bienes y servicios esenciales, como el agua, los alimentos y la atención médica. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), mil millones de personas, aproximadamente, habitan en viviendas insalubres y hacinadas, en asentamientos precarios y en otros refugios improvisados.

La tragedia que vivieron las víctimas del terremoto en Haití demuestra hasta qué punto las zonas urbanas con alta densidad de población pueden ser vulnerables a las consecuencias terribles de las catástrofes naturales, así como las dificultades que pueden tener las organizaciones humanitarias para ayudar a los damnificados. Además de los riesgos de catástrofes naturales, la violencia urbana es un reto considerable para las personas vulnerables. La pobreza, las desigualdades económicas,

el desempleo, la exclusión social y la marginación exacerbaban todos los problemas. Y al tiempo que la población se vuelve cada vez más urbana, la violencia alcanza niveles sin precedentes en numerosas ciudades; en algunos barrios, la vida cotidiana es prácticamente comparable a la vida en una zona de conflicto.

La violencia urbana y la delincuencia en general (desde robos y agresiones hasta tiroteos entre pandillas y criminalidad organizada) son una fuente creciente de preocupaciones y temores. Los factores de riesgo son muy diversos. La violencia suele coincidir con un nivel elevado de pobreza, una fuerte discriminación, profundas disparidades económicas y desigualdades sociales, y la generalización del consumo y el tráfico de estupefacientes. Entre los demás factores que contribuyen al fenómeno, se cuentan la inestabilidad política o económica, la proliferación de armas pequeñas y la presencia de pandillas y otros grupos organizados. Los factores de riesgo pueden agruparse en categorías. No son necesariamente las causas profundas del problema, pero pueden contribuir a anticipar las manifestaciones de violencia, su evolución y su eventual intensificación.

Una de las formas más conocidas de la violencia urbana es el antiguo fenómeno de las pandillas. En el siglo XVIII, numerosos huérfanos y niños pobres de Londres sobrevivían uniéndose a pandillas de carteristas organizadas por delincuentes adultos. A comienzos del siglo XIX, en Gran Bretaña, los delincuentes menores de edad eran castigados del mismo modo que los adultos. Se los alojaba en cárceles para adultos, se los deportaba a colonias penitenciarias australianas, se los flagelaba o incluso se los condenaba a muerte por hurtos menores. Sin embargo, miembros de pandillas de esa naturaleza llegaban a cometer homicidios, tanto dentro como fuera de las cárceles, sobre todo en las grandes ciudades de Estados Unidos.

La expresión “violencia de las pandillas” designa, principalmente, actos de violencia ilegales y apolíticos perpetrados contra bienes, ciudadanos comunes o miembros de otras pandillas. Las pandillas suelen recurrir a la coerción, la corrupción y la complicidad para lograr sus objetivos. Sus miembros en general tienen entre 9 y 25 años de edad. En todo el mundo, existen decenas de miles de pandillas; algunas de ellas son grandes organizaciones, con frecuencia criminales. Según el *National Youth Gang Center* (Centro Nacional sobre Pandillas Juveniles) de Estados Unidos, las pandillas callejeras tenían unos 785.000 miembros activos en 2006. En El Salvador, se calcula que entre 25.000 y 50.000 personas forman parte de alguna pandilla. Los carteles de la droga mexicanos podrían tener hasta 100.000 miembros. En Japón, las *yakuza*, vastas organizaciones delictivas, tendrían un total de unos 90.000 miembros conocidos; las triadas de Hong Kong tendrían unos 160.000 miembros. Las diferentes mafias italianas, por su parte, cuentan con decenas de miles de miembros en el mundo, al igual que los *bratvas*, que son grupos criminales dirigidos por rusos, chechenos, ucranianos, georgianos o personas procedentes de otras antiguas repúblicas soviéticas. Por último, las pandillas nigerianas y sudafricanas también van cobrando cada vez más importancia.

El tráfico de estupefacientes y la criminalidad institucionalizada han cambiado profundamente la naturaleza de las pandillas callejeras que, en el pasado, se limitaban a enfrentarse entre ellas. Hoy en día, las pandillas están más implicadas en la delincuencia y la violencia, a menudo transnacionales, lo que a veces exige una acción militar. En algunos países, las pandillas han logrado poner en jaque el monopolio del poder del Estado. En esos países, hay barrios e incluso amplias zonas del territorio donde el Estado ya no asume su deber de protección hacia los ciudadanos, deber que normalmente se desprende de ese monopolio. De hecho, las organizaciones criminales del lugar han infiltrado la vida social y económica, y a veces llegan a ejercer las funciones básicas del Estado.

La amplitud de la violencia armada organizada y el número de muertos imputables a ésta son particularmente impresionantes en las grandes aglomeraciones. Ese tipo de violencia puede llegar a ser más devastador que un conflicto armado clásico. Las guerras que se libraron en América Central en los años 1980, por ejemplo, causaron menos víctimas que los crímenes que hoy en día cometen las pandillas.

En los centros urbanos, la vida puede verse perturbada por la falta de servicios públicos y sociales (agua y saneamiento, atención médica, educación, etc.) o por el control territorial estricto ejercido por los grupos organizados o por las fuerzas del Estado que intentan acabar con ellos. Algunas zonas quedan inaccesibles, incluso para los trabajadores humanitarios y sociales, y prestar la ayuda necesaria suele ser difícil, si no imposible.

La violencia de las pandillas y de otras organizaciones criminales, así como la desestabilización del Estado que de ella resulta, tal vez hoy sean la mayor amenaza para la seguridad de los países de América Latina. En el plano humanitario, las consecuencias son evidentes: heridos, muertos, desaparecidos, refugiados y desplazados internos, víctimas de agresión sexual y de la trata de seres humanos, así como una población privada de servicios esenciales. En algunos casos, las condiciones parecen reunidas para calificar la situación de conflicto armado conforme a los criterios del derecho internacional humanitario, es decir una fuerza organizada dotada de una estructura jerárquica y enfrentamientos de determinada intensidad. En efecto, los motivos que desencadenan la violencia no son los que determinan si el derecho internacional humanitario es aplicable o no.

Las pandillas y otras entidades delictivas suelen ser muy organizadas y disponer de un brazo armado con capacidades militares equivalentes o incluso superiores a las de las fuerzas armadas estatales. Con frecuencia, controlan territorios definidos y son capaces de lanzar amplias operaciones militares, o asimilables a éstas. Aunque no necesariamente intenten derrocar al gobierno en el poder, su finalidad es ejercer una forma de control sobre cierta parte de la población y/o del territorio, a fin de poder realizar sus actividades sin impedimentos y gozar de impunidad para sus prácticas criminales.

Si bien el derecho internacional humanitario puede aplicarse, en cierta medida, a la actividad de las pandillas, son muchos los que dudan de que esa rama del derecho brinde una respuesta adecuada a ese fenómeno en la mayoría de las situaciones. En su opinión, si bien algunos aspectos del derecho internacional humanitario se refieren a problemas generados por la violencia urbana, en particular la violencia de las pandillas, esa rama del derecho internacional sólo podría aplicarse en una pequeña parte a las situaciones que son de criminalidad pura o en las que participen pandillas que, fundamentalmente, exigen una respuesta de mantenimiento del orden. Más particularmente, la distinción entre los civiles y los combatientes, o entre las personas que participan directamente en las hostilidades y las otras, sería difícil de aplicar, y las garantías penales y constitucionales del derecho a la vida podrían verse debilitadas si el umbral de aplicabilidad se estableciera a un nivel demasiado bajo.

El terremoto que devastó Haití en enero de 2010 puso en evidencia la vulnerabilidad a las catástrofes naturales de las zonas urbanas con alta densidad de población. Análogamente, la ciudad de Gaza fue el escenario de un conflicto armado clásico a comienzos de 2009. Muchas otras ciudades, como Kabul, Bagdad y Mogadiscio, también vivieron conflictos armados en el transcurso de los años. Los civiles, que con demasiada frecuencia resultan muertos o heridos, los sobrevivientes, que muchas veces quedan discapacitados de por vida, han pagado un precio demasiado alto y han padecido los efectos indirectos de la destrucción parcial o total de sus viviendas y del colapso de la infraestructura de la que dependen. Cuando se lanzan bombardeos aéreos, sobre todo, los habitantes de las ciudades resultan más afectados que las personas que viven en zonas rurales. De modo que las normas relativas a la distinción y la proporcionalidad son centrales en esos casos y cobran mayor importancia aun en las situaciones de conflicto asimétrico. Sin embargo, la propia formulación de la norma de proporcionalidad tiende a sugerir que la necesidad militar siempre será el criterio prevaleciente, aun cuando la distinción entre combatientes y civiles y el concepto de daños colaterales hoy revistan una importancia crucial en los entornos urbanos y las preocupaciones humanitarias hayan permitido prestar más atención a los intereses de la población civil, cuando se ha tratado de pronunciarse sobre la proporcionalidad de una acción.

La urbanización rápida plantea nuevos retos a las organizaciones dedicadas a prestar ayuda humanitaria y prevenir conflictos. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja insta a los Gobiernos y a las autoridades locales a tomar más medidas para responder a los problemas que genera la violencia urbana. En su calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna, en la medida en que

estén sólidamente ancladas en las comunidades donde actúan, pueden ayudar a los gobiernos a prevenir y a atenuar la violencia, ofreciendo posibilidades de formación y empleo y, por esa misma vía, una alternativa a la violencia armada. Una de las prioridades del Movimiento es promover la inclusión social, así como una cultura de la no violencia y la paz. Al respecto, las aglomeraciones urbanas son particularmente importantes.

El CICR actúa principalmente en casos de conflicto armado, pero su cometido también lo lleva a prestar asistencia en el marco de “otras situaciones de violencia”, situaciones que se producen también en las ciudades. En asociación, en muchos casos, con las Sociedades Nacionales, el CICR despliega su acción siempre que su perfil internacional, su experiencia, su independencia y su neutralidad aporten una ayuda a las personas que la violencia urbana vuelve vulnerables. En efecto, no son las causas de la violencia las que justifican la acción del CICR, sino más bien los efectos de esa violencia en el plano humanitario.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Entrevista a Dennis Rodgers*

Dennis Rodgers es licenciado y doctor en antropología social por la Universidad de Cambridge. Cuenta además con un título de estudios superiores del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza. Se desempeña como investigador superior en el Instituto de Pobreza Mundial Brooks (BWPI) de la Universidad de Manchester, Reino Unido, donde dirige el programa de investigación sobre “Pobreza urbana y conflicto”¹, y es investigador superior invitado en el Centro de Investigación de Estados en Crisis de la London School of Economics, donde participa en la investigación sobre «Ciudades y Estados frágiles»². Además, fue miembro de una pandilla juvenil en Nicaragua durante un año.

¿Hay una relación inevitable entre las ciudades y la violencia?

Es verdad que, a veces, esa vinculación parece inevitable. Hay testimonios de la violencia urbana que se remontan a los sumerios y a los romanos y que frecuentemente vinculan en forma específica el fenómeno de la violencia con la vida en la ciudad. Por ejemplo, el historiador Tito Livio escribió sobre las pandillas asociadas con la maquinaria política urbana en la antigua Roma. En efecto, a partir del siglo XIX, los investigadores en ciencias sociales empezaron a plantear explícitamente que en las ciudades había algo que generaba violencia. Según los investigadores, las ciudades estaban constituidas por un gran número de personas concentradas en un espacio muy pequeño, que las forzaba a interactuar. Esto causaba fricciones y conducía a la violencia, que se manifestaba particularmente en forma de delincuencia

* Dennis Rodgers fue entrevistado el 16 de julio de 2010, en Ginebra, por Toni Pfanner, Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*, y por Michael Siegrist, asistente de redacción

1 V. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/research/ResearchProgrammes/urban-poverty-and-conflict.html> (consultado el 8 de agosto de 2010).

2 V. <http://www.crisisstates.com/Research/cafs.htm> (consultado el 8 de agosto de 2010).

urbana. También estaba muy difundida la idea de que las ciudades eran lugares donde la gente podía unirse para derrocar regímenes. La Revolución Francesa, por ejemplo, comenzó como una revolución urbana.

En cierta medida, esta visión es lógica. Tomemos como ejemplo una forma paradigmática de la violencia urbana, las pandillas juveniles. Hay muy pocas pandillas rurales, en parte porque la pandilla es una entidad colectiva y, si los jóvenes viven en aldeas alejadas entre sí, les resulta difícil reunirse. Pero, al mismo tiempo, cuando se analiza la situación en diferentes ciudades del mundo, se observa que algunas son violentas y otras no. En definitiva, el factor clave no es tanto el hecho de que sean ciudades y concentren a la gente en un espacio definido, sino la forma en que están organizadas. Aunque las ciudades son, sin duda alguna, espacios que reúnen a personas y las obligan a interactuar, los resultados de esa interacción no son en absoluto previsibles. En este sentido, el factor determinante que es preciso tomar en cuenta es la política económica general de las ciudades: si hay grupos que dominan, si hay otros excluidos, y si se cuenta con mecanismos de inclusión.

¿La motivación subyacente a la violencia es, entonces, el criterio decisivo?

Sí y no. Por una parte, durante los últimos años, en muchas investigaciones se intentó definir los diferentes tipos de violencia en función de su motivación subyacente. Por ejemplo, se establecían distinciones entre la violencia política y la violencia económica o social, a fin de justificar los diferentes tipos de enfoques políticos. Realmente no estoy de acuerdo con este tipo de distinción. Aunque la reflexión sobre la existencia de diferentes tipos de categorías de violencia puede ser útil, casi nunca es posible separarlas unas de otras cuando se observa la realidad sobre el terreno. Tomemos, por ejemplo, la criminalidad, que suele describirse como la forma paradigmática de la violencia económica. Aunque las prácticas delictivas pueden analizarse en términos puramente económicos, es indudable que también constituyen epifenómenos de las fuerzas sociales más amplias. En muchos estudios, se ha demostrado que el delito se vincula, por ejemplo, con la inequidad: cuanto mayor la inequidad, tanto más alta la tasa de criminalidad. Desde esta perspectiva, puede decirse que el delito, aunque no necesariamente consista en un acto político directo, tiene una dimensión política: es una reacción contra la desigualdad de las estructuras sociales. Obviamente, si se tienen en cuenta estos factores, resulta difícil dar preponderancia al criterio de la motivación.

Entonces, ¿el criterio de la motivación no es importante?

Una vez más, la respuesta es sí y no. Al centrarse en el criterio de la motivación sin tener en cuenta otros aspectos, se pierden de vista ciertas cuestiones fundamentales. El discurso dominante sobre las pandillas contemporáneas en América Central, por ejemplo, afirma que constituyen una forma de violencia económica o social. Esta opinión deja de lado los altísimos niveles de exclusión social y territorial, la falta de oportunidades de empleo y, tal vez lo más importante, la ausencia de una verdadera voluntad política de generar empleo. Todos estos factores son fundamentales para comprender la actual proliferación de pandillas en la región.

Podría decirse que este discurso dominante es, de muchas maneras, una pantalla de humo, porque el hecho de etiquetar la acción de las pandillas como violencia “económica” o “social” desvía la atención de las cuestiones políticas que subyacen a su aparición. Al mismo tiempo, podría también argumentarse que, en un cierto nivel, todo es político —no necesariamente en el sentido de la política con P mayúscula, es decir, el mundo político y la conducción de las grandes cuestiones de Estado, sino en el sentido de la política con “p” minúscula, es decir, la forma en que las cosas y la sociedad “encajan” entre sí. En otras palabras, la cuestión clave es la naturaleza de esta organización.

En este sentido, los conflictos armados, las guerras civiles y los grandes enfrentamientos a menudo se desarrollaban fuera de las ciudades y las más afectadas eran las poblaciones rurales. Incluso recientemente, el conflicto en Uganda afectó sólo la parte norte del país, y Kampala casi no sufrió efectos directos. ¿Cómo explica que los conflictos se hayan desplazado ahora a las zonas urbanas?

Como señaló el antropólogo Eric Wolf en su célebre definición, la mayoría de las grandes guerras y revoluciones del siglo XX han sido lo que él llamaba “guerras campesinas”. Durante los últimos 50 años, se ha producido una clara transición: las “guerras campesinas” han pasado a ser mucho más urbanas, en parte como consecuencia de la transición demográfica, pero también porque la economía mundial es ahora mucho menos agraria y se basa más en la producción y la manufactura en grandes aglomeraciones. Esta evolución ha trasladado el escenario de los conflictos del campo a la ciudad, dando lugar a lo que mi colega Jo Beall, de la Universidad de Ciudad del Cabo, ha dado en llamar “las guerras urbanas del siglo XXI”.

¿Dice usted entonces que está haciendo su aparición una nueva modalidad de guerra urbana y que hay menos conflictos armados internacionales y guerras internas menos claramente estructuradas?

Sí, absolutamente. Y no necesariamente se trata de una modalidad menos violenta que en el pasado. Si tomamos el caso de América Central, por ejemplo, los niveles de muertes violentas en la región son más elevados ahora que durante los años de las guerras civiles clásicas en las décadas de 1970 y 1980. Al mismo tiempo, la violencia urbana es sin duda mucho más compleja que las anteriores formas de guerra rural. En las guerras del pasado solían intervenir partes claramente identificables (por ejemplo, las que controlaban el Estado y un grupo beligerante); esos conflictos giraban en torno al control del aparato del Estado, que era, por así decir, el trofeo. Hoy en día, todo es mucho más complicado. En las nuevas guerras urbanas del siglo XXI, participan diversos actores que no siempre pretenden apoderarse del Estado, sino que defienden algún recurso o un territorio local, o que quizás sólo intentan crear espacios de orden público para sí mismos. Que se desee llamar a esta situación una “guerra” o no, es otra cuestión. En algunos de los trabajos que realizamos con los colegas en la London School of Economics, a menudo preferimos denominarla “conflicto”, y vemos a esas formas de violencia como parte de un continuo que va de la guerra a formas de violencia más prosaicas, como el crimen y la delincuencia.

¿Podríamos describir globalmente esta nueva violencia urbana como violencia colectiva o estructurada, es decir, una forma de violencia organizada que, en cierto nivel, se aproxima a las situaciones de conflicto armado?

Sí y no. Hay dos maneras de ver esta cuestión. Por un lado, sí, definitivamente puede haber grupos armados colectivos activamente organizados, como los grupos de guerrilla urbana. Por otra parte, también puede haber grupos, como las pandillas en América Central, que no están organizados colectivamente como tales, pero respecto de los cuales se puede decir que representan una especie de movimiento colectivo. Se estima que, en esa parte del mundo, hay entre 100.000 y 500.000 miembros de pandillas, lo cual conforma claramente una tendencia colectiva. Cuando vemos un número pequeño de individuos que se comportan de determinada manera, podemos tal vez pensar que se trata de una coincidencia. Cuando lo hacen decenas de personas, podríamos pensar que es una moda. Pero cuando lo hacen centenares y miles de personas, es indudable que, a cierto nivel, hay un movimiento colectivo. Soy consciente de que estas descripciones probablemente se alejen de las definiciones de violencia colectiva contenidas en el derecho internacional humanitario, los instrumentos de derechos humanos u otras ramas del derecho internacional pero, como antropólogo, tiendo a seguir un enfoque pragmático.

Hablemos de un ejemplo concreto: en su opinión, ¿la situación en el norte de México es una guerra? Los narcotraficantes poderosos usan medios muy violentos y el Estado responde con intervenciones militares; esos enfrentamientos causan miles de muertes al año.

No soy experto en la situación en México, pero mi impresión es que no se trata, en sí, de un conflicto entre las mafias de las drogas y el Estado mexicano. Los narcotraficantes obviamente no pretenden tomar el control del país. Cuando se analiza la composición del elevado número de muertos, se observa que se trata, en su mayoría, de traficantes que matan a otros traficantes; en otras palabras, es básicamente un conflicto interno entre narcotraficantes. Obviamente, los transeúntes y la población local sufren los graves efectos de esos enfrentamientos pero, en mi opinión, la situación parece similar a la que se desarrolló en Colombia en la década de 1980, cuando los cárteles de tráfico de drogas constituían una amenaza al Estado porque controlaban determinadas zonas y contaban con un considerable poder de fuego, pero no pretendían tomar el control del Estado. Es una situación muy diferente del conflicto entre el gobierno colombiano y las FARC, en el cual, al menos inicialmente —puesto que la situación se complicó con el tiempo debido a que las FARC empezaron a participar en el tráfico de drogas— había un conflicto entre dos modelos de sociedad.

Entonces, ¿cómo clasificaría usted este tipo diferente de confrontación violenta?

Con mis colegas del Centro de Investigación de Estados en Crisis de la London School of Economics, hablamos de conflictos “cívicos” y los distinguimos de los conflictos “soberanos” y “civiles”. Los conflictos soberanos son conflictos entre Estados, mientras que los conflictos civiles son conflictos por el control del Estado,

entre éste y uno o más grupos dentro de una sociedad. Éstas pueden considerarse las formas “clásicas” de la violencia armada. En cambio, los conflictos cívicos no involucran necesariamente al Estado, sino a diferentes grupos, algunos más organizados que otros. Históricamente, se observa que, a nivel mundial, los conflictos cívicos tienden a aumentar.

Por ejemplo, los disturbios entre comunidades que tuvieron lugar en la India en 2002, en Ahmadabad, podrían clasificarse como una forma de conflicto cívico. Los revoltosos no intentaban apoderarse del Estado, aunque podría decirse que los disturbios representaron una respuesta a determinadas políticas públicas que exacerbaban la exclusión social. Las investigaciones han demostrado que los disparadores de estos disturbios fueron las políticas públicas que agravaban la segregación dentro de la ciudad, que históricamente había sido un centro urbano de carácter marcadamente mixto. Al mismo tiempo, la violencia fue relativamente espontánea, más basada en las multitudes que organizada, incluso si algunos grupos se mostraron muy activos en atizar la violencia.

El crimen también puede ser una forma de conflicto cívico, particularmente cuando se relaciona con crecientes formas de exclusión social, como la construcción de comunidades privadas protegidas y el confinamiento de ciertas poblaciones, sobre todo las más pobres, en guetos y en zonas periféricas de las ciudades. Los habitantes de esas zonas pueden tener dificultades —a veces incluso físicas— para salir, o son estigmatizados y no pueden conseguir trabajo o sufren otras dificultades. El antropólogo Philippe Bourgois describió con precisión este fenómeno en su obra sobre East Harlem, Nueva York, en la que caracterizó este tipo de situación como una forma de “apartheid urbano”. Estas situaciones pueden conducir a diversas formas de violencia criminal y de delincuencia, e incluso —como he procurado mostrar en mi propio trabajo— a la violencia de pandillas en América Central.

¿Cree usted que estos conflictos cívicos se desarrollan mayormente en sociedades que atraviesan el período posterior a un conflicto, como Nicaragua?

Las circunstancias de posguerra son sin duda un factor importante, pero no constituyen necesariamente causas directas, sino que a menudo son un trasfondo. En el caso del fenómeno de pandillas que surgió en Nicaragua tras el conflicto, por ejemplo, se ha señalado con frecuencia que el final de la guerra trajo consigo la desmovilización de muchos jóvenes que habían recibido entrenamiento militar (en Nicaragua, la edad para el servicio militar obligatorio era de 16 años), lo cual, a cierto nivel, contribuyó claramente al crecimiento explosivo de las pandillas; pero, obviamente, no todos esos jóvenes se enrolaron en pandillas; además, había otros factores mucho más importantes. En particular, el cambio de régimen causó el colapso de muchos servicios del Estado, incluso el de la policía, y la tasa de delincuencia creció enormemente, en parte porque el país atravesaba una masiva crisis económica. Inicialmente, las pandillas surgieron como formas informales de vigilancia y protección local en los barrios, en un contexto más amplio caracterizado por la inseguridad crónica.

¿Tuvo esto algo que ver con la ideología, por ejemplo con la solidaridad que suele asociarse con el sandinismo?

Tiene menos que ver con la ideología en sí, que con la ideología como punto de referencia simbólico. En el barrio de Managua donde yo realizo mis investigaciones desde 1996, los jóvenes que se unieron para formar una pandilla aproximadamente en 1990 compartían un discurso muy prosandinista. Pero, este aspecto tenía menos que ver con la ideología sandinista y más con las experiencias que habían adquirido en un barrio tradicionalmente sandinista y con el hecho de que se los había desmovilizado del Ejército Popular Sandinista. En Managua, hay otros barrios en los que se asentaron los contra que regresaron después de 1990, donde la mística de las pandillas se basa en la historia de ser contra. Lo que importa no es tanto la naturaleza intrínseca de la ideología sino el hecho de que las ideologías pueden transformarse en puntos de referencia que fomentan la federación.

¿Cómo se relaciona el fenómeno de las pandillas con la juventud en general?

En los últimos tiempos, se han realizado muchas investigaciones (en particular, las del Banco Mundial) sobre los riesgos que conlleva la existencia de proporciones de jóvenes muy elevadas en relación con el resto de la población. El argumento básico es que si hay una gran población joven —y de sexo masculino— entonces aumenta el riesgo de violencia, porque la mayoría de los delitos es cometida por hombres jóvenes. No estoy completamente convencido de esta teoría. Aunque sin duda es posible asociar las pandillas con la juventud, ya que exhiben un aspecto que puede vincularse con la adolescencia, es fundamental comprender que no todos los jóvenes entran en pandillas. Casi todos los estudios parecen indicar que generalmente se incorpora en las pandillas entre el 1 y el 15% de la población local, aunque obviamente, para que suficientes jóvenes se unan a las pandillas, es necesario que, en el contexto demográfico, exista una masa crítica de personas jóvenes.

Usted ha mencionado que las pandillas suelen asociarse con el desarrollo adolescente, y es verdad que todos nosotros, en alguna etapa de nuestra juventud, hemos formado parte de un grupo que podría calificarse como “pandilla”. ¿Cómo se diferencia este tipo de experiencia de las pandillas centroamericanas de las que habla? ¿Hay una definición aceptada de lo que constituye una “pandilla”?

Hace más de un siglo que las investigaciones sociológicas, antropológicas y criminológicas intentan responder a esta pregunta y realmente no han llegado a una respuesta satisfactoria. Parte del problema radica en que la palabra “pandilla” se usa para describir todo tipo de fenómenos: desde grupos de adolescentes que se reúnen en las esquinas y que se pelean de vez en cuando, cometen pequeños actos de vandalismo o incluso sólo se dedican a estar juntos, hasta grupos de jóvenes que participan sistemáticamente en actividades delictivas, sindicatos criminales organizados, pandillas carcelarias, e incluso partidos políticos... Muchos investigadores han intentado establecer tipologías y categorizar distintos tipos de pandillas, pero yo pienso que, en realidad, esta tarea no es realmente útil e incluso puede crear problemas, puesto que las definiciones demasiado estrictas se transforman en factores restrictivos.

En mi trabajo, tiendo a adoptar una definición de carácter más general, según la cual una “pandilla” es un grupo de jóvenes que es más o menos reconocido por la sociedad como una unidad colectiva institucionalizada, cuyos miembros centrales participan a menudo en actos de violencia; esos miembros centrales son más o menos los mismos a lo largo de cierto período, aunque la composición general del grupo normalmente fluctúa con el tiempo; y la mayoría de los miembros tienden a ser menores de 25 años. Aclaremos que este último factor puede variar enormemente, teniendo en cuenta que la noción de juventud es una categoría sociocultural muy flexible; en ciertas sociedades, se puede formar parte de los “jóvenes” hasta los 40 años. Al mismo tiempo, las pandillas son formas sociales altamente cambiantes, como ha señalado John Hagedorn, investigador estadounidense del fenómeno de las pandillas. Según Hagedorn, la pandilla juvenil de hoy puede transformarse en el cártel de drogas de mañana que, a su vez, puede convertirse en la milicia étnica de pasado mañana. Habida cuenta de estos factores, lo importante de las pandillas no es tanto lo que son en sí mismas, sino fundamentalmente las tendencias sociales, políticas y económicas que reflejan.

¿Las pandillas son un fenómeno social relacionado con el nivel de desarrollo de la sociedad?

Ésta es una pregunta difícil. Obviamente, las pandillas se asocian más con contextos empobrecidos que afluentes, por ejemplo. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado con este tipo de asociación, que es de índole mucho más contextual que causal. No todos los que viven en la pobreza se unen a pandillas; de hecho, la mayoría no lo hace. En Nicaragua, en el barrio donde trabajo, no todos los miembros de pandillas provienen de las familias más pobres del barrio, sino de una muestra de población muy amplia. En última instancia, los individuos reaccionan a las circunstancias estructurales de distintas formas, que dependen de sus trayectorias de vida y de sus posibilidades individuales. En ocasiones, la acción individual y la estructura social se articulan de una manera que conduce a los individuos hacia determinadas elecciones pero, de vez en cuando, los individuos en situaciones análogas toman direcciones diferentes.

Concretamente, ¿por qué los jóvenes se unen a las pandillas?

Las razones que inducen a los jóvenes a incorporarse a las pandillas son sumamente diversas y hay muy pocos factores que aparecen de modo sistemático. Algunas personas acuden a las pandillas en busca de camaradería, de alguna alternativa a las estructuras familiares que tal vez sean disfuncionales. Pero esto no significa que los jóvenes procedentes de familias que no están “rotas” no se adhieran a las pandillas; es evidente que sí lo hacen. En algunos estudios, se ha demostrado que los jóvenes también se enrolan en las pandillas porque lo han hecho sus amigos o sus hermanos, pero otros estudios destacan factores mucho más individuales: porque los atraen diversos aspectos de la vida de las pandillas, por ejemplo la adrenalina de la violencia o el consumo de drogas. Todos tienen distintas razones y resulta difícil identificar un solo factor que lo explique todo.

Durante mis investigaciones en Nicaragua, había un solo factor que afectaba sistemáticamente la pertenencia a las pandillas: los miembros de las iglesias evangélicas o de familias evangélicas nunca participaban en pandillas, tal vez porque estas iglesias proporcionan formas de pensar y de vivir totalizadoras, de manera institucionalmente análoga a lo que sucede con las pandillas. Sin duda alguna, la participación en una iglesia evangélica es una forma importante de lograr salir de la pandilla.

¿Por qué los miembros dejan la pandilla?

La mayoría de los miembros de las pandillas se dan cuenta de que la vida en una pandilla no es, forzosamente, una elección viable a largo plazo. Más allá de los evidentes peligros que plantea la pertenencia a una pandilla, la estrecha asociación de las pandillas con la juventud significa que el envejecimiento hace inevitable la salida del grupo. En efecto, la relación entre la llegada a la edad adulta y el abandono de las pandillas es un aspecto que han identificado los investigadores del fenómeno de las pandillas en todo el mundo. Parte de ello se relaciona con el hecho de que, aunque haya elementos de la vida de las pandillas que pueden interpretarse como una “subcultura”, ésta está inserta en una cultura social más amplia a la cual los miembros de las pandillas no son inmunes. Por ejemplo, las dos razones principales que llevaban a los miembros de las pandillas nicaragüenses a dejar el grupo eran: porque sus novias se habían embarazado o porque habían conseguido trabajo. Con respecto a la primera situación, se percibía la necesidad de hacerse “responsable”, mientras que la segunda representaba una oportunidad económica que no se podía pasar por alto en el contexto de la economía nicaragüense, afectada por altos niveles de desempleo crónico. Ambas percepciones respondían claramente a valores sociales más amplios, no a los valores de la pandilla. Otras razones importantes que inducen a los miembros a dejar las pandillas son la migración o, en menor medida, la “graduación”, esto es, la promoción a grupos delictivos más organizados como el narcotráfico. Y, claro está, muchos miembros de las pandillas mueren.

Usted mencionó que la violencia es un elemento decisivo en las pandillas. Pero, la violencia puede adoptar muchas formas, desde el hurto hasta el tráfico de drogas, desde la violencia sexual hasta el secuestro, desde la agresión al asesinato. ¿Qué tipos de actos de violencia cometen las pandillas centroamericanas, y a quiénes afectan?

Las pandillas centroamericanas participan en numerosas formas de violencia, aunque en la mayoría de los estudios se ha establecido que la mayoría de los actos de violencia cometidos por las pandillas en la región es de muy bajo nivel: robos a transeúntes, delitos menores, hurtos, etc. Las formas de violencia graves, como la violación o el asesinato, no son tan frecuentes, pero son delitos que las pandillas centroamericanas también cometen. Sin embargo, la cuestión esencial no es tanto definir el tipo de violencia que ejercen, sino determinar si corresponde definir las pandillas puramente en función de esta forma más episódica de violencia, o si

habría que analizar sus esquemas de violencia habituales. Además, es importante señalar que la mayoría de los heridos y muertos son los propios miembros de las pandillas. Obviamente, en muchas ocasiones, también resultan afectadas personas que no son miembros, pero de manera más incidental, por así decir, ya que la mayor parte de la violencia de las pandillas se ejerce contra otras pandillas. La cuestión de la violencia pandillera en América Central se torna más confusa aún por el hecho de que hay dos tipos de grupos en la región: las pandillas y las maras. Las primeras son grupos locales cuyos orígenes se remontan a las décadas de 1940 y 1950, mientras que las segundas son un trasplante transnacional reciente de la cultura de pandillas estadounidense, producto de la deportación en masa de migrantes ilegales que tuvo lugar a principios de la década de 1990.

Anteriormente, había pandillas en toda América Central, pero ahora sólo existen en Nicaragua y, en menor medida, en Costa Rica y Panamá, porque han sido reemplazadas por las maras en El Salvador, Honduras y Guatemala (por razones relacionadas con sus distintas tendencias migratorias, no hay maras en Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Las maras son, en general, grupos mucho más violentos que las pandillas, en parte porque están menos comprometidos con el tejido social local, ya que constituyen trasposiciones transnacionales (sin embargo, en la composición de las maras hay cada vez menos deportados y cada vez más jóvenes locales que han adoptado las costumbres de las pandillas estadounidenses). Por otra parte, la violencia de las pandillas correspondía, al menos inicialmente, a grupos de “vigilantes” locales, constituidos para proteger a las comunidades. Obviamente, hay una gran diferencia entre estos grupos, sobre todo para los habitantes de estas comunidades locales.

¿Diría usted que las pandillas que controlan y protegen los barrios son un elemento positivo en el sentido de que prestan un servicio a los residentes locales?

En cierta medida sí, podría decirse que es así, aunque me parece importante no tejer historias románticas al respecto. Por ejemplo, durante la década de 1990, las pandillas nicaragüenses funcionaban en base a una suerte de lógica social. La pandilla que yo estudié participaba en guerras de pandillas semiritualizadas contra otros grupos locales. Por su naturaleza ritualizada, esos enfrentamientos proporcionaban una sensación de previsibilidad a los residentes locales, dentro de un contexto más amplio de inseguridad crónica. En la primera batalla de una guerra entre pandillas, normalmente se luchaba con puños y piedras, pero en cada nueva batalla se producía una escalada de violencia en cuanto al tipo de armas: primero palos, después cuchillos y trozos de botellas rotas, hasta llegar a morteros, pistolas y AK-47. Aunque la tasa de la escalada variaba, su secuencia no: las pandillas no recurrían de entrada a las armas de fuego. Por ende, la índole codificada de la guerra de pandillas constituía una especie de mecanismo de limitación de la violencia y, para los habitantes de los barrios, actuaba como un “sistema de alerta temprana”. Además, en el contexto de las guerras entre pandillas, los miembros de las pandillas siempre procuraban proteger a los habitantes locales, muchas veces a un costo muy alto para sí mismos.

Aunque no era la forma más eficiente de prestar servicios de seguridad,

porque a menudo morían o quedaban heridos los transeúntes, los habitantes locales reconocían que era mejor que nada, y en general apoyaban a la pandilla local que dominaba el barrio en cada momento. Naturalmente, los residentes del barrio nunca denunciaban a los miembros de las pandillas a la policía y solían bromear con ellos en la calle, ofrecerles agua o comprarles una Coca-Cola en días calurosos. Sin embargo, esto cambió por completo a principios de 2000, cuando la lógica de las pandillas se transformó a raíz de que éstas se estructuraron en torno al tráfico de drogas. Su lógica empezó a girar en torno de la protección del comercio de drogas, no de los residentes locales, y su violencia se volcó hacia los habitantes del barrio para crear un clima de terror. De este modo, aseguraban que nadie los denunciara y que pudiesen seguir adelante con sus operaciones de tráfico de drogas sin obstáculo alguno. Esta violencia ya no estaba ritualizada y era altamente imprevisible. Los habitantes del barrio claramente temían a los miembros de las pandillas, que no vacilaban en mutilar y a veces matar a los residentes que tenían altercados con los consumidores de drogas. En las comunidades locales, el distanciamiento entre la población y las pandillas es cada vez mayor. De alguna forma, podría decirse que la lógica de las pandillas en Nicaragua se está aproximando gradualmente a la de las *maras* en El Salvador, Honduras o Guatemala, que tienen menos lazos en el contexto local.

¿Diría usted entonces que las pandillas en América Central se han profesionalizado?

Los grupos en América Central —tanto las *maras* como las pandillas— se vienen profesionalizando hace más o menos diez años. El aspecto más obvio de esta profesionalización tal vez sea su creciente participación en el tráfico de drogas, a raíz de lo cual las pandillas son ahora más pequeñas, rapaces y violentas. Ya he mencionado que la violencia de las pandillas es más brutal y ya no se utiliza para proteger a los habitantes de los barrios locales, por ejemplo. Sin embargo, esta evolución también causó una reducción en el número de miembros de las pandillas. En el caso del barrio de Managua donde yo realizo mis investigaciones, la pandilla se redujo de unos 100 miembros en la década de 1990, a menos de 20 después de 2000, a raíz del vuelco hacia el tráfico de drogas, que sólo puede ser rentable como empresa exclusiva. Por otra parte, aumentó el promedio de edad de los miembros. Durante la década de 1990, los miembros tenían entre 7 y 23 años y, a partir de 2000, entre 17 y 25.

¿Cómo han afectado estos cambios la composición de las pandillas? Por ejemplo, ¿han desarrollado estructuras de mando más visibles?

La cuestión de la estructura de mando es complicada. En los años 90, no había una verdadera estructura de mando como tal. La pandilla era muy democrática, aunque sí había en ella individuos más influyentes. Ciertamente, no había un jefe, salvo en el contexto de los conflictos entre pandillas, donde se nombraba algo así como un “comandante de guerra”, porque obviamente no es posible llevar adelante un conflicto de manera democrática. Las nuevas pandillas dedicadas al narcotráfico parecen contar con jerarquías mucho más definidas, y a menudo hay un narco en la cúspide de la pirámide, aunque su poder depende de su capacidad de movilizar

a los individuos para que realicen actos de violencia en su nombre y generalmente depende mucho de un pequeño grupo de “tenientes”. Al mismo tiempo, el narcotráfico es una actividad muy descentralizada; en ciertos aspectos, tiene una lógica altamente feudal, con un rey en la cúspide y barones locales que pagan tributo pero que administran sus propios asuntos de manera autónoma.

¿Las pandillas tienen algún tipo de código de conducta?

Sí, absolutamente. Las pandillas no son sólo fenómenos sociales anárquicos; tienen reglas y normas de comportamiento prescritas, por ejemplo, el ejercicio de ciertas formas de violencia o la manera de vestirse. Al mismo tiempo, estas normas suelen derivar de la cultura local general. Por ejemplo, tomemos el machismo, que es muy fuerte en América Central. Algunos aspectos de la pandilla son, a las claras, una expresión más acentuada del machismo. Ser miembro de una pandilla es “ser un hombre”, tal como se entiende esa expresión a nivel local, pavonearse, exponerse al peligro, mostrar que uno es realmente fuerte. Esto explica por qué hay pocas mujeres miembros de pandillas en América Central. Estos tipos de códigos de conducta han perdurado a través del tiempo, lo que resalta el fuerte vínculo que estas pandillas mantienen con la cultura que las rodea.

Otros códigos de conducta, en cambio, han evolucionado. Por ejemplo, anteriormente, la pandilla solía caracterizarse por un fuerte sentido de la camaradería y la solidaridad. Un miembro era parte integrante de un grupo y siempre podía contar con la ayuda y la protección de los otros miembros. Este espíritu ha declinado; las relaciones son mucho más ambiguas y cada vez más “profesionales”, en el sentido de que los miembros se vinculan a través de la participación común en un emprendimiento económico (el tráfico de drogas), pero nada más. Un cambio notable que trajo consigo el paso del tiempo es la transformación de lo que se denomina *traido*, una especie de vendetta. Aunque el *traido* siempre tiene lugar entre individuos (normalmente entre miembros de pandillas rivales), antes los conflictos relacionados con un *traido* terminaban por implicar a todos los miembros de la pandilla, mientras que ahora se consideran cuestiones meramente personales. Antes era “todos para uno, uno para todos”, pero ahora es “cada cual por las suyas”.

En la guerra, especialmente en los conflictos armados internacionales, los códigos de conducta son importantes para reducir el alcance de la violencia. ¿Cree usted que se podría lograr algo similar con respecto a las pandillas?

La idea de analizar los paralelos entre los códigos de honor de las pandillas y los códigos de conducta es, sin duda alguna, muy interesante. Incuestionablemente, uno de los grandes logros del derecho internacional humanitario es haber transformado la guerra moderna: de la percepción de la guerra como un juego donde la suma da cero, se ha pasado a la visión de la guerra como una actividad en la que las dos partes no tienen forzosamente que perderlo todo para que la otra gane. No estoy seguro de que ese punto de vista funcione con las pandillas en este momento. Podría haber tenido éxito con las pandillas nicaragüenses en la década de 1990, cuando respondían a una lógica social, pero no creo que tenga influencia alguna con

las actuales pandillas dedicadas al narcotráfico. Un escenario que tal vez favorecería el respeto de las pandillas por ese código sería la despenalización de las drogas. El principal problema de la organización ya no sería la ilegalidad sino el lucro. Esto permitiría introducir normas que reglamentasen la competencia, al igual que en cualquier otra actividad comercial. Por otro lado, sería posible elaborar códigos de conducta en el contexto del conflicto de las pandillas contra el Estado, en parte debido a su índole generalmente asimétrica, en cuyo caso las pandillas podrían aceptar algunas reglas básicas. Pero, que el Estado se avenga a participar en este arreglo es otra cuestión, ya que, en cierto modo, podría decirse que ésta sería una forma de legitimar las pandillas.

¿Pero, acaso no son habituales los tratos entre las pandillas y las autoridades o los políticos?

Depende de dónde suceda. Por ejemplo, en la Indonesia de Suharto, las pandillas fungieron durante mucho tiempo como el brazo armado del régimen y llevaron a cabo numerosas operaciones de terror y violencia con miras a perpetuar el régimen en el terreno. En la película *Pandillas de Nueva York*, de Martin Scorsese, también se ponen de relieve los potenciales vínculos entre las pandillas y los políticos, y el antropólogo estadounidense Desmond Enrique Arias ha demostrado que hay numerosas vinculaciones entre los políticos, las pandillas y los narcotraficantes locales en Río de Janeiro, y que estos últimos son movilizados para servir los intereses económicos y electorales de los primeros. Pero, en otros lugares sucede exactamente lo contrario, y la negativa a cooperar con las pandillas se esgrime como excusa para aplicar una rigurosa represión que a menudo supera el ámbito de las pandillas y permite a los gobiernos reprimir o contener a otros grupos, como los pobres. Puede decirse que esto es así en El Salvador, Honduras y Guatemala, por ejemplo, donde la introducción de la tristemente célebre estrategia de la “mano dura” parece haber sido, en gran medida, un medio para extirpar la violencia del centro de la ciudad, alejarla de la elite y confinarla en los barrios pobres (cabe agregar que sin mucho éxito). Al mismo tiempo, los gobiernos y los políticos suelen jugar un juego muy cerrado; a veces cooperan con las pandillas, a veces no, en función de sus intereses del momento.

Hemos hablado de las pandillas como forma paradigmática de la violencia en América Latina, pero usted ha mencionado las pandillas indonesias, y a menudo nos llegan noticias sobre las bandas que existen en otras partes del mundo, por ejemplo en Sudáfrica. ¿Puede hablarnos un poco acerca de la dinámica de las pandillas en aquellas partes del mundo?

Empezaré por decir que, si bien las pandillas son, incuestionablemente, una de las formas de violencia más visibles en gran parte de América Latina, particularmente en América Central, no constituyen en absoluto la única forma de violencia en la América Latina contemporánea, y es muy importante recordarlo. Por ejemplo, la violencia doméstica es una cuestión muy grave que se relaciona con el machismo omnipresente en la región. Además, por supuesto, es inevitable citar las famosas

palabras de Gandhi: “La pobreza es la forma más letal de la violencia”. Dicho esto, creo que las pandillas podrían considerarse “paradigmáticas” en el sentido de que reflejan con gran claridad algunos de los procesos subyacentes básicos asociados con los nuevos tipos de conflictos urbanos que han aparecido en la región durante las últimas décadas. O, para decirlo de otro modo y citando a uno de los primeros investigadores del fenómeno de las pandillas, Frederick Thrasher, que estudió a las pandillas en la Chicago de 1920, las pandillas “son como la vida, a menudo ruda y salvaje, pero rica en procesos sociales elementales cargados de significado para quienes estudian la sociedad y la naturaleza humana”.

Tal vez no sorprenda, entonces, que las pandillas sean un fenómeno mundial, que existe en la mayoría de las sociedades del mundo. Aunque hay numerosos estudios exhaustivos sobre el tema, realizados en muchos países diferentes (no sólo en América Latina, sino también en Estados Unidos, Sudáfrica, Rusia, Francia, Timor Oriental, Nigeria y China, entre otros), es obvio que se necesitan más investigaciones que permitan comparar las dinámicas de las pandillas en diferentes contextos. El año pasado, junto con Jennifer Hazen, de la Universidad de Texas-Austin, organizamos un taller al que convocamos a investigadores dedicados al tema de las pandillas en doce países, y una de las cuestiones transversales importantes que se planteó fue la relación entre las pandillas y el Estado. Ya he mencionado la cooperación que se había establecido en Indonesia, mientras que en la India, las pandillas suelen ser absorbidas en las estructuras de los militantes juveniles de los partidos políticos. La investigación sobre China que se presentó en el taller indica que la presencia del Estado hasta el nivel de las familias es un factor importante porque deja poco lugar para la aparición de las pandillas.

Al mismo tiempo, un aspecto llamativo de la investigación comparativa son las similitudes entre las pandillas, incluso en contextos diferentes. Por ejemplo, he llevado a cabo algunos trabajos comparativos con el antropólogo danés Steffen Jensen, cuya labor se relaciona con las pandillas en Sudáfrica. Analizamos la dinámica de las pandillas allí y en Nicaragua, y aunque obviamente había grandes diferencias entre ellas, en parte debido a los diferentes contextos e historias, también había sorprendentes parecidos. En ambos casos, las pandillas atravesaban procesos de profesionalización, y el papel de la ideología (sandinista o de la ANC) como punto de referencia para la movilización y para la construcción de mitos fundacionales y códigos de conducta era muy similar. Lo más importante era que la noción de exclusión era, en ambos casos, fundamental: durante el apartheid, las ciudades sudafricanas se caracterizaban por grandes exclusiones espaciales; esta configuración ha perdurado y es, en parte, análoga a la nueva reorganización territorial de Managua, que ha instaurado exclusiones espaciales que hacen que los barrios pobres y las barriadas populares vayan quedando cada vez más desconectados del resto de la ciudad.

¿Cree usted que puede trazarse un paralelo con los así llamados “motines de los suburbios” en Francia?

Ciertamente se observan muchos elementos comunes. Los suburbios parisienses están muy aislados del resto de la ciudad. Esto se representaba muy bien en

la película *La Haine* (El odio), por ejemplo, tanto en la escena en que los tres jóvenes protagonistas se encuentran en el centro de París y no saben qué hacer porque no conocen el centro, como cuando se quedan varados en la capital debido a la falta de trenes para regresar a los suburbios. Si se observa el desarrollo urbano de París desde una perspectiva histórica, resulta evidente que, durante los últimos 50 años, los suburbios fueron quedando desconectados del centro de la ciudad debido al cierre de estaciones de trenes locales y a reducciones en los recorridos de autobuses. Podría decirse que ésta es una forma “blanda” de exclusión espacial, si se la compara con la construcción de los muros de separación en torno a las favelas, como ha sucedido recientemente en Río de Janeiro, por ejemplo, pero la dinámica básica es la misma y, considerando que las pandillas representan básicamente epifenómenos de circunstancias estructurales más amplias, es lógico que haya paralelos entre diferentes contextos.

Cuando hay exclusión espacial, altos niveles de desempleo y pocas oportunidades de mejorar la situación personal, como sucede tanto en los suburbios de París como en las barriadas de Río de Janeiro, el surgimiento de formas sociales similares no es ninguna sorpresa. Pero, la forma exacta en la que surgen y su accionar dependen de otros factores; las situaciones rara vez son idénticas. Por ejemplo, Río de Janeiro es un punto de tránsito lógico para las drogas; no así París, que es un punto terminal de la cadena. Esos aspectos dan lugar a grandes diferencias y explica, en parte, por qué las pandillas de los suburbios de París no son tan peligrosas y violentas como las de las favelas en Río de Janeiro. La disponibilidad de armas también es muy diferente en un lugar como Río de Janeiro, en comparación con París, como lo es también el grado de presencia y control del Estado.

¿El Estado ha perdido el control sobre las barriadas pobres, en lugares como Río de Janeiro?

En los últimos años, se ha hablado mucho de los Estados débiles, frágiles, desestructurados o en crisis. Ciertamente, podría decirse que, en tales condiciones, sería lógico que el alcance de los Estados en zonas como las barriadas populares se haya reducido considerablemente. Al mismo tiempo, pienso que, en muchos casos, los Estados han optado deliberadamente por retirarse de esas zonas. En realidad, la nueva economía mundial ya no necesita más las barriadas populares; su necesidad de mano de obra es menos intensa que en el pasado y, por ende, ya no necesita a esas poblaciones como ejército de reserva de la mano de obra. El comentarista social estadounidense Mike Davis, en su reciente libro *Planet of Slums* (Planeta de barriadas) presenta una muy buena descripción de este escenario. Básicamente, Davis sugiere que en las barriadas se alberga ahora una población excedente, y pregunta qué hacer con ella. En la mayoría de los casos, la respuesta ha sido excluirla, mantenerla fuera de las vidas de las elites urbanas, que viven en comunidades privadas protegidas y que se benefician de las ventajas de la globalización y de la nueva economía. Los pobres están confinados en sus barriadas, donde se los deja para que se disputen las pocas migajas que puedan encontrar.

Lo inquietante de este proceso es que genera crecientes niveles de desigualdad en todo el mundo y que, en algún momento, algo va a estallar. No me parece que sea posible mantener en la pobreza a la amplia mayoría de los habitantes del mundo y quedarse de brazos cruzados, sin provocar la agitación social. Desde luego, cuando se piensa en las actuales condiciones sociales, económicas y políticas de América Central, resulta llamativo que, en muchos aspectos, la situación se parece mucho a la que reinaba en esa región a principios de la década de 1970, cuando estallaron las luchas revolucionarias que dieron lugar a más de veinte años de conflicto armado. El mejor ejemplo es la actual estructura tributaria de América Central. En Nicaragua, por ejemplo, el régimen fiscal agrava la desigualdad: la existencia de sólo 9.000 contribuyentes implica que la mayoría de los impuestos son indirectos y, por ende, los pobres soportan una desproporcionada carga fiscal.

¿Qué hacer frente a estas circunstancias estructurales? ¿Conoce alguna política que se haya aplicado con éxito para reducir la violencia de las pandillas?

Permítame empezar por lo que ya sabemos que no funciona: la represión. Sabemos con toda certeza que las medidas represivas casi siempre están destinadas al fracaso. De hecho, en América Central, esas medidas han agravado la violencia. La represión adopta dos formas principales. La primera consiste en apuntar a determinadas personas, como los miembros de las pandillas, que es lo que sucedió en América Central. La otra es apuntar a comunidades asociadas con la violencia, o sea los pobres, que es lo que ocurrió anteriormente en Brasil y más recientemente en Jamaica, donde numerosas comunidades pobres quedaron, literalmente, en estado de sitio. El problema con la primera estrategia, al menos en América Central, es que ha llevado a que los miembros de las pandillas sean tratados cada vez más como si fueran “combatientes ilícitos” —para usar esa expresión pseudojurídica que es un ejemplo cabal de oxímoron— y ha justificado la aplicación de respuestas enormemente desproporcionadas que en muchos casos infringen el derecho internacional de los derechos humanos. La segunda estrategia es casi un retorno a la guerra clásica, en una forma altamente asimétrica —habida cuenta de que estas comunidades locales generalmente distan de tener el poder de fuego del Estado— pero dirigida hacia el interior, y, citando la célebre frase de Abraham Lincoln, “una casa dividida no puede sostenerse”.

Sin embargo, el problema es que la represión no está sólo al servicio de la reducción de la violencia. Por ejemplo, aunque en América Central se ha visto una y otra vez que el sistema de la “mano dura” no funciona, se lo sigue aplicando —pese a la creciente influencia de un discurso alternativo que preconiza la prevención— principalmente porque sirve para otro fin diferente: el de demonizar a las pandillas y desviar la atención de las sociedades muy desiguales y en las cuales la inequidad es cada vez mayor, sobre todo porque quienes ocupan el poder no tienen la voluntad de remediar la situación. En América Central, la falta de crecimiento económico y de creación de empleo no sólo se relaciona con la crisis mundial, sino que, en gran medida, es consecuencia de los modelos económicos particulares aplicados durante las dos últimas décadas, que son fundamentalmente excluyentes.

Entonces, si tuviéramos que reducirlo todo a un solo factor, ¿diría usted que la solución es la inclusión?

Sí, creo que si hubiese que reducirlo todo a un solo factor, la solución es la inclusión. Hay muchas formas de inclusión y de integración. Ni siquiera se trata sólo de crear empleo. Los miembros de la pandilla con la que trabajé en Managua eran conscientes de su exclusión, particularmente de su exclusión espacial, y de que había determinados lugares adonde no podían ni querían ir. Por ejemplo, si concurrían a un centro de compras elegante, ni siquiera se les preguntaba quiénes eran y qué hacían; sencillamente se los ponía de patitas en la calle. Obviamente, esta clase de episodios no genera ninguna noción de vida colectiva. Por otro lado, tomemos una ciudad como Buenos Aires, que se caracteriza no sólo por su significativa diferenciación socioeconómica, sino también por una importante interacción socioeconómica. En la ciudad, hay barrios más ricos y barrios más pobres, pero uno tiene la impresión de que la gente no siente que haya zonas prohibidas; la gente de zonas ricas va a zonas pobres, y viceversa, aunque si se considera toda el área metropolitana de Buenos Aires, tal podría decirse que se parece a París, con su centro socialmente heterogéneo y sus suburbios excluidos (que, en Buenos Aires, se denominan “partidos”).

Concretamente, ¿qué tipo de proyectos integradores podrían ponerse en práctica para reducir la violencia de las pandillas?

Conozco muy pocos proyectos que realmente hayan logrado reducir la violencia de las pandillas. Cuando se mira las cosas desde la perspectiva histórica, el proceso más eficaz ha sido, en realidad, la expansión económica; sin duda, la historia de las pandillas estadounidenses indica que el fenómeno crece y decrece al ritmo de los ciclos económicos. Por ello, es lógico que los programas de reducción de la violencia de las pandillas más eficaces hayan sido aquellos que crearon oportunidades alternativas para los jóvenes. Pero esos programas tienen que ser sostenibles, lo que no siempre es fácil de lograr.

Por ejemplo, en Nicaragua, estudié un proyecto en cuyo marco se trasladaba a los miembros de las pandillas al campo, se les impartía un curso de albañilería o carpintería de tres meses, y finalmente se los devolvía a sus barrios con un importante préstamo que les permitiría establecer un negocio. El problema era que todo esto era bastante costoso, las aptitudes que se enseñaban a los miembros de las pandillas eran muy comunes, y muy pocos de ellos lograron establecer negocios viables. Era evidente que el programa no había evaluado correctamente las condiciones locales y su tasa de fracasos fue muy elevada.

Otro proyecto, esta vez en El Salvador, adoptó un enfoque muy diferente. Se basaba en la idea de que era necesario abordar la motivación primaria que llevaba a los jóvenes a unirse a las pandillas —a saber, el poder y la autoridad asociados con la pertenencia a la pandilla— y también aprovechar las aptitudes existentes de los miembros de las pandillas. En el momento de iniciarse el proyecto, muchos miembros de pandillas en El Salvador habían sido deportados de Estados Unidos y hablaban inglés, y lo que hizo el proyecto fue capacitarlos para

que se convirtieran en profesores de inglés, teniendo en cuenta que el docente se encuentra en una relación de poder y autoridad con respecto a los estudiantes. Lamentablemente, el número de profesores de inglés que se necesita no es ilimitado. De todos modos, éste fue probablemente uno de los proyectos más originales que he conocido.

Por último, no todas las intervenciones necesariamente deben ocuparse de la integración económica. Una de las pocas formas de intervención estatal que se dio en el barrio de Managua donde realicé la mayor parte de mis actividades de investigación durante la última década fue la construcción, por las autoridades municipales, de una cancha de básquetbol. Esto sucedió justo antes de las elecciones y era, más que nada, un ejemplo de demagogia política; pero, incluso sin proponérselo, tuvo un importante efecto en el crecimiento de las pandillas del barrio. Este proyecto ofreció un centro de atracción alternativo para varios jóvenes que, de otro modo, hubieran rondado las calles o gravitado automáticamente hacia la pandilla de alguna otra manera. En cambio, ahora podían ir a jugar al básquetbol. Esta historia pone de relieve la importancia de ofrecer a los jóvenes una alternativa institucional al merodeo por las calles.

Por último, ¿qué papel cree usted que podrían desempeñar las organizaciones humanitarias? ¿Tiene algún ejemplo de una organización humanitaria local o internacional que realmente haya tenido un desempeño positivo en cuanto a reducir la violencia de las pandillas?

Como ya he dicho, la violencia de las pandillas es fundamentalmente un epifenómeno: se vincula con problemas estructurales más amplios, relacionados con el desarrollo más que con problemas de índole humanitaria. Desde este punto de vista, podría interpretarse que encarar esta problemática no corresponde al cometido de una organización como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Dicho esto, hay muchas organizaciones humanitarias locales que intentan poner en práctica diversas alternativas con miras a contrarrestar la violencia de las pandillas, por ejemplo actuando como mediadores o propiciando acuerdos de tregua entre las pandillas, e induciendo a las pandillas a deponer las armas. Pero ninguno de estos arreglos es duradero.

Sin embargo, un ámbito en el cual, a mi parecer, las organizaciones humanitarias como el CICR podrían gozar de una ventaja comparativa es la mediación entre la policía y las pandillas, con miras a remediar la falta de confianza. Éste es un factor crítico, y así lo indica la experiencia de *Homies Unidos*, una de las ONG más conocidas en América Central por su actividad en relación con la reducción de la violencia de las pandillas. Esta organización está formada principalmente por ex miembros de pandillas, que han abandonado la vida de pandilla pero mantienen vínculos con miembros activos y llevan a cabo proyectos para ellos. *Homies Unidos* tiene muchos problemas para hacer valer su credibilidad ante el gobierno salvadoreño, del cual desconfían debido, en parte, a una prolongada campaña de hostigamiento contra la ONG, que culminó con la detención de uno de sus líderes, acusado de complicidad en un asesinato.

Independientemente de que la acusación sea verdadera o no, tanto las autoridades salvadoreñas como *Homies Unidos* vienen demostrando una absoluta falta de voluntad para sentarse a hablar; ni siquiera han aceptado que es preciso determinar las reglas básicas de su interacción de manera conjunta y no imponerlas unilateralmente. No cabe duda de que el CICR está en mejor posición que la mayoría de las organizaciones para intentar mediar en esta cuestión, debido a su neutralidad y su reputación y porque es probable que ambas partes escuchen lo que tiene para decir. Que tenga la posibilidad política de hacerlo es otro asunto, y éste es, en última instancia, el factor fundamental para relacionarse con las pandillas en un mundo que, por desgracia, las ve —muy erróneamente— como una forma intrínsecamente maligna de barbarie moderna.

La violencia y la acción humanitaria en medios urbanos. Nuevos desafíos, nuevos enfoques.

Marion Harroff-Tavel*

Marion Harroff-Tavel es asesora política del Comité Internacional de la Cruz Roja y está a cargo del análisis prospectivo de la violencia armada.

Resumen

Garantizar el desarrollo armónico de las ciudades que experimentan un crecimiento rápido y ofrecer a una población en plena expansión servicios públicos dignos de ese nombre, ya sea en materia de seguridad, salud o educación, es un desafío para muchos Estados. Enfrentar dicho desafío se vuelve aún más difícil y urgente en la medida en que pueden producirse manifestaciones de violencia (revueltas del hambre, enfrentamientos de pandillas territoriales o de comunidades étnicas, actos de violencia xenófora contra los inmigrantes, etc.), que por lo general no llegan a entrar en la categoría de conflicto armado, pero que no por ello son menos sanguinarias.

Este artículo, basado en la experiencia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y sus colaboradores, así como en las observaciones de los especialistas del ámbito académico, describe la vulnerabilidad de los más pobres y los inmigrantes en las zonas urbanas. Asimismo, enumera las dificultades a las que se enfrentan los actores humanitarios, con frecuencia acostumbrados a trabajar en zonas rurales. Por último, describe respuestas innovadoras y llenas de enseñanzas: microproyectos generadores de ingresos, ayudas en efectivo o bonos, agricultura urbana, desarrollo de programas de prevención de la violencia o promoción de la salud para proteger a las personas afectadas por la violencia armada en los barrios desfavorecidos.

* Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente el punto de vista del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Río de Janeiro, 2010: la violencia armada en las favelas enfrenta a bandas de narcotraficantes y, episódicamente, a estos jóvenes traficantes con la policía. Deja como consecuencia miles de muertos por año, ejecuciones sumarias y maltratos, además de los efectos psicológicos que produce en los niños de las favelas y del “asfalto”¹.

Ciudades francesas, 2005: una ola de disturbios sacude los suburbios de París y se extiende a doscientas ciudades. Se multiplican las quemas de automóviles y los enfrentamientos con la policía. Los manifestantes de la capital son muchachos muy jóvenes, furiosos con los representantes de un Estado centralizado: policía, bomberos, docentes. Su marginación, la precariedad en la que viven, la discriminación de la que se sienten víctimas y sus dificultades escolares están en el centro del debate. Nace un profundo resentimiento entre quienes se sienten objeto de relegación y segregación en los suburbios².

Ciudad del Cabo, diciembre de 2008. La Cruz Roja Sudafricana nos informa sobre la violencia armada del barrio marginal de Cape Flats, que tiene graves consecuencias humanitarias: las pandillas callejeras que se enfrentan y las pandillas llamadas “los números” en las cárceles, una nueva droga, el Mandrax, que está causando estragos, la violencia sexual y la prostitución, la pobreza y la falta de esperanza³.

Se trata de tres situaciones muy diferentes, pero todas ellas interpelan a los actores humanitarios⁴. Las hemos elegido entre tantas otras (Kabul, Bagdad, Gaza, Puerto Príncipe, Grozny, Mogadiscio, etc.) por dos razones: por un lado, porque a la autora de estas líneas⁵ le resultan familiares y, por otro, porque ilustran la diversidad de las formas de violencia que afectan a la población en países pacíficos. Sin embargo, este artículo excluye de su ámbito de aplicación los conflictos armados, donde se conoce bien la acción del CICR en los medios urbanos.

Este artículo centra su atención en los problemas humanitarios. Pero que el lector no saque conclusiones demasiado oscuras: no todas las ciudades están en crisis y, en su mayoría, conservan su gran atractivo, sobre todo para los jóvenes. Las ciudades son espacios fragmentados, heteróclitos, y algunos barrios pueden ser áreas de prosperidad o de desarrollo sustentable, mientras que otros son dejados de lado por los servicios públicos. La pobreza tampoco es sinónimo de violencia. El crecimiento no siempre es desequilibrado y la solidaridad existe, aunque sólo sea

1 Luke Dowdney, *Children of the drug trade. A case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, 7Letras, Río de Janeiro, 2003, pp. 90, 91 y 257. Se llama “asfaltos” a los barrios que no se consideran parte de las favelas. Contrariamente a las favelas, que son crecimientos urbanos descontrolados, los “asfaltos” están pavimentados.

2 Hugues Lagrange y Marco Oberti (eds.), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Nouveaux Débats, París, 2006.

3 Steffen Jensen, *Gangs, Politics and Dignity in Cape Town*, James Currey Ltd., Oxford, The University of Chicago Press, Chicago, Wits University Press, Johannesburgo, 2008.

4 En este artículo utilizamos la expresión “actores humanitarios” en un sentido amplio: todos los actores internacionales, nacionales y locales que realizan acciones humanitarias en respuesta a las necesidades de los individuos o las comunidades vulnerables, independientemente de la situación que reine en el país.

5 La autora viajó a París, Río de Janeiro y Ciudad del Cabo para dialogar sobre el fenómeno de la violencia urbana con especialistas en el tema, en particular en el ámbito académico.

gracias a la rica vida asociativa de la ciudad. Pero la acción humanitaria se despliega en el corazón mismo de la miseria, y de ella queremos hablar.

Este artículo persigue un triple propósito:

- en primer lugar, advertir al lector sobre las consecuencias en el plano humanitario de una urbanización creciente y descontrolada, cuando los gobiernos carecen de capacidad para garantizar la seguridad de toda la población y brindar los servicios mínimos que esta tiene derecho a esperar de ellos (agua, electricidad, vivienda, salud, educación, etc.);
- en segundo lugar, expresar nuestra preocupación por ciertas formas de violencia nuevas y mutantes en las zonas urbanas; estas son engendradas, en parte, por la globalización que, al intensificar los intercambios, ha favorecido el desarrollo de una criminalidad transnacional. En efecto, si bien todas las épocas se han visto severamente afectadas por los conflictos armados, en la actualidad las ciudades suelen ser el escenario de una inquietante complejidad de manifestaciones de violencia que por lo general no reciben la calificación jurídica de “conflicto armado”, pero que no por ello son menos fatales. Estas manifestaciones de violencia constituyen el centro de interés de este artículo;
- por último, compartir, en base a experiencias, comprobaciones y análisis de los delegados del CICR, algunas reflexiones acerca del rigor de la vida de los pobres y los recién llegados a las zonas urbanas, los desafíos de la acción humanitaria en dicho entorno y las lecciones que nos dejan algunas iniciativas innovadoras del CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Pero empecemos por analizar el significado del término “urbano” y de su corolario, la ciudad.

El medio urbano y su relación con el campo

No parece existir una definición comúnmente aceptada acerca de qué es “urbano”, ni una definición uniforme de “ciudad”, dos conceptos a menudo intercambiables. Los gobiernos utilizan definiciones diferentes, lo cual complica la elaboración de estadísticas comparativas⁶. Incluso dentro de un mismo país, geógrafos, economistas y políticos no necesariamente comparten sus opiniones al respecto.

De todas formas, hay algunos indicadores que permiten determinar qué es una ciudad, como por ejemplo: los criterios administrativos que definen su frontera geográfica, el tamaño o la densidad de la población, el porcentaje de ésta que se dedica a actividades no agrícolas, las concentraciones de viviendas, la infraestructura disponible (calles pavimentadas, sistemas de agua y saneamiento, electricidad,

6 Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, *World Urbanization Prospect: The 2007 Revision Population Database*, Nueva York, 2008, disponible en: <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=6> (consultado el 1º de marzo de 2010).

etc.)⁷. Con frecuencia, se distingue entre ciudad en sentido estricto y aglomeración urbana, que incluye los suburbios y las zonas periféricas habitadas de forma continua, o también entre lo urbano y lo periurbano. Por último, el término “urbano” también puede designar un estilo de vida diferente del estilo de vida del campo, que prevalece en zonas habitadas a lo largo de decenas o incluso cientos de kilómetros, en verdaderos “archipiélagos urbanos”.

Por otra parte, el espacio urbano y el campo no son dos ámbitos separados. Entre ambos se desarrollan intercambios, en particular flujos migratorios, económicos, financieros, de información y recursos naturales, como lo demuestran los siguientes ejemplos:

- se producen movimientos migratorios hacia las ciudades, pero también fuera de las ciudades o entre distintas ciudades: la población se desplaza diaria o estacionalmente;
- hay familias que se dividen entre el campo y la ciudad para sacar provecho de ambos medios: los productos agrícolas de las zonas rurales son transportados hacia los mercados urbanos;
- los habitantes de las ciudades intercambian novedades sobre las condiciones de seguridad en la ciudad con los habitantes de sus pueblos de origen y viceversa;
- las ciudades utilizan las zonas rurales adyacentes como receptáculos de los residuos urbanos.

Con frecuencia, como hemos podido comprobar en África, el campo muta como resultado de la expansión urbana. Sus actividades agrícolas se adaptan a nuevas oportunidades y los espacios periurbanos se ruralizan a causa de los desplazados y los migrantes. Estos llevan a sus nuevos hogares su ganado, sus prácticas agrícolas (que deben adaptar a los espacios cerrados) y su estilo de vida. En suma, como escribe el sociólogo Victor Sakagne Tine: “Es preciso desprenderse del sesgo ruralista o de una visión urbano-centrista y repensar la relación entre la ciudad y el campo desde un enfoque integrado y que responda a circunstancias imbricadas”⁸. Esto debería tranquilizar a los actores humanitarios que temen que el hecho de prestar demasiada atención a las personas vulnerables o afectadas por la violencia armada en los medios urbanos afecte la acción humanitaria en los campos olvidados.

7 *Human Security at the Dawn of an Urban Century: Local challenges, Global Perspectives*, Humansecuritycities.org, 2007, p. 10.

8 Victor Sakagne Tine, “Urbain et rural autour de la re-création des ‘écocités’. Les expériences de Mboro et de Darou Khoudoss (Senegal)”, en *ECHOS du COTA, Villes et campagnes*, N° 116, Bruselas, septiembre de 2007, p. 4. Un buen ejemplo de esta imbricación es la ciudad obrera de Mboro, en Senegal, que se sitúa en una importante zona hortícola, pero que también se encuentra cerca de yacimientos de fosfatos.

Una urbanización creciente y descontrolada que interpela a los actores humanitarios

Las estadísticas de ONU-HABITAT hablan por sí mismas⁹: desde 2008, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Dentro de dos décadas, cerca del 60 por ciento de la población mundial será urbana. Este crecimiento es particularmente más rápido en los países en vías de desarrollo. Si las proyecciones son correctas, más de la mitad de la población africana, hoy mayormente rural, será urbana en 2050. En Asia, la transición urbana será aún más rápida, debido a que, en 2050, el 70 por ciento de la población de China vivirá en ciudades.

El crecimiento de los barrios marginales es particularmente preocupante¹⁰. Allí vive uno de cada tres habitantes del mundo en desarrollo. En 2005, 998 millones de personas residían en los barrios marginales del planeta y se calcula que, en 2020, serán 1.400 millones. El África subsahariana cuenta con el mayor porcentaje de población asentada en barrios marginales en las zonas urbanas¹¹.

El crecimiento de los barrios marginales resulta del espectacular crecimiento demográfico de muchos países en vías de desarrollo. También influyen los desplazamientos poblacionales hacia las ciudades, que obedecen a diversas razones, ya sea a un conflicto armado, la degradación ambiental en las zonas rurales¹² o, simplemente, a la esperanza de vivir un poco mejor. Según el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), de los 10,5 millones de personas que están bajo su mandato en el mundo, alrededor del 50 por ciento vive en medios urbanos y un tercio, en el campo¹³. Las personas en movimiento llegan a las ciudades sin muchos bienes, en busca de seguridad, empleo o de la asistencia del gobierno u organizaciones humanitarias (siempre y cuando no prefieran mezclarse con la multitud). Sin embargo, en muchos de esos barrios marginales, el acceso al agua potable y a las instalaciones sanitarias es deficiente; además, sus residentes no siempre gozan de un espacio vital suficiente, una vivienda sustentable o un alquiler seguro¹⁴. La población está abandonada a sí misma, en condiciones miserables e insalubres.

Las disparidades sociales y espaciales en las ciudades y entre ciudades son potencialmente explosivas: cualquiera que tenga la oportunidad de viajar a Sudáfrica, Brasil, Colombia, México o Filipinas no dejará de sorprenderse por el contraste entre las casas con piscina y cancha de tenis y las casetas en ruinas o los refugios contruidos con lonas de plástico y chapas. Como explica ONU-HABITAT, estas

9 ONU-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009: Harmonious cities*, Earthscan, Londres, 2008, p. 11.

10 Mike Davis, *Le pire des mondes possibles: De l'explosion urbaine au bidonville global*, La Découverte, París, 2006.

11 ONU-HABITAT, *State of the world's cities 2006/2007: The Millenium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*, Earthscan, Londres, 2006, p. 18.

12 Erosión o empobrecimiento de los suelos, deforestación, agotamiento de las fuentes de agua, daños en las vías de comunicación que permiten distribuir la producción, etc.

13 ACNUR, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 16 de junio de 2009, p. 2.

14 ONU-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009, op. cit.*, nota 9, p. 92.

desigualdades son socialmente discriminantes y económicamente insostenibles a largo plazo (pero no inevitables)¹⁵.

La estratificación de la sociedad alimenta la inseguridad, que a su vez conduce a dicha estratificación, en una espiral infernal: en los barrios pobres, algunos buscan cierta forma de protección incorporándose a las pandillas, que suelen enfrentarse regularmente con la policía, mientras que otros, en los barrios ricos, cercan sus residencias con altos muros y recurren a guardias o milicias privadas. La presión sobre los gobiernos para garantizar la seguridad de toda la ciudad es menor, en la medida en que las clases pudientes han encontrado otras maneras de protegerse de la delincuencia. A esto se suma el hecho de que la interacción entre los barrios pobres y los barrios ricos es casi inexistente, o sólo se da cuando se producen episodios de violencia.

Por último, algunos barrios de ciertas ciudades se han convertido en zonas de no derecho donde la policía apenas se atreve a aventurarse para restablecer el orden. La población está sometida a la ley de hierro de los grupos armados que controlan dichos barrios. Por ende, la gente que vive allí es estigmatizada y son pocos los que encuentran empleo y respeto fuera de su lugar de residencia.

De ahí a pensar que, en los próximos años, las situaciones de crisis podrían provocar la acción de los organismos humanitarios así como de los organismos para el desarrollo, hay sólo un paso.

Las ciudades, escenarios de formas de violencia armada complejas y mutantes

Tiempo atrás, la ciudad solía considerarse como un refugio. Cercadas por murallas, rodeadas por fosas de agua o accesibles únicamente por un puente levadizo, muchas ciudades antiguas y medievales le dieron a la población una sensación, tal vez ilusoria, de seguridad¹⁶. Si bien, para las poblaciones en movimiento, la ciudad sigue conservando esa imagen de remanso de paz dentro de un mundo difícil, la realidad es más dura. Las ciudades atraen cada vez más a los grupos armados y son el escenario de diversas manifestaciones de violencia, cuyos actores suelen tejer vínculos entre sí. Incluso en los países considerados pacíficos, a veces la intensidad de los enfrentamientos entre pandillas territoriales o entre bandas de narcotraficantes es tal que se plantea la cuestión de si se puede dar a la situación la calificación jurídica de “conflicto armado”.

La presencia de grupos armados organizados en las zonas urbanas y periurbanas

Las ciudades atraen a grupos armados de todo tipo, que por general operan en la clandestinidad. La concentración de riquezas y oportunidades para los

15 *Ibid.*, p. xiii. Las ciudades asiáticas parecen ser, en su conjunto (hay excepciones, como Hong Kong), menos desiguales.

16 Así lo demuestran las murallas del casco antiguo de Jerusalén, Dubrovnik o Carcassonne.

negocios y el comercio constituye un atractivo dentro de una economía globalizada. Las ciudades ofrecen bienes de consumo y mejores servicios (salud, educación) que las zonas rurales. Albergan redes de información y de transporte. Por otra parte, los actos de violencia armada cometidos en una gran ciudad con la intención de sembrar el terror reciben una máxima exposición y llegan a una audiencia internacional, en especial cuando se trata de una capital donde están instalados los medios de comunicación internacionales y las embajadas. Por último, el anonimato de una ciudad permite a los individuos esconderse en medio de una población densa¹⁷ o, por el contrario, en ciertos casos, aparecer en plena luz del día como los interlocutores *de facto* de la comunidad internacional.

No nos apresuremos a concluir que el escenario de los conflictos armados se está desplazando masivamente hacia las ciudades. Los grupos armados son conscientes de que los gobiernos, en particular los servicios de seguridad, pueden tener redes más densas en las zonas urbanas, lo cual hace que estos grupos sólo puedan operar en unidades pequeñas o de forma individual. En el campo o las regiones montañosas, el riesgo de ser detectados es menor porque, para averiguar lo que realmente está sucediendo, el Estado debe controlar físicamente un territorio donde la población está dispersa en aldeas¹⁸.

¿Debemos deducir de esto que la mayor parte de los conflictos armados futuros seguirá desarrollándose de forma masiva en las zonas rurales, entre entidades más o menos constituidas, mientras que las ciudades serán víctimas de una violencia asimétrica esporádica¹⁹? La pregunta merece ser planteada. Por ahora, sólo tenemos una certeza: las fricciones en los espacios cerrados y sobrepoblados pueden dar lugar fácilmente a disturbios alimentados por los portadores de armas presentes en las ciudades.

La complejidad de las formas de violencia

La diversidad de las formas de violencia es impresionante. Sin pretender establecer una lista exhaustiva ni una tipología²⁰, daremos aquí algunos ejemplos, más allá de las clásicas situaciones de conflicto armado:

- insurrecciones sociales y/o políticas;
- protestas del hambre;
- violencia de pandillas territoriales;

17 *Conflict and emergencies in urban areas*, Conferencia en la Webster University, Ginebra, 30 de enero de 2009.

18 Stathis N. Kalyvas, *The logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, Nueva York, 2006, pp. 133-136.

19 *Ibid.*, p. 38. El autor observa que "...most civil conflicts are fought primarily in rural areas by predominantly peasant armies" y señala que, a pesar de esa observación, la mayor parte de los estudios sobre la violencia de las guerras civiles pertenecen a intelectuales urbanos y, por lo tanto, tienen un enfoque urbano.

20 Referiremos al lector interesado en conocer los diferentes estratos de violencia dentro de una sociedad a tomar conocimiento del modelo ecológico de la violencia de la OMS, que distingue la violencia dirigida contra sí mismo, la violencia interpersonal (dentro de la familia o la comunidad) y la violencia colectiva, social, política o económica: Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra, 2002, p. 4.

- violencia xenófoba contra los inmigrantes;
- violencia identitaria entre comunidades étnicas o religiosas;
- violencia vinculada a la delincuencia: tráfico de drogas, contrabando de armas, trata de personas, etc.;
- terrorismo.

La policía no siempre cuenta con la formación y el equipamiento adecuados para mantener el orden y, a veces, ejerce un uso excesivo de la fuerza. Lo mismo ocurre con las milicias armadas y las organizaciones de defensa comunitaria, que se forman para reprimir a los manifestantes en el contexto de una seguridad pública ineficaz.

En ocasiones —no siempre—, existen vínculos entre las diferentes manifestaciones de violencia.

En primer lugar, los diferentes portadores de armas que cometen actos de violencia pueden colaborar para aumentar la eficacia. Algunos proporcionarán armas; otros, documentos falsos o información, escondites, empleos clandestinos o sicarios, que harán el trabajo sucio.

En segundo lugar, una forma de violencia puede alimentar otra, dándose un fenómeno de vasos comunicantes. Cuando las víctimas de la violencia son inmigrantes, el caos provocado por los disturbios y su huida desesperada puede dar a los grupos criminales la posibilidad de saquear, violar y a veces matar. Cuando culmina un conflicto armado, las armas de los combatientes son recicladas en los países vecinos donde el crimen está en aumento. Finalmente, en un plano más individual, ¿acaso los fenómenos de violencia colectiva no conducen a veces a un aumento de la violencia doméstica?

Por último, la violencia muta constantemente. Así pues, una forma de violencia llamada “política” puede mezclarse con la delincuencia común: por ejemplo, el tráfico de drogas o el saqueo de los recursos naturales contribuirá a comprar armas o a financiar la corrupción, lo cual influirá en el curso de la vida política, pero también podrá proporcionar al combatiente un estilo de vida que vaciará de sentido sus motivaciones originales y reforzará su gusto por el lucro. ¿Se trata de una problemática típicamente urbana? Creemos que no. Sin embargo, la ciudad es el escenario de la globalización, cuyos flujos (finanzas, comercio, transporte, comunicación, etc.) favorecen tanto algunos progresos para la humanidad como la delincuencia transnacional²¹.

No es necesario aclarar que la dificultad para distinguir una violencia de carácter político de una violencia puramente criminal —si bien todas las víctimas deberían recibir asistencia— no facilita la tarea de los actores humanitarios cuando, en función de sus respectivos cometidos, deben determinar a quiénes beneficiar con los limitados recursos de que disponen.

21 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Crime and Instability: Case studies of transnational threats*, febrero de 2010.

Una violencia en tiempo de paz de intensidad similar a la de un conflicto armado

La intensidad de la violencia ejercida por los grupos armados organizados en algunas ciudades de países considerados en paz es alarmante. Los enfrentamientos entre los grupos armados organizados (pandillas, narcotraficantes) por el control de los recursos económicos, como la comercialización de la droga y las armas de fuego, pueden causar un número de muertos a veces superior al de un conflicto armado. En su libro sobre los niños de la droga, Luke Dowdney se pregunta si la violencia en las favelas de Río de Janeiro no equivale a la de un conflicto armado. “A nivel superficial, existen similitudes: hay facciones armadas, con armas militares, que controlan territorios, personas y/o recursos dentro de las favelas y operan dentro de una estructura de mando²².” El autor se pregunta por la aplicabilidad del derecho internacional humanitario a situaciones de ese tipo en medios urbanos. Su conclusión plantea un dilema jurídico que analizaremos más adelante en este artículo.

La vulnerabilidad de los más pobres y los recién llegados en las zonas urbanas

Antes de examinar los desafíos de la acción humanitaria en los medios urbanos, recordemos un elemento básico: la pobreza de algunos individuos o comunidades en las zonas urbanas y el desamparo de quienes, desarraigados de sus campos, se encuentran en un entorno que les resulta desconocido. Las diversas manifestaciones de la violencia armada descritas anteriormente afectan de lleno a estas poblaciones: tiroteos, asesinatos, secuestros, abusos sexuales, reclutamiento de niños, extorsiones, robos, etc.

Como señala Fabien Pouille²³, un agrónomo del CICR, es un error creer que los hogares más pobres se encuentran en áreas rurales, porque, si bien es cierto que estos cuentan en promedio con menores ingresos que los hogares urbanos, no tienen el mismo nivel de gastos²⁴. No sólo el costo de vida es mayor en la ciudad, sino que además las personas que viven en los barrios marginales pagan a veces más caro su vivienda y los servicios que las personas que viven en barrios más acomodados. De este modo, el precio del alquiler por metro cuadrado puede ser mayor en un barrio pobre que en una zona residencial. El precio del agua oscila y está sometido a la ley de la oferta y la demanda. Según un artículo publicado

22 Luke Dowdney, *op. cit.*, nota 1, p. 10. Traducción del CICR.

23 Agradecemos a Fabien Pouille y a todo el equipo de agrónomos del CICR reunidos en Nairobi, así como también a Nicolas Fleury, responsable de los proyectos de iniciativas microeconómicas del CICR, por ayudarnos a comprender la vulnerabilidad de la población urbana, de los microproyectos generadores de ingresos y de la agricultura urbana.

24 Las zonas rurales son heterogéneas y es un estereotipo considerarlas como más desfavorecidas. La pobreza y la opulencia pueden coexistir en función de los recursos y la redistribución de las riquezas. Por una parte, algunas zonas rurales tienen importantes fuentes de ingresos, como cuando poseen grandes establecimientos ganaderos, plantaciones de plátano o explotaciones industriales de café, aceite de palma o caucho. Por otra parte, dentro de una misma región pueden mezclarse diferentes sociedades, agrícolas y de pastoreo, más o menos ricas, dependiendo de las circunstancias.

por la Fundación para la Investigación Estratégica de París, “en 2002, en Nairobi, los vendedores ambulantes quintuplicaron el precio del bidón de agua porque las cañerías de agua se habían secado, obligando a los más pobres a recurrir a otras fuentes de aprovisionamiento, que muchas veces no eran potables (como ríos o embalses)²⁵”.

En promedio, de acuerdo con las conclusiones de los especialistas del CICR, los pobres que residen en medios urbanos tienen que gastar un 60 por ciento de sus ingresos en alimentación. Dependen de un solo ingreso monetario para pagar todos o la mayor parte de sus alimentos. Por tanto, son especialmente vulnerables a golpes tales como un aumento brutal de los precios de los productos alimenticios (cereales), que son mayormente importados en los países que no los producen. Dicho esto, los habitantes de las ciudades pueden desarrollar todo tipo de actividades informales para salir de un mal momento. En ese sentido, tal vez tienen más posibilidades que los habitantes de las zonas rurales.

Por su parte, los recién llegados a las zonas urbanas —solicitantes de asilo, refugiados, desplazados e inmigrantes— no siempre poseen las habilidades necesarias para sobrevivir adecuadamente en un entorno que les es ajeno. Si bien algunos de ellos tienen familiares o miembros de sus respectivas comunidades en la ciudad donde se instalan, no es habitual que puedan contar con una verdadera red de solidaridad que los apoye, aun cuando en algunas ciudades reciben ayuda de asociaciones de la sociedad civil. Pueden tener problemas logísticos para llegar a las oficinas donde solicitar ayuda, sobre todo cuando éstas se encuentran en barrios alejados, y no siempre cuentan con la documentación necesaria para hacer valer sus derechos.

Los inmigrantes en situaciones de irregularidad son especialmente vulnerables: excluidos del mercado laboral formal, viven con miedo a ser arrestados. En muchos países, no tienen acceso a ningún tipo de asistencia alimentaria o médica. Asimismo, es común que tengan mucha reticencia a dar a conocer su identidad, y a veces se autoexcluyen de las redes de ayuda mutua. Los niños, por su parte, a veces son obligados a trabajar antes que a ir a la escuela o se ven forzados a dejarla por la irregularidad de su situación. Y los que tienen la suerte de acceder a la educación suelen ser objeto de bromas que generan un verdadero sufrimiento psicológico.

La población residente sufre las consecuencias de esa situación. Los servicios sociales están sobrecargados y la calidad de lo que ofrecen está en decadencia. Frente a crecimientos demográficos anuales consecuentes y repetidos, ¿cómo esperar que las autoridades de las ciudades, que por lo general no cuentan con los recursos adecuados (y a veces alcanzadas por la corrupción), puedan adaptar en lo inmediato su oferta en materia de escuelas, estructuras de salud, suministro de energía y agua potable, recolección de residuos y vías de comunicación? El medio ambiente se deteriora, entre otros motivos, debido a la incapacidad de la ciudad para reciclar el exceso de residuos que produce. En ese contexto, el suministro de

25 Mathieu Merino, *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Nota 02/09, junio de 2009, p. 5.

agua se convierte en un desafío central²⁶. El mercado laboral se satura, entonces, de candidatos dispuestos a aceptar cualquier tipo de condiciones para obtener un ingreso regular, mientras que la economía a largo plazo se ve perturbada.

En consecuencia, la población residente suele alimentar reacciones xenófobas, cuando no intenta expulsar a los recién llegados, sacar provecho de su vulnerabilidad para explotarlos o cometer actos de violencia en su contra. Los más desfavorecidos se ven particularmente expuestos a ese tipo de prácticas.

Los desafíos que enfrentan los actores humanitarios en las zonas urbanas

En este apartado nos centraremos en tres desafíos: la identificación de los beneficiarios y sus necesidades, el alcance y la complejidad de los problemas a los que hay que responder y la colaboración con otros actores.

Identificar los beneficiarios y sus necesidades

La evaluación de las necesidades no difiere en la ciudad o en el campo, lo que varía son los indicadores: en el campo, el actor humanitario deberá evaluar, por ejemplo, el ganado y los cultivos, mientras que en la ciudad intentará conocer los gastos que permiten acceder a una vivienda, a la alimentación y a los servicios. Este último indicador es menos tangible, menos verificable objetivamente, hay un mayor margen de error en la evaluación del grado de pobreza y desamparo del hogar o el individuo.

La identificación de los beneficiarios resulta compleja por una combinación de factores.

- Una primera dificultad es la masa de personas con necesidades. ¿Cómo identificar en comunidades urbanas crónicamente pobres, donde el desamparo está tan extendido, a las familias o los individuos a los que se debe prestar asistencia (en función del cometido de la organización)? ¿Cómo identificar a las personas más vulnerables, cuya situación ha alcanzado un punto de quiebre que los hará tambalear, de producirse una crisis?
- Un segundo desafío es la movilidad de las personas. Esta puede estar determinada por la búsqueda de una mayor seguridad en otro barrio de la ciudad o también puede estar generada por la búsqueda de mejores oportunidades económicas en otro barrio o en otra ciudad o por la acumulación de varios empleos en diferentes horarios del día en lugares de trabajo

26 “Las dificultades en el suministro de agua potable se convertirán en un problema central para algunas megalópolis, como Johannesburgo, donde en la actualidad el gobierno se ve obligado a ir a buscar agua a más de 500 km. En Bangkok, el agua salada está comenzando a penetrar en las napas freáticas. Y los cimientos de México se están hundiendo porque la ciudad extrajo demasiada agua de las reservas subterráneas”. Gobierno francés, Ministerio de Defensa, Delegación de Asuntos Estratégicos, *Prospective géostratégique à l’horizon des trente prochaines années*, 2008, p. 164. Disponible en: http://www.defense.gouv.fr/das/prospective_de_defense/seminaires_prospective/rapport_de_prospective_geostrategique_du_ministere_de_la_defense_2e_edition, (consultado el 4 de marzo de 2010).

dispersos por la ciudad. Esto requiere una gran vigilancia por parte de los actores humanitarios, que corren el riesgo de no llegar hasta algunas personas en dificultades o de registrar varias veces los datos de las mismas personas.

- Algunos beneficiarios potenciales pueden optar por ocultarse, como por ejemplo los inmigrantes ilegales, que temen ser deportados por la fuerza o detenidos. Llamar la atención sobre ellos mediante un registro podría ponerlos en peligro. En un pueblo, son pocas las personas que escapan a la atención de sus vecinos.
- Por último, en la ciudad, las personas se conocen menos entre sí que en el campo, donde una personalidad (el alcalde, el veterinario, la autoridad religiosa) puede indicar a los actores humanitarios cuáles son los hogares con dificultades y establecer una lista que luego habrá que verificar.

Siempre es delicado elegir a quién beneficiar en situaciones de emergencia. Por lo general, el actor humanitario no puede asistir a toda la población de una ciudad importante y si distribuye socorros con un camión, debe ser muy organizado para evitar que la situación degene.

La magnitud y la complejidad de los problemas a los que hay que responder

Es un mito creer que una acción de asistencia siempre es más compleja en la ciudad que en áreas rurales. En primer lugar, la concentración de la población es una ventaja: en la ciudad, la población está agrupada y una sola acción puede tener efectos sobre muchas personas. Un delegado del CICR nos decía que alimentar a miles de personas diariamente en Sarajevo había resultado más fácil que hacer lo mismo en los pueblos aislados de las zonas de conflicto en África. En segundo lugar, en la ciudad hay servicios disponibles, con frecuencia de buena calidad, de modo que la atención de los heridos y los enfermos se ve facilitada en las zonas urbanas por la presencia de estructuras hospitalarias (cuando se puede acceder a ellas). Por último, la vida asociativa es más rica en la ciudad que en el campo y ofrece albergues y fuentes útiles de información, aun cuando las comunidades de base sólo suelen tener una visión parcial de las personas vulnerables (tal vez conocen bien a la población de su barrio, pero no a la de los barrios vecinos, o sólo conocen a la población con la que trabajan, como los huérfanos o las personas mayores que frecuentan su lugar de culto).

Los verdaderos desafíos son de otro orden.

- Con frecuencia, se debe intervenir sobre sistemas (por ejemplo, el sistema de agua) y los riesgos son mayores cuanto más numerosa es la población de beneficiarios. Así pues, un error puede tener consecuencias fatales para miles de personas.
- Las estructuras existentes, los procesos y los sistemas son complejos, están interrelacionados y manejarlos requiere conocimientos técnicos que no siempre están disponibles.

- De modo aún más concreto, el carácter construido de la ciudad y la magnitud de los programas que hay que implementar engendra problemas logísticos. Cuando se produce una catástrofe natural (un terremoto, por ejemplo), la remoción de escombros y piedras es un problema importante. La magnitud de la tarea puede requerir el uso de la logística de otros, como por ejemplo los transportes locales, algo a lo que los actores humanitarios no siempre están acostumbrados.

Colaborar con otros actores

En un interesante artículo que resume las tareas de un equipo del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Agencias (IASC), Roger Zetter y George Deikun señalan que puede haber carencias en materia de gobernanza (*governance gaps*) en las zonas urbanas: “El personal gubernamental urbano puede haberse visto afectado por desastres naturales, haber huido de un conflicto armado o estar involucrado en la violencia urbana. Algunos recursos administrativos vitales, como los registros inmobiliarios, los mapas y el material de oficina pueden haber quedado destruidos...”²⁷. En determinadas circunstancias, puede resultar difícil encontrar socios locales con quienes colaborar, debido a su ausencia o a la escasez de los recursos disponibles.

Sin embargo, exceptuando circunstancias especiales, se impone una dinámica colaborativa, sólo por la propia magnitud de las necesidades. Dicha dinámica debe llevarse a cabo junto con los gobiernos nacionales, locales y municipales, otras organizaciones humanitarias, de desarrollo y defensa de los derechos humanos, el sector privado, el ámbito académico, las organizaciones religiosas y otras, en el marco de un enfoque participativo. La XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja²⁸ ha promovido esa dinámica colaborativa y ha alentado a todos los componentes del Movimiento (CICR, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y su Federación Internacional), al igual que a los Estados, a pensar y a actuar de manera solidaria. A esta altura, es innegable la importancia de las organizaciones de base, que conocen bien el medio donde intervienen, son capaces de identificar rápidamente las señales que anuncian una crisis y enfrentar de forma sostenida los problemas humanitarios de los medios urbanos.

Dicho esto, ¿dónde se encuentran los desafíos? Mencionaremos dos. Por un lado, quien dice “colaboración” dice, por ejemplo, “intercambiar información y

27 Roger Zetter y George Deikun, “Meeting humanitarian challenges in urban areas”, en *Forced Migration Review*, N.º 34, febrero de 2010, p. 6. Este grupo de trabajo llamada “Meeting humanitarian Challenges in Urban Areas” (MHCUA), donde colabora la autora de este artículo, está conducida por ONU-HABITAT.

28 Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *La nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune (objectif 1)*, documento de referencia disponible en: [http://www.icrc.ch/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/\\$File/30IC_5-1_Obj1_ChallengesBackground_FRA_FINAL.pdf](http://www.icrc.ch/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/$File/30IC_5-1_Obj1_ChallengesBackground_FRA_FINAL.pdf) (consultado el 8 de marzo de 2010).

experiencias, estrategias de entrega de programas a sus colaboradores, compartir prácticas de capacitación con estos últimos en áreas técnicas (ganadería, agricultura, nutrición, agua, vivienda, etc.). Pero los distintos organismos tienen cometidos, fondos, políticas, culturas y horizontes temporales diferentes. Por otro lado, en las mentalidades sigue existiendo, aun en las de los donantes, una línea de separación entre urgencia y desarrollo, aunque ya hace tiempo que se ha demostrado que estas dos formas de ayuda no siempre son secuenciales y deben estar mejor articuladas.

La asistencia en las zonas urbanas: enfoques que respetan la dignidad de los más pobres

La experiencia del CICR, que suele intervenir en situaciones de transición entre un conflicto armado y la paz²⁹, muestra el interés de tres modos de acción originales en las zonas urbanas, que resultan ejemplares por el respeto hacia los beneficiarios: los microproyectos para generar ingresos, las ayudas en efectivo o cupones y la agricultura urbana.

Microproyectos para generar ingresos

Los mecanismos de respuesta clásicos en las zonas rurales no siempre se adaptan al medio urbano. Mientras que en el campo el 80 por ciento de la población vive de la actividad agrícola y puede mejorar su calidad de vida gracias a un proyecto agrónomo (por ejemplo, construyendo invernaderos para producir hortalizas) o hídrico (rehabilitando canales de irrigación o pozos), en la ciudad no alcanza con tener un enfoque sectorial basado en un solo sector económico debido a la diversidad profesional.

Ello explica el creciente interés —cuando la economía local no se ha visto demasiado afectada— por iniciativas microeconómicas limitadas en el tiempo que apuntan a reforzar de modo sustentable la producción de ingresos en hogares y comunidades. El CICR, por su parte, ha implementado este tipo de programas en Belgrado y en ciudades de Chechenia y el norte de Irak (Erbil, Suleymaniya)³⁰. Se trata de intervenciones de producción, muy individualizadas, que se centran en las necesidades de la familia beneficiaria: por ejemplo, dos carpinteros pueden tener necesidades diferentes, uno necesita asistencia técnica y herramientas y el otro, capacitación. El CICR pregunta a cada beneficiario cuáles son sus necesidades y qué ayuda creen que les sería útil para retomar una actividad comercial, evalúa los recursos con los que ya cuentan y les proporciona la asistencia que considera adecuada, en efectivo o en especie. Los pagos pueden realizarse a través de instituciones financieras (bancos o correos). Durante seis meses, el CICR hace un seguimiento del proyecto y, de ser necesario, provee su experiencia o la asistencia técnica necesaria para que

29 Marion Harroff-Tavel, “¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 851, 85, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa.

30 International Committee of the Red Cross, *Micro-economic initiatives handbook*, Ginebra, julio de 2009, p. 155. Disponible en: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/\\$File/ICRC_002_0968.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/$File/ICRC_002_0968.PDF) (consultado el 5 de marzo de 2010).

realizarlo con éxito (por ejemplo, para llevar la contabilidad). En otras palabras, el plomero, el carpintero o el albañil deberían poder reiniciar una actividad lucrativa.

El problema radica en que, a veces, algunos actores humanitarios son reticentes a implementar este tipo de programas. En efecto, las iniciativas microeconómicas sólo llegan a un número limitado de hogares y exigen un seguimiento. Además, no tienen gran visibilidad. Pero ¿acaso su gran ventaja no es que los hogares recuperen la dignidad de poder mantenerse por sus propios medios, de manera sostenible, sin tener la sensación de estar siendo asistidos? Además, el actor humanitario puede ser muy preciso a la hora de seleccionar a los beneficiarios cuando se trata de intervenciones tan individualizadas. En Erbil, el CICR ayudó a las personas discapacitadas, mientras que, en el centro y el sur de Irak, brindó este tipo de apoyo a mujeres solteras. Se trata de un apoyo “a medida”, que también pueden proporcionar las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La ayuda en efectivo o en bonos

Con frecuencia, los actores humanitarios dan una ayuda en especie para compensar lo que las personas afectadas han perdido o para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, las transferencias de efectivo presentan algunas ventajas³¹: los beneficiarios pueden obtener los bienes y los servicios de su elección directamente en los mercados locales. A menudo, este tipo de respuesta humanitaria puede implementarse con más rapidez que las distribuciones de socorros (con las que se puede combinar). Por último, en las zonas urbanas, y debido a la densidad de la población, la asistencia humanitaria en forma de distribución de productos puede dar lugar a actos de violencia o disturbios cuando las personas se encuentran en una situación crítica³².

Existe una forma particular de transferencia de efectivo que consiste en un sistema de cupones: en Cisjordania y Bogotá, el CICR distribuyó cupones (*urban vouchers*) a los beneficiarios, que podían obtener los productos que necesitaban en ciertas tiendas específicas. Este sistema es más difícil de administrar que las donaciones, ya que las tiendas deben aceptar llevar una contabilidad separada y luego el CICR les devuelve el monto correspondiente.

La agricultura urbana

La extrema pobreza que hemos descrito y que afecta a gran parte de la población urbana ya ha llevado a muchos habitantes de las ciudades a practicar la agricultura urbana. Los actores humanitarios externos tienen mucho que aprender de ellos.

31 International Red Cross and Red Crescent Movement, *Guidelines for cash transfer programming*, ICRC and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007. Disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/cash-guidelines-en.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2010).

32 Es más fácil optar por prestar asistencia sólo a algunas aldeas rurales, puesto que estas se encuentran dispersas, que limitarse a otorgar una ayuda a un barrio o un conjunto de calles en una ciudad, donde la población está concentrada y se hace difícil elegir.

Dado que el espacio disponible para los cultivos es muy limitado en las zonas urbanas, las actividades agrícolas se limitan a: huertos, producción de hongos, ganadería, estanques piscícolas. Como pudimos observar en Nairobi, las familias que se dedican a estas actividades en zonas urbanas y periurbanas dan muestras de un gran ingenio. Explotan cada espacio entre las casas, construyen jardines o corrales para aves apilados, rellenan con tierra bolsas de plástico agujereadas con una técnica que permite que las plantas se desarrollen en la verticalidad de las bolsas. Algunos separan los residuos para recuperar el plástico con fines industriales, el papel y el cartón para fabricar ladrillos de calefacción y los residuos orgánicos como fertilizantes. Los agrónomos del CICR calculan que entre el 15 y el 20 por ciento de los alimentos producidos en todo el mundo proviene de las zonas urbanas³³.

El desarrollo de la agricultura urbana presenta muchas ventajas: al ser practicada por todas las clases socioeconómicas urbanas, y dado que cada una se diferencia por su nivel de inversión financiera, esta práctica permite que las capas más desfavorecidas de la población urbana, así como los inmigrantes o los desplazados recién llegados, completen la cantidad de comida que pueden comprar y mejoren la calidad de ésta. La agricultura ofrece oportunidades de empleo a las mujeres y los jóvenes (quienes, por ejemplo, comercializan el forraje fresco). Varias de las mujeres entrevistadas mencionaron el placer y el orgullo que les da cultivar la tierra —aunque es una actividad exigente—, puesto que les recuerda la vida en sus pueblos de origen y les permite tener cerca de ellas a sus hijos pequeños, exponiéndolos menos a los peligros de la calle. Por último, y esto merece ser subrayado, la agricultura urbana protege el medio ambiente: contribuye al reciclado de residuos y tiene una influencia positiva en el microclima de la ciudad.

Entonces, ¿cuáles son los desafíos de la agricultura urbana? Algunos tienen que ver con el mundo político, otros con los habitantes de las ciudades que practican la agricultura.

Por un lado, hay que convencer mediante la observación y los trabajos de investigación a los políticos y los servicios técnicos del Estado, a veces escépticos, de que la agricultura urbana tiene méritos y debe ser autorizada. Para ello, es preciso continuar recabando información sobre los siguientes temas: ¿la agricultura urbana presenta riesgos para la salud? Si es así, ¿cuáles son y cómo prevenirlos? ¿Cuáles son los criterios por seguir en la cría de animales y la gestión de los residuos? En efecto, algunos señalan que quienes practican la agricultura periurbana con frecuencia carecen de recursos para cultivar la tierra y, por lo tanto, la practican en zonas pantanosas o insalubres. Además, la presencia de animales en las zonas densamente pobladas podría contribuir a la propagación de enfermedades, cuyo origen se atribuiría rápidamente al chivo expiatorio más habitual: los inmigrantes. Para responder a estos desafíos, las organizaciones humanitarias pueden contribuir a tomar conciencia de la necesidad de una legislación y de directivas por parte de los servicios técnicos del gobierno, a fin de que la agricultura y la ganadería practicadas por los habitantes de las ciudades cumplan con la legislación y respeten un

33 2009 *Agro workshop: Food production in Urban and Peri-urban areas*, Nairobi, 28 de septiembre-2 de octubre de 2009. Seminario a cargo de Fabien Pouille y Bruno Mesureur, agrónomos de Ginebra y Nairobi.

marco preestablecido. También pueden recordar que existen soluciones técnicas para algunos de los problemas mencionados.

Por otro lado, está el desafío de ayudar a quienes practican la agricultura urbana a superar los obstáculos que van encontrando en su camino. Entre ellos, mencionemos la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra y el acceso a los mercados. Por un lado, en el espacio construido de una ciudad, la tierra es algo codiciado. Se generan querellas cuando varias personas presentan títulos de propiedad de la misma tierra, en base a diferentes regímenes jurídicos. Los habitantes de las ciudades también temen practicar la agricultura en tierras donde corren el riesgo de ser expulsados o tienen miedo de que los echen de espacios cultivados que se han vuelto rentables y de los que quieren apropiarse las élites o los soldados “que lucharon por ellos”. Por otra parte, en las ciudades afectadas por un conflicto o en situaciones de posconflicto, si bien las diferentes etapas del proceso de la alimentación —producción, transporte y acceso a los mercados— se ven afectadas, la comercialización de los productos es aleatoria. Una entidad humanitaria puede llamar la atención de las partes en conflicto o de las autoridades competentes sobre los efectos humanitarios de algunos de esos problemas, con la cautela y a veces la reserva que requiere el carácter político de muchas de estas controversias.

Respetar los derechos individuales: el desafío de la protección³⁴

Como hemos visto, la violencia armada en los medios urbanos plantea problemas específicos. ¿Qué sucede con la respuesta humanitaria? Según los delegados del CICR entrevistados, lograr que se respeten los derechos de las personas en las zonas rurales o urbanas no plantea a primera vista problemas fundamentalmente diferentes en términos de metodología. Procederán de la misma manera: recabarán información acerca de los abusos cometidos, determinarán si esos abusos violaron normas pertinentes del derecho internacional y luego llevarán a cabo gestiones confidenciales ante las autoridades de hecho o de derecho para que cesen las violaciones identificadas. Por último, realizarán un seguimiento de la situación humanitaria de las personas protegidas. Las instrucciones proporcionadas a los delegados no establecen una distinción entre zonas rurales y zonas urbanas. Lo más que puede decirse respecto de su aplicación es que, gracias a la proximidad de las personas afectadas y al apoyo de la sociedad civil, es más fácil obtener información de calidad y verificarla en medios urbanos que en los pueblos aislados en el campo, donde a veces circulan rumores cuya veracidad habrá que comprobar. ¿Quizá harían falta herramientas específicas para el contexto urbano? Es una cuestión que actualmente está explorando el grupo de trabajo “*Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*” del antes mencionado IASC³⁵.

34 La protección comprende todas las actividades que tienen como objetivo hacer que se respeten plenamente los derechos del individuo, de acuerdo a la letra y el espíritu de los ordenamientos jurídicos pertinentes, en particular los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.

35 V. nota 27 *supra*.

Un proyecto piloto

Vale la pena mencionar aquí una experiencia que está realizando actualmente el CICR en un país que no está en conflicto, Brasil. El CICR ha puesto en marcha en Río de Janeiro un proyecto piloto de cinco años cuyo propósito es proteger a las personas más vulnerables afectadas por la violencia, es decir, las comunidades que residen en siete favelas donde se concentran más de 600.000 habitantes, prestando especial atención a la juventud y a la población carcelaria, que es un componente esencial de la dinámica de la violencia armada. El CICR desarrolla actividades en los sectores más desfavorecidos de esas favelas, con poco acceso a los servicios del Estado, donde viven residentes, marginados, que suelen estar en una situación irregular. A través de un enfoque participativo, que asocia a los residentes en algunos de sus programas, en especial los de promoción de la salud, el CICR se propone desarrollar en esas comunidades las capacidades necesarias para protegerse de las consecuencias de la violencia. El objetivo es que con el tiempo puedan hacerse cargo de sí mismas y acceder de manera sostenida a los servicios públicos y los organismos no gubernamentales que puedan ayudarlos.

La primera pregunta que nos surge es la siguiente: ¿por qué el CICR interviene en un país en paz? Tal vez porque, como el cometido del CICR y su interés central por los conflictos armados son claros, puede permitirse explorar situaciones que se ubican en los márgenes de dicho cometido, pero frente a las cuales tiene motivos para apelar al derecho de iniciativa humanitaria, que se le reconoce de manera universal³⁶. Al no salirse del marco que le fue trazado por la comunidad internacional, el CICR sería irresponsable si no intentara comprender mejor cómo prepararse para los desafíos del futuro. Así pues, debe establecer los criterios de su intervención en ese tipo de situaciones. Al comienzo, pensamos en la existencia de grupos armados organizados que se enfrentan regularmente con otros grupos o fuerzas armadas, el número de personas afectadas, la gravedad de la situación en el plano humanitario, así como también en las competencias específicas y el valor agregado de una institución imparcial, independiente y neutral como el CICR. Las predicciones sobre el desarrollo de una violencia armada crónica, sostenida y asimétrica en los medios urbanos deben impulsar a la institución a evaluar en qué medida su experiencia en conflictos armados, su identidad y su modo de operar pueden ser útiles en situaciones que a veces se parecen a conflictos armados.

36 Según los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra en octubre de 1986 y modificados en 1951 y 2006, artículo 5, apartado 3 y apartado 2. d), adoptados por una Conferencia Internacional en la que participaban los Estados, “el Comité Internacional puede tomar las iniciativas humanitarias que correspondan a su cometido de institución y de intermediario específicamente neutrales e independientes y estudiar las cuestiones cuyo examen incumba a tal institución”. También debe esforzarse por brindar protección y asistencia a las víctimas de lo que los Estatutos califican como “disturbios internos” y sus “consecuencias directas”.

Algunas lecciones operacionales provisorias

Creemos que, de las experiencias y observaciones del CICR en las ciudades propensas a un alto grado de violencia armada, provocada por pandillas territoriales o de traficantes en países en paz, principalmente en América Latina y América Central, se desprenden siete lecciones.

- Probablemente sea presuntuoso querer garantizar de inmediato la protección de las poblaciones. Para trabajar en ambientes peligrosos, hay que lograr una aceptación progresiva, respondiendo a las necesidades de la población con acciones de asistencia que sean visibles y valoradas por ésta, que proporcionen un punto de anclaje (salud, primeros auxilios, agua, higiene, saneamiento, educación, etc.). Las facciones armadas deben recibir favorablemente esos programas de asistencia estructurales. Ahora bien, estas no sólo desconfían de los observadores independientes, sino que siguen sin ver cuál es el beneficio de la intervención de un actor humanitario externo, cuando ellos disponen de medios propios para realizar acciones humanitarias a fin de ganarse la simpatía de la población. Estos programas de asistencia también deberían permitir reducir la exposición a los riesgos de abusos y violencia en una comunidad, dentro de un marco jurídico previamente definido.
- Como señala un experto del CICR, Pierre Gentile³⁷, las preocupaciones en materia de protección, como así también los programas de asistencia, no pueden introducirse abruptamente. Tal vez haya que comenzar por trabajar para proteger la misión médica antes de abordar, de ser necesario, los problemas más delicados, como las fuentes de la radicalización de la juventud, las ejecuciones sumarias o las desapariciones. La confianza se construye y el vínculo entre las actividades de protección y asistencia debe ir sellándose de modo progresivo en base a esta y con total transparencia en cuanto al tipo de actividades que el CICR desea desarrollar.
- Para determinar la naturaleza del diálogo con las personas armadas en las zonas urbanas, el actor humanitario debe esforzarse por determinar con quién está tratando. La frontera entre grupos políticos y criminales no siempre es clara, como hemos visto: los mafiosos formulan reivindicaciones políticas para acceder a las palancas del poder; a veces los partidos políticos desarrollan actividades criminales y las facciones armadas pueden emplear medios criminales para financiar actividades que llaman “políticas”. La conivencia entre el terrorismo y el crimen organizado suele describirse como un fenómeno multifacético³⁸.
No obstante, hay una diferencia entre los grupos que cuestionan la autoridad del Estado y aquellos que quieren tener la libertad de ejercer sus actividades

37 Pierre Gentile es jefe de la unidad de Población Civil del CICR. Estas reflexiones provienen de un documento interno del CICR.

38 Dipak K. Gupta, *Understanding Terrorism and Political Violence. The life cycle of birth, growth, transformation, and demise*, Routledge, Londres y Nueva York, 2008, p. 149.

lucrativas sin interferencias. En el primer caso, es posible entablar un diálogo basado en normas de derecho para reducir la violencia armada en las comunidades. En el segundo caso, la posibilidad de tal diálogo es más limitada, en la medida en que la violencia armada es una forma de intimidación para defender negocios lucrativos. Se trata, pues, de encontrar un terreno para dialogar sobre cuestiones cuya pertinencia el grupo identificará en relación con sus necesidades, o que considerará útil considerar para facilitar su inserción en la comunidad, como por ejemplo el respeto de la misión médica o de infraestructuras de importancia vital para esa comunidad. Por último, el alcance del encuentro, ya sea directo o a través de un intermediario, puede limitarse a reforzar la seguridad de la acción humanitaria.

- Sería útil comprender cuál es la relación entre la situación en los lugares de detención y la violencia que se ejerce fuera de ellos para comprender el posible papel que podría desempeñar el mundo carcelario en los actos de violencia perpetrados en las calles. La labor humanitaria del CICR en las cárceles permitiría dar a conocer la Institución entre los líderes de grupos armados detenidos, que a menudo están en contacto con los miembros de su red en el exterior, lo cual puede contribuir a reforzar la seguridad de la acción humanitaria.
- Conviene evitar pronunciar públicamente opiniones que pudieran afectar la acción humanitaria proyectada. Hay dos escollos que se debe tomar en consideración: por un lado, el temor de las autoridades de que el contacto de los organismos humanitarios con personas armadas consideradas criminales legitime aún más a estas últimas, y por otro, la susceptibilidad de los grupos armados, que esperan que se los respete. El objetivo exclusivamente humanitario al que se apunta debe ser el hilo conductor y el *leitmotiv* de una acción imparcial y apolítica para ayudar a las víctimas de la violencia armada.
- Es preciso trabajar en red, con las comunidades afectadas y la sociedad civil. Mientras que, en las zonas rurales, el CICR trabaja principalmente con representantes comunitarios (por ejemplo, los ancianos), en las zonas urbanas encuentra un rico tejido asociativo que le es menos familiar. Estos resultan ser colaboradores valiosos cuando las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se implantan en esas comunidades.
- Por último, la seguridad sigue siendo la condición *sine qua non* de todas las actividades humanitarias. Si bien el CICR está familiarizado con el diálogo operacional con las fuerzas de seguridad oficiales, el acercamiento a las pandillas, que se lleva a cabo a través de intermediarios, se encuentra en fase de aprendizaje y requiere una gran cautela. En las favelas de Río de Janeiro, las medidas de seguridad incluyen, por ejemplo, la notificación de los viajes, la utilización de radios comunitarias, contactos directos e indirectos con las facciones armadas y el diálogo con el mundo político.

Un dilema jurídico

La violencia armada en las ciudades entre grupos que algunos calificarían de criminales (narcotraficantes, pandillas territoriales, mafias, etc.) o entre éstos y las fuerzas del orden estatales o las milicias privadas plantea problemas jurídicos (y políticos) muy complejos. Ello se evidencia cuando dichos combates enfrentan a grupos involucrados en un enfrentamiento colectivo de gran intensidad, lo cual indica un alto grado de organización. Esto puede medirse en su capacidad para entrenar y equipar a hombres armados, llevar a cabo operaciones militares, transmitir órdenes u ocupar y defender territorios a partir de los cuales se dedican a actividades ilegales. En el plano jurídico, ¿cuáles son las consecuencias de este tipo de situaciones?

Por un lado, si admitimos que la situación puede calificarse de conflicto armado, ¿el derecho internacional humanitario, que regula la conducción de las hostilidades, se adapta a este tipo de enfrentamiento? No olvidemos que se trata de contextos donde quienes portan armas suelen ser adolescentes involucrados en todo tipo de tráfico criminal y donde la policía, encargada de mantener el orden, suele tener mayor participación que las fuerzas armadas. Los redactores de los Convenios de Ginebra, a fines de la Segunda Guerra Mundial, y de sus Protocolos adicionales, después de la descolonización, no tenían en mente este tipo de enfrentamientos.

Por otro lado, si existen dudas sobre la calificación de los combates como conflicto armado, ¿es prudente insistir en que se aplique el derecho internacional humanitario, lo cual implicaría un menor nivel de protección jurídica para las poblaciones civiles afectadas? Las normas de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza se aplican en cualquier caso a una situación de violencia urbana en países en paz³⁹.

Integrar a todos en la comunidad para prevenir la violencia

Como decía Mawanda Shaban, miembro de la Comisión de la Juventud de la Cruz Roja de Uganda: “Es evidente que, cuando hablamos de violencia, e incluso cuando hablamos de inmigración, pensamos automáticamente en los jóvenes. Pero me gustaría que examináramos unos segundos las causas de la violencia. Sin lugar a dudas, la principal dificultad es la falta de integración en la sociedad”⁴⁰. No sólo la violencia no es privativa de los adolescentes —si bien suelen ser sus autores, también son sus víctimas—, sino que su integración, al igual que la de las mujeres de los diferentes grupos étnicos o religiosos y de los diversos ámbitos culturales de la comunidad, es una forma muy efectiva de prevenir la violencia.

39 El uso de la fuerza letal debe responder a una exigencia de estricta necesidad desde el punto de vista de los derechos humanos, pero es mucho más aceptado en el derecho internacional humanitario.

40 *Ensemble pour l'humanité, XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007, p. 224.

¿Cómo lograr ese objetivo? Aquí cabe mencionar dos proyectos innovadores⁴¹ que tienen como marco el entorno urbano. Algunas Sociedades Nacionales de América Central y el Caribe⁴² y la Cruz Roja Española han implementado un proyecto de prevención de la violencia juvenil en once municipalidades urbanas y suburbanas (calificadas como “zonas rojas”) en esta región de América. Está dirigido a jóvenes de 14 a 21 años que no participan activamente en la violencia, pero que están cerca de convertirse en miembros de estructuras violentas (pandillas territoriales o “maras”). Si bien se los atrae mediante actividades recreativas (deportes, *pop art* urbano, *hip-hop*, *graffiti*, teatro callejero), el objetivo no es tanto darles una ocupación como generar espacios donde puedan escapar a la segregación, desarrollar un sentimiento de pertenencia a una comunidad y ejercer su capacidad de “liderazgo” en proyectos positivos que atraigan a otros jóvenes en la comunidad. La Cruz Roja Sudafricana también puso en marcha un proyecto de prevención de la violencia basado en el deporte, en este caso el fútbol, en los “townships” de la provincia de Gauteng⁴³. El fútbol es un deporte integrador practicado por todas las clases sociales, que no requiere una inversión financiera por parte de los jugadores y que puede suscitar el entusiasmo que todos conocemos.

¿Qué han aprendido las Sociedades Nacionales de estas iniciativas⁴⁴? En América Central y el Caribe, como la violencia es una realidad dinámica y evolutiva, los criterios para seleccionar a los beneficiarios deben adaptarse. Además, en la medida en que no se trata de rehabilitación, sino de prevención, ninguno de los jóvenes participantes debe estar asociado a una mara o a una pandilla territorial en particular. Una vez seleccionados los grupos destinatarios, se debe compartir con ellos el proceso de búsqueda de fondos para evitar decepciones debidas a expectativas demasiado altas. Llegado el momento, resulta útil comenzar a trabajar con pequeños grupos, donde cada uno comienza expresándose como individuo y luego, gradualmente, se va percibiendo como parte de un todo. Por último, estos programas deben diseñarse en colaboración con otros actores, a fin de mejorar la percepción que los medios masivos de comunicación y las instituciones públicas tienen de los jóvenes⁴⁵. La Cruz Roja Sudafricana también señala la importancia de realizar reuniones periódicas con los representantes de las comunidades para que estos se apropien del proyecto y el valor de las conversaciones con los voluntarios involucrados para apoyar su motivación. Por último, tanto en América como en

41 V. también Michele Poretti, “Preventing children from joining armed groups”, dans *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, N° 4, ACNUR, Ginebra, 2009, pp. 121-141. Artículo escrito a título personal por un asesor del CICR.

42 Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Haití.

43 Iniciado en 2007 con el apoyo financiero de la delegación del CICR en Pretoria, el proyecto promueve la cultura de la tolerancia, la autodisciplina y el desarrollo personal a través del deporte. En 2009, 140 escuelas y 48 clubes de jóvenes participaron en esta iniciativa.

44 La descripción de estos proyectos y de lo que se ha aprendido de ellos se basa en las respuestas de las Sociedades Nacionales a un cuestionario enviado por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en el marco de la preparación de un taller sobre la promoción del respeto de la diversidad y la no discriminación, Nairobi, 2009.

45 Estos actores sociales tienden a estigmatizar el comportamiento de los jóvenes y a reclamar una represión más firme (de “mano dura”), a veces con fines políticos (obtener votos antes de una elección).

África, los Principios Fundamentales de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja⁴⁶ tienen la misma capacidad de federar, por la confianza que inspiran, a voluntarios de todos los horizontes.

Conclusión

La rápida y anárquica urbanización de nuestro planeta, el crecimiento de las disparidades entre los barrios ricos y los barrios marginales, la inseguridad que prevalece en ciertas áreas de no derecho desatendidas por los servicios públicos, la afluencia de refugiados, desplazados e inmigrantes hacia las ciudades, así como también la atracción que estas ejercen sobre los grupos armados, merecen la atención tanto de los actores humanitarios como de los organismos de desarrollo. Estas problemáticas requieren respuestas de largo plazo, pero también acciones preventivas que deben inscribirse bajo el signo de la multidisciplinariedad. Psicólogos, sociólogos, antropólogos, abogados, políticos, urbanistas, geógrafos e historiadores deben unirse para enfrentar estos nuevos desafíos.

Los Estados no pueden pensar en controlar la violencia en las zonas urbanas meramente en términos de seguridad (en particular con fuerzas de seguridad mal equipadas, mal pagas y, en ciertos contextos, amenazadas por la corrupción). Es hora de alejar el debate de su actual enfoque sobre las estrategias de la represión policial⁴⁷. Se debe pensar más bien en las causas subyacentes de los problemas observados: la pobreza, el desempleo, la ausencia de movilidad geográfica de los más desfavorecidos, la falta de acceso a la educación o el fracaso escolar, la fractura de la célula familiar y la disminución de la autoridad paterna. Los jóvenes marginados en sociedades urbanas debilitadas tienen una necesidad de pertenencia y de respeto que la sociedad no les ofrece, pero que las pandillas y otros grupos armados parecen ofrecerles. En un libro dedicado al debate francés sobre la violencia, el sociólogo e historiador Laurent Mucchielli presenta propuestas concretas: hacer hincapié en la lucha contra el racismo, imaginar estructuras barriales para volver a introducir a todos los habitantes de las ciudades dentro del espacio público y, con respecto a la delincuencia, “hablar de ella de otra forma e intentar conocerla mejor⁴⁸”, sabiendo que nuestro saber aún está en sus balbucesos. También escuchar lo que los interesados tienen para decir, cualquiera sea su opinión.

Dejémosle a este autor las palabras finales, que expresan la necesidad de superar las predicciones estadísticas y el miedo al futuro para volver a centrarnos en la condición humana: “El desarrollo de los comportamientos delictivos es una señal de desamparo que debe llevarnos a preguntarnos no sobre la señal en sí, sino sobre el desamparo que esta expresa⁴⁹”; desamparo que, cuando se expresa a través de la violencia, va dejando en su camino cuerpos y vidas quebrados.

46 Es decir: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

47 Yves Pedrazzini, *La violence des villes*, Enjeux Planète, París, 2005.

48 Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité: Fantômes et réalités dans le débat français*, Éditions La Découverte et Syros, París, 2002, p. 139.

49 *Op. cit.*, p. 140.

Desafíos humanitarios de la urbanización

Raimond Duijsens

Raimond Duijsens es funcionario superior de política en la Cruz Roja Neerlandesa. Anteriormente, mientras desempeñaba diversos cargos en la Federación Internacional, en Ginebra y Nueva York, abordó cuestiones estratégicas y de política. Actualmente, cursa un doctorado con especialización en la vulnerabilidad de los asentamientos informales situados en el sur global y en las oportunidades y limitaciones que afrontan las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja para encarar esa problemática. El autor realiza la investigación para su doctorado con el patrocinio de la Cruz Roja Neerlandesa, en el departamento de Estudios sobre Desastres de la Universidad de Wageningen.

Resumen

En la actualidad, más de mil millones de personas viven en asentamientos informales caracterizados por la vulnerabilidad y la pobreza. Desde varios puntos de vista, la situación “normal” en esos barrios marginales podría clasificarse como “crisis” y los niveles de violencia suelen contribuir a crear situaciones cercanas a un “conflicto armado”. La difícil situación de esas personas atrae la atención de las organizaciones humanitarias, que deberían ampliar su ámbito de actividades para encarar la vulnerabilidad a los desastres y a la violencia como fenómenos complementarios. La aplicación del marco basado en la “seguridad humana” y en los “medios de vida” puede permitirles adoptar un papel proactivo. Sin embargo, la mayor intervención en este ámbito plantea varios desafíos, particularmente para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Un mundo urbano

Hace unos tres años, en 2007, el mundo superó una marca, hecho que, pese a su importancia, pasó mayormente inadvertido: desde aquel momento, por primera vez en la historia, más de la mitad de la población del mundo vive en zonas

urbanas¹. La migración desde las zonas rurales a las urbanas, sumada al crecimiento demográfico natural de la población de las ciudades, constituye una tendencia hacia la urbanización cuyo ritmo se ha acentuado desde entonces. El crecimiento de las ciudades es motorizado básicamente por el desarrollo económico y se caracteriza por el abandono de una economía predominantemente orientada hacia la agricultura en favor de una estructura económica dominada por los diversos sectores de la industria y los servicios, en términos del PIB y de la mano de obra de los países.

Las ciudades son lugares que exhiben elevados niveles de progreso y prosperidad en muchos ámbitos y que ofrecen riqueza y oportunidades a buen número de sus ciudadanos. Sin embargo, también albergan a grupos menos aventajados, cuyas vidas se caracterizan por la pobreza y por la ausencia casi total de oportunidades de mejora. En general, el grado de vulnerabilidad de esos grupos es más elevado porque, a diferencia de los sectores más afluentes, están más expuestos a los riesgos que representan los desastres naturales y las diferentes formas de violencia urbana, los cuales, por otra parte, los afectan en mayor grado. Además, esas vulnerabilidades son crónicas y su severidad es cada vez mayor. Por estas razones, estos grupos preocupan no sólo a las organizaciones humanitarias sino también a los organismos de desarrollo.

El doble rostro de las ciudades

Según las Naciones Unidas, se espera que, en dos décadas, la proporción de la población urbana mundial ascienda al 60%, lo que representa casi 5.000 millones de personas². Este enorme aumento en el nivel de urbanización se refleja con mayor claridad en el crecimiento de las ciudades más populosas. En 1950, sólo una ciudad, Nueva York, podía clasificarse como “megaciudad”, con más de 10 millones de habitantes. Este escenario ha cambiado drásticamente. En 1975, había tres megaciudades en el mundo; en 2000, esta cifra había aumentado a 17, y en 2025 se prevé que haya 26, algunas de las cuales ya habrán alcanzado la categoría de “metaciudad”, con más de 20 millones de habitantes. La distribución geográfica de este aumento ha sido despareja: el análisis detallado revela que el crecimiento en número y en tamaño se concentra casi en su totalidad en el “sur global”. Actualmente (2010), hay 19 megaciudades, de las cuales 13 están situadas en el sur global, en países de África, Asia y América Latina³. A pesar de la enorme magnitud de las cifras, estas ciudades albergan sólo el 4% de la población mundial⁴. Las ciudades

1 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007. Los objetivos de desarrollo del Milenio y la sostenibilidad urbana: 30 años de creación del Programa de Hábitat*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2006, p. iv.

2 ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007: Elevando la seguridad y la protección urbana*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2007, cuadro B2, p. 348.

3 Entre esas trece, figuran ciudades chinas (Beijing y Shanghai). V. ONU-HABITAT, *Estado de las ciudades del mundo 2010/2011: Ciudades para todos — Reducir la Brecha Urbana*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2010, pp. 166–176.

4 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, p. 6.

pequeñas y medianas, con hasta 5 millones de habitantes, seguirán absorbiendo la mayor parte de la población urbana mundial durante las próximas décadas⁵.

Las oportunidades y el progreso que ofrecen las ciudades atraen a muchas personas que aspiran a cosechar sus beneficios. La perspectiva de una vida mejor y la posibilidad de aprovechar las oportunidades de la ciudad atraen a millones de personas. Las perspectivas económicas constituyen el factor más importante en la migración a las ciudades⁶. En muchos casos, el flujo de población rural a las ciudades se ve estimulado por la grave situación de las zonas rurales, donde la pobreza y la falta de progreso impulsan a los pobladores a abandonar su hábitat. Como en muchos casos son los jóvenes quienes buscan nuevas oportunidades, estas tendencias de expulsión y atracción crean un círculo vicioso que genera privaciones incluso mayores en el ámbito rural. Al mismo tiempo, muchos habitantes urbanos, en su esfuerzo por aprovechar las oportunidades en las ciudades, quedan atrapados en un círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad; en efecto, sus privaciones pueden ser incluso más severas que en las zonas rurales⁷. El contraste entre la riqueza y la pobreza que se observa en las ciudades suele ser considerable y refleja el hecho de que las ciudades no sólo son lugares de progreso sino también de indigencia.

Las ciudades como focos de progreso

Lo que todas las ciudades tienen en común es la concentración de poder. Primero, el poder económico: en comparación con su proporción de la población total del país y de la superficie construida, la contribución de las ciudades al PIB nacional suele ser desproporcionadamente grande. Por ejemplo, en Tailandia, la ciudad de Bangkok aporta más de la tercera parte (36,3%) del PIB del país, si bien contiene sólo el 10% de la población⁸. Quince de las actuales 19 megaciudades del mundo están situadas en zonas costeras o junto a ríos que facilitan el comercio y el transporte⁹. La importante población de las ciudades también representa un mercado de consumo grande y concentrado, con considerables oportunidades de escala. Segundo, las ciudades tienen poder financiero, con sus bancos, empresas de seguros y bolsas de valores. Con el apoyo de sus redes de comunicación, estas ciudades forman centros nodales indispensables para las corrientes financieras internacionales. Tercero, las ciudades tienen poder político: en casi todos los países, las ciudades capitales albergan al gobierno central del Estado, mientras que las otras ciudades importantes suelen ser la sede de los gobiernos subestatales. Por estas

5 Ibid., p. 5.

6 David Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and its Underpinnings*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), Londres, 2007, p. 28.

7 James Rice y Julie Steinkopf Rice, "The concentration of disadvantage and the rise of an urban penalty: urban slum prevalence and the social production of health inequalities in the developing countries", en *International Journal of Health Services*, vol. 39, N.º 4, 2009, pp. 749-770.

8 Shahid Yusuf, Kaoru Nabeshima, *Post-industrial East Asian Cities: Innovation for Growth*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 75

9 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2010/2011*, nota 3 *supra*, pp. 166-176.

razones, las protestas masivas y los alzamientos revolucionarios suelen empezar y culminar en las ciudades principales. Por último, las ciudades son el centro de los cambios sociales y culturales. En la esfera social, la oportunidad de gozar de un relativo anonimato y la presencia de personas con actitudes y opiniones similares fuera de los grupos familiares y de las redes sociales tradicionales dan lugar a dinámicas que estimulan expresiones y pensamientos nuevos y modernos. Los artistas y los intelectuales, así como las comunidades gay, casi siempre surgen y prosperan en las ciudades. La presencia de ciudades fuertes y vibrantes es un factor fundamental para el desarrollo económico y social.

Las ciudades como lugares de indigencia

En la mayoría de las ciudades, la imagen del progreso se ve empañada por la presencia y el crecimiento de zonas con altas concentraciones de pobreza e indigencia. La migración rural-urbana está conformada mayormente por personas con bajo nivel de educación y escasos medios económicos. Por ello, es frecuente que esas personas se vean obligadas a vivir en asentamientos informales caracterizados por la falta de infraestructura básica y la ausencia de servicios. Esas zonas urbanas son conspicuas en muchas ciudades del mundo, como se desprende de las diversas referencias que a ellas se hace: las *favelas* brasileñas, el gueto estadounidense, los *shawls* en la India, los *gacekond* en Turquía. Lo que todas estas zonas tienen en común es que concentran la pobreza y la consiguiente vulnerabilidad, y que sus habitantes están expuestos a múltiples riesgos y a situaciones de violencia. Esas zonas se suelen llamar “barriadas”, “barrios marginales” o “tugurios”, sobre todo por referencia a la indigencia que las caracteriza.

Como ejemplo del impresionante crecimiento de las barriadas, cabe señalar que, aproximadamente en la misma época en que el mundo se inclinó hacia la vida urbana, se alcanzó otro hito: en 2007, las Naciones Unidas estimaron que la población de las barriadas había superado los mil millones de personas. Más del 90% de los barrios marginales están situados en el sur global, donde la urbanización prácticamente es sinónimo de crecimiento de las barriadas. Según las previsiones, este fenómeno se acelerará y, en diez años, las ciudades albergarán a 1.400 millones de habitantes de barriadas¹⁰. La presencia y el rápido crecimiento de los barrios marginales demuestran que no se los puede considerar un lamentable producto de la urbanización que desaparecerá a medida que las ciudades evolucionen y los ingresos de sus habitantes mejoren. Por el contrario, es un problema que debe encararse como una cuestión de desarrollo. Este punto de vista se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo Objetivo 7, Meta 4, es el siguiente: “Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios”¹¹.

Sin embargo, las cifras relativas al crecimiento deben manejarse con cierta

10 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, p. 13.

11 Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivo 7, Meta 4, disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (consultado el 29 de julio de 2011).

cautela. Las Naciones Unidas definen un hogar de barrio marginal como un grupo de individuos que viven bajo el mismo techo, en una zona urbana, y que carecen de una o más de las siguientes condiciones: vivienda duradera, suficiente superficie habitable, acceso al agua potable y al saneamiento, y tenencia segura¹². Aunque estas condiciones constituyen indicaciones generales, su interpretación cultural y normativa puede variar en función del país y la población de que se trate. La clasificación de una inundación urbana varía ampliamente: unas pocas pulgadas de agua pueden ser consideradas como una molestia en un país en desarrollo (aunque afecten las actividades socioeconómicas), y como un desastre en un país desarrollado. Por ello, hay muchas formas de interpretar la noción de “zona de riesgo”.

Sin embargo, es evidente que los habitantes de barriadas conforman la parte más pobre de las ciudades, donde sus vulnerabilidades y capacidades están expuestas a riesgos de desastres con mayor frecuencia e intensidad, y donde se experimenta un mayor grado de violencia y de inseguridad que en las partes más afluentes de las ciudades. Como lugares donde el nivel de indigencia es mayor, las barriadas de las grandes ciudades del sur global merecen recibir más atención tanto por parte de las organizaciones humanitarias como de las organizaciones de desarrollo, porque la difuminación de la línea divisoria que las separa permite elaborar nuevas interpretaciones acerca de los elementos que constituyen una crisis. En vista de su gran concentración de población y teniendo en cuenta los círculos viciosos de la pobreza, la marginalización y la vulnerabilidad, para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es indispensable centrar la atención en las ciudades en rápido crecimiento situadas en el sur global.

Las funciones de las barriadas

Pese a las vulnerabilidades descritas en los párrafos precedentes, que se correlacionan e interrelacionan con la pobreza, las barriadas también cumplen importantes funciones para las ciudades y, más aún, para el progreso económico y la estabilidad social de los países. Ofrecen alojamiento para la mano de obra de bajo costo: el desarrollo económico y el crecimiento de las barriadas se refuerzan entre sí. Además, la conformación de los barrios marginales, que suelen reflejar el origen étnico, religioso y/o cultural de sus habitantes, crea una red que, tanto en circunstancias normales como en tiempo de crisis, absorben la llegada de migrantes¹³ y los movimientos masivos de personas desplazadas, para quienes la ciudad funciona como refugio¹⁴. Según el ACNUR, el 50% de los casi 10,5 millones de refugiados

12 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 supra, p. 21.

13 Vedia Dökmeci, Gulsun Saglamer, Attila Dikbas y Nevnihal Erdogan, “Socioenvironmental determinants of social interactions in a squatter settlement in Istanbul”, en *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 13, N.º 4, 1996, pp. 329–336.

14 Los ejemplos de Somalia (v. ONU-HABITAT, “Emergency assistance for resettlement of returnees and IDPs”, disponible en: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=7156&catid=334&typeid=13&subMenuId=0> (consultado el 30 de junio de 2010)) y Pakistán (v. Adeel Pathan, “Complete shutter down against IDPs influx into Sindh”, en *The News International*, 24 de mayo de 2009, disponible en: http://www.thenews.com.pk/daily_detail.asp?id=179180 (consultado el 30 de junio de 2010)) indican que la afluencia de personas desplazadas puede superar la capacidad de absorción y de provisión de servicios de las ciudades y contribuir a generar tensiones sociales con los residentes urbanos tradicionales.

del mundo abarcados por su mandato vive ahora en ciudades, y se estima que un número de desplazados internos y retornados que duplica con creces esa cifra también se encuentra ahora en centros urbanos¹⁵.

Tanto la falta de poder como las oportunidades para movilizarlo pueden beneficiar a los gobiernos o movimientos políticos (locales o nacionales), sea porque les permiten no responder a las protestas relacionadas con desalojos o, por el contrario, obtener apoyo electoral, por ejemplo mediante proyectos de mejoras para los barrios marginales¹⁶. Por último, habida cuenta de que, en la mayoría de las economías urbanas en los países en desarrollo, las necesidades de ingresos de la creciente población urbana superan la capacidad de satisfacer más que una mera fracción de esas necesidades, el sector informal es el ámbito que proporciona la mayor parte de los empleos nuevos¹⁷. Contribuye a la productividad y a los ingresos y, por ende, también beneficia al sector formal.

Caracterización de las zonas urbanas en el sur del mundo: la seguridad humana

Desastres, violencia y desarrollo: la urbanización desde la perspectiva de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Al evaluar las necesidades, las oportunidades y las amenazas que se plantean en los centros urbanos, los distintos organismos eligen abordar diferentes aspectos en función de sus intereses particulares, como la reducción de la pobreza, el empoderamiento político o la promoción de la salud. El camino adoptado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sobre todo en situaciones de emergencia o en tiempo de conflicto armado, se basa en proteger la

15 V. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Media advisory: half of the world’s refugees now live in cities” [Comunicado de prensa: la mitad de los refugiados del mundo ahora vive en ciudades], 7 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.unhcr.org/4b1cda0e9.html> (consultado el 30 de junio de 2010).

16 Ann Varley, “The political uses of illegality: evidence from urban Mexico”, en Edésio Fernandes y Ann Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books, Londres, 1998, pp. 172–190.

17 Si bien la industrialización desarrollada en América Latina durante la época de la sustitución de importaciones (1940–1970) trajo consigo la disminución del empleo informal (del 29% en 1940 al 21% en 1970) (v. Mike Davis, *Planet of Slums*, Verso, Londres, 2006, p. 176), actualmente la economía informal emplea el 57% de la mano de obra y genera cuatro de cada cinco nuevos puestos de trabajo (v. ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007: Planeando ciudades sustentables*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2009, p. 6). En la mayoría de las ciudades de África subsahariana, la creación de empleos formales prácticamente ha dejado de existir: durante el próximo decenio, el empleo informal tendrá que absorber el 90% de los nuevos trabajadores en África urbana (ONU-HABITAT, *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2003: el Desafío de los barrios marginales*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2003, p. 104).

vida y la salud y en fortalecer la resiliencia de las personas¹⁸. Además, las Sociedades Nacionales buscan promover la dignidad humana y la paz ayudando a reducir la violencia y promueven la conciliación pacífica de las diferencias sociales¹⁹. Por consiguiente, al adoptar un enfoque sobre la urbanización, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deberá tener en cuenta estos aspectos.

Los dos elementos centrales, la exposición al riesgo de desastres y a la violencia, se tratan como amenazas separadas: normalmente, los *desastres* se consideran eventos externos que se encararan principalmente aplicando medidas determinadas y descritas previamente, sustentadas en intervenciones normalizadas y de carácter básicamente tecnocrático. Este enfoque se basa en el uso de personal y voluntarios capacitados, reservas y equipos preparados con anterioridad, listas de control de vulnerabilidad estandarizadas y manuales de respuesta. La *violencia*, por otro lado, se evalúa en base a procesos sociológicos que afectan el comportamiento humano y las dinámicas de grupo, que exigen intervenciones específicas flexibles cuya naturaleza es principalmente sociológica. Sin embargo, el análisis más pormenorizado de los factores subyacentes y de la dinámica particular que constituye y conforma la vulnerabilidad a los desastres y a la violencia revela que estas esferas tienen una relación más estrecha que la que usualmente se les atribuye, particularmente en el contexto urbano. Como se explicará en la sección “Mejorar la seguridad humana para reducir el riesgo de desastres y la violencia”, el concepto de la seguridad humana, al tiempo que complementa la seguridad del Estado, hace hincapié en la seguridad de las personas. Por esta razón, ofrece un marco útil que vincula los desastres, la violencia y el desarrollo.

Riesgo de desastres y desarrollo

Los acontecimientos azarosos como la sequía, el exceso de precipitaciones o los terremotos no discriminan: aparte del hecho de que su acaecimiento depende de la ubicación geográfica, las comunidades ricas y pobres están expuestas a ellos por igual. Sin embargo, la división espacial entre las partes más afluentes y más pobres de una ciudad suele correlacionarse con su resiliencia. Los habitantes pobres

18 Esta misión se enuncia en los *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, adoptados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en 1986, modificados en 1995 y 2006, Preámbulo, disponible en: www.icrc.org/spa: “... prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos; proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia; tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social; fomentar el trabajo voluntario y la disponibilidad de los miembros del Movimiento, así como un sentimiento universal de solidaridad para con todos los que tengan necesidad de su protección y de su asistencia”.

19 V. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), *Estrategia 2020: Salvar vidas, cambiar mentalidades*, adoptada por el 17º período de sesiones de la Asamblea General de la Federación, Nairobi, 18–21 de noviembre de 2009, pp. 7–8, visión de la Federación Internacional basada en el artículo 4 de su Constitución: “Inspirar, estimular, facilitar y promover continuamente y bajo todas sus formas las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales, con miras a prevenir y aliviar el sufrimiento humano, y aportar así su contribución al mantenimiento y a la promoción de la dignidad humana y la paz en el mundo”.

viven a menudo en zonas más proclives a desastres y no suelen tener los mismos medios para defenderse de ellos. Por ello, las barriadas son particularmente vulnerables a los desastres.

La urbanización no reglamentada crea y agudiza la vulnerabilidad. La llegada de migrantes a una ciudad ya superpoblada va generando presiones sobre la tierra. La consecuencia es que innumerables personas recién llegadas se ven obligadas a ocupar terrenos inseguros y construir viviendas inseguras. La incapacidad de acceder a la propiedad obstruye el acceso al capital y, por ende, la capacidad de generar ingresos que puedan utilizarse para fortalecer la resiliencia tanto física como económica²⁰. Los habitantes de los barrios marginales suelen realizar trabajos peligrosos, sucios y fatigosos, sobre todo en el sector no regulado e informal de la economía. Hay muchos otros factores que también erosionan su resistencia: la ausencia de sistemas de eliminación de basura contribuye a condiciones de vida insalubres, mientras que la falta de oportunidades de empleo contribuye a los bajos niveles de ingreso, a la desnutrición y a la baja escolaridad²¹. La densidad de la edificación hace que, a menudo, los equipos de respuesta a desastres no puedan acceder a las barriadas. Por lo común, esas zonas también se caracterizan por la falta de un marco institucional y jurídico que garantice la coordinación, la rapidez y la eficacia de las respuestas a desastres. En este sentido, en el Marco de Acción de Hyogo, cuyo objetivo es crear y fortalecer la resiliencia a desastres en el plano nacional y local, se señala la necesidad de contar con una planificación apropiada del uso de la tierra y con medidas técnicas en asentamientos que atraviesan un proceso de urbanización rápida, particularmente en relación con las

20 V. Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, Nueva York, 2000, pp. 5–6, donde se aconseja expedir los títulos de propiedad de la tierra como solución para generar activos para los pobres. El deseo de los pobres de mejorar sus viviendas contribuye al valor económico de la propiedad y facilita su alquiler o su venta, por lo cual fortalece la resiliencia económica de las personas (aparte del hecho de que las viviendas más sólidas también reducen la vulnerabilidad a los desastres). Los propietarios de viviendas se hacen acreedores a préstamos en pequeña escala y se proporciona capital a microempresarios que crean puestos de trabajo y contribuyen al crecimiento económico. Para los investigadores que ponen en tela de juicio el beneficio económico que genera la titulación, véase, por ejemplo, M. Davis, nota 17 *supra*, pp. 79–81, quien señala que la titulación también permite a los gobiernos incorporar a los habitantes de los barrios marginales en la base fiscal, lo que reduce los beneficios de la propiedad. Como la mayoría de los habitantes de los barrios marginales son locatarios, deberán hacer frente al aumento del precio de los alquileres para que los propietarios puedan pagar los impuestos. Desde este punto de vista, la titulación contribuye, en los hechos, a la diferenciación social vertical y socava la solidaridad.

21 Ben Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon y Ian Davis, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2004, p. 70.

viviendas informales o no permanentes²². Además, la iniciativa de la Federación Internacional de promover una nueva rama del derecho, el derecho internacional de la respuesta a desastres (conocido como IDRL, por sus siglas en inglés), tiene la finalidad de sensibilizar a los gobiernos y otros colectivos interesados acerca de la necesidad de mejorar, cuando procede, el marco jurídico y la base institucional de la respuesta a los desastres, que no están suficientemente desarrollados. Si bien se centra principalmente en las disposiciones relativas a la asistencia internacional, la iniciativa también proporciona directrices para ayudar a los gobiernos a formular un marco jurídico adecuado para las situaciones de desastre, que incluya a la sociedad civil nacional y habilite a las comunidades a reforzar su propia seguridad y resiliencia²³.

Aunque la pobreza no es sinónimo de vulnerabilidad a los desastres, es evidente que se trata de fenómenos estrechamente relacionados: la vulnerabilidad es mayor en los lugares donde las personas carecen de los medios necesarios para protegerse contra los efectos de los desastres, los cuales, a su vez, afectan la capacidad de las personas de sostener sus medios de subsistencia y, por ende, las mantienen en la pobreza. Por consiguiente, en términos de riesgo de desastres, la vulnerabilidad sostiene la pobreza y la pobreza genera vulnerabilidad. Al mismo tiempo, la pobreza es también resultado de las deficiencias del desarrollo: la gente es pobre por su sometimiento a relaciones de explotación específicas, por la desigualdad en las condiciones de negociación y por la discriminación que sufre dentro de su sociedad; puede también haber razones históricas para que sus hogares y medios de subsistencia estén situados en zonas carentes de recursos. Además, el desarrollo económico irresponsable crea riesgos como la contaminación, la degradación de la tierra y condiciones de vida y de trabajo peligrosas. De este modo, acentúa la vulnerabilidad a los desastres y contribuye a la pobreza. Por último, la creciente frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos causados por el cambio climático, así como sus impactos negativos en los ecosistemas, agrava el riesgo de que los medios de subsistencia se vean afectados por desastres.

- 22 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas, *Marco de Acción de Hyogo 2005–2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, UNISDR, Ginebra, 2005, p. 12, disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf> (consultado el 29 de julio de 2011). El Marco fue adoptado por los Estados en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) en 2005. En la sección relativa a las prioridades de acción, punto 4(iii)(n) se recomienda: “Incluir la evaluación de los riesgos de desastre en los planes de urbanismo y la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, en particular las zonas densamente pobladas y los asentamientos en rápida urbanización. Deben tratarse prioritariamente los problemas de la vivienda precaria o provisional y la ubicación de las viviendas en las zonas de alto riesgo, también en el marco de la reducción de la pobreza urbana y de los programas de mejoramiento de barriadas”.
- 23 FICR, *Introducción a las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*, FICR, Ginebra, 2008, p. 13. La Directriz 8 aborda los marcos de política jurídica e institucional: “1. Como elemento esencial de un programa más amplio de reducción del riesgo de desastres, los Estados deberían adoptar regímenes jurídicos, normativos e institucionales y modalidades de planificación en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación...”.

Violencia y desarrollo

La división espacial presente en muchas ciudades grandes se caracteriza no sólo por la exposición al riesgo de desastres sino también por la exposición a la violencia. En este sentido también, los sectores más pobres son los más vulnerables. Sin embargo, se argumenta que no se trata tanto de que la pobreza engendre violencia, sino que la violencia fomenta la pobreza porque ahuyenta el capital y obstaculiza la inversión y el crecimiento económico. Se señala que la desigualdad, tal como se la percibe en las comunidades más pobres, es una causa subyacente de criminalidad y violencia más importante que la pobreza²⁴. Esta desigualdad se pone de manifiesto a través de la desigualdad en el acceso a la educación, a la atención médica y a las oportunidades de empleo, y de las limitaciones o la ausencia de infraestructura, en comparación con otras partes más afluentes de la ciudad. Las limitaciones económicas y las elecciones políticas de los gobiernos, así como la racionalidad económica del sector privado, generan y sostienen la desigualdad de manera inexorable, y la pobreza es tanto la causa de la desigualdad como su efecto (indirecto). Esta situación crea las circunstancias en las cuales las personas recurren a la violencia y al delito. Después, también entra en juego la proclividad a los riesgos de desastres, con su contribución a la pobreza y la desigualdad.

La violencia puede tener lugar en y entre varias esferas: la política, la institucional, la económica y la social. Normalmente, no sólo inflige daño físico sino que también genera temor y una sensación de inseguridad en la sociedad²⁵. Puede erosionar las redes sociales dentro de las comunidades y socavar la confianza en las instituciones formales si éstas no consiguen reducirla. Existen elementos socioeconómicos, étnicos e históricos específicos que desempeñan un papel en la incidencia y prevalencia de la violencia²⁶, por lo cual hay que ser cauteloso con las generaliza-

24 V., por ejemplo, Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Inequality and violent crime", en *Journal of Law and Economics*, vol. 45, 2002, pp. 1-40; Ching-Chi Hsieh y M. D. Pugh, "Poverty, income inequality, and violent crime: a meta-analysis of recent aggregate data studies", en *Criminal Justice Review*, 1993, vol. 18, N.º 2, pp. 182-202, mencionada en ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007*, nota 2 *supra*, p. 67.

25 Según Johan Galtung, "Violence, peace, and peace research", en *Journal of Peace Research*, vol. 6, N.º 3, 1969, pp. 167-191, la violencia, sea manifiesta o latente, puede dirigirse contra individuos particulares o ser de naturaleza más estructural, y puede ser física o psicológica (la violencia física y la psicológica suelen estar estrechamente relacionadas).

26 V. Christiana Steenkamp, "Xenophobia in South Africa: what does it say about trust?", en *The Round Table, Commonwealth Journal for International Affairs*, vol. 98, 2009, pp. 439-447, donde la autora cita los pogroms que tuvieron lugar en mayo de 2008 en Sudáfrica como claro ejemplo de la forma en que entran en juego los elementos socioeconómicos, étnicos e históricos. Esos hechos de violencia llamaron la atención porque los cometieron sudafricanos negros contra africanos negros invocando su nacionalidad, y contrastan notablemente con la buena relación que esos grupos mantenían durante la vigencia del apartheid. Una serie de factores, entre los que pueden mencionarse la política exterior, la competencia por recursos escasos, el discurso oficial y el de los medios, y la perpetuación de estereotipos, abonaron el terreno para la creciente desconfianza hacia los migrantes africanos; por otra parte, el contexto político también aportó una explicación importante acerca del momento en que se desató la violencia. El estallido de violencia se explica como resultado de la erosión del capital social, reflejada en el bajo nivel de confianza en los migrantes extranjeros (el capital social que "liga") y en la falta de confianza en que el Estado (el capital social que "vincula") pudiese hacer frente a los migrantes o, en su defecto, proporcionar mejores condiciones de vida (para todos) en la era posterior al apartheid, e incluso dentro de la comunidad de los sudafricanos negros (el capital que "liga", manifestado como la polarización dentro del ANC entre los partidarios de Mbeki y Zuma).

ciones. Sin embargo, aunque la violencia no es exclusiva de las (grandes) ciudades, su escala y gravedad suelen ser mayores en las zonas urbanas²⁷. Muchos hechos de violencia (por ejemplo, la violencia intrafamiliar, los robos callejeros o las guerras territoriales entre pandillas) terminan en homicidios, y los datos sugieren que este fenómeno se correlaciona, entre otras cosas, con las altas tasas de rápida urbanización²⁸. En muchas ciudades, los delitos urbanos son cometidos principalmente por hombres jóvenes, quienes, aunque no actúen impulsados por la pobreza, al participar en la violencia ciertamente obtienen estatus y prestigio²⁹. Habida cuenta de que los grupos etarios de los jóvenes (de 0 a 19 años) son desproporcionadamente grandes en los barrios marginales en comparación con los barrios que no tienen esas características³⁰, los numerosos habitantes jóvenes de las barriadas son los reclutas ideales para las pandillas³¹. En este sentido, la cobertura que los medios de comunicación hacen de la delincuencia, en particular los “tabloides” y la prensa sensacionalista, refuerza la desconfianza y contribuye a aumentar el miedo y la sensación de inseguridad del público en general³².

Los valores culturales y sociales también tienen su peso en la prevalencia de la violencia: las redes sociales pueden constituir poderosos mecanismos informales de control y sus estructuras normativas atemperan la percepción de la desigualdad. Sin embargo, la coherencia social de las comunidades es amenazada por la rápida urbanización, sobre todo en zonas donde tienden a congregarse grupos

27 Caroline Moser, “Urban violence and insecurity: an introductory roadmap”, en *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16, pp. 4–6.

28 Secretaría de la Declaración de Ginebra, *Informe sobre la carga global de la violencia armada*, Secretaría de la Declaración de Ginebra, Ginebra, 2008, pp. 71–72, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/494a455d2.pdf> (consultado el 30 de junio de 2010).

29 John Hagedorn, “The global impact of gangs”, en *Journal of Contemporary Justice*, vol. 21, N.º 2, 2005, pp. 153–169.

30 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, p. 31.

31 V. ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007*, nota 2 *supra*, pp. 64–65, en el que se indica que: “En África subsahariana, donde las consecuencias de la rápida urbanización y de la pobreza han sido particularmente severas, muchos hombres jóvenes de comunidades marginadas se unen a pandillas que ayudan a reemplazar a la familia extendida y proporcionan valores económicos y sociales ausentes de la sociedad en general ... Las variaciones regionales indican que la proporción de homicidios cometidos por hombres jóvenes fue más baja en Europa occidental y en los países de ingresos elevados de la región del Pacífico. Los índices más elevados corresponden a América Latina, la región del Caribe y África... Esto coincide con las regiones que presentan altas proporciones de jóvenes en relación con el resto de la población”. [Traducción del CICR]

32 V. Peter Dreier, “How the media compound urban problems”, en *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, N.º 2, 2005, pp. 193–201, quien, en el resumen de su investigación acerca del papel de los medios en la información de noticias urbanas en los Estados Unidos, dice que: “La forma en que los principales medios noticiosos abordan el tema de las ciudades refuerza una imagen abrumadoramente negativa y engañosa de las ciudades estadounidenses. Las imágenes muestran una historia incesante de patologías sociales... Lo que es más, esta perspectiva de nuestras ciudades es agravada por la engañosa cobertura informativa de los esfuerzos que hace el Estado por encarar esos problemas. Los programas del gobierno se describen habitualmente como bienintencionados pero mal encaminados y plagados de problemas causados por la mala gestión, la ineficiencia y, en algunos casos, la corrupción. Es muy escasa la cobertura informativa de los esfuerzos colectivos de los sindicatos, las organizaciones comunitarias y otros grupos de base por solucionar estos problemas. Los medios más importantes suelen prestar atención al tema sólo cuando esos esfuerzos incluyen elementos de drama, de conflicto y/o de violencia”. [Traducción del CICR]

marginados³³, proceso que suele obstaculizar la labor de las organizaciones comunitarias. Además, la densidad de las construcciones en las ciudades también actúa como un factor que posibilita la comisión de delitos urbanos como asaltos a viviendas, robos y hurtos.

El delito institucional se hace patente, por ejemplo, en la forma de corrupción, ejecuciones extrajudiciales o limpiezas sociales. La corrupción en particular no sólo impide el trato igualitario y la creación de condiciones equitativas para las inversiones económicas, sino que también socava la estabilidad económica y la confianza en la equidad del gobiernos y en el estado de derecho³⁴. La intrincada relación entre la pobreza, la marginalización y la violencia en los sectores pobres y abandonados de la ciudad fomenta la segregación urbana (“ciudades fracturadas”) y contribuye a la aparición de “zonas prohibidas” caracterizadas por la ausencia de la ley. Debido a la ausencia de las autoridades legales y de la representación de la ley y el orden, estas zonas constituyen, en efecto, “un vacío de gobernanza”, situación que abre la puerta a múltiples contendientes armados y agentes de la violencia que ejercen el poder en esferas alternativas e informales. Tanto las instituciones y organizaciones formales como las informales negocian sus espacios de acción, con diversos grados de adhesión por parte de los poderes *de facto* y bajo su control³⁵.

En zonas en disputa, donde la policía y las fuerzas policiales especiales intentan restablecer la ley y el orden, la violencia llega a expresarse en asesinatos políticos y, de hecho, puede convertirse en una lucha contra la guerrilla o en un conflicto paramilitar, particularmente como un efecto de derrame de la delincuencia económica e institucional, cuando los políticos recurren a la violencia para obtener réditos económicos. Por ejemplo, en Colombia, el conflicto político se ha visto intensificado por la violencia relacionada con el narcotráfico y la delincuencia local. La fragilidad del país se reproduce a escala local, dando lugar a ciudades frágiles³⁶.

A menudo, pero no necesariamente ni en todos los casos, esas ciudades están situadas en Estados frágiles afectados por conflictos armados, por ejemplo, Lagos, en Nigeria, Kinshasa, en la República Democrática del Congo o Bagdad, en Irak. A nivel nacional, las fuerzas militares de esos países, con o sin el apoyo de fuerzas militares extranjeras, participan en un conflicto armado, sea con otros países o con facciones internas violentas, que a su vez suelen contar el apoyo de combatientes extranjeros que comparten antecedentes étnicos, culturales o religiosos. En éstas y otras situaciones de conflicto armado, las ciudades a menudo son escenario de intensos

33 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Octavo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal*, UNODC, Viena, 2006, p. 8.

34 V., por ejemplo, UNODC, *Evaluación de la Integridad y Capacidad del Sector Judicial en tres estados de Nigeria: Informe de evaluación técnica*, UNODC, Viena, enero de 2006, p. 125, que revela que, en Lagos, más del 40% de los usuarios del sistema judicial consideraba que el sistema judicial estaba completamente dominado por las presiones políticas.

35 Kees Koonings y Dirk Kruijt, “Fractured cities, second-class citizenship and urban violence”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, Londres, 2007, pp. 4–21.

36 *Ibid.*, p. 14.

enfrentamientos. Las zonas urbanas densamente edificadas y pobladas constituyen un desafío para las partes beligerantes a la hora de respetar las obligaciones establecidas por el derecho internacional humanitario (DIH). Ejemplo de ello es el conflicto armado que tuvo lugar entre israelíes y palestinos en Gaza, en diciembre de 2008 y enero de 2009. Al respecto, en el informe Goldstone se mencionan varios incidentes que tuvieron lugar en una zona densamente edificada y poblada donde, al parecer, las personas civiles fueron utilizadas como escudos humanos³⁷ y donde, según las fuerzas israelíes, varias situaciones equivalían a una “guerra urbana”³⁸ en respuesta a la cual diseñaban sus acciones militares. Las situaciones citadas reflejan un desafío “urbano” general para las partes en el marco del DIH, conforme al cual están obligadas a reducir al mínimo el riesgo de daño para la población civil y los bienes civiles. La configuración de la infraestructura urbana obliga a las fuerzas militares a entablar combates puerta a puerta, con graves riesgos de causar víctimas fatales.

La seguridad humana y el derecho internacional humanitario

Los Convenios de Ginebra de 1949, particularmente el IV Convenio de Ginebra³⁹, pueden considerarse un instrumento que protege la seguridad humana en tiempo de conflicto armado⁴⁰. Desde la perspectiva jurídica, las causas de un conflicto armado (sean políticas, sociales o económicas) no guardan ninguna relación con la aplicación del DIH. A la luz de esta afirmación, el elemento central en la aplicabilidad del DIH es la noción de “conflicto armado”. Aunque inicialmente el DIH se relacionaba exclusivamente con los conflictos armados entre dos o más Estados, su aplicación y, por ende, la definición de conflicto armado, se han ampliado para abarcar los conflictos armados no internacionales. Sin embargo, el elemento fundamental en la aplicación del DIH es la distinción entre los disturbios internos (como las revueltas o los actos de bandidaje) y la violencia armada que realmente alcanza el umbral de un conflicto armado no internacional. El DIH se aplica sólo en el segundo caso, es decir, cuando se llega a un nivel mínimo de violencia y cuando las partes

37 V. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados - Informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza*, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, punto 7 del orden del día, septiembre de 2009, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf (consultado el 30 de junio de 2010). En la sección VIII-E del informe se examinan las actividades militares de los grupos armados palestinos en Gaza en relación con su obligación de proteger a la población civil, por ejemplo la denuncia de que forzaban a los civiles a permanecer en una determinada zona con el propósito concreto de proteger contra ataques a esa zona o a las fuerzas que se encontraban en ella.

38 *Ibid.*, sección XI, sobre los presuntos ataques intencionales llevados a cabo por las fuerzas armadas israelíes contra la población civil. En el párrafo 804 de la sección XI-C se analiza información relacionada con las instrucciones impartidas a las fuerzas armadas israelíes acerca de cuándo abrir fuego contra la población civil.

39 Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 están disponibles en www.cicr.org/spa.

40 Berma Klein Goldewijk, “New wars’ and the state: the nexus religion – human security”, en Georg Frerks y Berma Klein Goldewijk (eds.), *Human Security and International Insecurity*, Academic Publishers, Wageningen, 2007, p. 82.

en el conflicto muestran un grado mínimo de organización⁴¹. Por consiguiente, un elemento importante es que la violencia debe ejercerse de modo organizado, lo cual excluye, por ejemplo, que la violencia interna relacionada con las armas de fuego se clasifique como conflicto armado. A la inversa, la violencia relacionada con el tráfico de drogas sí podría calificarse de “conflicto armado”.

Mejorar la seguridad humana para reducir el riesgo de desastres y la violencia

Durante los últimos años, ha cobrado preeminencia el concepto de la “seguridad humana”. Su base se encuentra en el concepto enunciado en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que hace referencia a los “seres humanos liberados del temor y de la miseria”⁴². La “seguridad humana” complementa la “seguridad del Estado”, haciendo más hincapié en la seguridad de las personas. Un ámbito de aplicación “restringido” se centra exclusivamente en la seguridad en relación con la violencia, abarcando únicamente la “seguridad personal” (la protección contra la violencia física ejercida contra el Estado al que pertenece la persona, otro Estado, grupos o individuos), la “seguridad de la comunidad” (la protección de las comunidades contra la violencia sectaria o étnica), y la “seguridad política” (la protección contra violaciones de los derechos humanos, como la represión política o el control del Estado sobre las ideas y la información). Todos esos elementos reflejan la posición central de los derechos humanos y, en diversas medidas y circunstancias, también son pertinentes en el marco del DIH. Una definición “más amplia” se relaciona con la seguridad humana esencialmente en los aspectos de la protección de las personas contra toda amenaza contra su vida relacionada con cualquier tipo de crisis; por ende, añade al concepto algunos elementos del desarrollo: la “seguridad económica” (el derecho de las personas a un ingreso básico asegurado), la “seguridad alimentaria” (el acceso a alimentos nutritivos que sean económicamente asequibles), la “seguridad de la salud” (la protección mínima contra las enfermedades y los estilos de vida insalubres y la atención médica económicamente asequible y accesible), y la “seguridad ambiental” (la protección contra riesgos de desastres y contra la degradación del medio ambiente)⁴³.

41 V. CICR, *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?*, documento de opinión del CICR, Ginebra, 2008, disponible en www.cicr.org/spa, pp. 3–5, en el que se afirma lo siguiente: “Por una parte, las hostilidades deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad. Puede ser el caso, por ejemplo, cuando las hostilidades son de índole colectiva o cuando el Gobierno tiene que recurrir a la fuerza militar contra los insurrectos, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía. Por otra, los grupos no gubernamentales que participan en el conflicto deben ser considerados “partes en el conflicto”, en el sentido de que disponen de fuerzas armadas organizadas. Esto significa, por ejemplo, que estas fuerzas tienen que estar sometidas a una cierta estructura de mando y tener la capacidad de mantener operaciones militares.

42 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A(III) del 10 de diciembre de 1948 por la que se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultado el 30 de junio de 2010).

43 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, disponible en español en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/> (consultado el 29 de julio de 2011).

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el párrafo precedente, la “seguridad humana” (en sentido amplio) es un concepto útil para evaluar las situaciones de crisis en el contexto urbano. Aborda la vulnerabilidad a los desastres y a la violencia, fenómenos que prevalecen y se refuerzan entre sí, particularmente en el contexto urbano. La inclusión de estos dos elementos también hace que el contenido sea muy apropiado para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su enfoque de la urbanización, como se ha mencionado en párrafos anteriores. La aplicación de la definición amplia de “seguridad humana” en los hechos destaca la necesidad de encarar las cuestiones subyacentes (relacionadas con la situación económica, sanitaria y alimentaria de la gente) que se vinculan con la pobreza y la desigualdad y que también interactúan con la violencia. En esa definición, el concepto pone de relieve la estrecha relación que existe entre la vulnerabilidad a los desastres y la vulnerabilidad a la violencia. Las Naciones Unidas también se refieren a la estrecha relación entre la vulnerabilidad a los desastres y la seguridad humana, describiéndola como una “doble amenaza” para las ciudades⁴⁴. El *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007* se centra en la relación entre la delincuencia urbana y la violencia, la seguridad de la tenencia, y los desastres naturales y de origen humano, aplicando la vulnerabilidad como término que impregna todas estas situaciones⁴⁵.

Fortalecer los medios de subsistencia como forma de mejorar la seguridad humana

La crisis humanitaria permanente

La seguridad de las personas que viven en las barriadas es afectada por la violencia así como por los riesgos de desastre; ambos obstaculizan el desarrollo socioeconómico y, por consiguiente, menoscaban la capacidad de las personas de fortalecer su resiliencia. Estas vulnerabilidades sufren la influencia individual o interactiva, en el ámbito ecológico, social, económico y político, de los factores señalados precedentemente, como la degradación ambiental, el desarrollo económico no regulado, la marginalidad y la exclusión, la erosión de las estructuras sociales, la violencia, la pobreza, la desigualdad, las estructuras políticas y el acceso al poder.

44 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, pp. 136–142.

45 V. ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007*, nota 2 *supra*, pp. 4–5. Aunque aplica terminología diferente y utiliza el término “vulnerabilidad” en un sentido global, este informe aplica esencialmente un enfoque basado en la seguridad humana, puesto que abarca la “delincuencia urbana y la violencia” (la definición restringida de la seguridad humana), la “vulnerabilidad a los desastres naturales” (los elementos complementarios de la definición amplia de la seguridad humana) y la “seguridad de la tenencia” (como condición para el desarrollo económico que contribuye a reducir la pobreza).

Salud

Todos estos factores, en forma directa o indirecta, causan efectos adversos en la salud de las personas, ya sea por obra de la contaminación, los (riesgos de) desastres, la falta de oportunidades para mejorar el nivel de vida, y la violencia y la desigualdad, a menudo hasta un punto que muchos definirían como “crisis”. Pero, si bien la palabra “crisis” ocupa un lugar prominente en el vocabulario de las organizaciones humanitarias, las definiciones que se necesitan para fundamentar el entendimiento común acerca de lo que constituye una crisis son, en el mejor de los casos, objeto de debate, pero en general no están disponibles; por otra parte, en muchos casos, padecen los efectos de la inflación (“la peor crisis en años”). El *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*⁴⁶ presenta un listado de los aspectos que se han de encarar en el marco de la asistencia humanitaria (es decir, en las respuestas a crisis) y que constituyen indicadores de la existencia de una crisis: el estado de calamidad, la pérdida de vidas, el sufrimiento y la aflicción, y los daños materiales. Lógicamente, las condiciones subyacentes importantes que permitirán calificar una situación como crisis son el desgaste y la destrucción de los medios de vida que normalmente ayudan a las personas a afrontar acontecimientos traumáticos y otras formas de adversidad (como ejemplo de la “calamidad” y la “aflicción” mencionadas), y los intereses de los gobiernos basados en las relaciones de poder, en la esfera socioeconómica y política.

Sin embargo, si uno se centra exclusivamente en los elementos clave que determinan, en última instancia, la vida o la muerte en situaciones de crisis⁴⁷ (el calor, el frío, la sed, el hambre, las lesiones o las enfermedades), una situación “normal” en una barriada puede considerarse, desde varios puntos de vista, como una crisis. Por ejemplo, al examinar las tasas de mortalidad infantil, es evidente que las cifras correspondientes a las barriadas son, en general, considerablemente más elevadas que las de las zonas más afluentes de la ciudad⁴⁸. La tasa de mortalidad infantil en los barrios marginales de Manila, por ejemplo, es de aproximadamente 72 por 1.000, en comparación con 24 para Manila metropolitana (y 36 para todo el país). Como regla general, la duplicación de la tasa de mortalidad de base pone en marcha la intervención humanitaria⁴⁹. Por ello, sea que se tome como base la tasa para Manila metropolitana o para el país en su conjunto, la situación en la barriada de Manila justificaría

46 FICR, *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*, texto completo y definiciones disponibles en: www.cicr.org/spa.

47 V. Vinay Gupta, *Six Ways to Die*, disponible en: <http://www.blip.tv/file/2710476> (consultado el 30 de junio de 2010).

48 Lawrence James Haddad, Marie T. Ruel y James L. Garrett, “Are urban poverty and undernutrition growing? Some newly assembled evidence”, en *World Development*, vol. 27, N.º 11, 1999, pp. 1891–1904, citado en ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2003*, nota 17 *supra*, p. 74.

49 M. Michael, *Global Health Cluster: Rapid Health Assessment Guidelines*, 2007, p. 16, disponible en: <http://www.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Health%20Cluster%20Approach/Resources%20and%20Tools/Global%20health%20cluster%20rapid%20health%20assessment%20guidelines.pdf> (consultado el 30 de junio de 2010).

la acción humanitaria. La Organización Mundial de la Salud considera que una tasa de desnutrición aguda global del 10% es “crítica” y, si alcanza el 15%, es “alarmante”. En los barrios marginales de Yibuti, el UNICEF ha detectado tasas de desnutrición que oscilan entre el 17 y el 25% entre los niños menores de cinco años⁵⁰. Este nivel de tasas se encuentra, por lo general, en países afectados por una compleja situación de emergencia. Sin embargo, si bien la situación en muchas barriadas del sur global podría clasificarse como “crisis permanente” o “desastre silencioso”, tanto las intervenciones de los organismos humanitarios en favor de los pobladores de las barriadas como los medios asignados por los gobiernos donantes y las instituciones multilaterales para encarar la vulnerabilidad urbana siguen siendo relativamente limitados⁵¹.

Violencia

Al igual que las barriadas cuya situación sanitaria puede caracterizarse como “crisis permanente” debido a los umbrales superados, en muchos barrios marginales los niveles de violencia parecen exceder los umbrales relacionados con el DIH, lo que permitiría clasificarlos como lugares donde prevalece una “situación permanente similar a un conflicto armado”. Obviamente, las nociones de “nivel de violencia” y “grado de organización” presentadas con anterioridad están abiertas a interpretación y dependen del análisis de cada caso. Sin embargo, podría decirse que varios casos satisfacen esos criterios, por ejemplo la violencia relacionada con las drogas en Río de Janeiro (Brasil) o en Ciudad Juárez (México): en 2007, en las ofensivas policiales contra las pandillas que dominan muchas barriadas de Río de Janeiro, murieron 1.330 personas⁵², mientras que en Ciudad Juárez, la lucha contra los cárteles dejó un saldo de más de 1.300 muertos⁵³. En comparación, el conflicto entre el gobierno colombiano y los insurgentes de las FARC, que se considera, en general, un conflicto armado no internacional (conforme a los criterios mencionados precedentemente), causó, en ese mismo año, aproximadamente 1.000 víctimas fatales⁵⁴. Esas dos ciudades constituyen ejemplos de violencia urbana que podrían

50 V. IRIN, “Djibouti: high malnutrition rates in slums ‘alarming’”, 17 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=82971> (consultado el 30 de junio de 2010).

51 D. Satterthwaite, nota 6 *supra*, p. 54; Janice Perlman y Molly O’Meara Sheenan, “Fighting poverty and environmental injustice in cities”, en *The Worldwatch Institute, State of the World 2007: Our Urban Future*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2007, pp. 176–177.

52 Human Rights Watch, *Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and Sao Paulo*, Nueva York, 2009, p. 1.

53 Alex Stevens y Dave Bewley-Taylor, *Drug Markets and Urban Violence: Can Tackling One Reduce the Other?* Programa de política sobre las drogas, Informe 15, The Beckley Foundation, Oxford, 2009, p. 5.

54 En 2007, las FARC fueron presuntamente responsables de 272 ataques que causaron 283 muertes y 100 secuestros. V. Stratfor Global Intelligence, “Colombia: a militant merger?”, 6 de junio de 2008, disponible en: http://www.stratfor.com/memberships/117868/analysis/colombia_militant_merger; v. también Project Ploughshares, *Armed Conflicts Report 2009: Colombia*, disponible en: <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-TitlePage.html> (consultado el 30 de junio de 2010), donde se mencionan 100 víctimas causadas por los enfrentamientos; Carolina Forero y Sally Fishback, “Human security in Colombia”, en *Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, vol. 1, 2009, p. 29, disponible en: http://www.du.edu/korbel/jais/journal/volume1/volume1_fishback_forero.pdf (consultado el 30 de junio de 2010), donde se mencionan 895 víctimas de minas antipersonal, atribuidas al conflicto entre los rebeldes y el gobierno colombiano.

clasificarse como conflictos armados no internacionales a los que se aplicaría el DIH y que justificarían la prestación de asistencia humanitaria.

Los medios de subsistencia y la “resiliencia” como eslabones entre el desarrollo y la vulnerabilidad

Para llevar una vida sostenible, las personas necesitan acceder a cinco recursos vitales. Estos recursos, usualmente denominados “capital”, constituyen, en conjunto, su medio de subsistencia⁵⁵. El “capital humano” puede consistir en trabajo, aptitudes o conocimientos; el “capital natural” comprende la tierra, el agua, los bosques, etc.; el “capital físico” abarca las reservas de alimentos, el ganado, el equipo, etc.; el “capital financiero” es el dinero (ahorros, préstamos, crédito); y el “capital social” se relaciona con la calidad de las relaciones entre las personas (ayuda de vecinos, organizaciones religiosas, ONG, partidos políticos, etc., basada en reglas, normas y sanciones comunes). Lo que está claro es que el “capital” puede ser de propiedad privada o comunitaria, y que puede ser tangible o intangible. La sostenibilidad de la vida depende de que las personas puedan acceder a estas formas de capital de manera segura y permanente y de que puedan utilizarlas para aumentar sus oportunidades de mejorar su vida tanto desde el punto de vista económico como social. Para lograrlo, las personas aplican diferentes estrategias, que van adaptando a las perturbaciones ecológicas, sociales, económicas y políticas (por ejemplo, cuando se trasladan de un asentamiento informal a otro en función de las oportunidades de trabajo o la disponibilidad de viviendas, o cuando se ven obligadas a hacerlo por haber sido desalojadas).

El enfoque basado en los medios de subsistencia normalmente se aplica en un contexto orientado al desarrollo; en este marco, se hace hincapié sobre todo en el progreso social y económico y los desastres se consideran perturbaciones transitorias de este proceso. Una mirada más cercana a los capitales necesarios para la subsistencia demuestra que están estrechamente relacionados con los diferentes elementos que conforman la seguridad de las personas: el capital humano y el capital financiero, por ejemplo, contribuyen a la seguridad económica; el capital social ayuda a fortalecer la seguridad de la comunidad; y el acceso al capital natural es imprescindible para la seguridad de la salud. De este modo, el fortalecimiento de los capitales para la subsistencia permite reforzar los elementos de la seguridad.

Habida cuenta de que la “seguridad humana”, como ya se ha dicho, es una forma adecuada de evaluar las vulnerabilidades (a los desastres y a la violencia, ámbitos de acción tradicionales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), el enfoque basado en los medios de subsistencia también puede ser aplicado por las organizaciones humanitarias, particularmente si se concentran en fortalecer la resiliencia en lugar de robustecer el desarrollo socioeconómico *per se*. Este enfoque es especialmente útil en relación con la urbanización y la formación permanente de barrios marginales, donde las vulnerabilidades a los desastres (aceleradas por

55 Ian Scoones, *Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis*, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Brighton, 1998, pp. 7–8.

los crecientes riesgos externos como los fenómenos climáticos extremos) generan la idea de que los desastres constituyen una característica constante de la vida en las barriadas y no una perturbación accidental del desarrollo, y donde la desigualdad y la violencia también contribuyen a una vulnerabilidad mayor y más duradera. Por consiguiente, el enfoque basado en los medios de subsistencia sostenibles es apropiado para abordar los fenómenos descritos de “crisis permanente” y “conflicto armado permanente”, en muchos centros urbanos del sur global.

La respuesta humanitaria permanente: desafíos que afrontan las organizaciones humanitarias

Las vulnerabilidades continuas, particularmente las comprendidas en el cometido de las organizaciones humanitarias como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y la “crisis permanente” y el “conflicto armado permanente” descritos en las secciones anteriores exigen una intervención más profunda de las organizaciones humanitarias en los centros urbanos, particularmente en el sur global. Habida cuenta de que las vulnerabilidades son una característica permanente de las barriadas, esa intervención debería constituir una “respuesta permanente”. Esta modalidad trae consigo varios desafíos.

En primer lugar, para muchas organizaciones, la “respuesta permanente” parece un planteo contradictorio. Mientras que las organizaciones orientadas hacia el desarrollo se abocan a procesos de largo plazo destinados a fortalecer a las comunidades, las organizaciones humanitarias se concentran en los episodios que perturban esos procesos y que constituyen crisis. En vez de ser permanentes, sus intervenciones son, por definición, de corto plazo y pretenden restablecer la situación existente con anterioridad al acontecimiento que desencadenó la crisis. Sin embargo, cuando la vulnerabilidad es considerable y constante, y es acelerada por tendencias externas tales como el cambio climático, las organizaciones humanitarias deberían complementar sus mecanismos de respuesta con intervenciones proactivas que reduzcan la vulnerabilidad de las personas a los desastres y a la violencia. La “adaptación al cambio climático” y la “reconstrucción mejorada” son tendencias e iniciativas emergentes, en cuyo marco el Movimiento ya está adoptando un enfoque proactivo y de reducción de riesgos. En lugar de centrarse en el desarrollo *per se*, el enfoque proactivo debería apuntar principalmente al fortalecimiento de la resiliencia, particularmente en relación con los desastres y la violencia.

El hecho de centrarse en fortalecer la resiliencia implica la aplicación de un enfoque holístico que encare las vulnerabilidades en conjunción con sus causas subyacentes. Como ya hemos dicho, esas causas suelen relacionarse con la desigualdad y la marginalización, no sólo en el ámbito socioeconómico sino también político. Algunas cuestiones importantes que hay que tener en cuenta son, por ejemplo, la existencia de ubicaciones apropiadas para las viviendas, la presencia de infraestructura y el acceso a la energía eléctrica. La sensibilización y la mediación frente a las autoridades públicas (locales) en favor de las personas vulnerables —actividades que podrían considerarse sensibles a la luz de los principios de imparcialidad y

neutralidad del Movimiento— deberían formar parte importante de un enfoque de este tipo. También podrían ser objeto de cuestionamientos los mandatos de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su calidad de auxiliares de las autoridades públicas, si el Movimiento se involucrase en situaciones derivadas de un contexto de informalidad e ilegalidad.

Otra consecuencia de la concentración en las causas subyacentes es que se plantea la necesidad de adoptar iniciativas en ámbitos muy alejados del cometido del Movimiento, respecto de los cuales sus conocimientos son insuficientes, si no directamente inexistentes. Por consiguiente, la necesidad de encarar esas causas impone al Movimiento la exigencia de establecer y trabajar en el marco de asociaciones, consideradas como una responsabilidad colectiva, con las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado, a fin de poder conectarse con todos los ámbitos pertinentes. Puesto que las vulnerabilidades son permanentes, también deberían serlo las asociaciones.

La mayor participación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en los barrios marginales también trae consigo la necesidad de encarar vulnerabilidades que derivan, en forma total o parcial, de la incapacidad o de la falta de voluntad del gobierno (local) para prevenirlas o reducirlas. Al tiempo que fortalecen la resiliencia de las comunidades, las organizaciones corren el riesgo de llenar el “vacío de gobernanza”, asumiendo las responsabilidades del Estado, restando pertinencia a la presencia del gobierno y socavando su autoridad.

Por otra parte, el enfoque holístico exige fortalecer la resiliencia, para lo cual es preciso afrontar con mayor eficacia tanto los riesgos de desastres como la violencia. Las causas subyacentes, como se ha indicado en los párrafos anteriores, pueden tener un origen similar, pero alimentan vulnerabilidades diferentes y, por ende, es preciso encararlas de manera distinta. Al procurar reducir la vulnerabilidad a los desastres, las organizaciones humanitarias también deben tener en cuenta los procesos sociológicos que tienen lugar en un contexto urbano y que originan pobreza, desigualdad y violencia, y viceversa. Para ello, es necesario adaptar los instrumentos que se utilizan en la evaluación de las vulnerabilidades (como las evaluaciones de vulnerabilidad y de capacidad).

Por último, cuando hay problemas de gobernanza en zonas urbanas frágiles, particularmente en situaciones de violencia prolongada, se presentan múltiples problemas. La evolución de la estabilidad a la fragilidad exige que se preste mayor atención a la pertinencia y aplicación del DIH, particularmente en la transición de los disturbios y tensiones internos al conflicto armado. Las funciones de los diferentes componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja podrían, por ende, modificarse de conformidad con sus cometidos.

Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados

Jennifer M. Hazen

La Dra. Jennifer M. Hazen es investigadora en la LBJ School of Public Affairs de la Universidad de Texas, Austin, y es experta en grupos armados, dinámica de los conflictos y procesos de construcción de la paz en situaciones posteriores a conflictos.

Resumen

Las pandillas se consideran desde hace tiempo una fuente de violencia e inseguridad, pero últimamente crece la tendencia a identificarlas como un factor de inestabilidad y de amenaza para el Estado. Sin embargo, estas bandas organizadas operan principalmente en situaciones que no son de conflicto. Esta realidad pone en tela de juicio la pertinencia de analizar las pandillas desde el punto de vista de los conflictos. Al examinar conceptos como los espacios sin gobierno, el Estado, la violencia y la sostenibilidad, se observan notables diferencias entre los grupos armados y las pandillas. Pocas pandillas llegan a representar un desafío directo para el Estado, lo cual dificulta la comparación con otros grupos armados e indica la necesidad de analizar las pandillas con un enfoque más específico.

...los hombres sólo pueden alcanzar un alto nivel de civilización cuando otros hombres, inevitablemente menos civilizados, los custodian y alimentan.

George Orwell, "Rudyard Kipling" (1942)

La violencia urbana se ha descrito como un fenómeno endémico e ilimitado¹. Esas descripciones de la violencia en los medios de comunicación han creado climas de temor y percepciones de inseguridad generalizadas, independientemente de cuál sea la realidad sobre el terreno. Los análisis de las ciudades violentas se hacen eco de estudios sobre las guerras civiles y de preocupaciones relacionadas con Estados desestructurados, anárquicos, sin ley y sin gobierno. Sin embargo, esas amplias descripciones a menudo no llegan a revelar la dinámica subyacente de la violencia y el conflicto, las razones que inducen a las personas a tomar las armas y cometer actos de violencia, la concentración de la violencia en determinadas zonas de ciudades o países que, en otros aspectos, gozan de estabilidad, la índole de los perpetradores y de las víctimas, y la naturaleza de la gobernanza en los países severamente afectados por la violencia. Los actuales debates sobre la violencia urbana y las pandillas tienden a dramatizar el problema, generalizan en exceso acerca de la violencia, simplifican la naturaleza de las pandillas y justifican las intervenciones duras de los gobiernos.

La violencia en entornos diferentes de los conflictos armados es el factor que causa la amplia mayoría de las muertes violentas². Esas muertes son resultado de una combinación de factores: la violencia criminal, la violencia interpersonal, el crimen organizado, el narcotráfico, la violencia entre pandillas, la violencia del Estado y la violencia política. En sus intentos por abordar el tema de la violencia en zonas no afectadas por conflictos y para comprender la situación de la violencia en nuestras ciudades, los académicos y los profesionales echan mano de las teorías actuales sobre los grupos armados y los conflictos armados, extraídas de la bibliografía compuesta por los estudios sobre conflictos y basadas mayormente en el estudio de las guerras civiles. Hace tiempo que los criminólogos consideran a las pandillas como un problema delictivo que debe manejarse a través de medidas de ley y orden. Los politólogos han dado un paso más al considerar a las pandillas como grupos insurgentes. Últimamente, crece la tendencia a identificarlas como una causa de violencia, un factor de inestabilidad e inseguridad y una amenaza para el Estado. Esta situación lleva a preguntarse si es pertinente analizar las pandillas desde el punto de vista de los conflictos, o si las diferencias en las características, los comportamientos y los contextos de las pandillas exigen reformular este enfoque. El presente artículo representa un intento por responder a estas preguntas.

Este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se examinan los estereotipos más comunes de la violencia urbana y las pandillas. Pese a su inexactitud, esos estereotipos suelen guiar las ideas populares acerca de las pandillas y las respuestas del gobierno. En la segunda sección se analiza la forma en que se definen y caracterizan,

1 Alisa Winton, "Urban violence: a guide to the literature", en *Environment and Urbanization*, vol. 16, N.º 2, octubre de 2004, p. 166.

2 Secretaría de la Declaración de Ginebra, *Informe sobre la carga global de la violencia armada*, Ginebra, 2008, págs. 1 y 67.

en términos generales, los grupos armados. Sigue a este análisis un examen del modo en que las pandillas encajan en la categoría más amplia de los grupos armados. El tema central de este examen son las pandillas juveniles, aunque existen otros tipos: pandillas de motociclistas, pandillas carcelarias, *skinheads* y otros tipos de organizaciones, como las formadas por los narcotraficantes y el crimen organizado. Todos estos grupos suelen etiquetarse sencillamente como pandillas. Sin embargo, funcionan de manera muy diferente entre sí y, por esta razón, es importante trazar distinciones entre ellos. Al final de la sección, se presta especial atención a las pandillas institucionalizadas, las que más se parecen a los grupos rebeldes. En la tercera sección, se presentan cuatro conceptos fundamentales en los estudios sobre los conflictos: el contexto de los espacios sin gobierno, la relación entre el grupo y el Estado, el papel de la violencia y la sostenibilidad de un grupo armado. Pocas pandillas llegan a representar un desafío directo para el Estado, lo cual dificulta la comparación con otros grupos armados y señala la necesidad de analizarlas desde un punto de vista más específico.

Estereotipos comunes³

Las pandillas suelen ser calificadas como grupos de predadores, criminales, perdedores, delincuentes y matones. Los miembros de las pandillas son demonizados y se los describe como personas inherentemente malvadas, violentas, haraganas, pobres e incultas. Con frecuencia, se asocia a las pandillas con la violencia, las drogas y los barrios desfavorecidos⁴. Abundan los estereotipos de las pandillas: atacan a ciudadanos inocentes; son organizaciones delictivas altamente estructuradas; todas las pandillas son iguales; todos los miembros de pandillas son criminales recalcitrantes; los miembros de las pandillas pasan la mayor parte de su tiempo cometiendo actos criminales y violentos; los miembros de las pandillas son responsables de la mayoría de los delitos que se cometen en sus barrios⁵. La realidad es mucho más compleja y su naturaleza es mucho menos criminal y violenta. Los estereotipos y la retórica acentuada no reconocen las grandes variaciones que existen entre las pandillas ni los numerosos factores que habilitan y alientan la creación y perpetuación de las pandillas.

Durante la última década, la violencia y la criminalidad urbanas han constituido una preocupación creciente para los responsables de adoptar políticas y los habitantes de las grandes ciudades del mundo⁶. Parte de esta preocupación tiene su

3 Para acceder a un examen más detallado de los mitos relacionados con las pandillas, v. James C. Howell, "Menacing or mimicking? Realities of youth gangs", en *Juvenile and Family Court Journal*, vol. 58, N.º 2, primavera de 2007, págs. 39–50.

4 Tim Delaney, *American Street Gangs*, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, Nueva Jersey, 2006, p. 11; Finn-Aage Esbensen, "Preventing adolescent gang involvement," en *Juvenile Justice Bulletin*, 2000, p. 3; Randall G. Shelden, Sharon K. Tracy y William B. Brown, en *Youth Gangs in American Society*, 3ª ed., Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, California, 2004, págs. 24–26.

5 J. C. Howell, nota 3 *supra*; T. Delaney, nota 4 *supra*, p. 11; Judith Greene y Kevin Pranis, *Gang Wars: The Failure of Enforcement Tactics and the Need for Effective Public Safety Strategies*, informe del Instituto de Políticas de Justicia, Nueva York, julio de 2007, p. 51.

6 Ellen Brennan, *Population, Urbanization, Environment, and Security: A Summary of the Issues*, Woodrow Wilson Center, Occasional Paper Series, N.º 22, 1999, p. 16; ONU-HABITAT, *Elevando la seguridad y la protección urbana: Informe global sobre los asentamientos humanos 2007, vol. 1: Reducir el crimen y la violencia en las ciudades: orientaciones de política*, Earthscan, Londres, 2008.

origen en los altos índices de criminalidad y violencia que se registran en muchas ciudades. Mientras tanto, el temor es ocasionado, en parte, por los inexactos estereotipos que demonizan a ciertos grupos y culpan a las pandillas por la violencia urbana, haya o no pruebas que fundamenten esas acusaciones. El joven cubierto de tatuajes, que pelea en las calles y trafica drogas es un estereotipo común de los típicos miembros de las pandillas. Si bien los tatuajes, las peleas y las drogas son aspectos que caracterizan a muchas pandillas, no son elementos definitorios; las importantes diferencias entre los integrantes de las pandillas y el comportamiento de éstas sugieren que el hecho de centrarse exclusivamente en estos elementos negativos puede dar lugar a equívocos al tratar de analizar las pandillas, sus actividades y su papel dentro de las comunidades.

Las preocupaciones relacionadas con la urbanización y las crecientes poblaciones urbanas se vinculan con la percepción de que la violencia y el crimen son fenómenos urbanos. La violencia urbana “ha alcanzado niveles inéditos en muchas ciudades” en los países en desarrollo⁷. Hoy, más del 50% de la población mundial vive en ciudades, y los países en desarrollo representan más del 90% del crecimiento urbano⁸. Este estado de cosas sugiere que la presencia de la violencia urbana es más probable en las ciudades menos capaces de prevenirla o solucionarla, y que las pandillas pueden desempeñar un papel importante en esa violencia porque son “más visibles y más violentas durante los períodos en que se registran cambios demográficos rápidos”⁹. Aunque las crecientes poblaciones urbanas se correlacionan con mayores niveles de violencia, esto no significa que todos los crecimientos en las poblaciones urbanas ocasionen aumentos en la violencia. La realidad no es tan sencilla. El crecimiento urbano, como fenómeno, no es causa de violencia. En cambio, la índole del crecimiento, la capacidad de las ciudades de absorber nuevos residentes, la capacidad del gobierno de planificar y gestionar el crecimiento, y la capacidad del gobierno de responder a las necesidades básicas de la nueva población urbana sí son factores que determinan la sostenibilidad del crecimiento urbano y el riesgo de la violencia¹⁰. Cuando el crecimiento urbano no está planificado y causa aumentos en el número de pobres urbanos, barrios marginales y viviendas precarias, estas poblaciones son más vulnerables al crimen y a la violencia¹¹.

A menudo, y pese a la falta de información sistemática sobre la violencia de las pandillas, se culpa a éstas de la violencia urbana¹². No todos los actos de violencia perpetrados en las ciudades son obra de las pandillas. Por ejemplo, en Centroamérica, entre el 10 y el 60% de la violencia criminal se atribuye a las pandillas¹³. Ése es sin duda el caso en relación con el 10 por ciento de la estimación más baja, pero

7 A. Winton, nota 1 *supra*, p. 165.

8 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2008/2009: Ciudades armoniosas*, Earthscan, Londres, 2008, p. 15.

9 James C. Howell, “Youth gangs: an overview”, en *Juvenile Justice Bulletin*, agosto de 1998, p. 2.

10 ONU-HABITAT, nota 6 *supra*, págs. 2–5 y 14–15.

11 *Ibíd.*, págs. 2–5.

12 Para una reseña sobre la violencia de pandillas desde una perspectiva regional, v. Scott Decker y David C. Pyrooz, “Gang violence: context, culture, and country”, en *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, págs. 129–156.

13 *Ibíd.*, p. 141.

en la estimación más alta hay muchos otros elementos responsables de la violencia. De hecho, es sumamente difícil determinar el porcentaje de delitos causado por las actividades de las pandillas¹⁴. En los Estados Unidos, los organismos encargados de mantener el orden público usan diferentes definiciones para medir la criminalidad de las pandillas, estableciendo una diferencia entre los delitos relacionados con las pandillas y los delitos motivados por ellas¹⁵. La primera categoría abarca cualquier delito cometido por un integrante de una pandilla; la segunda, cualquier delito cometido por cuenta de la pandilla¹⁶. Esta distinción es importante. Por ejemplo, las investigaciones basadas en datos policiales sobre los homicidios en Los Ángeles concluyeron que, si se utilizaba la definición basada en la motivación, el número de homicidios en Los Ángeles se reducía a la mitad del número que se alcanzaba si se utilizaba la definición basada en la pertenencia a la pandilla¹⁷. En muchos casos, los miembros de las pandillas actuaban en forma personal para saldar asuntos personales y no cometían sus actos por cuenta de la pandilla. Que un miembro de una pandilla participe en un crimen o en un acto violento no significa que éste sea obra de la pandilla.

En muchos casos, la violencia ha constituido un atributo clave aplicado a las pandillas para distinguirlas de otros tipos de grupos juveniles. Sin embargo, la inclusión de la violencia en la definición de las pandillas ha sido cuestionada por los estudiosos que sugieren que la participación de las pandillas en la violencia debe ser evaluada, no presumida. Aunque se cree que los miembros de las pandillas son los principales perpetradores de delitos, esto no es así¹⁸. En gran parte, este mito de la constante participación en las actividades delictivas es alimentado por descripciones exageradas en los medios de comunicación y en los relatos de los miembros de las pandillas¹⁹. Todas las pandillas participan en algún tipo de actividades criminales y violentas. Sin embargo, esas actividades varían; no siempre son de naturaleza violenta, y los miembros de las pandillas raras veces se especializan en algún tipo de delito en particular²⁰. Además, a pesar de los estereotipos, los integrantes de las pandillas no están cometiendo actos delictivos constantemente; en realidad, están mucho más tiempo “pasando el rato” que quebrantando la ley²¹.

Si, en lugar de estereotipar a las pandillas como grupos violentos y criminales, se las conceptualiza como una forma particular de organización social dentro de una comunidad, el debate supera el juicio subjetivo sobre lo bueno y lo malo para concentrarse en las pandillas, sus actos y sus repercusiones. Las pandillas son tan sólo uno de los numerosos actores sociales en una comunidad²². Pueden tener

14 R. G. Shelden, S. K. Tracy y W. B. Brown, nota 4 *supra*, p. 21.

15 Malcolm W. Klein y Cheryl L. Maxson, *Street Gang Patterns and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2006, págs. 69–71; R. G. Shelden, S. K. Tracy y W. B. Brown, nota 4 *supra*, págs. 22–23.

16 J. Greene y K. Pranis, nota 5 *supra*, p. 51.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, p. 61.

19 J. C. Howell, nota 3 *supra*, págs. 39–40.

20 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, págs. 73–74.

21 *Ibid.*, p. 69.

22 John M. Hagedorn, “Introduction: globalization, gangs, and traditional criminology”, en John M. Hagedorn (ed.), *Gangs in the Global City: Alternatives to Traditional Criminology*, University of Illinois Press, Chicago, 2007, p. 2.

un efecto positivo o negativo en las comunidades, según el papel que desempeñen. En algunos casos, actúan como predadores y causan temor e inseguridad; en otros, ofrecen una forma de protección que la comunidad no recibe de las fuerzas de seguridad del Estado²³. Esto no significa que sean peligrosas o benévolas, sino que, para comprender el fenómeno de las pandillas, es necesario avanzar más allá de la mera evaluación de la amenaza que plantean.

Análisis de los grupos armados

¿Qué es un grupo armado? No hay una definición habitual y universalmente aceptada de este término²⁴. A primera vista, parecería obvio: en su nivel más básico, un grupo armado es un grupo organizado con una estructura clara, con integrantes y con la capacidad de usar la violencia para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, esta definición de carácter amplio no es de gran utilidad si se pretende distinguir entre diferentes grupos armados. Por ejemplo, podría incluir a las fuerzas de seguridad del Estado, como la policía y el ejército, así como a las fuerzas de seguridad patrocinadas por el Estado, como los paramilitares y las milicias. A fin de evitar la inclusión de fuerzas controladas por el Estado, las cuales se perciben en general como grupos que pueden portar y usar armas en forma legítima, muchas definiciones se concentran en los grupos que existen fuera del control del Estado²⁵. La categoría de “grupo armado no estatal” engloba a numerosos grupos que exhiben una amplia variedad de características y que difieren enormemente en cuanto a su composición, actividad y papel en la sociedad, como las pandillas, las milicias, los grupos rebeldes, los insurgentes, los terroristas y las organizaciones criminales²⁶.

23 Para un debate acerca de los distintos papeles de las pandillas, v. Enrique Desmond Arias y Corinne Davis Rodrigues, “The myth of personal security: criminal gangs, dispute resolution, and identity in Rio de Janeiro’s favelas”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 48, N.º 4, invierno de 2006, págs. 53–81; John M. Hagedorn, *A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2008, p. 21.

24 Para consultar las diferentes definiciones del término “grupo armado” y un análisis de las que se contradicen entre sí, v. Jörn Grävingsholt, Claudia Hofmann y Stephan Klingebiel, *Development Cooperation and Non-state Armed Groups*, Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, 2007, págs. 22–28; David Petrusek, *Armed Groups and Peace Processes: Pondering and Planning Engagement*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, noviembre de 2005, págs. 8–10; Pablo Policzer, *Neither Terrorists nor Freedom Fighters*, Proyecto sobre los Grupos Armados, Documento de trabajo 5, Centro de Investigaciones Latinoamericanas, Calgary, 2005, págs. 6–10.

25 El Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP), por ejemplo, define los grupos armados como “grupos que están armados y usan la fuerza para alcanzar sus objetivos, y que no se encuentran bajo el control del Estado”. V. ICHRP, *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, ICHR, Ginebra, 1999, p. 5.

26 Para consultar ejemplos de las tipologías de los grupos armados no estatales, v. Ulrich Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-state Groups in Areas of Limited Statehood*, Fundación Alemana para la Investigación (DFG), Centro de Investigación (SFB) - Serie de documentos de trabajo sobre la gobernanza, N.º 21, 2009, Freie Universität Berlin, Berlín, octubre de 2009; Richard H. Schultz, Douglas Farah e Itamara V. Lochard, *Armed Groups: A Tier-one Security Priority*, Instituto de Estudios sobre Seguridad Nacional (INSS), Occasional Paper 57, Colorado, septiembre de 2004; Anthony Vinci, “The ‘problems of mobilization’ and the analysis of armed groups”, en *Parameters*, vol. 36, N.º 1, primavera de 2006, págs. 49–62; Phil Williams, *Violent Non-state Actors and National and International Security*, Red de Relaciones Internacionales y de Seguridad (ISN), Instituto Federal Suizo de Tecnología, Zurich, 2008.

Estas etiquetas ofrecen algo de información acerca de la naturaleza del grupo, pero también pueden dar lugar a equívocos. Las etiquetas positivas, que indican que el grupo goza de cierta legitimidad para tomar las armas, se aplican a los revolucionarios, los movimientos de liberación, los combatientes por la libertad, las milicias, las organizaciones de voluntarios de las comunidades y las fuerzas de defensa de las comunidades. Las etiquetas negativas, que aluden a la ilegitimidad e ilegalidad del grupo, se refieren a terroristas, rebeldes, insurgentes, criminales, bandas y señores de la guerra. A veces, estas etiquetas se utilizan de forma intercambiable, y su aplicación a menudo nos dice más sobre quien las aplica que sobre el grupo en sí²⁷. Por esta razón, a veces es más útil detallar las características del grupo armado que aplicarle una denominación particular.

En lugar de centrarse en clasificar a los grupos en determinadas categorías, los investigadores han sugerido varias maneras de compararlos en base a sus características. Un analista clasifica a los grupos en función de nueve dimensiones: la motivación, la finalidad, la fuerza, el ámbito de acción, la financiación, la estructura organizativa, el papel de la violencia, la relación con el Estado y la función que desempeñan en la sociedad²⁸. Otro sugiere el uso del “mínimo denominador común”, que se refiere al modo en que los grupos se movilizan y se basa en tres elementos clave: sus miembros (por ejemplo, el reclutamiento), su logística (por ejemplo, armas y alimentos) y su dirección (por ejemplo, comando, control y comunicación)²⁹. Otra forma de analizar los grupos armados es considerar su ubicación a lo largo de un espectro que capta la relación del grupo con el Gobierno, su nivel de organización y su capacidad de llevar a cabo actos de violencia en gran escala³⁰. Mediante el uso de un espectro se subrayan y se tratan de solucionar las dificultades que se presentan a la hora de formular definiciones claras para las etiquetas que normalmente se aplican a los grupos (por ejemplo, milicias, rebeldes o señores de la guerra), los desafíos que entraña la clasificación de los diferentes tipos de grupos (por ejemplo, según su nivel de violencia o de organización), y el hecho de que ciertos grupos armados pueden, con el paso del tiempo, cambiar de posición en el espectro (por ejemplo, reduciendo o aumentando su nivel de violencia, cambiando su nivel de organización, o trocando en oposición su anterior apoyo al gobierno).

Situar a las pandillas

Una cuestión importante es la forma en que las pandillas se relacionan con los grupos armados³¹. Se tiende a pensar en los grupos armados no estatales como aquellos que actúan en oposición al gobierno: los grupos que libran guerras civiles

27 Michael V. Bhatia, “Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violence actors”, en *Third World Quarterly*, vol. 26, N.º 1, 2005, págs. 5–22.

28 P. Williams, nota 26 *supra*, p. 8.

29 A. Vinci, nota 26 *supra*, p. 50.

30 Jennifer M. Hazen, “Force multiplier: pro-government armed groups”, en *Small Arms Survey 2010*, nota 12 *supra*, p. 258.

31 Es importante señalar que no todas las pandillas están armadas, y que no todas las pandillas armadas utilizan armas de fuego. V. S. Decker y D. C. Pyrooz, nota 12 *supra*, págs. 144–145.

—insurgentes, combatientes por la libertad, rebeldes— son los grupos armados no estatales estereotípicos. Sin embargo, hay muchos otros grupos que responden a esta descripción, aunque no todos desafían al Estado en forma directa. Algunos ejemplos son las *maras*, en El Salvador, y los *skinheads* en Alemania, la Federación de Rusia y Ucrania. Es evidente que las pandillas constituyen un tipo de grupo armado no estatal, pero sus diferencias con otros grupos armados no estatales no siempre se entienden bien. Esta diferenciación se complica a raíz de que la etiqueta “pandilla” tiene un uso muy difundido y se aplica a grupos muy diversos, como las pandillas juveniles, las pandillas de motociclistas, los cárteles de la droga, las pandillas carcelarias y el crimen organizado.

El presente artículo se centra en las pandillas juveniles³². Como sucede con los grupos armados, no se cuenta con una definición única de pandilla³³. No obstante, se suelen utilizar varias definiciones. Klein describe a una pandilla juvenil de la siguiente manera:

Cualquier grupo denotable de adolescentes que (a) son percibidos, en general, por otros residentes en su barrio como una agrupación distinta; (b) se reconocen a sí mismos como grupo denotable (en la amplia mayoría de los casos, el grupo tiene un nombre), y (c) han participado en un número de incidentes delictivos suficiente como para suscitar una respuesta negativa sistemática por parte de los residentes del barrio y/o de las fuerzas del orden³⁴.

Thrasher describe a las pandillas como “grupos intersticiales, inicialmente formados en forma espontánea y posteriormente integrados a través de situaciones conflictivas”³⁵. Hagedorn define a las pandillas como “grupos marginados que se han socializado en las calles o las cárceles”³⁶. Las definiciones de pandilla han sido objeto de cuestionamientos por varias razones, en particular por la inclusión del crimen o de la violencia³⁷. No obstante, la inclusión de las actividades criminales y violentas es útil para distinguir entre las pandillas y otros tipos de grupos juveniles³⁸.

32 Salvo indicación en contrario, el término “pandilla” se refiere a las pandillas juveniles, también denominadas pandillas callejeras. Para una descripción de otros tipos de pandillas (por ejemplo, las pandillas de motocicletas, las pandillas carcelarias o los *skinheads*), v. T. Delaney, nota 4 *supra*, págs. 13–34.

33 Para consultar las diferentes definiciones de “pandilla” y un análisis de las que se contradicen entre sí, v. Robert J. Bursik y Harold G. Grasmick, “Defining and researching gangs”, en Arlen Egle, Jr. y otros (eds.), *The Modern Gang Reader*, 3a. ed., Roxbury Publishing Company, Los Ángeles, 2006, págs. 2–13; S. Decker y D. C. Pyrooz, nota 12 *supra*, p. 131; J. Greene y K. Pranis, nota 5 *supra*, págs. 9–11; J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, págs. 23–31; M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, págs. 5–9.

34 Malcolm W. Klein, *Street Gangs and Street Workers*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1971, p. 13, citado en M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 6.

35 Frederic Thrasher, *The Gang: A Study of 1,313 Gangs in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago, 1927, p. 57.

36 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 31.

37 Mercer L. Sullivan, “Are “gang” studies dangerous? Youth violence, local context, and the problem of reification”, en James F. Short y Lorine A. Hughes (editores), *Studying Youth Gangs*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 2006, págs. 15–16.

38 V. Malcolm W. Klein, *The American Street Gang*, Oxford University Press, Oxford, 1995, págs. 23–28.

Aunque hay que ser cauteloso con las generalizaciones, cabe señalar que las pandillas comparten varias características. Constituyen un fenómeno predominantemente urbano que aparece principalmente en las grandes ciudades, aunque actualmente también se las encuentra en las ciudades más pequeñas y en zonas no urbanas³⁹. Tienden a ser grupos marginados de la sociedad en general. Si bien las pandillas habitualmente están formadas por miembros de una sola etnia, no es la característica de la etnicidad lo que define a una pandilla⁴⁰. Los integrantes de las pandillas tienden a ser jóvenes; su rango etario se sitúa entre los 12 y los 30 años⁴¹. Durante mucho tiempo, se ha presumido que en las pandillas predomina el sexo masculino; aunque esto sigue siendo así, la realidad indica que la participación de las mujeres en las pandillas es cada vez mayor⁴². La mayoría de las pandillas tienen una organización desestructurada y son moderadamente cohesivas, y las que son más cohesivas tienden a una conducta más delictiva⁴³. Las pandillas raras veces se especializan en sus infracciones; cometen diferentes actos delictivos, y el crimen violento es su actividad menos habitual⁴⁴. Una pandilla puede durar desde unos pocos meses hasta decenas de años⁴⁵. Los objetivos de las pandillas varían, pero una de las características clave que distinguen a las pandillas de otros grupos armados no estatales es que no pretenden tomar el control del Estado.

Pandillas institucionalizadas

Las primeras investigaciones relacionadas con las pandillas indicaban que éstas sencillamente agotaban su ciclo y se disolvían a medida que sus miembros envejecían; se consideraba que las pandillas tenían carácter temporal y que formaban parte de la evolución normal de los jóvenes⁴⁶. Por consiguiente, aunque pudiesen representar una molestia de corta duración para las comunidades, no eran vistas como una amenaza de largo plazo para la ley y el orden. Sin embargo, la identificación de “pandillas institucionalizadas” en la década de 1980 puso en tela de juicio estas opiniones y alentó el debate acerca de los modelos de pandillas que se desarrollaban o evolucionaban, planteando la preocupación de que las pandillas juveniles o callejeras podían, con el tiempo, transformarse en organizaciones criminales⁴⁷. Aunque las pandillas institucionalizadas siguen siendo muy pocas, su

39 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 108; David Starbuck, James C. Howell y Donna J. Lindquist, “Hybrid and other modern gangs”, en *Juvenile Justice Bulletin*, diciembre de 2001, p. 2.

40 F.-A. Esbensen, nota 4 *supra*, págs. 3–4; M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 29.

41 F.-A. Esbensen, nota 4 *supra*, p. 3; M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 29; Irving A. Spergel, “Youth gangs: continuity and change”, en *Crime and Justice*, vol. 12, 1990, págs. 217–219.

42 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 109; Joan Moore y John M. Hagedorn, “Female gangs: a focus on research”, en *Juvenile Justice Bulletin*, marzo de 2001, p. 2.

43 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 110; M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 2.

44 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 110.

45 M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 29; Rob White, “Understanding youth gangs”, en *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, N.º 237, Instituto Australiano de Criminología, agosto de 2002, p. 5.

46 I. A. Spergel, nota 41 *supra*, págs. 177–179, 199.

47 V. Deborah Lamm Weisel, *Contemporary Gangs: An Organizational Analysis*, LFB Scholarly Publishing, Nueva York, 2002, págs. 73–77.

duración en el tiempo, su participación en amplias actividades delictivas y su capacidad de cometer actos de violencia en gran escala hacen que las fuerzas policiales les presten gran atención y que su existencia sea motivo de preocupación para los gobiernos⁴⁸.

Las pandillas institucionalizadas se han denominado súper pandillas, sociedades criminales y pandillas corporativas, y han sido descritas como organizaciones altamente estructuradas y formales⁴⁹. En muchos casos, esto es una exageración. Las pandillas institucionalizadas no son forzosamente jerárquicas, con un jefe único o una cadena de mando de estilo militar. No son “sindicatos del crimen centralizados y eficientes dirigidos por un padrino” o, al menos, es muy raro que lo sean⁵⁰. Sí tienden a tener una estructura formal, pero ésta se parece a una red, más que a una cadena de mando unificada⁵¹. La institucionalización abarca dos elementos: la longevidad y la normalidad⁵². La longevidad se refiere a la capacidad del grupo de mantener la existencia de la pandilla a lo largo del tiempo⁵³; la normalidad se refiere al reconocimiento de la pandilla como parte normal de un barrio. El aspecto fundamental de la institucionalización es la capacidad de la pandilla de perpetuarse a través de la constante incorporación de miembros, el reemplazo de los miembros que se retiran al alcanzar la madurez y el desarrollo de un sentido de identidad. Así pues, la pandilla existe con independencia de uno o más líderes en particular, lo cual garantiza su existencia incluso si cambian sus miembros o dirigentes.

Tanto los investigadores como los funcionarios encargados del orden público tienden a concentrarse en las pandillas más grandes, más violentas y más institucionalizadas. Puede afirmarse que estas pandillas son las que plantean los mayores problemas en materia de seguridad, y este factor justifica la atención que se les presta. Sin embargo, este enfoque también tiende a equiparar a las pandillas con los criminales o con el crimen organizado, lo cual, en muchos países, conduce a una modalidad de la justicia penal en cuyo marco se encarcela a los miembros de las pandillas y se aplican tácticas policiales sumamente rigurosas⁵⁴. En la mayoría de los lugares donde se aplican, esas tácticas de estilo militar (por ejemplo, la “mano dura” en El Salvador) no han tenido resultados satisfactorios⁵⁵. Aunque en un primer momento pueden reducir la violencia de las pandillas, no parecen tener

48 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 20.

49 John M. Hagedorn, “Gangs in late modernity”, en J. M. Hagedorn, *Gangs in the Global City*, nota 22 *supra*, p. 304; Sudhir Alladi Venkatesh, *Community justice and the gang: a life-course perspective*, estudio no publicado, disponible en: http://www.streetgangs.com/academic/venkatesh_paper.pdf (consultado el 1º de junio de 2010); R. White, nota 45 *supra*, p. 2.

50 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 19.

51 *Ibíd.*; D. L. Weisel, nota 47 *supra*, p. 73.

52 John M. Hagedorn, “Gangs, institutions, race, and space: the Chicago School revisited”, en J. M. Hagedorn, *Gangs in the Global City*, nota 22 *supra*, p. 23.

53 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 8.

54 Robert K. Jackson y Wesley D. McBride, *Understanding Street Gangs*, Thomas Higher Education, Belmont, California, 2000, págs. 28–29.

55 Jennifer M. Hazen y Chris Stevenson, “Targeting armed violence: public health interventions”, en *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, págs. 289 y 293; Oliver Jutersonke, Robert Muggah, y Dennis Rodgers, “Urban violence and security promotion in Central America”, en *Security Dialogue*, vol. 40, 2009, págs. 382–385.

efectos sostenibles en la reducción de su presencia⁵⁶. Por el contrario, el uso de tácticas duras puede aumentar el nivel de violencia y fortalecer la cohesión de las pandillas. El uso de fuerzas militares para combatir a las bandas de narcotraficantes en México, por ejemplo, ha provocado mayores niveles de violencia⁵⁷.

Algunos investigadores han sugerido que las pandillas se deben analizar y tratar como una forma de grupo insurgente, argumentando que las ciudades “se enfrentan con otra clase de guerra” y que las pandillas se proponen “neutralizar, controlar o deponer a los gobiernos”⁵⁸. Las pruebas que fundamentan esta afirmación son extremadamente débiles. Las pandillas comparten muy pocas características con los grupos insurgentes. Lo que es más importantes, las pandillas no comparten el objetivo primordial de los insurgentes: apoderarse del Estado. No son una “nueva insurgencia urbana” que “en algún momento, tomará el poder político para garantizar la libertad de acción y el entorno comercial que desean”⁵⁹. No han declarado la guerra a ningún gobierno o Estado, ni han intentado derrocar a gobierno alguno. De hecho, en muchos lugares, las pandillas parecen más interesadas en permanecer dentro del radar de la ley y el orden, o en colaborar con los actores estatales (incluidos los encargados de mantener la ley y el orden), para evitar ser hostigadas y poder proseguir sus actividades económicas.

Analizar las pandillas desde la perspectiva de los conflictos

En esta sección, se evalúa la pertinencia de analizar las pandillas desde la perspectiva de los conflictos. En particular, se examinan cuatro conceptos que suelen utilizarse en el análisis de los grupos armados, particularmente de los insurgentes: los espacios sin gobierno, la relación con el Estado, el papel de la violencia y la sostenibilidad del grupo⁶⁰. En este análisis, se advierte a quienes suelen investigar cuestiones relacionadas con conflictos internos y grupos armados que la mera aplicación de la perspectiva de los conflictos a la cuestión de la violencia urbana puede no ser apropiada. Esta advertencia está dirigida a los encargados de formular políticas y a los profesionales, que parecen estar reorientando su enfoque y sus fondos hacia los grupos armados en situaciones diferentes de los conflictos (lo

56 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 20.

57 V. e.g. Sandra Dibble, “Mexican military on drug war’s front lines”, en *San Diego Union Tribune*, 1º de febrero de 2009, disponible en: http://www.newssafety.org/index.php?view=article&catid=345%3Aamexico-security&id=11589%3Aamerican-military-on-drug-wars-front-lines&option=com_content&Itemid=100298 (consultado el 23 de junio de 2010); Duncan Kennedy, “Mexico extends army’s drugs fight”, en *BBC News*, 28 de mayo de 2008, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/7424797.stm> (consultado el 23 de junio de 2010).

58 Max G. Manwaring, *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gang and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, monografía del Instituto de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Carlisle, Pennsylvania, diciembre de 2007, págs. 1–2.

59 Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, monografía del Instituto de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Carlisle, Pennsylvania, marzo de 2005, p. 2.

60 J. M. Hagedorn, nota 49 *supra*, al comparar las pandillas con otros grupos armados, argumenta que habría que tratar a las pandillas como actores sociales, no como terroristas.

que indudablemente significa que centrarán su atención en las pandillas), para señalarles que se están aproximando a zonas inexploradas y que tendrán que avanzar con cautela. Esa labor exigirá revisar las anteriores hipótesis, enfoques, modos de pensar y tipologías de los grupos y de la violencia. La complejidad de esta cuestión excluye la simple aplicación de la perspectiva de los conflictos a las pandillas.

Espacios sin gobierno

El término “espacios sin gobierno” fue acuñado por George Shultz, ex Secretario de Estado estadounidense. Desde entonces, ha cobrado prominencia en el vocabulario de las fuerzas armadas de Estados Unidos y en los debates sobre los Estados fallidos y las ciudades salvajes⁶¹. El concepto capta la falta de una presencia efectiva del Estado en ciertos países o ciudades. Para el gobierno de Estados Unidos, la preocupación principal es que los espacios sin gobierno pueden proporcionar refugio a grupos terroristas, como Al Qaeda y otros grupos armados y pandillas, que podrían aprovechar la falta de presencia del gobierno en las zonas donde operan⁶². El Estado ve a los espacios sin gobierno como amenazas, porque permiten el establecimiento y la expansión del poder de los grupos armados, el libre desarrollo de sus actividades, la alteración de las normas que solían gobernar esos lugares y el florecimiento de las actividades ilícitas que suelen contribuir al apoyo y sostén de los grupos armados⁶³. Dicho de otro modo, los espacios sin gobierno ofrecen a los grupos armados una base para planificar, preparar y lanzar ataques contra el Estado.

Sin embargo, el término da lugar a equívocos, puesto que las zonas completamente carentes de gobierno son muy escasas. “Sin gobierno” significa la falta de gobernanza estatal efectiva, no la ausencia absoluta de gobernanza que se equipara con la anarquía. Los Estados o zonas “sin gobierno” se caracterizan por la falta de control de sus fronteras o espacios aéreos, la ausencia de autoridad gubernamental más allá de la capital o de los centros urbanos, las deficiencias en la prestación de servicios de seguridad por el Estado o directamente la inexistencia de tales servicios, la limitada protección de los ciudadanos contra la violencia, la debilidad de los sistemas políticos, las deficiencias en el estado de derecho y la incapacidad

61 V. Jonathan Di John, *Conceptualizing the causes and consequences of failed states: a critical review of the literature*, Centro de Investigación sobre Estados en Crisis, Serie de documentos de trabajo, N.º 2, enero de 2008; Richard J. Norton, “Feral cities: the new strategic environment”, en *Naval War College Review*, vol. 56, N.º 4, otoño de 2003, págs. 97–106.

62 V., p.ej., Robert D. Lamb, *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens*, Informe final del Proyecto sobre Espacios sin Gobierno, Oficina del Subsecretario de Defensa encargado de Políticas, Washington, DC, 2008; Departamento de Defensa de Estados Unidos, *US National Defense Strategy*, Washington, DC, junio de 2008. V. también Stewart Patrick, “Weak states and global threats: fact or fiction?”, en *Washington Quarterly*, vol. 29, N.º 2, 2006, págs. 27–53; Angel Rabasa y otros, *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*, RAND Corporation, Santa Mónica, California, 2007, págs. 1–2.

63 Troy Thomas, “Control roaming dogs: governance operations in future conflict”, en *Military Review*, enero-febrero de 2006, p. 80.

de establecer un monopolio de la fuerza legítimo⁶⁴. La medida en que un Estado o territorio exhibe estas características es variable, y esa variación puede describirse a lo largo de un continuo:

En el extremo benigno del continuo, se sitúan los Estados que, desde otros puntos de vista, son sanos, pero que han perdido el control de algunos espacios geográficos o funcionales dentro de sus territorios... En el otro extremo, están los Estados fallidos, en los cuales las instituciones del gobierno central son tan débiles que no pueden mantener la autoridad y el orden político más allá de las ciudades principales y, a veces, ni siquiera allí⁶⁵.

En muchos países en desarrollo, el Estado simplemente no puede llegar mucho más allá de la capital. La falta de presencia estatal puede ser inevitable debido a la falta de capacidad, de recursos y de personal para administrar con eficacia las localidades y ciudades distantes. En algunos casos, esa falta de presencia es intencional y se produce cuando el Estado opta por concentrar el poder en la capital y desentenderse de las zonas periféricas. También puede ser causada por el afán de lucro. Los espacios sin gobierno son y han sido creados y tolerados con diferentes finalidades: por ejemplo, para reducir las disputas en las fronteras, permitir que los políticos corruptos faciliten las transacciones financieras dudosas, y facilitar el tráfico de drogas⁶⁶. Los beneficios económicos generados en las zonas sin gobierno y a través de ellas dan lugar a la presencia de interesados decididos a mantener esos espacios⁶⁷. Esos interesados pueden abarcar desde un comerciante local interesado en vender sus mercancías a un dirigente local que tiene el poder de crear impuestos sobre las actividades económicas locales, hasta un político nacional que obtiene beneficios al permitir la realización de esas actividades. Puede también incluir una variedad de grupos armados que aprovechan la limitada presencia del gobierno en esa zona para organizarse y realizar sus operaciones. Sin embargo, incluso en los espacios sin gobierno sigue habiendo alguna forma de gobernanza.

En las zonas que carecen de estructuras de gobernanza formales, o donde éstas son extremadamente débiles e ineficaces, existe por lo general algún tipo de estructura informal que llena el vacío de seguridad dejado por el gobierno⁶⁸. En algunos casos, esa estructura toma la forma de una dirigencia local o tribal, que a menudo se considera benévola y aceptable, aunque tal vez no sea tan bienvenida como lo sería la presencia del Estado. Los servicios de seguridad también pueden

64 A. Rabasa y otros, nota 62 *supra*, p. 1; Laura Tedesco, *The Latin American state: "failed" or evolving?*, Documento de trabajo 37 de FRIDE, mayo de 2007, p. 1.

65 A. Rabasa y otros, nota 62 *supra*, p. 1.

66 Anne L. Clunan y Harold Trinkunas, *Ungoverned spaces? Alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, artículo presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales, San Francisco, 26–30 de marzo de 2008, disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/1/3/5/pages251351/p251351-1.php (consultado el 23 de junio de 2010).

67 *Ibid.*

68 Monika Francois e Inder Sud, "Promoting stability and development in fragile and failed states", en *Development Policy Review*, vol. 24, N.º 2, 2006, p. 143.

proveerlos algunos grupos comunitarios. En Nigeria, las comunidades han organizado grupos de vigilantes (similares a los grupos de vigilancia barriales creados en Estados Unidos) para patrullar las aldeas y prevenir los delitos, sea porque no pueden confiar en la policía o porque ésta simplemente no tiene presencia en la aldea⁶⁹. En otros casos, un grupo armado capaz de imponer su voluntad en la zona en cuestión puede proveer un cierto grado de gobernanza. El nivel de gobernanza que imponen los grupos armados es variable, como lo es la medida en que proveen servicios sociales. El papel que desempeñan suele depender de sus objetivos y de lo que necesitan para lograrlos.

Ningún grupo armado, a excepción de los que se proponen derrocar al gobierno, prefiere la total ausencia de gobernanza. Los grupos armados nada ganan con el caos o la falta absoluta de gobernanza. Por el contrario, los actores informales suelen preferir la existencia de un nivel de gobernanza inferior o, al menos, tener la garantía de una economía y una seguridad que funcionen, pero nada que interfiera con sus actividades ilícitas⁷⁰. La idea de que a los “malos” les gusta ocupar los lugares que el Estado abandona por completo y que buscan esas zonas, no es del todo cierta. En un contexto absolutamente desprovisto de servicios o de administración, el grupo estaría obligado a proveer esos servicios por su cuenta a fin de poder realizar sus actividades. En una situación de anarquía, el funcionamiento de los grupos informales resultaría no sólo difícil, sino también costoso⁷¹.

A menudo, la cuestión no es la presencia o la ausencia de gobernanza, sino el tipo de gobernanza que se ejerce y quién la ejerce.⁷² *Quién* salva las brechas es importante, porque esa parte se transforma en el centro del poder en la comunidad. También importa *cómo* se salvan las brechas, porque esto determina la medida del desafío que afronta el Estado. En estos escenarios, los actores tienen diferentes motivaciones para solucionar las lagunas en la gobernanza y, por esta razón, plantean distintos desafíos al Estado. Según como “gobiernan” y los servicios que prestan, las pandillas, los grupos rebeldes, el crimen organizado, los terroristas y los narcotraficantes exhiben diferentes niveles de control sobre la comunidad y cosechan de ésta distintos niveles de apoyo. Cuanto mayor sea la seguridad y mejores sean los servicios provistos por el grupo, tanto mayor será el apoyo de la comunidad y tanto menos ésta necesitará al gobierno. Esta situación erosiona el apoyo al gobierno y menoscaba el valor y la legitimidad del restablecimiento del gobierno en la zona⁷³.

Habida cuenta de las grandes diferencias entre grupos armados, particularmente entre los insurgentes, los grupos rebeldes, las organizaciones criminales y

69 Jennifer M. Hazen con Jonas Horner, *Small Arms, Armed Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta Perspective*, Small Arms Survey, Occasional Paper N.º 20, Ginebra, 2007, págs. 73–75, 90–91, y 106–107.

70 V. Jessica Piombo, *Growing wild? Ungoverned spaces and terrorist proliferation in Africa*, artículo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Chicago, 30 de agosto a 2 de septiembre de 2007, disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/5/2/pages209529/p209529-1.php (consultado el 23 de junio de 2010).

71 *Ibíd.*

72 A. L. Clunan y H. Trinkunas, nota 66 *supra*.

73 E. D. Arias y C. D. Rodrigues, nota 23 *supra*, págs. 77–78.

los terroristas, es difícil generalizar acerca de la forma en que operan en los espacios sin gobierno. Las organizaciones criminales y los terroristas tal vez disfruten del margen de maniobra que les ofrecen esos espacios, pero es improbable que procuren establecer en ellos una gobernanza efectiva. La falta de presencia del Estado es más marcada en los casos de guerra civil, cuando los grupos rebeldes controlan determinadas partes de un Estado. En raras ocasiones, los grupos rebeldes han creado una forma de gobierno paralelo que ofrece cierto nivel de gobernanza y que incluso puede proveer servicios sociales limitados, como en Côte d'Ivoire⁷⁴. Estas acciones no son fruto de la caridad altruista: los grupos armados proporcionan servicios cuando éstos son funcionales a sus objetivos principales. Las pandillas tienden a operar en zonas donde la gobernanza es mínima. En estas situaciones, el factor determinante no es la ausencia de gobierno o la falta de servicios públicos, sino el carácter inadecuado de ambos. Mientras que este estado de cosas ofrece a las pandillas la oportunidad de aprovechar estas lagunas en el control estatal, la flecha causal apunta en ambas direcciones: la inseguridad que reina en las zonas afectadas por la ausencia de gobierno también contribuye a la aparición de pandillas.

En algunos casos, las pandillas ofrecen alguna forma de gobernanza, de solución de disputas y de seguridad⁷⁵. Con el tiempo, esto puede erosionar la capacidad del gobierno de actuar en estos ámbitos, envalentonar a la pandilla en cuestión y aumentar su poder hasta llevarla a atrincherarse en una comunidad. No obstante, si bien las pandillas tienden a ser actores armados que desean controlar determinados aspectos de la vida de un barrio (por ejemplo, las actividades económicas, la dinámica local del barrio o los límites territoriales con otras pandillas), rara vez desafían al Estado en forma directa. Por ende, a diferencia de los grupos armados en las guerras civiles, que sí tienen esa intención, las pandillas plantean un desafío diferente al Estado: no el de la supervivencia en el sentido básico, sino el de representar una alternativa al gobierno en zonas donde éste se muestra débil e ineficaz. Esta situación representa una amenaza indirecta para el Estado, porque socava la gobernanza, la democracia, y la ley y el orden en esas zonas.

Relación con el Estado

Muchos grupos armados plantean una amenaza directa para el Estado. Así ocurre, en particular, cuando su objetivo es derrocar al gobierno, lograr una secesión o cambiar de otra manera la estructura de gobierno del Estado. No es el caso de las pandillas. Es verdad que las pandillas que tienen una participación importante en la economía informal y, en particular, en la ilegal, procuran hacerse de amigos en el ámbito del gobierno y la policía para facilitar sus operaciones. Pero, esto es muy diferente del objetivo de tomar el poder para transformarse en la fuerza gobernante. La relación entre la pandilla y el Estado —y, lo más importante, el nivel del desafío que plantea la pandilla para el Estado— depende de cuatro factores: los

74 V. Daniel Balint-Kurti, "Côte d'Ivoire's *Forces Nouvelles*", artículo preparado en el marco del Programa para África, Serie sobre actores armados no estatales, Chatham House, Londres, septiembre de 2007.

75 E. D. Arias y C. D. Rodrigues, nota 23 *supra*, págs. 65–73.

objetivos de la pandilla; la relación de la pandilla con los funcionarios políticos y de seguridad; el deseo del Estado de imponer el control en zonas sin gobierno; y la relación de la pandilla con la comunidad en la que se desenvuelve.

Los objetivos de las pandillas varían y pueden ser numerosos, por ejemplo, crear una hermandad y una familia, alcanzar beneficios económicos, garantizar la seguridad y, en algunos casos, participar en el ámbito político. Es raro que una pandilla se proponga derrocar a un gobierno. Pese a las preocupaciones planteadas con respecto a la posible transformación de las pandillas en grupos insurgentes⁷⁶, no hay ejemplos de pandillas que se hayan organizado y armado con el fin de deponer a un gobierno. Las pandillas sí se enfrentan con las fuerzas del orden y, en algunos casos, con las fuerzas militares del Estado. Sin embargo, esos enfrentamientos son resultado de los esfuerzos del gobierno por impedir o eliminar las actividades ilegales de las pandillas, y tienden a tener su origen en el Estado. Las pandillas no parecen buscar las confrontaciones violentas con el Estado, lo cual sería una actitud esperable si verdaderamente desearan deponer al gobierno. Por consiguiente, no hay una amenaza física directa contra el Estado. Sin embargo, la supervivencia y los objetivos económicos podrían efectivamente crear amenazas indirectas al Estado. Es común que las pandillas procuren mantener el control sobre las zonas en las que realizan sus actividades. En muchos casos, esas zonas son barrios, no grandes territorios. Las pandillas procuran defender su territorio contra otras pandillas y pueden proponerse el objetivo de controlar las actividades económicas dentro del barrio pero, en general, esas acciones no niegan a los actores estatales el acceso al territorio.

El segundo factor importante es la índole de la relación de la pandilla con el gobierno o con la dirigencia política. En la mayoría de los casos, esas actividades son de pequeña escala. La mayor parte de las pandillas conforman grupos relativamente desestructurados, cuya participación en las actividades delictivas los pone ocasionalmente en contacto con las fuerzas del orden, pero que, en términos generales, actúan fuera de la arena política. En algunos casos, las pandillas establecen vinculaciones con políticos y han sido utilizadas como herramientas para ayudar a ciertos políticos a ganar las elecciones, intimidar a los opositores y aplicar políticas⁷⁷. En tales situaciones, la pandilla no representa una amenaza para el Estado, sino que actúa para favorecer los intereses de éste o, al menos, determinados intereses políticos. Las pandillas también pueden colaborar con los políticos o con los funcionarios de seguridad para facilitar la realización de sus actividades económicas, como el tráfico de drogas. Esa colaboración se puede establecer con ciertos elementos del Estado y no con otros, lo que conduce a la creación de relaciones mutuamente provechosas con los colaboradores, pero conflictivas y violentas con otros elementos del Estado. El factor que plantea las preocupaciones más graves con respecto a la corrupción y la inseguridad es el papel

76 M. G. Manwaring, nota 59 *supra*, elabora una argumentación en la que vincula las pandillas con la insurgencia.

77 J. M. Hagedorn, nota 49 *supra*, págs. 302–303; J. M. Hazen, nota 30 *supra*, págs. 262–267; I. A. Spergel, nota 41 *supra*, p. 240.

de las pandillas institucionalizadas en el marco de una “infiltración” más amplia del sistema político y del sector de la seguridad.

El tercer factor es el deseo del Estado de controlar los espacios sin gobierno. Ello puede deberse a presiones internas o externas, y a menudo conlleva actividades destinadas a limitar las actividades de las pandillas. Éstas existen con mayor frecuencia en barrios que ya están mayormente marginados de la sociedad en general. Esas zonas suelen caracterizarse por la falta de una presencia fuerte del gobierno y podría decirse que se sitúan en el extremo inferior del espectro de las zonas sin gobierno, pero la mayoría no presenta desafíos para el Estado y las pandillas que operan en ellas centran su atención internamente, en el propio barrio, y no externamente, contra el gobierno. Los gobiernos no suelen prestar mucha atención a esas zonas ni a sus pandillas, concentrándose más en aquellas localidades donde ciertas pandillas cometen numerosos homicidios o donde actúan las pandillas institucionalizadas o el crimen organizado, aprovechando la falta de presencia del gobierno para, por ejemplo, realizar operaciones de tráfico de drogas, contrabando u otras actividades ilícitas en gran escala. En las primeras, los encargados de aplicar la ley a menudo han utilizado una combinación de negociaciones y actividades policiales para reducir la violencia⁷⁸; en las segundas, han emprendido la “guerra contra las drogas” y la “guerra contra las pandillas”.

El cuarto factor es la índole de la relación entre la pandilla y la comunidad en la que realiza sus actividades. Esa relación comprende tanto lo que la pandilla proporciona a la comunidad como el apoyo que recibe de ésta⁷⁹. La aceptación y la identificación de una pandilla con un barrio en particular no equivalen forzosamente al apoyo generalizado de esa comunidad. Las comunidades pueden tolerar e incluso apoyar a las pandillas debido a las funciones económicas o de seguridad que éstas desempeñan. Sin embargo, puede suceder que las pandillas sean más temidas que apoyadas, y la normalidad puede deberse a la incapacidad de la comunidad de cambiar la situación y a su aceptación —aunque reacia— de la autoridad de la pandilla. Cuanto más beneficiosa la presencia de la pandilla, tanto mayor la probabilidad de que la comunidad la apoye, incluso si no aprueba todas sus actividades.

La relación de la pandilla con el Estado guarda relación directa con el desafío que representa para éste. Cuando la pandilla no plantea una amenaza, o constituye una amenaza reducida, el Estado suele permitir su continuidad. Pero, cuando las actividades de la pandilla perturban la vida cotidiana normal —por ejemplo, causando altos índices de homicidios o delitos— el Estado suele intervenir para obligar a la pandilla a ocupar un lugar menos visible. Cuando las pandillas tratan de controlar el comercio ilícito (por ejemplo, tráfico de drogas, operaciones comerciales ilegales, lavado de dinero) de manera abierta y activa, o cuando cometen actos muy violentos o colaboran con los políticos y se infiltran en el Estado, es probable que éste vea la situación como una amenaza más directa contra su soberanía y estabilidad. Pocas

78 En Estados Unidos, varias ciudades han copiado el modelo de la operación “Alto el Fuego” implementada por Boston. V. Instituto Nacional de Justicia, *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, Washington, DC, 2001.

79 J. C. Howell, nota 9 *supra*, p. 5.

pandillas llegan a constituir este tipo de amenaza, y la mayoría de las que alcanzan ese nivel no son pandillas juveniles, sino organizaciones de tráfico de drogas y grupos dedicados al crimen organizado.

El papel de la violencia

En la guerra, la violencia sigue siendo el medio principal que utiliza un grupo armado para ganar territorio, defenderse contra los ataques e intentar derrocar al gobierno. La violencia también constituye un instrumento apto para sembrar el miedo en la población. El miedo hace a las poblaciones más maleables y brinda al grupo armado un elemento de control que le permite conseguir no sólo recursos, sino también un reacio apoyo. Los grupos armados han utilizado la violencia para reclutar miembros por la fuerza. También han retenido a los nuevos reclutas obligándolos a cometer actos de violencia contra sus comunidades, asegurando así que no pudiesen volver a su hogar. Es habitual que, cuando un grupo armado no puede pagar a sus soldados, les permita saquear para cobrarse su salario. En la guerra, los grupos armados usan la violencia de muchas maneras y no todas benefician a la población.

En una situación urbana, las pandillas usan la violencia de manera similar a los grupos armados en la guerra. Las pandillas pueden usar la violencia o la amenaza de violencia para generar temor en una comunidad y controlar el barrio. A menudo, participan en enfrentamientos para defender su territorio. Esos choques tienden a producirse en las fronteras de los territorios de las pandillas, que constituyen el punto de encuentro de dos pandillas. Las pandillas dirigen su violencia contra otras pandillas para defender el territorio y proteger al grupo contra los ataques físicos, pero también para defender el honor y la reputación de la pandilla y ejecutar venganzas. Sin embargo, las pandillas y los grupos armados ejercen la violencia de formas muy diferentes.

Al parecer, muchas pandillas han establecido normas sobre el modo y la oportunidad de ejercer la violencia, así como reglas para castigar las infracciones de esas normas⁸⁰. Las pandillas no aplican la violencia para reclutar integrantes; éstos suelen entrar en la pandilla por elección, aunque, en algunos casos, la inseguridad y la presión de sus pares pueden incentivar su incorporación. Si bien la iniciación de los nuevos miembros puede ser violenta, la intención no es causarles daño sino hacer que demuestren su valor y su compromiso con la pandilla. Algunas pandillas establecen normas acerca de la posibilidad de salir de la pandilla y la forma de hacerlo. En ciertos casos, la salida de la pandilla es violenta, similar al proceso de iniciación, pero son muy pocos los casos en que el castigo por salirse de la pandilla sea la muerte. No se utiliza la violencia para pagar o recompensar a los miembros, como en los grupos armados, pero los miembros de pandillas han usado la violencia para resolver sus disputas personales o para obtener réditos económicos.

80 Dennis Rodgers, "We live in a state of siege": violence, crime, and gangs in post-conflict urban Nicaragua, Serie de documentos de trabajo DESTIN, N.º 02-36, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, London School of Economics, septiembre de 2002, p. 6.

El objetivo de la violencia también es diferente. Mientras que los grupos armados pueden moverse por distintas zonas sin vincularse a ninguna ciudad en particular, las pandillas tienen a tener una base territorial y a proteger su lugar y a las personas que viven en él⁸¹. A menudo usan la violencia para proteger a su comunidad contra amenazas externas (e internas). La única excepción la constituyen las pandillas juveniles dedicadas al tráfico de drogas, que actúan más como organizaciones criminales adultas y que son, en casi todos los casos, responsables de los homicidios perpetrados por bandas y de las guerras de drogas entre bandas⁸². Además, en las guerras civiles, los grupos armados tienden a atacar a las personas civiles. En contraste, la violencia de las pandillas se dirige mayormente contra los miembros de otras pandillas. Las pandillas tienen enfrentamientos con las fuerzas del Estado, pero no son inherentes a su objetivo: las pandillas no utilizan la violencia como medio para derrocar al gobierno.

Sostenibilidad del grupo

La noción de la sostenibilidad se relaciona con la cuestión de la longevidad del grupo. En muchos casos, las pandillas sólo duran unos pocos años, pero algunas logran perpetuarse por décadas. La pregunta es, entonces, qué hace que algunas pandillas persistan a lo largo del tiempo. En la literatura sobre los conflictos, las explicaciones de la sostenibilidad de los grupos armados se centran en factores como la inseguridad, las oportunidades económicas, la organización, el acceso a los recursos y la existencia de diferencias irreconciliables con el Estado. Algunos factores de índole similar parecen contribuir a la perpetuación de una pandilla. En la sostenibilidad, entran en juego al menos cuatro factores: la institucionalización (ya examinada en secciones anteriores del presente artículo), las cuestiones relacionadas con la seguridad, la normalización del grupo y las oportunidades económicas.

Las cuestiones relacionadas con la seguridad contribuyen a la creación de las pandillas y son un motivo común que ayuda a su permanencia. A menudo, las pandillas surgen en circunstancias difíciles y en respuesta a una amenaza planteada contra determinados individuos, que luego se agrupan para formar una pandilla. El conflicto representa una fuerza de reificación, puesto que es un factor que no sólo une a los individuos en pos de un objetivo común, sino que los mantiene unidos frente a una amenaza persistente. También constituye un aliciente a la incorporación de nuevos miembros en la pandilla. Las pandillas suelen aparecer en zonas con altos niveles de pobreza, discriminación y marginación. Estas condiciones contribuyen a la inseguridad, y las pandillas ofrecen una forma de seguridad, puesto que representan otra forma de institución social para los individuos que se han separado de las instituciones generales⁸³.

81 *Ibíd.*

82 James C. Howell, "Youth gang homicides: a literature review", en *Crime and Delinquency*, vol. 45, N.º 2, abril de 1999, p. 227.

83 I. A. Spergel, nota 41 *supra*, p. 171.

Thrasher ha descrito la normalización de la pandilla como un proceso orgánico que básicamente es producto de una suma de comportamientos colectivos, los cuales, con el tiempo, generan “el desarrollo de la tradición, la estructura interna no reflexiva, el espíritu de cuerpo, la solidaridad, el estado de ánimo colectivo, la conciencia de grupo y la vinculación con un territorio local”⁸⁴. En este sentido, la normalización se refiere al desarrollo de la propia pandilla. Como ya se ha dicho, la normalización también forma parte de la institucionalización y se refiere a la normalización externa del grupo, que hace que una pandilla pase a constituir una parte normal del barrio, donde, si bien no es querida, es tolerada, y donde se le permite continuar con sus actividades⁸⁵. La normalización interna y externa desarrollan tendencias y estructuras que atraviesan un proceso de reificación a través de la reiteración de los comportamientos, y contribuyen así a la consolidación y perpetuación de la pandilla.

La sostenibilidad también depende de la capacidad de la pandilla de establecerse en calidad de actor económico. Muchas pandillas realizan actividades en el mercado informal. Sin embargo, hay una diferencia entre participar en el mercado informal y constituir una empresa para el crimen organizado. La mayoría de las pandillas juveniles participan en delitos menores; algunas pueden ofrecer una forma de empleo o ciertos ingresos. En contraste, las pandillas institucionalizadas “apoyan la economía informal y se enriquecen con ella”⁸⁶. En muchos casos, la intervención en el mercado informal incluye la participación en el tráfico ilícito de drogas⁸⁷; también puede incluir otras actividades como la prostitución, el cobro de impuestos a los vendedores callejeros, la imposición de pagos a cambio de seguridad, o la prestación de servicios de seguridad por dinero. La mayoría de las pandillas institucionalizadas no constituyen sindicatos criminales altamente organizados. Las que alcanzan este nivel tienden a ser pandillas que han evolucionado hasta transformarse en cárteles de la droga o grupos criminales organizados. Esta evolución, así como el hecho de que estos grupos suelen exhibir características y comportamientos diferentes de los de las pandillas juveniles, señalan la necesidad de replantear la forma en que se conceptualizan y analizan los subgrupos especiales de pandillas.

Conclusión

Parte del problema que se plantea al emprender un análisis de las pandillas es que resulta muy fácil agrupar a todos los “malos” en la misma categoría. Las pandillas se asemejan a otros grupos armados. Al igual que otros grupos armados, participan en actividades criminales y violentas, aunque habitualmente lo hacen a escalas mucho más reducidas. Al emprender estas actividades, operan al margen

84 F. Thrasher, nota 35 *supra*, p. 57.

85 J. M. Hagedorn, nota 52 *supra*, p. 23.

86 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 19.

87 Steven D. Levitt y Sudhir Alladi Venkatesh, “An economic analysis of a drug-selling gang’s finances”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, N.º 3, agosto de 2000, págs. 755–789.

de la ley. También actúan en ciudades donde se cometen actos de extrema violencia que, aunque no sean en su totalidad obra de las pandillas, plantean preocupaciones relacionadas con la presencia de éstas. Por estas razones, resulta tentador utilizar los mismos marcos analíticos. Sin embargo, es necesario trazar una distinción entre los diferentes grupos armados, incluidas las pandillas.

Existen grandes diferencias entre los grupos armados, como también entre los distintos tipos de pandillas. El desafío radica en formular un marco más apto para comprender tanto sus diferencias como sus semejanzas, a fin de poder empezar a descomponer el fenómeno de las pandillas en unidades más fáciles de analizar. Algunas pandillas, particularmente las institucionalizadas y muy violentas, pueden, en los hechos, compartir algunas características con los grupos insurgentes y, en tal caso, podrían analizarse desde la perspectiva de los conflictos y de los grupos armados. Sin embargo, pocas pandillas alcanzan este nivel, lo que indica que este enfoque no es apropiado ni útil para analizar las miles de pandillas que existen en las comunidades de todo el mundo.

Septiembre de 2010, N.º 879 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Medio ambiente

EDITORIAL

El medio ambiente natural cumple un papel fundamental para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, de modo que la evolución de la humanidad depende en gran medida de su calidad y de los recursos que ofrece. El planeta y su medio ambiente potencialmente corren peligro, debido a numerosos factores causados por el hombre, y el cambio climático podría modificar considerablemente las condiciones de viabilidad de la especie humana. En numerosas partes del mundo, son cada vez más visibles las consecuencias del cambio climático para las comunidades. Lejos de limitarse a una cuestión ambiental, científica o económica, el fenómeno se ha convertido en un reto humanitario. La mayor variabilidad del clima, combinada con el aumento de la amplitud y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, agrava las necesidades humanitarias en las situaciones de urgencia y provoca un estado de escasez alimentaria y estrés hídrico, así como una modificación del modo de propagación geográfica de las enfermedades. En los últimos años, se ha duplicado el número de catástrofes (de unas 200 a más de 400 por año), y se ha triplicado el número de damnificados en el transcurso del último decenio.

Es muy probable que los efectos del cambio climático tengan una incidencia mayor en los movimientos demográficos y en los lugares de asentamiento de la población, dentro de un mismo país o fuera de sus fronteras. Si bien la migración puede ser, para algunos, una forma de adaptación, los millones de personas que deben desplazarse forzosamente a causa de catástrofes súbitas o de evolución lenta serán particularmente vulnerables y tendrán necesidad de una protección y una ayuda humanitaria sustanciales.

La magnitud del reto humanitario que podría representar el cambio climático sin lugar a dudas es considerable, por lo que los directivos de las organizaciones miembros del Comité Permanente entre Organismos y de su Equipo Especial Informal sobre el Cambio Climático, copresidido por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), han alertado a la comunidad internacional. Si bien la respuesta que ésta debe dar a los problemas que plantea el cambio climático debe ser estructural y global, el componente humanitario de esa respuesta no ha de subestimarse. Los esfuerzos tendientes a limitar los efectos del cambio climático deben acompañarse de medidas de adaptación que permitan aumentar la capacidad de resistencia de las comunidades a las consecuencias inevitables de ese fenómeno.

Por otro lado, la degradación del medio ambiente puede acelerar el estallido de conflictos armados o incluso ser su factor desencadenante. Por ello, no conviene plantear relaciones directas de causa-efecto entre el cambio climático y los conflictos armados, ya que son malos indicadores que no reflejan la complejidad de las relaciones existentes entre las repercusiones físicas del fenómeno y efectos como la migración o los conflictos armados. Son muchas las condiciones, económicas, sociales y políticas, que deben reunirse para que las consecuencias del cambio climático terminen provocando un conflicto armado, de modo que establecer relaciones de causalidad simplistas puede conducir, en definitiva, a la adopción de medidas inadecuadas.

Sin embargo, se observa claramente que los más afectados por el fenómeno son los países menos avanzados (que son los que menos responsabilidad tienen en las causas del cambio climático) y las comunidades con menos recursos, en todas las sociedades, ya que su capacidad de adaptación es más limitada. Esa contradicción ha inducido a forjar el concepto de “justicia climática”, que expresa la necesidad moral y económica de definir una estrategia de lucha contra el cambio climático según la cual quienes contaminan deben pagar. Ese concepto permite presagiar la que podría llegar a ser, en el transcurso de los próximos decenios, una característica esencial de la relación entre el norte y el sur.

Los debates sobre la degradación del medio ambiente tienden a centrarse en el cambio climático. Sin embargo, es importante no perder de vista la situación en su conjunto: si bien es una de sus causas principales, el cambio climático no es el único responsable de la degradación del medio ambiente. La deforestación, la contaminación del aire o del suelo, la sobreexplotación de los recursos naturales, la presión demográfica o la urbanización tienen las mismas repercusiones sociales y humanitarias que el cambio climático, pero el debate político actual tiende a dejar de lado esos aspectos.

Por otra parte, el medio ambiente ha sufrido las consecuencias de la guerra; los daños considerables que le han provocado numerosos conflictos armados no han sino aumentado la vulnerabilidad de las personas afectadas por los combates. Por ello, el CICR considera que los Estados deberían esclarecer y fortalecer las disposiciones del derecho internacional humanitario relativas a la protección del medio ambiente.

Como primera medida, el CICR se abocará a actualizar sus Directivas para los manuales de instrucción militar relativas a la protección del medio ambiente en período de conflicto armado, publicadas en 1994. El derecho que protege el medio ambiente en los conflictos armados no es demasiado claro ni está suficientemente desarrollado. Las disposiciones del derecho internacional humanitario relativas a la protección del medio ambiente en las hostilidades presentan algunas falencias fundamentales: la definición de la prohibición de los ataques contra el medio ambiente es restrictiva e imprecisa; hay una vaguedad jurídica por lo que respecta a la protección de partes del medio ambiente consideradas bienes de carácter civil; y

es problemática la aplicación del principio de proporcionalidad cuando los ataques contra el medio ambiente constituyen daños secundarios. Por lo demás, el derecho convencional no contiene ninguna disposición específica que permita proteger y preservar el medio ambiente en el marco de un conflicto armado sin carácter internacional. En su Estudio sobre el estado del derecho internacional humanitario, que se publica en este número de la *International Review*, el CICR aborda cuestiones de importancia crucial, como la acción preventiva, un régimen de protección fortificado y la necesidad de encarar las consecuencias inmediatas y de largo plazo de los daños causados al medio ambiente.

El CICR es consciente de las responsabilidades que le incumben por lo que respecta a la degradación del medio ambiente. Su papel, en calidad de organización humanitaria de primera importancia, es fundamental: debe transmitir un mensaje claro para que se tomen en cuenta los problemas ambientales que sufren las víctimas de los conflictos armados, sin descuidar que éstas sigan siendo el centro de su acción. Su *Framework for Environmental Management in Assistance Programmes* (marco para la gestión ambiental en los programas de asistencia) es un primer paso concreto hacia la definición de un método de abordaje de las cuestiones ambientales y responde al interés general que la cuestión del medio ambiente suscita en toda la Institución. Alienta a sus colaboradores que trabajan en el terreno a evaluar, determinar y comprender sistemáticamente las consecuencias y las repercusiones que sus actividades pueden tener en el medio ambiente, así como a tomar medidas para reducir los efectos nefastos y aumentar la eficacia, la adecuación y la calidad de los programas del CICR.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Entrevista a Achim Steiner*

Desde el 1 de marzo de 2009, Achim Steiner, el actual Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se desempeña también como Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, Kenia. Antes de incorporarse al PNUMA, Steiner ejerció entre 2001 y 2006 el cargo de Director General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Durante su carrera profesional, trabajó en diversas regiones del mundo para organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. En Washington, donde ocupó el cargo de Asesor Político en el programa de Políticas Globales de la UICN, lideró el establecimiento de nuevas alianzas entre la comunidad ambiental, el Banco Mundial y el sistema de las Naciones Unidas. En el Sudeste Asiático, fue Asesor Técnico en Jefe de un programa de gestión sostenible de las cuencas vertientes del río Mekong y de gestión de los recursos naturales con las comunidades locales. En 1998, fue nombrado Secretario General de la Comisión Mundial de Represas, con sede en Sudáfrica, donde dirigió un programa internacional para promover el trabajo conjunto de los sectores público, privado y de la sociedad civil, en el contexto de una política mundial sobre represas y desarrollo.

Entre la creación del PNUMA en 1972 y hoy, ¿cuáles son los cambios fundamentales que, en su opinión, han modificado la manera en que la comunidad internacional percibe el medio ambiente?

¡Qué tema tan vasto para una primera pregunta! En realidad, a lo largo de las últimas décadas, desde los años cincuenta hasta principios de los noventa, los cambios ambientales se fueron observando básicamente a través del prisma de la contaminación. La conciencia ambiental se ha desarrollado en gran medida en

* Entrevista realizada el 5 de octubre de 2010 por Claude Voillat, asesor económico del CICR, y Michael Siegrist, asistente de redacción de la *International Review of the Red Cross*.

torno a la contaminación atmosférica y la contaminación de los ríos y las costas y sus efectos, en particular en la salud humana. Asimismo, la atención suele centrarse en las soluciones locales. Así fue como, en distintos lugares, se fueron produciendo el cierre de una fábrica, la anulación de un sistema de alcantarillado o, a veces, la restauración de un ecosistema forestal.

Inicialmente, el hecho de preocuparse por estos temas se vio como un lujo, un privilegio de los países desarrollados. Pero hoy, luego de una fase de intenso desarrollo económico, nuestro mundo se enfrenta a cambios drásticos que se extienden, cada vez más, a todo el planeta. Como están comenzando a afectar fundamentalmente a los sistemas de apoyo de la vida en todo el mundo, estos cambios ambientales también imponen costos económicos más onerosos para la sociedad. Por ello, estos cambios nos llevan a revisar nuestro enfoque sobre el agotamiento y la degradación de los recursos naturales.

La huella ecológica de los actuales seis mil millones y medio de habitantes del planeta es una realidad. Y tal vez exista otra dimensión, que no tiene nada de nuevo, pero que debería tomarse más en consideración: en cuarenta años, seremos nueve mil millones en este planeta. ¿Dónde encontraremos el agua necesaria para seguir con vida? ¿De dónde provendrá nuestro alimento? ¿Cómo funcionarán y se adaptarán nuestros sistemas naturales? Estoy pensando especialmente en los ecosistemas de los que dependemos nosotros, los seres humanos, para (sobre)vivir y procurarnos formas de subsistencia, en un mundo que —a menos que se produzca un cambio de rumbo radical— seguirá agotando el capital natural de nuestras economías. Hemos llegado a un punto en el que todos pueden ver que los costos de la destrucción del medio ambiente natural se traducen cada vez más en costos económicos que la sociedad debe afrontar.

A la inversa, el hecho de tomar en consideración estos fenómenos ambientales, al colocarnos en una perspectiva diferente, también nos permite pensar en la posibilidad de desarrollar una economía “verde”, una economía caracterizada por menos contaminación y un uso más eficaz de los recursos. De hecho, estamos empezando a entrever cómo podríamos crear un camino diferente para el desarrollo, en el marco de una economía de mercado o un sistema económico controlado por el Estado. Así pues, estamos superando las problemáticas basadas en una cuestión o un lugar determinados para llegar a una mayor comprensión del carácter sistémico de los cambios ambientales. En otras palabras, estamos saliendo de la atmósfera para entrar en la biosfera. En este mismo momento, tanto en la tierra como en los océanos del mundo, se está produciendo un deterioro bastante continuo y significativo de los sistemas de apoyo vitales de nuestro planeta. Estos problemas ocupan un lugar cada vez más preponderante en la agenda ambiental para este 2010.

¿La creciente comprensión del carácter sistémico de los cambios ambientales influye de manera positiva en la agenda o complica más las cosas? Volviendo a su explicación: al principio, parecía bastante simple resolver el problema de la contaminación. Pero ahora que los cambios ambientales se consideran fenómenos sistémicos, las soluciones son más bien complejas. Esta manera distinta de entender el problema, ¿nos acerca a la solución o, por el contrario, sólo viene a complicarlo todo?

Creo que esta nueva forma de enfocar el problema nos acerca a la solución, en la medida en que estemos preparados para debatir ciertos cambios fundamentales. Sin embargo, como usted ha señalado, esos cambios están relacionados con un conjunto más complejo de cuestiones que será preciso tratar. En cierto modo, estamos tratando de desarrollar una agenda pensando en transformar nuestras economías. Para la cuestión del impacto ambiental, es central un conjunto de principios y paradigmas económicos en los que el medio ambiente natural figuraba como una fuente inagotable o un producto de lujo, o que, también —para hablar como los economistas—, constituía una “externalidad”.

En ese sentido, es cierto que nos vemos enfrentados a una mayor complejidad, ya que estamos hablando de transformar nuestros sistemas en varias áreas (energía, transporte y movilidad y agricultura). Pero hay otra consecuencia: también estamos en presencia (lo cual puede resultar sorprendente) de una mayor probabilidad de cambio, porque la población ha comenzado a darse cuenta de que es imperioso actuar, de que no alcanza con razonar en términos de elección u opción. De hecho, el cambio se ha vuelto más probable porque estamos empezando a comprender la verdadera magnitud de los problemas.

Teniendo en cuenta la actual desaceleración de la economía, ¿realmente cree usted que este cambio necesario se producirá en un futuro cercano?

En realidad, el cambio ya ha comenzado. No olvidemos que ya se han emprendido esfuerzos importantes y que se está acelerando la búsqueda de soluciones para administrar los recursos (proceso también motivado, en parte, por el fantasma del agotamiento de los recursos). Estamos frente a algunos motores económicos interesantes. La población —tanto del norte como del sur— está tomando cada vez más conciencia del precio que ya está pagando por la destrucción del medio ambiente. Ahora, ya no se trata sólo de un problema norte-sur. En todas partes, la población está tomando mayor conciencia de lo que está en juego. La gente tiene más acceso a la información, en sus oficinas y en sus ordenadores, y por lo tanto puede actuar de manera más informada.

También hemos asistido, en el contexto de los cambios climáticos, a una verdadera explosión en el plano de las políticas energéticas y económicas. En la actualidad, nuestras economías se han volcado hacia nuevos desarrollos en el ámbito de las energías renovables. El año pasado, la SEFI (*Sustainable Energy Finance Initiative*) del PNUMA publicó un informe donde se demuestra que, por primera vez en la historia de la economía energética moderna, la inversión total destinada a las energías renovables fue superior a las inversiones destinadas al conjunto de los

sectores tradicionales (petróleo, gas, carbón y energía nuclear). Así, vemos cómo ya está apareciendo, en determinadas regiones del mundo y en determinados sectores de la economía, una tendencia indicativa de lo que podría convertirse en un fenómeno universal dentro de pocas décadas.

Usted se refirió a la crisis financiera. Es cierto que ahora nos enfrentamos a dos desafíos. En primer lugar, las empresas están muy endeudadas, como consecuencia de una mala gestión de la economía. Esto significa que los recursos necesarios para invertir en procesos de transformación son a la vez escasos y extremadamente difíciles de obtener. Por otro lado, la crisis financiera también sirve como excusa para todos aquellos que militan para mantener el *status quo*. A menudo, estos tienen un interés personal en amenazar —o aterrorizar— a la población, de una manera u otra, invocando el fantasma de la recesión económica, la falta de crecimiento de la economía y la pérdida de empleos. La agenda ambiental debe ser objeto de un debate público para que los criterios económicos apoyen las consideraciones de orden ecológico y científico que justifican la acción y el cambio.

Acaba de darnos una buena noticia: actualmente, las energías renovables están recibiendo importantes inversiones. ¿Cree que, en un futuro cercano, las externalidades que usted menciona (es decir, los costos ecológicos) podrían empezar a tomarse en consideración, lo cual conllevaría un aumento de los precios de los productos? ¿Piensa que esto es parte de la solución?

Es un paso crucial. Siempre tengo especial cuidado en recordar que el objetivo no es convertir la monetización de la naturaleza en “el” criterio esencial. Sin embargo, así se trate de la relación entre un agricultor y un consumidor que le compra productos o entre un país exportador y un país importador, todas las transacciones se realizan en base al valor monetario. Pero, como sucede a menudo en materia de políticas públicas (cuando los Gobiernos asignan presupuestos a la infraestructura, la educación, a un medio ambiente digno, etc.), el valor de los servicios prestados por la naturaleza a la sociedad sigue siendo en parte invisible, económicamente hablando. Esa ha sido una de las peores tragedias del siglo XX, ya que muchas decisiones terminaron en una mala asignación de los recursos o, en el largo plazo, en estrategias económicas no sostenibles.

Una gran parte del trabajo que el PNUMA está realizando hoy en este ámbito se basa en la preocupación principal de determinar, a través de una evaluación económica, el valor que representa el medio ambiente para la población y las economías. Existe un proyecto en particular que está ayudando a cambiar el discurso: se trata del estudio TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*/Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad), que constituye la primera iniciativa para acercar los análisis más recientes realizados en ambos campos —la economía y la ecología— y asignar un valor (un “precio”) a los servicios prestados por la naturaleza.

Dicho simplemente: un ecosistema forestal no representa sólo la suma del valor de los árboles que lo componen, un valor que sería desmesurado si se considerara el precio de la madera. El valor de un ecosistema forestal es muy superior al de los árboles talados, si se toman en consideración los servicios de las cuencas

vertientes, la purificación del aire y, por ejemplo, el secuestro de carbono. Quisiera mencionar un ejemplo muy específico, que sienta las bases para un debate positivo, “transformador”. En Kenia, el bosque Mau es un ecosistema forestal considerado la torre de agua del país. Su valor para la economía de Kenia se estima en aproximadamente mil quinientos millones de dólares al año. Este complejo forestal se ha convertido en el símbolo de una política nacional para restablecer la infraestructura forestal del país. Por ello, Kenia pudo prever en su nueva Constitución, adoptada hace apenas unos meses, la restauración de la cubierta forestal en el diez por ciento de su territorio (hoy sólo subsiste alrededor del dos por ciento de lo que existía en el pasado).

El intento de asignar un valor visible a lo que la naturaleza representa para nosotros —para nuestras economías y nuestras sociedades— constituye una base crítica en la que podrá fundarse el cambio de la percepción tenaz de que en cierto modo la naturaleza sólo es un accesorio, por el cual podemos preocuparnos o perder el interés según nos plazca.

Su ejemplo de la selva de Kenia me recuerda la situación de un país de América Latina, Ecuador. Los yacimientos de petróleo, situados en el corazón de la selva amazónica, están incitando al Gobierno a buscar la manera de preservar los bosques negociando el pago de una compensación económica a cambio de renunciar a la extracción del petróleo. El Gobierno ecuatoriano parece decepcionado por la falta de interés o de reacción de la comunidad internacional. ¿Cree usted que los Gobiernos están preparados para adoptar este enfoque nuevo y diferente sobre el valor de las cosas?

Absolutamente. En los últimos cinco o diez años, se ha producido un cambio radical, sobre todo en los líderes políticos de muchos países. Dos factores han favorecido ese cambio. El primero es que los cambios climáticos se ven cada vez más como un problema que se origina principalmente en los países desarrollados e industrializados (aunque las consecuencias del calentamiento del planeta y de los cambios climáticos sean más visibles en muchos países en desarrollo). Así, en primer lugar, esta percepción de los cambios ambientales aparece como un motivo de preocupación, sobre todo para las sociedades más favorecidas.

En cambio, cuando uno habla, por ejemplo, con los dirigentes de los países africanos, descubre que en la actualidad varios jefes de Estado del continente creen que el cambio climático debe ocupar el primer lugar en la agenda. Hoy la cuestión del desarrollo sostenible dentro del campo del medio ambiente se observa desde un nuevo ángulo: el de la pérdida de los recursos naturales, que impone cada vez más límites a las trayectorias de desarrollo de las economías emergentes. Este es el primer elemento. Luego, se puede ver cómo muchos dirigentes de países en desarrollo reconocen que la transición hacia una economía verde también es una oportunidad, pues les permite evitar una parte de los altísimos costos que los países industrializados han tenido que pagar por sus propias trayectorias de desarrollo.

En diciembre de 2010, Naciones Unidas realizó una Cumbre de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La economía verde fue uno de los temas abordados. El ministro de Planificación de Indonesia, expresándose en nom-

bre del Presidente, declaró que la transición hacia la economía verde es ahora un objetivo central de la política de desarrollo en Indonesia. La ministra de Relaciones Exteriores de Barbados presentó las principales reorientaciones de la política económica y de desarrollo que claramente llevaron a un pequeño Estado insular a un camino de desarrollo basado en la economía verde. El primer ministro ecuatoriano también participó en el foro. Estos son ejemplos notables que ilustran, una vez más, el hecho de que ahora el hemisferio norte ya no ocupa el centro del debate sobre los cambios ambientales y el desarrollo sostenible.

Para mí, lo que está sucediendo en Ecuador es un fenómeno fascinante. En efecto, por primera vez, un país ha decidido no explotar sus reservas de petróleo en una zona ecológicamente delicada de la selva amazónica, una zona que además está habitada por una comunidad indígena. Ecuador anunció al mundo: “Estamos dispuestos a dejar el petróleo donde está, en el suelo, si ustedes (es decir, la comunidad internacional) están dispuestos a compartir el costo que esto representa para nuestra economía”. Este país es un precursor (ya ha formulado su propuesta y se prepara para emitir bonos). El Estado se hará cargo de la mitad del costo de la iniciativa, renunciando a los ingresos de la extracción del petróleo y, a cambio, invita a la comunidad internacional a asumir la otra mitad del costo mediante la compra de bonos y la provisión de garantías. El proyecto va tomando vuelo.

Llama la atención ver cómo un país de América Latina —una nación en desarrollo, pobre y con muchas necesidades— está dispuesto a tomar una decisión con consecuencias muy graves cuando, en los países del hemisferio norte, los países que tienen derecho a acceder a la región del Ártico están aprovechando el derretimiento del casquete glaciar para correr las fronteras de la exploración petrolera. Realmente estamos viviendo un momento fascinante de la historia.

Gracias por este cuadro lleno de enseñanzas, que nos llevó de la selva amazónica al Ártico. Vayamos ahora a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Hemos recorrido dos tercios del camino hasta la fecha límite (en 2015) para alcanzar los ODM. ¿Qué hemos logrado ya y qué etapas aún nos falta atravesar para lograr el séptimo objetivo, referido al medio ambiente?

A nivel global, resultó que los ODM constituían un marco de trabajo muy útil, dentro del cual podían integrarse las prioridades de las acciones nacionales y de la cooperación internacional. Sería un error esgrimir el argumento de que, como no podremos alcanzar las metas, los ODM no han aportado ningún valor agregado (sería como si, por ejemplo, uno hubiese recorrido 900 metros en vez del kilómetro que se había propuesto... ¡lo que hay que considerar es que uno logró recorrer el noventa por ciento de la distancia que se había propuesto!). En muchos sentidos, tanto la Cumbre recientemente celebrada en Nueva York como las evaluaciones de los ODM realizadas en la última década han demostrado que prácticamente todos los indicadores y todas las metas han experimentado una evolución, ciertamente diferente, pero en principio positiva.

Sin embargo, los resultados siguen siendo desiguales, así se trate de los diversos países implicados o de los diferentes objetivos o metas. Recordarán que el

séptimo objetivo —garantizar un medio ambiente sostenible (en un sentido amplio)— contiene una meta referida específicamente al suministro de agua y el saneamiento. En ese ámbito, se han llevado a cabo progresos significativos, aunque todavía queda mucho por hacer. En cuanto al criterio y el objetivo de la sostenibilidad, aún no entendemos el espectro completo de lo que queremos decir cuando hablamos de desarrollo sostenible respecto del medio ambiente.

De este modo, el objetivo en sí tiene algunas limitaciones. En cambio, en el plano de las metas, hemos comprobado progresos importantes que, también en este caso, conciernen a un conjunto muy diverso de países. Se han logrado avances, por ejemplo, en cuanto a legislación, cambio de políticas e incluso lo que podría llamarse “el indicador indirecto” de las áreas protegidas. Hoy en día, hemos logrado colocar, dentro de una u otra forma del régimen de zonas protegidas, alrededor del doce por ciento de la superficie total de nuestro planeta (lo cual corresponde a la totalidad de la superficie no sumergida). Este resultado no es menor. Además, durante los últimos veinte años, los países en desarrollo han designado a las tres cuartas partes de todas las nuevas zonas protegidas del mundo como tales.

Una vez más, las problemáticas que entran en juego trascienden la tradicional oposición entre el norte y el sur. Se están implementando cada vez más políticas reales: ¿quizá culminen en un enfoque más sistemático y sistémico? Ese enfoque podría calificarse como una transición hacia una economía verde. Cada vez son más los países que aceptan enfrentar este desafío de política y desarrollo.

Es evidente que en los últimos tiempos se han logrado muchos avances. Entre las diversas consecuencias humanitarias de los cambios climáticos, ¿cuáles son las que más le preocupan en la actualidad?

Hemos aprendido, especialmente gracias a la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que las consecuencias y el impacto del calentamiento global son una combinación fatal en varios planos. En primer lugar, el fenómeno afecta de manera más directa e inmediata a muchos países en vías de desarrollo. Sin embargo, estos países fueron los que menos contribuyeron al calentamiento global, o son los menos responsables. Los países en vías de desarrollo están comenzando a sufrir las consecuencias de la evolución del clima, mientras intentan satisfacer las necesidades más elementales de la población, como se refleja en los programas de desarrollo. Se ven obligados a invertir para adaptarse a los cambios climáticos y superar sus efectos en un momento en que muchos de ellos quisieran invertir, en cambio, en el desarrollo de sus servicios e infraestructuras básicas.

En segundo lugar, resulta cada vez más claro que las principales víctimas del cambio climático serán las poblaciones menos preparadas y menos capaces de hacerles frente: las poblaciones más pobres del mundo. Mientras que su capacidad para enfrentar el calentamiento global es muy limitada, estas poblaciones corren mayores riesgos de sufrir determinados efectos muy perjudiciales: inundaciones, aumento del nivel del mar, cambios en las condiciones meteorológicas y las precipitaciones, o incluso modificaciones de los sistemas ecológicos en los que se ha

desarrollado la economía, ganadera o agrícola, en su país. Como resultado del cambio climático, estas personas se enfrentarán sucesivamente a la desorganización, el desplazamiento, la pérdida de recursos económicos y, por último, también deberán superar el potencial peligro de tener que competir con otros por los recursos cada vez más escasos.

La curva de riesgo que vemos dibujarse y acentuarse rápidamente es una indicación, una señal, de que las consecuencias del calentamiento global afectarán a un número cada vez mayor de personas que ya son vulnerables y que son las menos aptas para enfrentarlas. Si no se toman medidas urgentes, estas personas posiblemente se vuelvan “refugiados” en su propio país o, al menos, correrán el riesgo de caer en la pobreza.

¿Cómo enfrentar estos desafíos? Desde hace ya mucho tiempo, un debate opone a los partidarios de la intervención en casos de desastre y a los de la ayuda para el desarrollo. ¿Qué papel desempeñarán los cambios climáticos? ¿Cree que directamente todo el debate quedará a un lado debido a los desafíos que tendremos que enfrentar a causa del cambio climático?

Nos encontramos frente a un conjunto (bastante contradictorio) de escenarios posibles. Debido a las consecuencias del calentamiento global, tenemos que predecir un mayor riesgo de crisis humanitarias y un aumento de su número. Es verdad que las graves y recientes inundaciones en Pakistán, China y África Occidental todavía no han alcanzado un punto tal como para poder establecer un vínculo entre estos acontecimientos y el calentamiento climático en el marco de un enfoque científico de relación de causa y efecto. En cambio, el análisis científico de las consecuencias potenciales del calentamiento del planeta indica claramente que tales acontecimientos serán cada vez más frecuentes en los próximos años. De hecho, observamos que se esboza un modelo en la multiplicación de las “catástrofes naturales”, como aún se las suele llamar. Así evaluemos la situación sólo por la cantidad de acontecimientos o por la industria del reaseguro (y sus estadísticas), no cabe duda de que deberemos enfrentar cada vez más catástrofes naturales, que inevitablemente requerirán una acción humanitaria. Es esencial la capacidad de la comunidad internacional —y de los Estados nación— de responder a tales situaciones de emergencia. Tal vez debamos (y esto es trágico) reforzar esas acciones humanitarias.

Y hay otro elemento que entra en juego. Dado que sabemos que estas consecuencias funestas pueden llegar a ser realidad, también debemos prever medidas en los ámbitos de la prevención y la adaptación. De modo que la comunidad humanitaria y las comunidades de la gestión de desastres y el desarrollo (si se las puede llamar así) se enfrentan a la necesidad urgente e inmediata de trabajar en forma conjunta y estrecha, a fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ante los diversos acontecimientos que pueden ocurrir en los próximos diez o cien años debido al calentamiento global y el impacto climático.

Usted acaba de mencionar que es difícil, desde el punto de vista científico, establecer un vínculo directo entre el cambio climático y las crisis humanitarias. Sin embargo, actualmente existe un debate sobre la relación entre el cambio climático y las crisis humanitarias, al igual que entre los cambios climáticos y los conflictos. ¿Qué piensa usted de esa relación? ¿Los cambios climáticos —o la degradación del medio ambiente— son “aceleradores” de los conflictos? O por el contrario, como dicen algunos, ¿no podrían constituir a veces una oportunidad para la paz?

No creo que un conflicto sea el resultado inevitable de todas las situaciones donde una sociedad se enfrenta a un desafío como el cambio climático y la degradación del medio ambiente. Sin embargo, es difícil sostener que el riesgo de conflictos no va a aumentar, cuando la población mundial pasará de seis mil quinientos a nueve mil millones de personas en los próximos cuarenta años. Así pues, cada vez más personas vivirán en entornos y regiones del mundo donde las tensiones serán más fuertes. La variable esencial reside no en el hecho de que los conflictos serán inevitables, sino más bien en cómo estarán preparadas las sociedades. ¿Serán capaces de lidiar con los retos que deriven de esos fenómenos? En las sociedades carentes de estructuras de gobernanza y de mecanismos de resolución de los conflictos, el riesgo de que estalle un conflicto es real si la población tiene la sensación de que ya no le queda otra opción que luchar por su supervivencia.

Dicho esto, sucedió varias veces en la historia de la humanidad que una mayor toma de conciencia de las diversas causas de conflicto lleva a una acción mucho más específica a fin de implementar mecanismos que contribuyan a reducir las tensiones. La gestión transfronteriza de los recursos hídricos probablemente sea un buen ejemplo de este fenómeno, aunque siempre se oye decir que la creciente escasez de agua hará inevitables las “guerras por el agua”. También a este respecto, tenemos el ejemplo de muchos casos —desde la cuenca del Indo hasta la del Nilo— donde, por supuesto, existen tensiones, pero han sido solucionadas. Medio Oriente es un claro ejemplo: en las zonas donde existe un alto riesgo de que estalle un conflicto en torno a la distribución de un recurso cada vez más escaso, se firmaron acuerdos sobre la gestión de las aguas transfronterizas y se implementaron mecanismos para resolver los conflictos. Es difícil evaluar el grado de inevitabilidad de los conflictos y de los cambios climáticos, pero el riesgo no deja de aumentar. Por ejemplo, un estudio del Servicio de Posconflicto y de Gestión de Desastres del PNUMA se centró en los cambios ocurridos en el medio ambiente natural de Sudán, especialmente debidos a las condiciones meteorológicas y al impacto del aumento de la población humana y del ganado en ciertas regiones. El trabajo demostró claramente que el cambio climático era un acelerador de la competencia potencial por los recursos. La pregunta que surge es si, en un país dado, el Estado, las autoridades tradicionales y las instituciones tendrán la capacidad o no de desempeñar el papel de mediador y ayudar a la población a encontrar una manera más eficaz de resolver estos problemas.

En los próximos años, las estructuras locales de gobernanza recibirán una atención mucho mayor. En efecto, las mayores probabilidades de que un conflicto estalle y cobre amplitud rápidamente mediante la politización se encuentran a nivel local.

Si estalla un conflicto armado, ¿cuáles son sus efectos más graves en el medio ambiente? Y ¿qué papel desempeña éste en los conflictos armados?

El PNUMA ha intentado responder a estas dos preguntas hace alrededor de un año y medio, en el marco de un estudio sobre el papel que desempeñan los recursos naturales y el medio ambiente en los conflictos y la consolidación de la paz. El primer resultado —muy interesante— del estudio es que el vínculo entre recursos naturales, medio ambiente y conflictos es a la vez multidimensional y complejo. Este vínculo se sitúa en tres planos principales (o tres *principal pathways*, en la terminología inglesa del PNUMA). En el primer plano, los intentos por controlar los recursos naturales y, por ejemplo, las protestas que derivan de la distribución desigual de la riqueza pueden contribuir a que estalle un conflicto. Los países que dependen de la exportación de una gama restringida de productos primarios también son más vulnerables a los conflictos. Esta es una causa directa.

En segundo lugar, el medio ambiente y los recursos naturales a menudo han demostrado ser un factor de financiación y de mantenimiento de los conflictos. Esto va desde los “diamantes de la sangre” (los recursos minerales de gran valor que sirven para financiar a las fuerzas armadas y los grupos de guerrilla) hasta el interés de algunas partes por tomar el control estratégico de algunas porciones del territorio. En tales casos, la disponibilidad de dichos recursos, que permiten financiar el conflicto, determina directamente su duración.

En tercer lugar, el medio ambiente y los recursos naturales con frecuencia pueden ser un obstáculo para el restablecimiento de la paz. La perspectiva de un acuerdo de paz puede verse comprometida por la acción de individuos o grupos disidentes que temen perder el acceso a los ingresos provenientes de dichos recursos y al alto valor comercial de su explotación. De hecho, no tienen ningún interés en firmar un acuerdo de paz que pondría fin a lo que esencialmente constituye una extracción ilegal de esos recursos naturales.

Para entender bien la relación entre el medio ambiente, los recursos naturales y el conflicto, es importante tomar en consideración estos tres puntos de vista convergentes.

En cuanto al impacto de los conflictos y las guerras, el medio ambiente también puede verse afectado de maneras muy diferentes. En algunas regiones del mundo, un conflicto a veces crea zonas donde no subsiste prácticamente ninguna actividad humana de industria y desarrollo. En ese caso, la base de los recursos naturales se mantiene más intacta que si se hubiese convertido simplemente en un elemento más del proceso de desarrollo económico a nivel mundial y nacional. Pero en cambio, esto abre la puerta a actividades ilegales y muy destructivas, cuyo crecimiento es proporcional a la gravedad del conflicto: la falta de gobierno, de ley, de control y de seguimiento conlleva una disminución del valor comercial de ciertas especies (de los elefantes por el marfil, de los rinocerontes y la caza ilegal de gorilas, especialmente en el Congo).

Son consecuencias muy directas de conflictos donde el Gobierno ya no ejerce ningún control. La actividad criminal se convierte entonces en una amenaza

para el medio ambiente y llega hasta el tipo de operaciones mineras relacionadas con la extracción de diamantes o de coltán.

En general, es difícil predecir el desenlace de estos conflictos, si serán más o menos perjudiciales para el medio ambiente. Todo depende de las circunstancias. Sin embargo, en última instancia, el conflicto pone en peligro a las instituciones y los procesos de gobernanza de la sociedad en cuestión, lo que sin duda afecta el medio ambiente. Cuando los recursos naturales no se explotan ni se utilizan de manera sostenible, el país entra en la modalidad de “supervivencia” y de “conflicto”.

¿Qué importancia revisten el derecho ambiental internacional y el derecho internacional humanitario? ¿Qué papel desempeñan? ¿Cuál es su relación, en general? Y ¿cree usted que pueden complementarse entre sí?

En las décadas de 1980 y 1990, se desplegaron importantes esfuerzos para intentar adecuar el derecho internacional —en particular respecto de la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto— a las normas que la comunidad internacional deseaba aplicar. Lamentablemente, en épocas de conflicto, el derecho nacional y el derecho interno (y, ciertamente, también el derecho internacional) son las primeras víctimas del fracaso de los órganos de gobernanza y del incumplimiento del principio de imputabilidad. Nos encontramos nuevamente frente a dos fenómenos. En primer lugar, el régimen del derecho internacional sobre los conflictos y el medio ambiente sigue estando hasta hoy poco desarrollado y es muy débil. En segundo lugar, la aplicación de la ley relativa a la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto es una tarea muy ardua; suele correr el riesgo de limitarse a actos que se ven sólo después de terminado el conflicto, cuando los individuos y las instituciones son convocados a rendir cuentas.

Una de las consecuencias más directas de esta situación es la destrucción de algunos recursos ambientales e infraestructuras (los elementos vitales, por ejemplo, de los sistemas de abastecimiento de agua) o el bombardeo de ciertas instalaciones, que provocan mayor contaminación. Tales actos entran cada vez más dentro del radio de ese régimen internacional, pero aún queda un largo camino por recorrer. Me gustaría que la comunidad del derecho internacional prestara más atención a esta problemática. De hecho, más allá de los efectos inmediatos, cuando un país destruye sus recursos ambientales básicos, a menudo se condena a sí mismo (a veces durante años o décadas) o bien a tener que reconstruirlos, o bien a verse privado de acceder a ellos. Así, el costo y las consecuencias de la destrucción de los recursos naturales de un país tienen un impacto mucho mayor que los costos inmediatos del acontecimiento en sí o de su destrucción inicial.

En términos más generales, ¿cuál es el lugar del concepto de “justicia climática”?

Se trata de uno de los elementos esenciales que se ha de tener en cuenta para acordar qué es lo que constituye el fundamento normativo —y ético— de algunas reorientaciones y cambios de dirección necesarios a nivel político. Una de las principales formas de lograrlo consiste en asignar derechos de emisiones por habitante en el planeta. ¿Es justo que sólo en una parte del mundo la población pueda emitir

diez, veinte o treinta veces más carbono por persona que en otro lugar del mundo? ¿Cómo podemos esperar que algún día se detenga el calentamiento global si no encontramos una manera más justa y equitativa de abordar el problema? Por lo tanto, la convergencia de las emisiones *per cápita* es un tema de debate muy interesante.

Sin embargo, el debate debe seguir profundizándose. Existe un elemento de justicia intergeneracional que, en mi opinión, debería ser una preocupación cada vez mayor para todos nosotros. No sólo nuestra generación, sino también la de nuestros padres y, por supuesto, la de nuestros hijos, tienen el poder de modificar fundamentalmente los elementos clave de los sistemas de apoyo de vida en nuestro planeta (algunos de los cuales también pueden haber sufrido daños irreversibles). Esta capacidad tiene una dimensión ética y moral muy importante para una generación que dispone a la vez de los conocimientos y los recursos necesarios para prevenir dichos daños.

El concepto de justicia climática, inserto en el contexto más amplio de la justicia ambiental, será un pilar cada vez más fuerte en las negociaciones internacionales. ¿Por qué no se pudo alcanzar un acuerdo en Copenhague sobre la manera de luchar contra el cambio climático en el marco de una cooperación mundial y en el contexto de un acuerdo jurídicamente vinculante? No fue ni por la economía, ni por la tecnología, ni por la ciencia. Por último, para que todas las partes se reunieran y trabajaran colectivamente en resolver este problema, antes tendrían que haber definido en qué consiste un trato justo.

También es uno de nuestros intereses para la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012 (Río+20). Esperamos poder introducir el concepto de justicia ambiental como tema clave del debate. De hecho, estamos convencidos de que, al final, es una de las cuestiones sobre las cuales las empresas, los líderes políticos y la sociedad civil deberán debatir de manera más inteligente —y también, de hecho, más justa—, algo que no han logrado hacer en los últimos cincuenta o incluso cien años.

¿Cuál es el camino que ahora se abre ante nosotros?

En este momento, se llevan adelante diversas negociaciones internacionales respecto del medio ambiente, los cambios climáticos o la degradación del medio ambiente (algunas se refieren específicamente al cambio climático, otras a la biodiversidad y los ecosistemas o a los productos químicos y los residuos peligrosos). A menudo, estas negociaciones se caracterizan por un sentimiento de desconfianza, así como por la intervención de intereses divergentes, en competencia o contradictorios. Espero, ante todo, que cada vez seamos más capaces de avanzar hacia un interés común por intervenir frente a los fenómenos del cambio ambiental. Luego, la colaboración entre las naciones abrirá un horizonte completamente nuevo en cuanto a las oportunidades y al camino por seguir para hacer frente a estos desafíos, que hoy constituyen un costo para la sociedad.

Mi oficina está aquí, en Nairobi, en la sede del PNUMA. Kenia es un país que, tras cincuenta años de independencia, dispone, en cuanto a producción de electricidad, de una capacidad que sólo le permite abastecer al veinte por ciento de

su población. Sin embargo, es un país con recursos energéticos renovables (viento, sol, geotermia) que le permitirían multiplicar fácilmente la producción. El hecho de concretar asociaciones tecnológicas podría ayudar a un país como Kenia a saltarse directamente toda una etapa, la de la utilización de combustibles fósiles para generar electricidad y las infraestructuras energéticas. Por lo tanto, el cambio climático también constituye una gran suerte y una gran oportunidad para las transferencias de tecnología y el soporte técnico, mediante el fortalecimiento de las capacidades de alianzas de desarrollo en un continente como África. No olvidemos que hoy, mientras que África cuenta con alrededor de mil millones de habitantes, las imágenes tomadas de noche por satélite aún muestran un continente sumergido totalmente en la oscuridad.

Esto es sólo un ejemplo de cómo debemos entender que el concepto de transición hacia una economía verde y la necesidad de tomar medidas frente a estos fenómenos ambientales en realidad están relacionados con toda una serie de oportunidades y trayectorias de desarrollo que muchos países no tienen la capacidad de gestionar sin ayuda externa. Es por eso que —a pesar del importante escepticismo que muestran algunos respecto de los acuerdos multilaterales y las plataformas de acción internacionales— yo estoy convencido de que una comunidad global, que debe aprender a convivir en este planeta mientras aumenta cada vez más en número, comprenderá que para ella es de vital interés cambiar su percepción de la agenda ambiental en el siglo XXI. No es un costo para el desarrollo. Por el contrario, en mi opinión, es el cambio de paradigma más prometedor, el que nos permitirá abordar el desarrollo con un espíritu positivo y tal vez, incluso, con esperanza.

Por ello, sigo siendo cautelosamente optimista, aunque no me faltarían razones para dejarme ganar por el pesimismo, dada la brutalidad de los hechos a los que nos enfrentamos en la actualidad.

El cambio climático y sus repercusiones: crecientes factores de estrés para las sociedades humanas

Martin Beniston

El profesor Martin Beniston es director del Instituto de Ciencias del Medio Ambiente de la Universidad de Ginebra, Suiza.

Resumen

La conciencia de que los seres humanos deben preocuparse por el único «sistema de sostén de vida» representado por la Tierra y su medio ambiente tal vez se deba, en parte, al hecho de que, hasta hace poco, la evolución de la humanidad dependía mayormente de la calidad del medio ambiente y de los recursos que éste brinda, esto es, agua, alimentos y unas condiciones de salud favorables. Esos recursos siguen siendo esenciales, a pesar de los avances tecnológicos y de la aparente resistencia a la degradación del medio ambiente que afecta a muchas partes del mundo. Actualmente, las condiciones indispensables para la sostenibilidad humana (calidad y cantidad de agua, seguridad alimentaria y salud) se ven potencialmente amenazadas a causa de numerosos factores inducidos por el hombre. Entre éstos, el cambio climático es, sin duda, uno de los aspectos más duraderos de las perturbaciones antropogénicas de los recursos naturales. Este artículo aborda la posible evolución del clima a lo largo del siglo XXI, algunos impactos climatológicos importantes que pueden determinar la vida futura de las sociedades y los problemas que pueden presentarse, como las rivalidades por los recursos naturales y los conflictos y migraciones causados por el medio ambiente.

En casi todo el mundo, las actividades humanas transforman el medio ambiente del planeta. Entre los numerosos factores que contribuyen al cambio ambiental mundial se cuentan el cambio en la forma de usar la tierra, la desertificación y la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la contaminación atmosférica, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático. Los cambios en las tendencias medias y extremas del clima son capaces de poner en peligro los recursos vitales. Los ecosistemas se tornan más sensibles a la aparición, invasión y propagación de especies oportunistas. Muchas de estas presiones ambientales actúan de modo sinérgico y agravan la situación de estrés y los efectos adversos que la degradación del medio ambiente puede tener en las actividades humanas y la capacidad de carga de las distintas regiones.

Los seres humanos no son los únicos receptores del cambio ambiental sino que, en muchos casos, son sus causantes. La sobreexplotación de los recursos en el mundo industrializado y las políticas económicas no sustentables han generado muchos de los factores que provocan el cambio climático. En los países menos desarrollados, el elevado crecimiento demográfico se relaciona con la degradación del medio ambiente porque la población local procura mantener o mejorar su base de recursos y su nivel económico mediante la sobreexplotación de su medio ambiente¹. Esto se hace, en general, sin aplicar estrategias de gestión ambiental de largo plazo, lo que puede causar el rápido agotamiento de los recursos o tornarlos ineficaces.

Debido a los avances tecnológicos y a la presencia de recursos que son, en apariencia, adecuados, el mundo industrializado en particular tiene la impresión de que los recursos vitales básicos (el agua, los alimentos, la salud y la vivienda) son abundantes y prácticamente ilimitados. Sin embargo, con frecuencia se presentan acontecimientos graves que nos recuerdan que el hambre y la enfermedad son fenómenos difundidos en muchas partes del mundo y que, a finales del siglo XX, había más de 550 millones de personas que no tenían acceso al agua potable². Además, incluso en las sociedades tecnológicamente avanzadas, el agua, los alimentos y la salud constituyen necesidades básicas e interrelacionadas para la supervivencia humana. Todos estos elementos dependen de factores ambientales como el clima y son sensibles a los cambios en las condiciones ambientales existentes. Dichos cambios pueden trastocar este delicado equilibrio incluso en los países que gozan de condiciones fiables en materia de seguridad alimentaria, calidad y cantidad de agua y saneamiento.

El cambio climático en el siglo XXI

A finales de 1980, cuando se inició el debate sobre el cambio climático, las estimaciones sobre la amplitud del calentamiento global causados por el efecto in-

- 1 Barry Commoner, "Rapid population growth and environmental stress", *International Journal of Health Services*, vol. 21, n.º 2, 1991, pp. 199-227; Anne R. Pebley, "Demography and the environment", *Demography*, vol. 35, n.º 4, 1998, pp. 377-389.
- 2 UNESCO, *Conferencia Internacional sobre los Recursos Hídricos Mundiales a comienzos del Siglo XXI: El agua, ¿una crisis en ciernes?*, París, 3-6 de junio de 1998; Naciones Unidas, Informe 2009 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York, 2009, 60 pp.

vernadero indicaban que, para finales del siglo XXI, las temperaturas medias mundiales podían aumentar entre 1,5 y 5° C. Pasadas más de dos décadas, y con modelos climáticos mucho más detallados, el posible intervalo de aumento en la temperatura atmosférica mundial sigue siendo básicamente el mismo: según datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el aumento oscilará entre 1,5 y 5,8° C³. Cabe destacar también que, en 1897, Svante Arrhenius, distinguido fisicoquímico sueco galardonado con el Premio Nobel, calculó por primera vez el posible efecto de los gases de invernadero en la temperatura de la Tierra y concluyó que la duplicación del CO₂ en la atmósfera llevaría a un calentamiento de 4° C, cifra que se encuentra dentro de los límites de los resultados alcanzados mediante los modelos climáticos más avanzados de hoy.

En los documentos que siguieron a los informes del Panel Internacional sobre el Cambio Climático, publicados en 1996, 2001 y 2007, se aplicaron modelos climáticos de mayor o menor complejidad para evaluar la respuesta del sistema climático al forzamiento antropogénico que tiene lugar en el siglo XXI. Algunos de esos sistemas se basan en los modelos acoplados océano-atmósfera, en modelos de circulación atmosférica general y en modelos más simples, concebidos para investigar un elemento particular del sistema, como el ciclo global del carbono, o para realizar integraciones mucho más adelantadas en el tiempo que los modelos de circulación general, más intensivos en recursos informáticos. A fin de captar los límites de incertidumbre de los resultados presentados por los modelos e investigar la variabilidad inherente al sistema climático, se han realizado «simulaciones de ensamble», en las que se utiliza un conjunto de modelos diferentes que emplean el mismo escenario de forzamiento, pero bajo condiciones iniciales ligeramente distintas⁴. Las pequeñas perturbaciones en las condiciones iniciales resultan en una variabilidad climática generada internamente, que produce resultados distintos para los diferentes miembros de las simulaciones de ensamble. Puede considerarse que esos resultados reflejan la variabilidad natural del sistema, a la que se superpone la fuerte señal antropogénica. El enfoque de ensamble ofrece una estrategia más coherente para las simulaciones del clima, y ha reproducido satisfactoriamente las distribuciones observadas de la presión, la temperatura y las precipitaciones en las actuales condiciones climáticas, según informan Lambert y Boer⁵.

La figura 1 muestra el posible intervalo de calentamiento global en respuesta a una serie de escenarios de emisión de gases de invernadero elaborados

- 3 Susan Solomon *et al.* (eds.), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press para el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Cambridge, 2007, 996 pp.
- 4 Por ejemplo, Cedo Brankovic y Tim N. Palmer, “Seasonal skill and predictability of ECMWF PROVOST ensemble”, *Quarterly Journal of the Royal Meteorological Society*, vol. 126(B), n.º 567, 2000, pp. 2035–2067; Francisco J. Doblas-Reyes, Michel Déqué y Jean-Philippe Piedelievre, “Model and multi-model spread and probabilistic seasonal forecasts in PROVOST”, *Quarterly Journal of the Royal Meteorological Society*, vol. 126(B), n.º 567, 2000, pp. 2069–2089; Jacques Derome *et al.*, “Seasonal predictions based on two dynamical models”, *Atmosphere-Ocean*, vol. 39, n.º 4, 2001, pp. 56–68.
- 5 Steven J. Lambert y George J. Boer, “CMIP1 evaluation and intercomparison of coupled climate models”, *Climate Dynamics*, vol. 17, n.º 2–3, 2001, pp. 83–106.

por Nakicenovic y otros para el IPCC⁶. El intervalo ilustrado en el gráfico no es simplemente resultado de la incertidumbre en las simulaciones de modelos climáticos, sino que refleja la distribución de los posibles futuros socioeconómicos. Éstos se basan en sutiles combinaciones de factores demográficos y de crecimiento económico, opciones tecnológicas y opciones de políticas que conducen a niveles variables de carbono en la atmósfera. Obviamente, la intensidad de la respuesta del sistema climático para el año 2100 guardará relación directa con los niveles acumulados de carbono atmosférico desde hoy hasta finales de este siglo.

Los resultados obtenidos mediante modelos acoplados océano-atmósfera de circulación general permiten trazar el mapa de la distribución geográfica de los cambios. Los resultados basados en el escenario SRES A2 del IPPC⁷ se muestran aquí a fin de poner de relieve la que podría ser la respuesta del sistema climático a uno de los forzamientos más pronunciados inducidos por los gases de invernadero. En el escenario A2 se presume un elevado nivel de emisiones durante el curso del siglo XXI causado por las bajas prioridades establecidas en las estrategias de reducción de los gases de invernadero y por el alto crecimiento demográfico en el mundo en desarrollo. Este escenario genera la presencia de niveles de CO₂ en la atmósfera de aproximadamente 800 ppmv (partes por millón por volumen) para el año 2100, cifra que casi triplica los valores preindustriales y permite estimar el límite superior de los escenarios climáticos futuros examinados por el IPCC (2007).

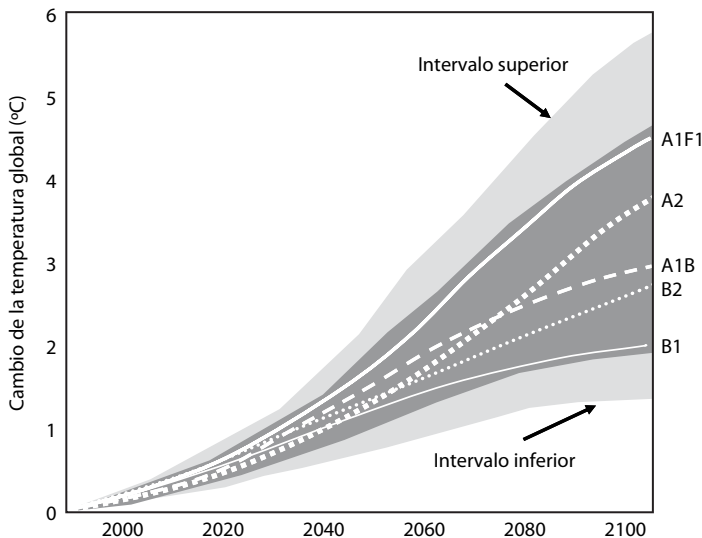


Figura 1. Estimaciones del calentamiento global en el futuro según diferentes escenarios de emisión de gases de invernadero elaborados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Fuente: IPPC, 2007).

6 Nebojsa Nakicenovic *et al.*, *IPCC Special Report on Emissions Scenarios*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, 599 pp.

7 *Ibid.*

La figura 2 muestra la diferencia de las temperaturas entre el clima de base (1980-1999) y el clima determinado mediante el escenario (2080-2099). Los cambios de temperatura son mayores en las latitudes elevadas; los cambios que se esperan en la capa de nieve y el hielo marino en el Océano Ártico posiblemente causen modificaciones muy significativas del balance energético en la superficie, particularmente en términos del albedo (reflectividad). Por ende, las regiones en las altas latitudes ejercerían en el sistema climático una retroalimentación positiva mucho más fuerte que los trópicos, zonas en que las características esenciales de la superficie no experimentarían un cambio tan marcado. Una excepción a esta situación son las regiones caracterizadas por la deforestación generalizada, donde el albedo y las características térmicas y de humedad del suelo son alterados por la presencia de cultivos sistemáticos y de árboles que reemplazan las zonas anteriormente ocupadas por bosques pluviales, modificando de este modo los climas de escala regional y continental. Los cambios de temperatura también exhiben mayor amplitud en los continentes que en los océanos, debido a la superior capacidad térmica del agua.

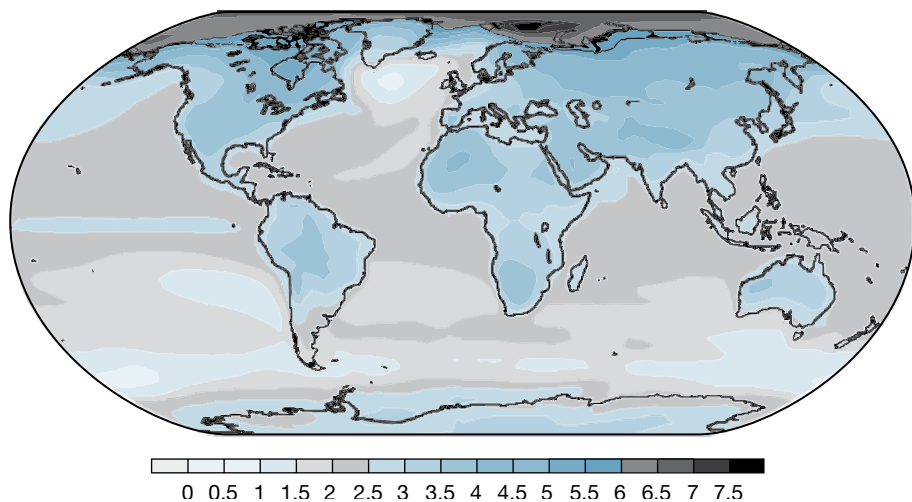


Figura 2: Cambios en la temperatura entre el clima actual (1980-1999) y el clima futuro (2080-2099), basados en simulaciones de ensamble (Fuente: IPCC, 2007).

En términos generales, los cambios en las precipitaciones exhiben una doble modalidad. Sus características distintivas son, entre otras, el aumento de la sequedad (en promedio) en las zonas oceánicas situadas en latitudes medias y en los límites de los continentes afectados, la mayor sequedad de la zona intertropical, y las precipitaciones más abundantes en las latitudes medianas a altas. En el clima del futuro, se observan sustanciales reducciones en los promedios de las precipitaciones en la cuenca del Mediterráneo, desde la zona norte de África hasta Europa central y Oriente Próximo. La actividad de los sistemas generadores de lluvia disminuye en respuesta a los menores contrastes de las temperaturas entre el ecuador

y los polos. Sin embargo, existe la posibilidad de que, en el futuro, aumenten los sistemas de gran intensidad y corta duración.

A mayores latitudes en el hemisferio norte, los modelos simulan los aumentos en las precipitaciones en respuesta al fortalecimiento del ciclo hidrológico en un clima más caluroso y a los cambios en la trayectoria de las tormentas. Las regiones montañosas, que constituyen la fuente de más de la mitad del agua superficial del mundo, también experimentarán diferentes niveles de cambio, según su localización geográfica⁸. A altitudes medianas, las precipitaciones invernales pueden presentarse más como lluvia que como nieve, en comparación con la actualidad, y pueden conllevar importantes cambios en los regímenes de escorrentía en las cuencas de los ríos que se originan en zonas montañosas, tanto en términos de cantidad como de estacionalidad. A su vez, esos cambios modificarían profundamente la disponibilidad de agua para las tierras bajas más pobladas, situadas aguas abajo de las zonas montañosas⁹. En otras regiones, por ejemplo en las regiones de los bosques nubosos tropicales, el incremento sostenido de los actuales niveles de condensación tendría efectos devastadores en ecosistemas específicos que dependen de las nubes para obtener la humedad que necesitan; a su vez, esos efectos afectarían también a otros regímenes ambientales como la cantidad y la calidad de la escorrentía superficial.

Impactos del cambio climático

Una de las consecuencias del cambio climático más visibles a nivel mundial es el aumento en el nivel del mar, provocado por los efectos combinados de la expansión térmica del agua y la entrada a los océanos de agua dulce proveniente del derretimiento de los glaciares de las montañas y de las capas de hielo. Según la amplitud del calentamiento, se estima que, para finales de siglo, el nivel del mar aumentará entre 50 y 100 cm. Si las dos capas de hielo más grandes del planeta, la Antártida y Groenlandia, se derritiesen por completo, los océanos del mundo se elevarían en más de 120 metros. Si bien las observaciones recientes indican que la dinámica de las capas de hielo es actualmente más rápida de lo previsto (particularmente en Groenlandia), no se prevé que el nivel del mar aumente con rapidez en las próximas décadas, gracias a los extremadamente largos intervalos de demora que se registran en las interacciones entre la criosfera y el clima y, sobre todo, porque se prevé que la Antártida expanda su volumen durante las próximas décadas: el clima más cálido puede provocar allí precipitaciones adicionales en forma de nieve, lo que aumentaría el volumen de hielo en ese continente.

El aumento en el nivel del mar puede constituir una de las consecuencias más importantes del cambio climático para las sociedades y economías situadas en zonas costeras bajas. Gran parte de la población mundial reside en las costas del

8 Martin Beniston, "Climatic change in mountain regions: a review of possible impacts", *Climatic Change*, vol. 59, N.º 1-2, 2003, pp. 5-31.

9 Martin Beniston, *Climatic Change and Impacts: A Review Focusing on Switzerland*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht y Boston, 2004, 296 pp.

mar o cerca de ellas, a menudo en el nivel crítico de un metro por encima del nivel del mar. Así sucede en Estados insulares como las Maldivas en el Océano Índico, las Islas Marshall en el Pacífico, ciertas partes de Bangladesh en el delta del Ganges, o Indonesia, para citar tan sólo unos pocos ejemplos.

Es muy probable que los recursos hídricos experimenten crecientes presiones debido a los cambios en la temperatura y en los regímenes pluviales, pero también a causa de las heterogéneas tendencias demográficas mundiales. Los cambios climáticos significativos afectarán la demanda y la disponibilidad de agua, así como su calidad. En los países que actualmente experimentan problemas con el agua, particularmente en las regiones áridas y semiáridas, todo déficit en el suministro de agua agudizará las rivalidades en torno al uso del agua para diversas aplicaciones económicas, sociales y ambientales. En el futuro, esas rivalidades se acentuarán a causa del crecimiento demográfico, que causará aumentos en la demanda de agua para riego y posiblemente también para fines industriales, a menudo a expensas del agua necesaria para el consumo humano.

Las proyecciones de la disponibilidad anual per cápita de agua para finales de la década de 2020 indican una tendencia a la baja en todo el mundo, con inclusión de aquellos lugares que se consideran dotados de abundantes recursos hídricos¹⁰. En muchos países, los cambios en las bandas de precipitaciones representan sólo una fracción de la reducción en la disponibilidad de agua proyectada; el rápido crecimiento de la población, la urbanización y la expansión económica crean tensiones adicionales en el suministro de agua. En algunas regiones, las presiones demográficas pueden tener mayores repercusiones en la disponibilidad de agua que el propio cambio climático, mientras que en otros lugares puede suceder lo contrario. Se prevé que los peores escenarios se presenten en algunos de los países más pobres del mundo, en contextos donde el crecimiento de la población y el cambio climático se combinarán para causar una marcada reducción en la disponibilidad de agua. El problema del uso común de los cursos de agua que atraviesan fronteras internacionales, que ya es motivo de rivalidades y conflictos en muchos lugares (por ejemplo, el Nilo, el Jordán, el Tigris y el Éufrates), indudablemente se verá agravado por el cambio climático, ya que éste traerá consigo alteraciones en el balance energético entre los vecinos que viven aguas arriba y aguas abajo de una determinada cuenca hidrológica.

La seguridad alimentaria también sufre la amenaza del cambio climático, tanto en forma directa, como consecuencia de los cambios en las tendencias de la temperatura y los regímenes pluviales, como indirecta, a causa de la pérdida de tierras de cultivo debida al aumento en el nivel del mar, el aumento de la erosión eólica e hídrica, las plagas y las enfermedades. Además, los cambios en el uso de la tierra inducidos por el hombre, vinculados con la deforestación y la desertificación, ya han reducido el potencial agrícola de las tierras en muchas partes del mundo¹¹.

El sistema alimentario mundial se basa en una compleja y dinámica interacción entre los productores y los consumidores, quienes se relacionan por medio

10 S. Solomon *et al.*, nota 3 *supra*.

11 *Ibid.*

de los mercados mundiales. Aunque durante el último siglo, la productividad agrícola ha aumentado a fin de mantenerse a la par de la creciente población mundial, aproximadamente mil millones de personas siguen afectadas por la desnutrición. Además, la agricultura es, probablemente, la actividad humana más vulnerable a la variabilidad del tiempo y del clima; los principales elementos que rigen la producción agrícola son, entre otros, la temperatura, las precipitaciones, la humedad del suelo, los niveles de dióxido de carbono y las enfermedades y plagas (que también dependen en gran medida del clima). Cualquier cambio en uno o más de estos factores básicos puede tener profundos efectos no lineales en la productividad. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha advertido que, para 2020, la producción agrícola deberá casi duplicarse, en comparación con los niveles de 1990, a fin de mantenerse a la par de las tendencias demográficas y la diversificación de los hábitos de consumo¹². Es improbable que se repita la «revolución verde» del siglo XX, incluso si se tomaran en cuenta las nuevas tecnologías como la ingeniería genética, porque la competencia por la tierra y el cambio climático pueden anular en todo o en parte los progresos logrados en la productividad agrícola.

La producción agrícola se verá afectada por la severidad y el ritmo del cambio climático. Si el cambio es gradual, las instituciones políticas y sociales tendrán tiempo para adaptarse. Un cambio lento también permitirá la adaptación de las biotas naturales. Los intentos de proyectar la posible influencia del cambio climático en los cultivos se basan en muchas hipótesis no comprobadas. Además de la magnitud y el ritmo del cambio, también es importante la etapa de crecimiento durante la cual un cultivo está expuesto a la sequía o al calor. Por otra parte, las tendencias de la temperatura y de las precipitaciones estacionales varían de un año a otro y entre regiones, independientemente de las tendencias climáticas de largo plazo. Los cambios inducidos por el cambio climático en la temperatura y en las precipitaciones probablemente interactúen con los niveles de dióxido de carbono, los fertilizantes, los insectos, los agentes patógenos de las plantas, las malezas y la materia orgánica del suelo, con respuestas imprevisibles. En muchas partes del mundo, la presencia generalizada de temperaturas más elevadas y la prolongación de los períodos de calor causarán mayores niveles de estrés en determinados cultivos. Por ejemplo, el límite de estrés del maíz ronda los 35° C y las temperaturas que exceden este nivel pueden causar daños fisiológicos irreversibles a las plantas, independientemente de su duración. La zona del centro oeste de Estados Unidos, una de las principales regiones productoras de cereales en el mundo, podría ser particularmente vulnerable a los calores prolongados, lo cual daría lugar a potenciales crisis en el suministro mundial de alimentos. La sequía que asoló la región del centro oeste en 1988 causó un considerable déficit en la producción de maíz y, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos pasó a ser importador neto de cereales en lugar de exportador. La presencia de un clima más caluroso y seco en momentos críticos del año puede aumentar la frecuencia de la pérdida de cosechas.

12 FAO, *Estado de la Alimentación y la Agricultura*, Serie de FAO sobre la Agricultura, Roma, 2000, 329 pp.

Sin embargo, el factor que impone las mayores limitaciones al crecimiento y al rendimiento de los cultivos en todo el mundo son las precipitaciones. La presencia de un nivel adecuado de humedad es esencial para las plantas, especialmente en las etapas de la germinación y el desarrollo de los frutos. Los cambios en los regímenes pluviales también reducirán el contenido de agua del suelo. En ciertas zonas semiáridas y áridas, la humedad del suelo a menudo permite que las plantas sobrevivan a un breve período de sequía; un clima más cálido, acompañado de mayores evaporaciones, menores precipitaciones y las consiguientes reducciones en la recarga de la humedad del suelo, sería desastroso en las regiones donde la agricultura es hoy apenas viable.

Hay una amplia gama de fenómenos climáticos extremos, cuya frecuencia y severidad pueden aumentar en determinadas partes del mundo, capaces de agravar los efectos de estrés de un clima cuya temperatura media va en aumento. Las sequías, los incendios y las olas de calor integran una categoría de fenómenos extremos que hay que tener en cuenta, en tanto que las precipitaciones abundantes y el granizo componen otra categoría que puede afectar adversamente la producción agrícola. En las regiones más frías, estos fenómenos pueden verse compensados, hasta cierto punto, por la menor frecuencia de las heladas de primavera, que a menudo dañan las plantas en la etapa inicial de su ciclo de crecimiento.

La vulnerabilidad a los factores climáticos es menor en las regiones donde la agricultura está bien adaptada a la actual variabilidad climática o donde los factores institucionales y de mercado permiten la redistribución de los excedentes agrícolas para compensar las disminuciones en la producción. A fin de planificar para el futuro y reducir los impactos del cambio climático en la agricultura, es aconsejable implementar opciones de política agrícola de largo plazo y, a la vez, encarar otras preocupaciones, como la erosión, la pérdida de capa arable, la salinización y la contaminación del suelo y del agua. Además, sería conveniente introducir mejores prácticas de gestión del agua y de riego, a fin de ayudar a reducir los efectos adversos de las sequías y de las olas de calor, puesto que, en el contexto del clima mundial más cálido, estos fenómenos son susceptibles de aumentar.

Es difícil pronosticar los posibles efectos del cambio climático en un tercer factor determinante para el bienestar humano, esto es, la salud humana, porque las poblaciones exhiben diferentes vulnerabilidades al cambio y a la susceptibilidad a las enfermedades. Estas vulnerabilidades dependen de los niveles generales de las prácticas de higiene, de la vestimenta y de la vivienda, así como de las tradiciones en materia de atención de la salud y de agricultura. La adaptación a la propagación de las enfermedades es determinada por el nivel económico de una población determinada, la cobertura y el alcance de los servicios médicos y la integridad del medio ambiente¹³. Así pues, los factores biológicos y psicológicos humanos constituyen determinantes primarios, pero los sistemas ecológicos y mundiales también tienen su peso, como lo tienen la economía y el acceso a la atención médica, que

13 Anthony J. McMichael y R. Sari Kovats, "Climate change and climate variability: adaptations to reduce adverse climate change impacts", *Environmental Monitoring and Assessment*, vol. 61, n.º 1, 2000, pp. 49-64.

influyen en la vulnerabilidad de las sociedades a las enfermedades. Los cambios en las condiciones del medio ambiente interactúan con la biología de los agentes patógenos y pueden causar efectos profundos. Los cambios en la forma de usar la tierra afectan la distribución de los agentes portadores de enfermedades, como los roedores y los insectos, en tanto que el clima influye en su alcance y afecta la intensidad de los brotes y el momento en que éstos se producen. Los cambios en las condiciones sociales, por ejemplo el crecimiento de las ciudades con muchos millones de habitantes en el mundo en desarrollo y el cambio ecológico generalizado, ya están contribuyendo a la propagación de enfermedades infecciosas.

La incidencia de las enfermedades de transmisión vectorial, como la malaria, es determinada por la abundancia de vectores y de huéspedes intermedios y huéspedes reservorios; por la prevalencia de parásitos que causan enfermedades y de patógenos adecuadamente adaptados a los vectores; y por los huéspedes humanos o animales y su resistencia a la enfermedad¹⁴. Las condiciones climáticas locales, en particular la temperatura y la humedad, también constituyen factores determinantes en el establecimiento y la reproducción del mosquito *Anopheles*¹⁵. Por estas razones, resulta pertinente referirse al posible desarrollo de la enfermedad en regiones montañosas, porque las poblaciones residentes en tierras altas, donde la enfermedad actualmente no es endémica, pueden llegar a afrontar nuevas amenazas a su salud y bienestar a medida que la malaria gradualmente invada nuevas regiones en condiciones climáticas que propicien su desarrollo¹⁶.

Las enfermedades transmitidas por vectores se encuentran presentes en amplias regiones, desde los trópicos y subtropicos hasta las zonas de clima templado. Con pocas excepciones, esas enfermedades no se presentan en los climas fríos del mundo y no existen por encima de ciertas altitudes, ni siquiera en las zonas montañosas del cinturón tropical y ecuatorial¹⁷. A elevaciones superiores a los 1.300-1.500 metros en África y Asia tropical, el mosquito *Anopheles* en la actualidad no puede ni reproducirse ni sobrevivir; por ello, prácticamente no se registran casos de malaria en muchas tierras altas de la zona tropical¹⁸.

Para sobrevivir y reproducirse, los vectores requieren ecosistemas específicos que están sujetos a la influencia de numerosos factores, muchos de los cuales son controlados por el clima. El cambio de uno o más de esos factores afectará la supervivencia y, por ende, la distribución de los vectores¹⁹. Por estas razones, el cambio climático proyectado puede tener considerables repercusiones

14 Anthony J. McMichael y Andrew Haines, "Global climate change: the potential effects on health", *British Medical Journal*, vol. 315, n.º 7111, 1997, pp. 805-809.

15 Paul R. Epstein *et al.*, "Biological and physical signs of climate change: focus on mosquito-borne diseases", *Bulletin of the American Meteorological Society*, vol. 79, n.º 3, marzo de 1998, pp. 409-417

16 Pim Martens *et al.*, "Climate change and future populations at risk of malaria", *Global Environmental Change*, vol. 9, suplemento 1, 1999, pp. 89-107.

17 Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la Salud en el Mundo 1999*, OMS, Ginebra, 1999, 121 pp.

18 Marlies H. Craig, R.W. Snow y David LeSueur, "A climate-based distribution model of malaria transmission in Africa", *Parasitology Today*, vol. 15, n.º 3, 1999, pp. 105-111.

19 Brian H. Kay *et al.*, "Rearing temperature influences flavivirus vector competence of mosquitoes", *Medical and Veterinary Entomology*, vol. 3, n.º 4, 1989, pp. 415-422.

en la distribución de las enfermedades de transmisión vectorial. El cambio permanente de uno de los factores abióticos puede alterar el equilibrio del ecosistema y crear hábitats más o menos favorables para los vectores. Teniendo en cuenta los actuales límites de la distribución de los vectores, el incremento previsto en la temperatura media es susceptible de crear condiciones más favorables, tanto en términos de latitud como de altitud, para los vectores, que podrán entonces reproducirse en mayores números e invadir tierras anteriormente inhóspitas para ellos.

El índice de infección de la malaria es función exponencial de la temperatura²⁰. Los pequeños aumentos de temperatura pueden ocasionar una brusca disminución en el número de días de incubación. Por consiguiente, las regiones situadas a altitudes o latitudes más elevadas pueden transformarse en zonas propicias para los vectores; las tierras altas libres de enfermedades que hoy existen en partes de Etiopía y Kenia, por ejemplo, pueden verse invadidas por los vectores a resultas del incremento en la temperatura anual. Esto traería consigo un considerable aumento en el número de personas infectadas por la malaria.

La respuesta de la malaria a los cambios climáticos puede observarse en la intensificación de la enfermedad que se registra en Colombia durante los episodios de la corriente del Niño, cuando las temperaturas aumentan y las precipitaciones disminuyen en comparación con las condiciones normales²¹. Estas vinculaciones entre los cambios abruptos pero significativos en el clima y el ciclo anual de desarrollo y transmisión de la malaria pueden ayudarnos a comprender mejor las relaciones entre los factores ambientales y epidemiológicos, tanto en el corto plazo (Oscilación del Sur - El Niño o ciclo ENSO, por sus siglas en inglés) como en el largo plazo (cambio climático).

Aunque frecuentemente se menciona a África en relación con la incidencia de la malaria, no es el único continente afectado por el aumento de las enfermedades de transmisión vectorial; en ciertos países donde la enfermedad se había erradicado en el curso del siglo XX, están reapareciendo cepas particulares de malaria. Según información procedente de lugares con altitudes entre bajas y medianas, en Turquía, Oriente Próximo y Asia central, la malaria está afectando a las poblaciones rurales²².

A menudo, resulta difícil asociar un cambio particular en la incidencia de una enfermedad particular con un cambio determinado en un único factor ambiental. Los riesgos de salud vinculados con el medio ambiente deben situarse en el contexto de la población y relacionarse con factores como la edad, el nivel de higiene, el nivel social y económico, y las condiciones de salud²³. Estos fenómenos pueden estimular la migración de una región rural a otra y de zonas rurales a urbanas

20 Informe de la OMS, nota 17 *supra*.

21 Germán Poveda *et al.*, "Coupling between annual and ENSO timescales in the malaria-climate association in Colombia", *Environmental Health Perspective*, vol. 109, n.º 5, 2001, pp. 489-493.

22 M.L. Wilson *et al.*, *Vector-borne Disease Associated with Irrigation, Agriculture, and Environmental Change in Southeastern Turkey: Application of Satellite Image Analysis*, Informe del Centro Médico Yale-New Haven, 2001.

23 A.J. McMichael y R.S. Kovats, nota 13 *supra*.

y, por ende, contribuir a la propagación de la enfermedad²⁴. Además, si el cambio climático se viera acompañado de un aumento en la intensidad de ciertas formas de riesgos naturales, como ciclones, inundaciones o sequías, éstos agravarían los efectos en la salud humana. Por otra parte, esas catástrofes son susceptibles de generar grandes movimientos de refugiados y de población, que necesitan reasentarse en zonas que a menudo ya están densamente pobladas²⁵.

Conclusiones

Las proyecciones del crecimiento demográfico, la creciente presión sobre los recursos y las persistentes desigualdades en el acceso a los recursos en las décadas por venir indican que muchas regiones sensibles desde el punto de vista ambiental se verán afectadas por la escasez en una escala y con una severidad y rapidez inéditas en la historia, principalmente a causa del acelerado cambio climático. Muchos países carecen de las instituciones sociales imprescindibles para proporcionar las soluciones sociales y técnicas que se necesitan para hacer frente a los problemas que plantea la escasez. El desplazamiento de la población en respuesta a un estrés externo significativo suele indicar el colapso de la capacidad de adaptación de la sociedad. Por ejemplo, en el contexto de la seguridad alimentaria, el desplazamiento y las estrategias de adaptación constituyen una manifestación extrema de la vulnerabilidad. Las estrategias de adaptación por lo general representan adaptaciones de corto plazo a fenómenos extremos; habitualmente son involuntarias y raras veces ayudan a reducir la vulnerabilidad de una población a futuras situaciones de hambruna.

La disminución de los recursos en un contexto político, económico y social incierto puede generar situaciones de conflicto y de inestabilidad, pero los mecanismos causales suelen ser indirectos. La escasez de tierras cultivables, de agua potable y de bosques limita la productividad agrícola y económica. Estas situaciones pueden causar movimientos de población²⁶. En casos extremos, contribuyen a conflictos locales o regionales, que pueden agudizarse con el paso del tiempo, a medida que se agravan las dificultades ambientales. Si bien esos conflictos internos motivados por los recursos tal vez no sean tan conspicuos como las guerras de nivel internacional, pueden causar importantes repercusiones en los intereses de seguridad tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, dado que pueden afectar las relaciones comerciales internacionales, causar desastres humanitarios y generar crecientes corrientes de refugiados²⁷.

Con respecto a las complejas cuestiones que pueden provocar migraciones de población en el siglo XXI, será cada vez más necesario distinguir entre las migraciones voluntarias y las forzadas. Las migraciones voluntarias pueden ocurrir por diferentes razones, en particular económicas y políticas o ideológicas. Por otra

24 Norman Myers, "Environmental refugees in a globally warmed world", *BioScience*, vol. 43, n.º 11, 1993, pp. 752-761.

25 A.R. Pebley, nota 1 *supra*.

26 N. Myers, nota 24 *supra*.

27 Michael J.G. Parnwell, *Population Movements and the Third World*, Routledge, Londres, 1993, 194 pp.

parte, las migraciones forzadas tienen varias causas profundas que también radican en las esferas de la política y la economía, en particular la guerra y los conflictos étnicos. En este contexto, puede considerarse que los factores ambientales que provocan la migración son consecuencia indirecta de las decisiones adoptadas en el ámbito político y/o económico. Mientras que el aumento en el nivel del mar es un factor ambiental obvio, que puede afectar severamente a muchas regiones costeras bajas del mundo y provocar migraciones, es consecuencia del calentamiento global, el cual es, a su vez, en parte, resultado de políticas económicas e industriales que incrementan la emisión de gases de invernadero.

Como conclusión, habrá numerosas causas profundas interrelacionadas, desde la política y la economía hasta los trascendentes cambios en el medio ambiente (el aumento en el nivel del mar, la deforestación, la degradación de los suelos y el cambio climático) que pueden causar fuertes impactos en los principales factores determinantes de la supervivencia humana: el agua, los alimentos y la salud humana. La medida en que la menor disponibilidad de agua y las mermas en la producción agrícola o los cambios en las tendencias de las enfermedades pueden realmente forzar migraciones masivas hacia el exterior de los países afectados es una cuestión abierta a debate. Hace ya casi veinte años, Myers predijo que una de las consecuencias directas del «mundo de invernadero» del siglo XXI podría ser la existencia de unos 150 millones de «refugiados del medio ambiente»²⁸. No existe certeza alguna acerca de esta cifra y es posible que sea exagerada. Sin embargo, ayuda a crear conciencia acerca de estas cuestiones y a estimular el pensamiento y la acción a fin de prepararse, tanto desde el punto de vista institucional como jurídico, para la llegada de refugiados en números mucho mayores que los registrados hasta ahora.

28 N. Myers, nota 24 *supra*.

El derecho internacional y la protección del medio ambiente durante los conflictos armados: lagunas y oportunidades

Michael Bothe, Carl Bruch, Jordan Diamond y David Jensen

Michael Bothe es profesor emérito de Derecho Público e Internacional de la Universidad J.W. Goethe de Fráncfort del Meno, presidente de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta y presidente de la Comisión sobre Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Alemana.

Carl Bruch es abogado principal del Instituto de Derecho Ambiental, donde es codirector de los programas internacionales. También es copresidente del Grupo Especializado en Conflictos Armados y Medio Ambiente de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Jordan Diamond es abogada del Instituto de Derecho Ambiental, donde se desempeña como directora asociada del programa Océano.

David Jensen es responsable del Grupo de Políticas y Planificación de la Oficina de Ginebra para la Gestión de Desastres y Posconflicto del PNUMA.

Resumen

En la actualidad, en el derecho internacional humanitario (DIH) hay tres deficiencias en lo referente a la protección del medio ambiente durante los conflictos armados. En primer lugar, la definición de daño ambiental inadmisibles es demasiado restrictiva y poco clara; en segundo lugar, hay incertidumbres jurídicas en cuanto a la protección

de elementos del medio ambiente como bienes de carácter civil; y en tercer término, la aplicación del principio de proporcionalidad, según el cual el daño al medio ambiente constituye “daño colateral”, también es problemático. Esas lagunas ofrecen oportunidades concretas para clarificar y desarrollar el marco existente. Una forma de abordar algunas de las inadecuaciones del DIH podría ser la aplicación del derecho internacional del medio ambiente durante los conflictos armados. Sus detalladas normas, estándares, enfoques y mecanismos también podrían ayudar a precisar y ampliar los principios básicos del DIH para prevenir, abordar o evaluar responsabilidades en materia de daño ambiental durante los conflictos armados.

La guerra causa no sólo sufrimiento y desplazamiento de población o daños en edificios e infraestructura, sino también considerable destrucción y degradación del medio ambiente. Los efectos persisten mucho después de la finalización del conflicto. En el presente artículo, los autores analizan las deficiencias estructurales y las incertidumbres existentes en el marco jurídico internacional actual —en particular, en el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional del medio ambiente (DIMA)— para abordar el impacto medioambiental de los conflictos armados.

La protección directa e indirecta del medio ambiente durante los conflictos armados que ofrece el DIH es de naturaleza problemática. Pocas disposiciones del DIH se refieren explícitamente a la protección medioambiental durante los conflictos armados, y las que lo hacen son inadecuadas. Por el contrario, el DIMA es un amplio conjunto de leyes para la protección del medio ambiente que proporciona una cantidad cada vez mayor de principios y mecanismos para el abordaje del daño ambiental en tiempos de paz (con cada vez más disposiciones referidas a cuestiones de responsabilidades). Sin embargo, aún es tema de debate si el DIMA se aplica y proporciona protección suficiente durante los conflictos armados.

Los autores hacen referencia a lagunas y deficiencias clave del DIH, y estudian las oportunidades que surgen de la intersección de los dos cuerpos jurídicos mencionados. El artículo comienza con un análisis de tres puntos débiles fundamentales del DIH. En primer lugar, el Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 define el umbral de inadmisibilidad de daño medioambiental (debe ser “extenso, duradero y grave”)¹, de una manera que es tan restrictiva como poco clara. En segundo lugar, las disposiciones del DIH en materia de protección de bienes de carácter civil no abarcan los elementos del medio ambiente durante los conflictos armados. En tercer lugar, la proporcionalidad del daño al medio ambiente considerado “daño colateral” no es fácil de determinar. Para cada una de esas lagunas, se ofrecen oportunidades concretas de solucionarlas.

En este artículo, se estudian además las formas en que el DIMA permitiría abordar algunas de las deficiencias del DIH en la protección del medio ambiente

1 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) del 8 de junio de 1977, arts. 35(3) y 55(1).

durante los conflictos armados. No obstante, aún quedan dudas acerca de la aplicabilidad general del DIMA durante las hostilidades y también sobre la aplicación de tipos particulares de disposiciones del DIMA. Algunos tratados establecen expresamente si las disposiciones continúan vigentes durante los conflictos armados (por ejemplo, algunas disposiciones de la Convención del patrimonio mundial²), mientras que otros sólo hacen referencia indirecta al tema (por ejemplo, la Convención de Ramsar³) o directamente lo omiten (por ejemplo, el Convenio sobre la diversidad biológica). Más aun, hay distintas teorías acerca de cuál es el método adecuado para determinar si el DIMA se aplica durante los conflictos armados y si la respuesta a estos interrogantes es diferente para los distintos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, los principios del DIMA y el derecho internacional consuetudinario del medio ambiente. Si bien existe una gran diversidad de enfoques, todos destacan la existencia de oportunidades que complementan las normas del DIH que protegen el medio ambiente durante los conflictos armados y ayudan a responder la pregunta sobre si las normas, los principios, los enfoques y los mecanismos del derecho internacional del medio ambiente podrían aplicarse para prevenir y abordar los daños al medio ambiente durante conflictos armados, así como para evaluar las responsabilidades al respecto.

El derecho internacional humanitario: lagunas y oportunidades

Los conflictos armados provocan daños directos e indirectos al medio ambiente que pueden poner en peligro la salud, los medios de vida y la seguridad de las personas. Para reducir esos riesgos, el DIH ha incorporado protecciones fundamentales del medio ambiente al marco jurídico que rige los conflictos armados.

Algunos expertos han estudiado en profundidad la protección del medio ambiente en el marco del DIH⁴. Sin la intención de catalogar todas las disposiciones pertinentes del DIH, el análisis realizado evidencia una cantidad de lagunas y oportunidades en el marco del DIH existente. Esta sección contiene una breve historia de la elaboración de las normas del DIH, cuestiones relacionadas con el umbral del Protocolo adicional I, los elementos del medio ambiente como bienes de carácter civil y la proporcionalidad del daño ambiental como daño colateral.

- 2 Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural del 16 de noviembre de 1972, 1037, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 151.
- 3 Convención sobre los humedales de importancia internacional, en especial como hábitat de aves acuáticas, del 2 de febrero de 1971, 996, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 245.
- 4 Para una reseña de las leyes del DIH relacionadas con la protección del medio ambiente durante los conflictos armados, v. PNUMA, *Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis*, Nairobi, 2009; v. también Daniel Bodansky, *Legal Regulation of the Effects of Military Activity on the Environment*, Berichte des Umweltbundesamts/Informes de la Agencia Federal Alemana del Medio Ambiente, n.º 5/2003, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 2003; Michael Bothe, "The Protection of the Environment in Times of Armed Conflict", *German Yearbook of International Law*, vol. 34, 1991, pp. 54-62; Jay E. Austin y Carl E. Bruch (eds.), *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

Los conflictos armados y el medio ambiente: breve historia de la elaboración de las normas

A comienzos de la década de 1970, ocurrieron dos acontecimientos importantes: la comunidad internacional comenzó a ocuparse de la protección del medio ambiente y se llevaron a cabo los primeros intentos serios por subsanar las deficiencias de la protección jurídica de las víctimas de conflictos armados. Ambos procesos fueron consecuencia de la escandalización de la opinión pública, provocada por una serie de hechos de gran importancia. En el ámbito de la ecología, esos hechos fueron los grandes derrames de petróleo y un amplio movimiento ciudadano. Con respecto al derecho de los conflictos armados, los procesos fueron la guerra de Vietnam, la protección de los derechos humanos en territorios ocupados (en especial, Palestina) y los conflictos armados que acompañaron la descolonización. Los dos focos de la opinión pública convergieron en uno solo: las consecuencias medioambientales y sanitarias de la defoliación causada por el uso de herbicidas (principalmente el agente naranja) durante la guerra de Vietnam.

Mientras que la elaboración de las normas internacionales sobre medio ambiente dejó de lado ese problema, el tema fue abordado directamente durante las conferencias internacionales sobre conflictos armados, para disgusto de los defensores de los intereses militares. Entre esas conferencias se cuenta la Conferencia de desarme y la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario (CDDH, Ginebra, 1974-1977).

En 1976, la Comisión de la Conferencia de Desarme (CCD) aprobó la Convención sobre la prohibición de utilizar *técnicas de modificación* ambiental con fines militares u otros fines hostiles (ENMOD). El tratado regula el uso de técnicas de modificación ambiental como medio para causar daño al enemigo. La ENMOD prohíbe expresamente “las técnicas de modificación ambiental que tengan efectos extensos, duraderos o graves como medios para producir destrucciones”⁵. Los trabajos de la CCD indican cómo interpretar esos términos. “Duraderos”, por ejemplo, significa “que duran meses o una estación aproximadamente”⁶.

Las cuestiones más complicadas fueron abordadas por la CDDH cuando se analizó la aprobación de dos importantes disposiciones de lo que sería el Protocolo adicional I. Primero, el artículo 35, párrafo 3, dispone: “Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”. Segundo, el artículo 55 del Protocolo adicional I establece: “En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al

5 ENMOD, 10 de diciembre de 1976, 1108, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 151, art. 1.

6 Interpretación anexa al texto de la ENMOD, contenida en el informe de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Conferencia de desarme ante la Asamblea General, Informes oficiales de la Asamblea General, 31º período de sesiones, suplemento n.º 27 (A/31/27).

medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población”.

Estas disposiciones fueron negociadas y aprobadas con conocimiento del documento de la CCD⁷. Por ello, las diferencias entre los textos no son producto de la casualidad. Las tres condiciones, o el umbral, de la prohibición que introduce el Protocolo adicional I son acumulativas (coordinadas por “y”), mientras que las condiciones de la ENMOD son alternativas (coordinadas por “o”). Asimismo, el significado de los tres adjetivos que restringen el alcance del daño que se prohíbe varía (al menos de acuerdo con la historia de la negociación de las dos disposiciones) según se los interprete en el contexto del Protocolo adicional I o en el de la ENMOD. La comisión competente de la Conferencia analizó en profundidad los tres en el contexto del Protocolo adicional I. Con respecto al elemento temporal, el informe de la comisión establece que la duración:

[...] según algunos representantes se mide en décadas. Se ha mencionado un mínimo de veinte o treinta años [...]. [E]s imposible asegurar de qué lapso se trataría. Aparentemente, la mayoría compartió el supuesto de que el daño del campo de batalla en una guerra convencional no quedaría prohibido por esta disposición⁸.

La definición es completamente diferente de la aceptada en los trabajos de la ENMOD aquí citados. En consecuencia, los negociadores consideraron que, en la práctica, esa disposición “no supondría ninguna restricción significativa para los combatientes de una guerra convencional”⁹. Podría aplicarse a la guerra biológica y la guerra química. Sin embargo, la mayoría de los países de la OTAN sostienen que el Protocolo adicional I no se aplica a la guerra nuclear¹⁰, y al menos Estados Unidos y el Reino Unido objetan que las dos disposiciones formen parte del derecho consuetudinario¹¹. Las organizaciones ecologistas nunca han considerado satisfactoria esa situación.

La situación dio origen a un debate acerca de la elaboración de futuras normas. Una serie de acontecimientos, en especial los derrames de petróleo provocados durante las dos Guerras del Golfo, entre 1980 y 1988 y entre 1990 y 1991,

7 V. Waldemar A. Solf, “Article 55: Protection of the Natural Environment”, en Michael Bothe, Karl Josef Partsch y Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflict: Commentaries on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1982, p. 347.

8 Documento de la Conferencia CDDH/215/Rev.1, párr. 27.

9 W. A. Solf, v. la nota 7 *supra*, p. 348.

10 Estados Unidos de América, declaración al momento de la firma: “Según entienden los Estados Unidos de América, el presente protocolo no tiene efecto alguno ni regula o prohíbe el uso de armas nucleares”. Reino Unido, declaración al momento de la ratificación: “El Reino Unido continúa considerando que las normas contenidas en el Protocolo son de aplicación exclusiva a las armas convencionales, sin perjuicio de ninguna otra norma del derecho internacional aplicable a otros tipos de armas. En particular, las normas introducidas no tienen efecto alguno y no regulan ni prohíben el uso de armas nucleares”.

11 Más referencias sobre el tema en Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, CICR, Buenos Aires, 2007, vol. I, p. 153 y ss.

mantuvieron vivo el debate. Por ejemplo, hubo amplios reclamos de nueva legislación internacional, de un “Quinto Convenio de Ginebra”. No obstante, los intentos se toparon con una enorme resistencia por parte de las grandes potencias militares. La única consecuencia concreta de los esfuerzos para aprobar nuevos documentos fue una serie de directrices sobre la protección del medio ambiente durante los conflictos armados, elaboradas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y publicadas en 1994¹². Las directrices, sin embargo, no supusieron un progreso significativo en la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado, y el modesto documento no obtuvo buena acogida en las Naciones Unidas. Finalmente, la Asamblea General cortésmente las dejó de lado en 1994¹³.

El siguiente paso en términos jurídicos fue el Estatuto de Roma de 1998¹⁴, en virtud del cual se estableció la Corte Penal Internacional. En la definición de crímenes de guerra, el Estatuto de Roma contiene una cláusula de protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado internacional:

Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea¹⁵ [...].

Esta cláusula se asemeja, aunque sin ser idéntica, a tres artículos del Protocolo adicional I: el artículo 51(5)(b), que prohíbe ataques que causen daños colaterales “excesivos” a civiles o bienes de carácter civil, y los dos artículos citados más arriba (35(3) y 55).

Para evaluar el significado de la cláusula del Estatuto de Roma se debe tener en cuenta que el derecho penal contiene regulaciones secundarias. Éstas son instrumentos para hacer cumplir una obligación primaria. Como tales, no tienen que ser idénticas a la obligación primaria. Si bien una disposición del derecho penal internacional presupone una norma primaria que prohíbe la conducta que constituye delito, muchas obligaciones primarias no imponen sanciones penales. Por ello, una norma penal más específica sobre daño ecológico en tiempo de conflicto armado (que responsabiliza a los individuos en los ámbitos personal y penal) no altera la obligación primaria de los Estados, de conformidad con el derecho internacional existente, de prevenir daños mayores al medio ambiente.

La falta de claridad respecto de los límites de las obligaciones que imponen los tratados para evitar daños al medio ambiente en tiempo de conflicto armado conduce al tema de la protección del medio ambiente que proporciona el

12 CICR, *Directrices para los manuales de instrucción militar sobre la protección del medio ambiente en período de conflicto armado*, Ginebra, 1994.

13 Asamblea General, Resolución 49/50 del 9 de diciembre de 1994; para leer un comentario al respecto, v. Michael Bothe, “Military Activities and the Protection of the Environment”, *Environmental Policy and Law*, vol. 37, n.º 2-3, 2007, p. 234.

14 Estatuto de Roma del 17 de julio de 1998, A/CONF.138/9.

15 *Ibid.*, art. 8(2)(b)(iv).

derecho humanitario consuetudinario y el tratamiento del asunto en *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, publicado por el CICR en 2005, y en 2007 en español¹⁶. En dicho estudio, se establece que una versión simplificada de los artículos del Protocolo adicional I y la ENMOD forma parte del derecho consuetudinario y se determina que “queda prohibido el empleo de métodos o medios de guerra concebidos para causar, o de los cuales quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural. La destrucción del medio ambiente natural no puede usarse como arma.”¹⁷

Otra norma articulada en el estudio constituye un verdadero avance en la materia. La norma 44 establece:

Los métodos y medios de hacer la guerra deben emplearse teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente natural. En la conducción de las operaciones militares, han de tomarse todas las precauciones que sean factibles para no causar daños incidentales al medio ambiente o reducirlos, al menos, todo lo posible¹⁸.

Asimismo, “la falta de certeza científica acerca de los efectos de ciertas operaciones militares sobre el medio ambiente no exime a las partes en conflicto de tomar tales precauciones”¹⁹.

La norma es una variación de la norma general del DIH que determina que deben tomarse “medidas de precaución” para evitar daños a civiles y bienes de carácter civil²⁰. La última frase de la norma 44, sin embargo, constituye una aplicación del principio de precaución, debidamente establecido en el DIMA, de la obligación de tomar precauciones durante los conflictos armados, que, en este contexto, equivale a una revolución. En el estudio se mencionan prácticas estatales limitadas en justificación de la norma. La mayor parte de la justificación citada es la lectura de dos fallos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ): el caso relativo a las pruebas nucleares de 1995 y la Opinión consultiva sobre el caso de las armas nucleares de 1996²¹. En el estudio se sostiene que el reconocimiento del principio de precaución como constitutivo del derecho consuetudinario del medio ambiente debe reflejarse en el derecho aplicable a los conflictos armados. El principio de “debida consideración” enunciado en la norma 44 parece estar bastante aceptado. Esto queda claro en dos reformulaciones privadas de categoría semioficial de las normas pertinentes. En el *Manual de San Remo sobre derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar* (1994), se afirma que los “métodos o medios de guerra deben emplearse

16 J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, v. la nota 11 *supra*.

17 *Ibid.*, norma 45.

18 *Ibid.*, norma 44.

19 *Ibid.*

20 Protocolo adicional I, art. 57.

21 CIJ, *Solicitud de examen de la situación de conformidad con el párrafo 63 del fallo dictado por la Corte el 20 de diciembre de 1974 en el caso Ensayos Nucleares* (Nueva Zelanda c. Francia), Orden del 22 de septiembre de 1995, Informes de la CIJ, 1995; CIJ, *Licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares*, Opinión consultiva del 8 de Julio de 1996, Informes de la CIJ, 1996.

con la debida consideración por el medio ambiente natural [...]”²². El *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare* (2009) del Programa sobre política humanitaria e investigación de conflictos formula normas similares: “queda prohibida la destrucción innecesaria del medio ambiente natural”²³. Asimismo, insiste en que “cuando se planifican y se realizan operaciones aéreas y con misiles, debería tenerse en consideración el medio ambiente natural”²⁴.

Se sostiene entonces que la prohibición de la destrucción “innecesaria” de elementos del medio ambiente natural y el principio de debida consideración son más favorables para el medio ambiente y más flexibles que las disposiciones del Protocolo adicional I.

El Protocolo adicional I y la cuestión del umbral

Como se mencionó anteriormente, el problema crucial que surge con el Protocolo adicional I está vinculado con el significado de las tres condiciones de la prohibición de causar daños “extensos, duraderos y graves” al medio ambiente natural²⁵. El reducido alcance de la prohibición se debe al carácter acumulativo de las tres condiciones y a su interpretación, que, en efecto, sitúa el umbral muy alto, y también a cierta ambigüedad. Al menos si se interpretan los términos a la luz de la historia de las negociaciones²⁶, parece casi imposible que se alcance el umbral en una guerra convencional. En el caso de la guerra química, el único caso práctico hasta ahora (el empleo de herbicidas en Vietnam) genera ciertas dudas. Si la vara para “extensos” es un período de varias décadas, el umbral quizá no se haya alcanzado. La naturaleza se ha recuperado en muchas zonas de Vietnam, aunque no en todas; sin embargo, el daño a la salud continúa, y quizá se prolongue durante varias generaciones más.

Esta interpretación no necesariamente goza de aceptación general en la actualidad, pero puede decirse con seguridad que las Partes en el tratado tuvieron la intención de establecer un umbral muy elevado. Los recursos naturales y el medio ambiente son esenciales en el restablecimiento de la paz después de un conflicto²⁷, y el daño grave al medio ambiente puede dar por tierra con los esfuerzos para proporcionar medios de vida a la población, promover la recuperación económica y permitir que la sociedad retorne a su modo de vida “normal”. Un marco demasiado permisivo respecto del daño ecológico durante los conflictos armados puede afectar la paz a largo plazo.

22 *Manual de San Remo sobre derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, reproducido en Dietrich Schindler y Jiří Toman (eds.), *The Laws of Armed Conflict*, 4ª ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, 2004, p. 1153, norma 44.

23 Universidad de Harvard, Programa sobre política humanitaria e investigación de conflictos, *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Berna, 2009, norma 88.

24 *Ibid.*, norma 89.

25 Protocolo adicional I, arts. 35(3) y 55(1).

26 W. A. Solf, v. la nota 7 *supra*, p. 348; Documento de la Conferencia CDDH/215/Rev.1, párr. 27.

27 Carl E. Bruch et al., “Post-Conflict Peace Building and Natural Resources”, en Ole Kristian Fauchald, David Hunter y Wang Xi (eds.), *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 19, 2008, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Cabe preguntarse si, teniendo en cuenta la creciente importancia del medio ambiente en las relaciones internacionales, ese elevado umbral está aún vigente o si, por el contrario, ha caído en desuso²⁸. Podría sostenerse esto último, pero no es seguro.

Así se llega a la primera laguna: por dos motivos, la situación jurídica es altamente insatisfactoria desde el punto de vista ecológico. En primer lugar, las condiciones que afectan la prohibición impuesta por los artículos 35 y 55 del Protocolo adicional I son sumamente restrictivas, lo que torna la prohibición demasiado estrecha en lo que respecta al medio ambiente. En segundo lugar, el alcance exacto de la prohibición es incierto y, por tanto, ésta es difícil de aplicar o cumplir.

No obstante, esa laguna trae aparejada una oportunidad. En distintos textos que pretenden reflejar el derecho consuetudinario, aparece una forma alternativa de protección jurídica del medio ambiente en situaciones de conflicto armado: la “debida consideración” y la prohibición de destrucción “innecesaria”. Cómo se puede aclarar esta cuestión, y si es posible hacerlo, son interrogantes aún sin responder.

Los elementos del medio ambiente como bienes de carácter civil

Los elementos del medio ambiente muchas veces son bienes de carácter civil. Como tales, están protegidos contra los ataques. En ese sentido, las condiciones restrictivas de los artículos 35 y 55 del Protocolo adicional I no se aplican. No obstante, esa protección es frágil, pues los elementos del medio ambiente pueden convertirse fácilmente en objetivos militares. Cuando las fuerzas armadas se asientan en una zona protegida, ésta puede contribuir activamente en las acciones militares y su neutralización puede ofrecer una ventaja militar fundamental. Por ello, esa zona se convierte en un objetivo militar. En el caso del empleo de herbicidas en Vietnam, los árboles protegían al enemigo y su defoliación constituyó una ventaja militar efectiva, con lo cual los árboles —las hojas, más precisamente— se convirtieron en un objetivo militar.

Esta cuestión está relacionada con la segunda laguna del DIH. Existe una alta probabilidad de que los elementos del medio ambiente se conviertan en objetivos militares, con lo que se invalida la protección de que gozan en tanto bienes de carácter civil. En teoría, los artículos 35 y 55 del Protocolo adicional I podrían impedir la destrucción del medio ambiente, pero esto remite nuevamente a la primera laguna.

La segunda laguna proporciona la segunda oportunidad: se debe evitar que los elementos del medio ambiente se transformen en objetivos militares. ¿Cómo se consigue eso? Los artículos 59 y 60 del Protocolo adicional I (localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas) pueden servir como modelo. Como no hay presencia militar en esas zonas, no son o han dejado de ser objetivos militares, y por ello no pueden ser atacadas. Análogamente, las áreas sensibles desde el punto de vista

28 El desuso es la regla jurídica por la cual una norma pierde su fuerza legal tras no ser usada durante un tiempo suficientemente prolongado.

ecológico pueden recibir protección contra los ataques excluyendo toda presencia militar. En ausencia de un tratado a tal efecto, ello no puede lograrse mediante una declaración unilateral. Es dudoso que se llegue a aprobar un nuevo tratado, al menos en el futuro cercano. No obstante, las partes en un conflicto armado pueden obtener el mismo resultado mediante un acuerdo consensuado, como una mediación coordinada por el CICR, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o una organización vinculada con el medio ambiente²⁹. Una organización internacional podría convocar a las partes para llegar a un acuerdo. Por último, el Consejo de Seguridad de la ONU, en ejercicio de los poderes que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, podría designar las zonas como áreas protegidas y obligar a las partes a adoptar los acuerdos correspondientes.

El daño al medio ambiente como daño colateral: el principio de proporcionalidad

El medio ambiente puede recibir daños indirectamente durante ataques contra objetivos militares. Es el caso de los derrames de petróleo (si el objetivo directo es un objetivo militar) o la contaminación provocada por ataques contra instalaciones industriales. En ese caso, los elementos del medio ambiente afectados son bienes de carácter civil. El daño a esos objetos del medio ambiente constituiría un “daño colateral”, aceptable sólo en la medida en que no sea excesivo respecto de la ventaja militar prevista como resultado del ataque. Aquí surge una serie de cuestiones complicadas.

Por regla general, las consecuencias del daño colateral en el plano ecológico suelen ser inciertas. Cuando el daño afecta elementos que no forman parte de un objetivo militar (por ejemplo, un derrame de petróleo provocado por el ataque a una central eléctrica cercana a la costa), primero se debe evaluar el daño ecológico causado, tarea que no es en absoluto sencilla. Para evaluar el daño causado por el ataque, se debe determinar no sólo el alcance de la contaminación y el daño posterior al ataque sino también el nivel de contaminación previa y sus consecuencias. Tampoco está exenta de incertidumbre la previsión del daño a largo plazo³⁰.

Suponiendo que sea posible tener en claro los hechos correspondientes al daño, ¿cuál es la vara jurídica de la proporcionalidad? Es difícil determinarla incluso en casos de simple daño físico, y la dificultad aumenta cuando se trata de daño ecológico, en particular de daño a largo plazo. ¿El principio de precaución es pertinente para determinar la importancia relativa de los valores ecológicos en la denominada “ecuación de proporcionalidad”? Dicho de otra forma, ¿el daño al

29 La solución fue propuesta durante años por grupos informales de trabajo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). En la actualidad aparece en una declaración oficial del CICR, *Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de conflictos armados: Estudio del CICR sobre el estado actual del derecho internacional humanitario*, discurso del Dr. Jakob Kellenberger, presidente del CICR, 21 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/ihl-development-statement-210910.htm>.

30 V., por ejemplo, Asit Biswas, “Scientific Assessment of the Long-Term Environmental Consequences of War”, en J. E. Austin y C. E. Bruch, v. la nota 4 *supra*.

medio ambiente puede ser “excesivo” en los términos del artículo 51 del Protocolo adicional I aunque no exista certeza respecto del alcance y la naturaleza del daño?

Cuando un elemento del medio ambiente es atacado legítimamente porque constituye un objetivo militar, puede haber daño ecológico duradero más allá de la destrucción puntual. ¿Son los artículos 35 y 55 del Protocolo adicional I un caso de *lex specialis* por determinar la legitimidad de ese daño duradero y están, por tanto, exentos del principio de proporcionalidad de conformidad con el DIH? ¿O, por el contrario, este daño duradero es una forma de daño “colateral” que se mide con la vara de la proporcionalidad?

Se advierte aquí la existencia de una tercera laguna: la falta de claridad respecto de los aspectos prácticos de la proporcionalidad cuando el daño al medio ambiente es un daño colateral causado por ataques contra objetivos militares.

Esas cuestiones también proporcionan una tercera oportunidad: la de precisar el principio de proporcionalidad. Un nuevo tratado, suponiendo que fuese posible políticamente, no resolvería el problema, al menos en lo concerniente a las cuestiones de mayor peso. Parece difícil —si no imposible— proponer una solución general que se aplique a todas las situaciones posibles de daño ecológico colateral. Sin embargo, sería útil contar con reglas generales para la evaluación del daño ambiental, que podrían establecerse mediante resoluciones aprobadas por las organizaciones internacionales pertinentes. En cuanto a los temas primordiales, la mejor solución podría ser que grupos de expertos analizaran los escenarios típicos y elaboraran un conjunto de criterios que sirvieran para determinar la proporcionalidad.

Conclusiones sobre el DIH

Las disposiciones del DIH pertinentes para la protección del medio ambiente durante los conflictos armados forman un cuerpo de tratados y de derecho consuetudinario con lagunas y deficiencias importantes.

En primer lugar, las principales disposiciones que protegen en forma directa el medio ambiente durante un conflicto armado —los artículos 35 y 55 del Protocolo adicional I— no cumplen adecuadamente con el propósito en cuestión, porque el umbral de daño “extenso, duradero y grave” es impreciso y difícil de alcanzar, con lo que deja gran parte del daño ambiental grave fuera del alcance de los instrumentos de protección actuales. Por ello, es necesario definir esos términos con mayor claridad y precisión.

En segundo lugar, debido a que pocas normas del DIH mencionan expresamente la protección medioambiental, los medios indirectos pueden proporcionar una protección más eficaz mediante la regulación de los medios y métodos de la guerra o la protección de personas y objetos civiles. Sin embargo, la laguna aquí es que los elementos del medio ambiente pueden transformarse en objetivos militares, lo cual remite a la primera laguna. El problema podría solucionarse mediante la utilización de los artículos 59 y 60 del Protocolo adicional I (localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas) como modelos para proteger las áreas sensibles desde el punto de vista ecológico contra los ataques.

En tercer lugar, falta claridad en lo que respecta a los daños colaterales contra los bienes de carácter civil como consecuencia de ataques contra objetivos militares. La laguna en este caso está vinculada con las cuestiones prácticas de la proporcionalidad cuando el daño al medio ambiente es un daño colateral provocado por ataques contra objetivos militares.

Existen otras deficiencias dentro del DIH³¹. Por ejemplo, la incertidumbre acerca de la protección del medio ambiente que otorga el DIH en casos de conflicto armado sin carácter internacional³². El asunto es problemático, dado que la gran mayoría de los conflictos armados actuales no tienen carácter internacional.

Aplicación del DIMA durante los conflictos armados³³

En vista de las importantes deficiencias y lagunas del DIH en el ámbito de la protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado, cabe preguntarse si algunas de esas lagunas podrían subsanarse mediante la aplicación del DIMA. El DIMA es un cuerpo establecido de normas, estándares, enfoques y mecanismos destinados a prevenir y reparar —con inclusión de obligaciones y, cada vez más, responsabilidades— los daños al medio ambiente en tiempos de paz. Con el desarrollo, maduración y aplicación de un cuerpo sustancial de normas jurídicas que rigen el uso y la protección del medio ambiente, el tema es si el DIMA se aplica durante los conflictos armados y cuál es el alcance de su aplicación, y si brinda protección suficiente contra los riesgos específicos de los conflictos armados. Las normas del DIMA que protegen determinados recursos naturales son un ejemplo que se debería considerar. Es necesario evaluar su capacidad para limitar la destrucción y la contaminación que pudieran ocurrir como consecuencia de una guerra. Las normas que prohíben causar ciertos tipos particulares de daño ambiental también deben tenerse en cuenta. Para dar como ejemplo un caso mencionado anteriormente, si se destruye una planta eléctrica durante una guerra u otra operación militar (como ha ocurrido con la planta de Jiyeh en Líbano en 2006), ¿el derrame de petróleo debería desencadenar un mecanismo institucional de respuesta y limpieza o un régimen de responsabilidad?³⁴ ¿La Convención del patrimonio mundial, cuya

31 V. en general PNUMA y la nota 4 *supra*.

32 J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck proporcionan una respuesta detallada; v. la nota 11 *supra*, vol. I, p. 148 y ss. y pp. 156 y ss.

33 El contenido de esta sección se basa en el análisis de los autores en PNUMA, v. la nota 4 *supra*.

34 El Convenio internacional para el establecimiento de un fondo internacional para los daños por contaminación por hidrocarburos (18 de diciembre de 1971, 1110, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 57) y el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños causados por la contaminación de hidrocarburos (29 de noviembre de 1969, 973, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 3) sólo se aplican a la contaminación por petróleo derramado por buques. En Jiyeh, la ayuda se proporcionó de conformidad con el Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del mar Mediterráneo (Protocolo de Emergencia, Barcelona, 16 de febrero de 1976).

misión es proteger bienes del patrimonio cultural y natural³⁵, debería prohibir que los sitios del patrimonio mundial fuesen objetivos durante la realización de actividades militares o que se les causara daños extensos y duraderos?

La aplicación del DIMA durante un conflicto armado es complicada por dos razones. En primer lugar, el derecho del medio ambiente es aún dinámico y está en desarrollo. En segundo lugar, este tema forma parte del fenómeno general de la fragmentación del derecho internacional, entre cuyas cuestiones se encuentra la de cómo se relacionan entre sí los diferentes cuerpos del derecho internacional en el caso de ámbitos de aplicación superpuestos. En los distintos estudios y comentarios se encuentran varias perspectivas acerca de la aplicación del DIMA durante los conflictos armados. En la década de 1990, hubo un cambio notable en la creencia histórica de que el derecho aplicable durante la guerra y el que se aplicaba en tiempos de paz eran mutuamente excluyentes. Los puntos de vista contemporáneos tienden a reunir ambos cuerpos jurídicos, y el derecho internacional que rige en tiempos de paz se aplica en diversos grados durante los conflictos armados. Cuando se aplican simultáneamente, sin embargo, su relación es poco clara (*lex specialis*).

El tema está muy bien documentado en la labor de la Comisión de Derecho Internacional (CDI). En 2004, la Asamblea General aprobó la propuesta de la CDI de incluir un trabajo en su programa de largo plazo acerca de las “consecuencias de los conflictos armados en los tratados”. En 2008, ese trabajo tomó forma en una serie de proyectos de artículos con los que se intentaba regular la aplicabilidad de los tratados durante los conflictos armados³⁶. En los proyectos se establece que el inicio de un conflicto armado “no necesariamente implica la cancelación ni la suspensión de la vigencia de los tratados” entre beligerantes o entre beligerantes y partes neutrales³⁷. Por el contrario, esta situación está determinada por un complejo conjunto de consideraciones de distinto tipo: cláusulas escritas y tema del tratado, interpretación del tratado de conformidad con los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (CVDT), del 23 de mayo de 1969, naturaleza y dimensión del conflicto armado y efectos del conflicto armado en el tratado³⁸. En la práctica, eso se traduce en una evaluación de cada caso particular.

En esta sección del presente artículo se proporciona un panorama general y un análisis del derecho y los comentarios referidos a la aplicabilidad del DIMA en situaciones de conflicto armado. Está estructurada en tres apartados principales: (a) acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que podrían aplicarse;

35 Otro tema que también merece atención en este contexto es si la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (14 de mayo de 1954, 249, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 215) brinda una protección más adecuada en los casos en que los sitios del patrimonio mundial son, al mismo tiempo, bienes culturales.

36 CDI, Informe de la CDI, 59ª sesión, 7 de mayo-5 de junio y 9 de julio-10 de agosto de 2007, UNGA Supp. A/62/10, párrs. 266-324; CDI, *Effects of Armed Conflicts on Treaties*, UN Doc. A/CN.4/L.727/Rev.1, 6 de junio de 2008; CDI, *Effects of Armed Conflicts on Treaties*, Addendum, UN Doc. A/CN.4/L.727/Rev.1/Add.1, 11 de julio de 2008. Los proyectos de artículos fueron aprobados provisionalmente y enviados a los Estados para su interpretación y observación antes de enero de 2010: CDI, Informe de la CDI, 60ª sesión, 5 de mayo-6 de junio y 7 de julio-8 de agosto de 2008, UNGA Supp. A/63/10, párr. 14.

37 CDI, *Effects of Armed Conflicts on Treaties*, 6 de junio de 2008, v. la nota 36 *supra*, art. 3.

38 *Ibid.*, art. 4.

(b) derecho internacional consuetudinario del medio ambiente e instrumentos de derecho indicativo que podrían aplicarse; y (c) comentarios sobre la aplicabilidad de estos dos cuerpos del DIMA durante los conflictos armados.

Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

Con respecto a la vigencia y la amplitud de la protección que otorgan los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMMA) en tiempo de conflicto armado, cabe hacer una distinción fundamental, que es también un problema básico. Por norma general, el derecho que se aplica en tiempos de paz rige para las relaciones entre los beligerantes y los Estados neutrales (de manera más general, los Estados que no son partes en un conflicto armado). Esto quiere decir que, al menos por principio, un AMMA debe aplicarse también durante un conflicto armado, al menos en la relación entre las partes en el conflicto y los Estados que no son parte en ese conflicto. Desde ese punto de vista, la continuidad en la vigencia de un AMMA durante un conflicto armado sólo constituye un problema en lo referente a la relación entre los beligerantes. Asimismo, y según esta misma lógica, la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional que surja en el territorio de una parte de un acuerdo de esta clase no afecta la aplicación del tratado. La situación, sin embargo, no es tan sencilla. Es necesario plantearse el interrogante fundamental de si debe esperarse que un Estado parte en un conflicto armado, sea de carácter internacional o no, cumpla con sus obligaciones internacionales del mismo modo que si el conflicto no existiera. La cláusula *rebus sic stantibus*³⁹ y la necesidad como una circunstancia que anula la ilegalidad⁴⁰ pueden modificar la relación entre partes y Estados que no son parte en un conflicto armado respecto de su relación en tiempos de paz. Si bien la distinción fundamental entre la relación entre beligerantes y la relación entre beligerantes y no beligerantes debe mantenerse, habría que hacer un análisis más profundo de su alcance, teniendo en cuenta el contenido fundamental de los AMMA correspondientes.

La manera en que los instrumentos del DIMA determinan su aplicabilidad durante situaciones de conflicto armado varía sustancialmente. Algunos AMMA establecen directa o indirectamente su aplicabilidad durante las hostilidades, mientras que otros indican expresamente su inaplicabilidad, finalización o suspensión automática una vez iniciado el conflicto. Otros no mencionan el tema. Lamentablemente, la mayoría de los AMMA quedan dentro de la tercera categoría, de modo que prevalece la incertidumbre⁴¹.

Un AMMA puede estipular indirectamente que su aplicación continúa durante un conflicto armado. De conformidad con la Convención del patrimonio

39 CVDI, art. 62.

40 CDI, "Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts", en *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, parte II, 2001, pp. 32 y ss., art. 25.

41 El principio de *lex specialis* no es de ayuda en este caso. Por una parte, podría argumentarse que el DIH es *lex specialis* porque se desarrolla especialmente para el contexto de los conflictos armados. Por otra parte, es posible sostener del mismo modo que el DIMA es *lex specialis* porque contiene disposiciones mucho más elaboradas relativas al medio ambiente, mientras que el DIH sólo aborda el tema de modo general.

mundial, el Comité del Patrimonio Mundial establece y actualiza una lista del patrimonio mundial que contiene bienes del patrimonio cultural y natural con “valor universal excepcional”⁴². La inclusión en la lista requiere el consentimiento del Estado involucrado. Además, el Comité elabora una lista del “patrimonio mundial en peligro”, con sitios que necesitan “mayor protección” para su conservación y para los cuales se ha solicitado ayuda por estar “amenazados por daños graves concretos”. Esos daños graves concretos pueden comprender “un conflicto armado en curso o la amenaza de un conflicto armado”⁴³.

Otro ejemplo es el de la Convención de Ramsar, que proporciona una lista de humedales de importancia internacional⁴⁴. La Convención no establece expresamente si se aplica a los beligerantes; no obstante, de su contenido se infiere que las partes de un acuerdo tienen derecho “por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la lista humedales ya incluidos o reducir sus límites”⁴⁵. Es posible, aunque no del todo claro, que en los motivos “urgentes de interés nacional” estén contemplados los conflictos armados⁴⁶. Es importante advertir que los motivos urgentes de interés nacional no autorizan a las partes a limitar las medidas de protección de los humedales que forman parte de la lista sino sólo a modificar sus límites. Se plantea entonces la cuestión de si el uso militar de la zona constituye una violación de las obligaciones de protección que establece la Convención.

Análogamente, la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (CONVEMAR)⁴⁷ exige a los Estados Parte “proteger y preservar el medio marino” y adoptar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino⁴⁸. El artículo 236 de la CONVEMAR, sin embargo, establece una variante para “buques de guerra, naves auxiliares, otros buques o aeronaves pertenecientes o utilizados por un Estado y utilizados a la sazón únicamente para un servicio público no comercial”. A continuación, se estipula que cada Estado Parte “velará, mediante la adopción de medidas apropiadas que no obstaculicen las operaciones o la capacidad de operación de tales buques o aeronaves que le pertenezcan o que utilice, por que tales buques o aeronaves procedan, en cuanto sea razonable y posible, de manera

42 Convención del patrimonio mundial, art. 11(2).

43 *Ibíd.*, art. 11(4).

44 Convención de Ramsar, art. 2.

45 *Ibíd.*, art. 3. El art. 4 de la Convención de Ramsar requiere que, cuando una parte, por motivos urgentes de interés nacional, retire de la lista un humedal o reduzca sus límites, deberá compensar en la medida de lo posible la pérdida de recursos de humedales.

46 V., por ejemplo, Alice Louise Bunker, “Protection of the Environment During Armed Conflict: One Gulf, Two Wars”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 13, n.º. 2, 2004, p. 211. Como queda visto, aunque los tratados relativos al medio ambiente pueden aplicarse en situaciones de conflicto armado, sus disposiciones son, con frecuencia, demasiado flexibles y ambiguas para constituir una verdadera guía para los mandos en el campo de batalla o para hacerlas cumplir una vez concluido el conflicto. La única área del derecho del medio ambiente donde esto quizá no ocurra es la protección de zonas de importancia especial, como los sitios del patrimonio mundial o los humedales de Ramsar. Está claro que habría que evitar las zonas definidas y que la protección en tiempos de paz debería poder asociarse más fácilmente con la guerra, como se sugiere en el proyecto de Convenio de áreas protegidas de la UICN.

47 CONVEMAR, 10 de diciembre de 1982, 1833, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 3.

48 *Ibíd.*, arts. 192 y 194; v. también arts. 207-208 y 212.

compatible con las disposiciones de esta Convención”⁴⁹. Aunque, a diferencia de las normas que se aplican a los buques y aeronaves no militares, las que rigen para los buques militares varían, la CONVEMAR puede seguir aplicándose en situaciones de conflicto armado⁵⁰. El *Manual de San Remo sobre derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar* contiene requisitos más específicos⁵¹. De acuerdo con el artículo 44 del Manual, “quedan prohibidos los daños y las destrucciones del medio ambiente natural no justificados por las necesidades militares y que se causen arbitrariamente”. El Manual también establece que, si se llevan a cabo acciones hostiles dentro de la zona económica exclusiva de un Estado neutral, los Estados beligerantes “deben tener debidamente en cuenta los derechos y deberes del Estado ribereño, entre otros [...] los relacionados con la protección y la preservación del medio marino”⁵².

En cambio, algunos AMMA explícitamente suspenden, derogan o finalizan el acuerdo entre Estados beligerantes durante un conflicto armado. Por ejemplo, la Convención de París sobre la responsabilidad de terceras partes en el campo de la energía nuclear (1960) exime a los operadores del daño provocado directamente por un conflicto armado y actividades similares⁵³, si bien Austria y Alemania objetaron esta disposición y explícitamente expresaron su derecho a exigir responsabilidad por el daño causado por parte de los operadores⁵⁴. Se trata de una situación análoga al principio establecido en el derecho de seguros según el cual el seguro por pérdidas no cubre los daños ocasionados por un conflicto bélico. Vista en estos términos, la norma se aplicaría no sólo a la relación entre beligerantes sino también a la relación entre beligerantes y no beligerantes.

Muchos AMMA no hacen mención de su aplicabilidad durante un conflicto armado. Entre ellos se encuentra el Convenio sobre la diversidad biológica (1992), la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación (1994) y la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (1979)⁵⁵. Las consecuencias del silencio son inciertas; tampoco se sabe

49 Ibid., art. 236.

50 V., por ejemplo, Michael N. Schmitt, “Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict”, *Yale Journal of International Law*, vol. 22, n.º 1, 1997, pp. 47-49, donde se trata la posible protección que puede ofrecer la CONVEMAR en tiempos de conflicto armado. En “Peacetime Environmental Law as a Basis of State Responsibility for Environmental Damage Caused by War”, en J. E. Austin y C. E. Bruch, v. la nota 4 *supra*, p. 207, Silja Vöneky sostiene que, como la CONVEMAR establece un “régimen objetivo” y fue concebida para “servir a los intereses de la comunidad de Estados en su conjunto”, se aplica también en tiempos de conflicto armado.

51 *Manual de San Remo*, v. la nota 22 *supra*.

52 Ibid., art. 34. Si se colocan minas dentro de la zona económica exclusiva de un Estado neutral, el Estado beligerante debe notificar al Estado neutral y deberá tener “debidamente en cuenta [...] la protección y la preservación del medio marino” (ibid., art. 35).

53 Convención de París sobre la responsabilidad de terceras partes en el campo de la energía nuclear, 29 de julio de 1960, art. 9, enmendada el 28 de enero de 1964, 956, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 264.

54 Ibid., apéndice I, párr. 4.

55 Convenio sobre la diversidad biológica, 5 de junio de 1992, 1760, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 79; Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, 17 de junio de 1994, 1954, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 3; Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, 23 de junio de 1979, 1651, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 333.

si varían según el tipo de convenio. Por ejemplo, en los comentarios al Convenio sobre la diversidad biológica se ha sugerido que éste se aplica a los Estados beligerantes, pues es análogo a los tratados de derechos humanos, que no dejan de tener vigencia automáticamente durante las hostilidades⁵⁶. La incertidumbre plantea interrogantes respecto de cómo deben proceder las partes. Por ejemplo, si los Estados beligerantes deben acordar qué lugares quedan fuera de los límites establecidos⁵⁷ o si los efectivos militares deberían conocer los principios de los AMMA y respetarlos en la medida de lo posible.

Derecho internacional consuetudinario del medio ambiente e instrumentos del derecho indicativo

Ciertos instrumentos del derecho indicativo se refieren explícitamente a los conflictos armados. Otros principios del DIMA y del derecho indicativo pueden aplicarse aunque no hacen mención directa de los conflictos armados. Los denominados “instrumentos del derecho indicativo” no son jurídicamente vinculantes, a menos que adquieran carácter de derecho internacional consuetudinario del medio ambiente. Un ejemplo lo constituye el debate sobre si el principio de precaución y el derecho a un medio ambiente saludable forman parte del derecho internacional consuetudinario del medio ambiente o aún están en desarrollo⁵⁸. Aun cuando un instrumento del derecho indicativo no se encuentre comprendido dentro del derecho internacional consuetudinario del medio ambiente, se puede recurrir a él para la interpretación y aplicación del derecho internacional.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Declaración de Estocolmo)⁵⁹ de 1972 establece un principio general que puede estar relacionado con la aplicabilidad del DIMA durante un conflicto armado. Según el principio 21, “los Estados tienen [...] la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”⁶⁰.

Veinte años después, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo (Declaración de Río) de 1992 determina en su principio 24: “La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario”⁶¹. Si bien queda claro que la intención es proteger el medio ambiente, el significado exacto del

56 S. Vöneky, v. la nota 50 *supra*.

57 V. la sección “Los elementos del medio ambiente como bienes de carácter civil” *supra*.

58 Una complicación que podría surgir del análisis de qué constituye el derecho internacional consuetudinario del medio ambiente es que ha habido pocas evaluaciones de Estados individuales para determinar la práctica estatal y la *opinio juris*; la mayoría de los comentarios está fundada en declaraciones internacionales y casos prácticos aislados.

59 Declaración de Estocolmo, 16 de junio de 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1973).

60 *Ibid.*, principio 21, o principio de la Fundición de Trail, comentado más abajo.

61 Declaración de Río, 13 de junio de 1992, UN Doc. A/CONF.151/26, vol. I, principio 24.

principio no es tan evidente; podría interpretarse que el DIMA se aplica en tiempo de conflicto armado o simplemente como una reiteración de la adhesión que se requiere de los Estados a las disposiciones del DIH⁶².

La Conferencia de Río emplea términos similares en el Programa de acción para el desarrollo sostenible (Agenda 21) en el artículo 39(6), donde se describen los medios de implementación. Según este artículo, deberían adoptarse “medidas acordes con el derecho internacional para hacer frente, en épocas de conflicto armado, a la destrucción en gran escala del medio ambiente que no pueda justificarse con arreglo al derecho internacional. La Asamblea General y su Sexta Comisión son los foros apropiados para tratar esta materia. Se deberían tener en cuenta la competencia y el papel concretos del Comité Internacional de la Cruz Roja”⁶³.

En un sentido más amplio, el principio 5 de la Carta Mundial de la Naturaleza determina que “se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad”⁶⁴. La finalidad aparente de este principio es prohibir el daño al medio ambiente en tiempo de conflicto armado. Pero es probable que sea un postulado político más que la expresión de una norma jurídica. A la luz de las controversias acerca del carácter consuetudinario de las normas de protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado, una norma tan general no pasaría las pruebas de la práctica general y la *opinio iuris*.

La resolución 47/37 de la Asamblea General de la ONU, aprobada en 1993, insta a los Estados a adoptar medidas para cumplir con el DIMA durante los conflictos armados⁶⁵. Si bien promueve asimismo la incorporación del derecho internacional pertinente en los manuales de las fuerzas armadas, la verdadera implicancia de sus disposiciones no queda clara. La mención de disposiciones “aplicables a la protección del medio ambiente” podría referirse a normas relevantes del DIH o al DIMA. La resolución condujo a la elaboración de las directrices del CICR para la incorporación de cuestiones relativas a la protección medioambiental en los manuales de las fuerzas armadas, comentadas anteriormente⁶⁶.

Mientras que algunos principios hacen mención expresa de los conflictos armados, otros, como el de *Trail Smelter*, no los nombran. Aun así, pueden aplicarse en tiempo de conflicto armado. El principio de la Fundación de Trail (*Trail*

62 V., por ejemplo, M. N. Schmitt, nota 50 *supra*, pp. 43-44.

63 Agenda 21: Programa de acción para el desarrollo sostenible, Informes oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 46º período de sesiones, ítem 21, UN Doc. A/CONF.151/26, 14 de junio de 1992, art. 39(6).

64 Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de octubre de 1982, Carta Mundial de la Naturaleza, UN Doc. A/RES/37/7, principio 5.

65 Resolución 47/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de febrero de 1993, *Protection of the Environment in Times of Armed Conflict*, UN Doc. A/RES/47/37.

66 CICR, v. la nota 12 *supra* y el texto complementario. Según se cree, el primer manual militar con instrucciones para la protección del medio ambiente durante las hostilidades fue el manual de la armada estadounidense sobre la legislación relativa a operaciones navales. V. Armada de Estados Unidos, Infantería de Marina y Guardia Costera, *The Commander's Handbook of the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M [Ley de Operaciones Navales: Manual del Comandante, disponible en línea en [www.usnwc.edu/getattachment/f267a652.../NWP-1-14M-\(Spanish\)](http://www.usnwc.edu/getattachment/f267a652.../NWP-1-14M-(Spanish))], octubre de 1995; v. también Arthur H. Westing, “In Furtherance of Environmental Guidelines for Armed Forces During Peace and War”, en J. E. Austin y C. E. Bruch, v. la nota 4 *supra*, p. 177.

Smelter) surgió de una decisión arbitral para la resolución de una disputa entre Estados Unidos y Canadá, originada por la actividad desarrollada por una fundición canadiense cuyas emanaciones contaminaban el aire y causaban daños en los bosques y las plantaciones estadounidenses cercanos a la frontera⁶⁷. En la sentencia, el tribunal arbitral estableció que Canadá tenía la obligación de controlar que la fundición no generase emisiones nocivas y que debía asumir la responsabilidad por los daños causados por dichas emanaciones. La decisión se basó en la responsabilidad fundamental de utilizar el propio territorio de modo tal de no causar daños en el territorio de otro Estado. En la actualidad, este principio está aceptado como una norma del derecho internacional consuetudinario.

El principio de la Fundición de Trail puede proporcionar protección a territorios neutrales de Estados no beligerantes estableciendo la responsabilidad estatal por el daño medioambiental ocasionado fuera del territorio en el cual se llevan a cabo las actividades que causan ese daño. Algunos comentaristas sugieren que el principio podría no tener aplicación cuando los intereses de los Estados beligerantes tienen más peso que el daño sufrido por el Estado afectado⁶⁸. Cuando el origen del daño se sitúa en un territorio neutral, esta tesis se contradice con el principio general del derecho de neutralidad según el cual el territorio neutral es inviolable y el Estado neutral, por principio, no puede verse afectado por el conflicto armado. No existe fundamento en la práctica para la propuesta de excepción a esta norma del derecho internacional consuetudinario. La frecuencia con que se invoca el principio de la Fundición de Trail indica la rápida evolución del derecho de un Estado a la protección medioambiental como parte del derecho internacional consuetudinario del medio ambiente que también se aplica en situaciones de conflicto armado⁶⁹.

La conclusión surge, en particular, de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). En el caso del Estrecho de Corfú, la CIJ trasladó el principio de la Fundición de Trail a las operaciones de las partes en un conflicto, aunque el caso no comprendía específicamente la contaminación transfronteriza⁷⁰. En este caso, la CIJ determinó que Albania era responsable por el daño ocasionado por las minas colocadas en aguas territoriales albanesas a los buques británicos que navegaban en ellas y observó que el derecho internacional obliga a los Estados “a no permitir el uso de su territorio a sabiendas de que será utilizado para fines contrarios a los derechos de otros Estados”⁷¹.

La CIJ también reconoce el principio de la Fundición de Trail en la Opinión consultiva sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares.

67 Caso *Trail Smelter (Estados Unidos c. Canadá)*, 16 de abril de 1938 y 11 de marzo de 1941, Informes de laudos arbitrales internacionales de las Naciones Unidas, vol. III, p. 1905.

68 M. N. Schmitt, v. la nota 50 *supra*, pp. 46-47.

69 Sonja Ann Jozef Boelaert-Suominen, *International Environmental Law and Naval War: The Effect of Marine Safety and Pollution Conventions During International Armed Conflict*, Newport Paper n.º 15, Naval War College, Newport, diciembre de 2000; Margaret T. Okorodudu-Fubara, “Oil in the Persian Gulf War: Legal Appraisal of an Environmental Warfare”, *St. Mary's Law Journal*, vol. 23, 1991, pp. 204-206.

70 CIJ, *Caso Estrecho de Corfú (Reino Unido c. Albania)*, Méritos, Fallo del 9 de abril de 1949, Informes de la CIJ, 1949, p. 4.

71 *Ibíd.*, párr. 22.

Si bien no son legalmente vinculantes, las opiniones consultivas de la CIJ proporcionan evidencia contundente del derecho internacional consuetudinario y de la aplicación y el cumplimiento del derecho internacional. En la Opinión consultiva sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares, la Corte observa que la obligación de un Estado de “velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional forma parte del conjunto de instrumentos jurídicos del derecho internacional relativos a la protección del medio ambiente”⁷². La sentencia continúa instando a los Estados a tener en consideración el medio ambiente a la hora de tomar medidas necesarias y proporcionadas en relación con los objetivos militares⁷³. Como consecuencia de la decisión, los Estados parecen estar obligados, como mínimo, a cumplir con el principio de la Fundición de Trail; los límites externos de la protección obligatoria del medio ambiente, no obstante, son más inciertos.

El mismo concepto de protección de países vecinos se observa en la sentencia de la CIJ en el caso de las plantas de celulosa⁷⁴. En el caso de las plantas uruguayas, la Corte decidió que su construcción y funcionamiento requerían que el país realizara un estudio de impacto ambiental transfronterizo. Con ello, la Corte reconoce que un Estado debe tomar medidas concretas para prevenir el daño a sus vecinos, con lo que amplía el principio general de la decisión del caso de la Fundición de Trail.

Comentarios

Los AMMA, las normas del derecho consuetudinario relativo al medio ambiente y el derecho indicativo ofrecen numerosos ejemplos de reglas y fallos que establecen normas (incluidas aquellas sobre obligaciones y responsabilidades) relativas al daño al medio ambiente, y la mayoría de los comentaristas afirman que esas disposiciones continúan aplicándose en tiempo de conflicto armado. En la sección siguiente, se analizan las principales líneas teóricas sobre el tema.

Comentarios sobre la continuidad de aplicación de los AMMA en tiempo de conflicto

Existen distintas teorías acerca de si los AMMA se aplican en situaciones de conflicto armado y cuál es su alcance en esos casos. Entre ellas se encuentran la teoría de la clasificación, la teoría de la intención, el contexto y la naturaleza del AMMA en cuestión y un sistema de escala móvil.

La teoría de la clasificación asigna categorías a las leyes relativas al medio ambiente que determinan su aplicación en tiempo de conflicto armado. Por ejemplo, Vöneky ha observado que la metodología de categorización actual presupone que el

72 CIJ, *Licitud de la amenaza o del empleo de las armas nucleares*, v. la nota 21 *supra*, párr. 29.

73 *Ibid.*, párr. 30.

74 CIJ, *Caso relativo a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, Méritos, Fallo del 20 de abril de 2010.

DIMA se aplica tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto armado para tres categorías de tratados: instrumentos jurídicos que estipulan expresamente que continúan aplicándose, instrumentos jurídicos compatibles con el conflicto armado y obligaciones *ius cogens* o *erga omnes*⁷⁵.

Mediante la combinación de las teorías de la clasificación y de la intención —es decir, el enfoque según el cual es necesario mantenerse tan fiel como sea posible a la intención original de las partes en el momento de la creación del tratado— Boelaert-Suominen identifica instancias en las que un acuerdo internacional no se incluye claramente dentro de categorías predeterminadas⁷⁶. El sistema de clasificación ha sido criticado por ser demasiado simple para aplicarse a las complejas relaciones internacionales; en cambio, la teoría de la intención respeta en la medida de lo posible la intención original de las partes en el momento en que redactaron el tratado⁷⁷. Boelaert-Suominen concluye que, cuando un AMMA no encaja claramente en una categoría en particular, se debe analizar, para ese caso en particular, la intención de las partes para resolver la cuestión⁷⁸.

Un tercer grupo de teorías sostiene que la aplicación de los AMMA en tiempo de conflicto armado puede estar basada en el contexto y la naturaleza del acuerdo. Schmitt propone una teoría de la diferenciación, según la cual la continuidad de un tratado en tiempo de conflicto armado depende de la coherencia con el contexto del acuerdo. El autor sostiene que, en ausencia de mención explícita de cancelación o de incoherencia manifiesta, los AMMA continúan aplicándose durante los conflictos armados⁷⁹. Sharp publicó una teoría similar, de acuerdo con la cual un tratado que no contiene una cláusula de cancelación puede ser objeto de rechazo o anulación, según “la naturaleza del tratado”⁸⁰. El autor afirma que, si el tratado se refiere a relaciones “soberanas”, debería suspenderse o cancelarse en tiempo de conflicto armado. Por el contrario, un tratado que regula conductas no militares o interacciones estatales indirectas no debería ser automáticamente incompatible con un contexto de conflicto⁸¹.

Otro enfoque es el de la teoría de la escala móvil, que refleja un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el éxito de las misiones militares⁸². La escala expresa una relación inversa entre el efecto del DIMA y el grado de las operaciones militares: cuando las operaciones son de baja intensidad (por ejemplo,

75 S. Vöneky, “A New Shield for the Environment: Peacetime Treaties as Legal Restraints of Wartime Damage”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 9, n.º 1, 2000, pp. 20-22; S. Vöneky, v. la nota 50 *supra*.

76 S. A. J. Boelaert-Suominen, v. la nota 69 *supra*, pp. 124-226.

77 Acerca de la teoría de la intención, v. Luan Low y David Hodgkinson, “Compensation for Wartime Environmental Damage: Challenges to International Law After the Gulf War”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, n.º 2, 1995, p. 405, donde los autores estudian distintas variantes para determinar la intención; por ejemplo, la naturaleza del tratado, la compatibilidad del tratado con la guerra o la cantidad de partes firmantes del tratado.

78 S. A. J. Boelaert-Suominen, v. la nota 69 *supra*, p. 133.

79 M. N. Schmitt, v. la nota 50 *supra*, pp. 37-38.

80 Walter G. Sharp, Sr., “The Effective Deterrence of Environmental Damage During Armed Conflict: A Case Analysis of the Persian Gulf War”, *Military Law Review*, vol. 137, verano de 1992, p. 23.

81 *Ibid.*, pp. 23-25.

82 John P. Quinn, Richard T. Evans y Michael J. Boock, “United States Navy Development of Operational-Environmental Doctrine”, en J. E. Austin y C. E. Bruch, v. la nota 4 *supra*, pp. 161-165.

entrenamiento), las leyes relativas a la protección del medio ambiente están casi en plena vigencia, pero a medida que aumenta la intensidad de las operaciones, el efecto de las leyes disminuye. Lamentablemente, este enfoque no proporciona explicaciones ni criterios concretos respecto de qué normas rigen a las entidades militares durante los distintos tipos y fases de actividad militar.

Las líneas de argumentación mencionadas no se excluyen mutuamente. Muchas de las teorías están reflejadas en los proyectos de artículos de la CDI sobre las consecuencias de los conflictos armados en los tratados⁸³.

Comentarios sobre la continuidad de aplicación del derecho internacional consuetudinario del medio ambiente en tiempo de conflicto armado

Aunque tanto el derecho internacional consuetudinario del medio ambiente como los AMMA son vinculantes, puede haber diferencias de aplicación entre ellos en situaciones de conflicto armado. La distinción podría ser consecuencia, en parte, de la dificultad para determinar la pertenencia de una medida al derecho internacional consuetudinario y su alcance jurídico preciso. La mayoría de los expertos piensa que el derecho internacional consuetudinario del medio ambiente se aplica de manera similar a los AMMA en tiempo de conflicto armado. Parsons cita el Estatuto de la CIJ y señala que las normas medioambientales tienen similar pertinencia y aplicabilidad en tiempo de conflicto armado⁸⁴.

La argumentación se sostiene en parte en la denominada “cláusula de Martens”, que trata de la función de las normas, las costumbres y la práctica durante el período de desarrollo de la legislación acerca de la guerra⁸⁵. La cláusula aparece en disposiciones de diversos tratados, en particular en el Convenio de La Haya relativo a las leyes y costumbres de la guerra (versiones de 1899 y 1907) y en el Protocolo adicional I de 1977, que son similares en su contenido esencial. En esas disposiciones se hace mención a fuentes jurídicas distintas de los tratados en los que se incluye la cláusula. En el Protocolo de 1977, la formulación de la cláusula es la siguiente:

En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública⁸⁶.

83 CDI, v. la nota 36 *supra*.

84 Ryan James Parsons, “The Fight to Save the Planet: U.S. Armed Forces, ‘Greenkeeping’, and Enforcement of the Law Pertaining to Environmental Protection during Armed Conflict”, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 10, n.º 2, 1998, p. 482.

85 Rupert Ticehurst, “The Martens Clause and the Laws of Armed Conflict”, *International Review of the Red Cross*, n.º 317, 1997, p. 125.

86 Protocolo adicional I, art. 1(2); v. también los preámbulos del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos sin carácter internacional (Protocolo adicional II), 8 de junio de 1977 y de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, 10 de octubre de 1980, así como las disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativas a los mecanismos de denuncia, arts. 64/62/142/158.

En el estado actual de desarrollo de la comunidad internacional, es apropiado incluir la protección del medio ambiente dentro de las tres fuentes de protección enumeradas en la cláusula.

Algunos comentaristas advierten que ciertos principios internacionales relativos al medio ambiente ya forman parte del derecho internacional consuetudinario del medio ambiente o están a punto de ser incorporados. Entre esos principios se encuentran los instrumentos del derecho indicativo. En un artículo se menciona que “desde la adopción [de la Carta Mundial de la Naturaleza] por parte de un número importante de Estados, la Carta pasa, como mínimo, a formar parte del derecho internacional consuetudinario”⁸⁷. La pregunta acerca de si las resoluciones de las organizaciones internacionales pueden utilizarse como evidencia de derecho internacional consuetudinario y en qué medida es posible usarlas puede contestarse afirmativamente, aunque cada caso debe estudiarse en forma individual. El hecho de que una resolución haya sido adoptada con el consentimiento de las partes y sin objeciones es una circunstancia importante. En el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos de América), el fallo de la CIJ se fundamentó en parte en el consentimiento de las partes a una resolución de las Naciones Unidas. La Corte explicó que, en este caso puntual, la *opinio juris* —uno de los dos elementos del derecho internacional consuetudinario— “puede [...] ser deducida a partir de, *inter alia*, la actitud de las partes y la actitud de otros Estados respecto de ciertas resoluciones de la Asamblea General”⁸⁸. El pronunciamiento de la Corte tiene relación con la pregunta acerca de si la denominada “Declaración de Relaciones de Amistad”⁸⁹ y la definición de agresión⁹⁰ adoptada por la Asamblea General forman parte del derecho internacional consuetudinario. Si las resoluciones de las Naciones Unidas ampliamente aceptadas constituyen evidencia de *opinio juris*, al menos algunos instrumentos del derecho indicativo comentados anteriormente estarían más cerca de integrarse al derecho internacional consuetudinario y de ser vinculantes para todos los Estados.

Temas pendientes

Los argumentos mencionados demuestran que existen varios enfoques para determinar cuándo y cómo se aplica el DIMA en tiempo de conflicto armado. De todos modos, la cuestión no está resuelta y es probable que no haya una única solución. No hay decisiones de la CIJ que clarifiquen el asunto, y los proyectos de

87 Marc A. Ross, “Environmental Warfare and the Persian Gulf War: Possible Remedies to Combat Intentional Destruction of the Environment”, *Dickinson Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 10, 1992, p. 534.

88 CIJ, *Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, Méritos, Fallo del 27 de junio de 1986, Informes de la CIJ, 1986, párr. 188. En este caso, la CIJ falló en contra de Estados Unidos por considerar que violaba el derecho internacional al apoyar a la guerrilla en la guerra contra el gobierno de Nicaragua y minar los puertos nicaragüenses.

89 Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Anexo a la Resolución 2625 de la Asamblea General (XXV), 24 de octubre de 1970.

90 Anexo a la Resolución 3314 de la Asamblea General (XXIX), 14 de diciembre de 1974.

artículos de la CDI dejan abiertos interrogantes, porque proporcionan una variedad de consideraciones para determinar la continuidad de la aplicación de los tratados en situaciones de conflicto armado. Entretanto, los AMMA se siguen elaborando, aplicando y haciendo cumplir, pero muchos de ellos tampoco son claros respecto de su aplicación en los conflictos armados. Una notable excepción son los artículos recientemente elaborados por la CDI en referencia a la protección de los acuíferos transfronterizos, que contienen una disposición específica sobre protección en tiempo de conflicto armado⁹¹. En los manuales militares de muchos países se han incorporado disposiciones medioambientales, pero esos textos tienden a centrarse en los requisitos establecidos en el DIH. Asimismo, sigue habiendo inconsistencias entre las interpretaciones concretas y la práctica. Es necesario continuar analizando y aclarando el tema para poder hacer efectivas las propuestas estudiadas. Por ejemplo, la aplicación de un sistema de escala móvil.

Varios temas generales del DIH y el DIMA tienen relación con las cuestiones analizadas en el presente artículo. En primer lugar, está la distinción entre conflicto armado internacional y conflicto armado sin carácter internacional. Parece al menos plausible que los tratados medioambientales suscritos por un Estado en cuyo territorio tiene lugar un conflicto sin carácter internacional no se vean afectados por la existencia del conflicto. Pero ¿qué ocurre si el tratado se aplica a partes del territorio que ya no están bajo el control del gobierno que es parte en el conflicto? ¿Hasta qué punto el incumplimiento del tratado admite justificación en un estado de necesidad?⁹² En segundo lugar, es necesario precisar la relación entre las normas relativas a la continuidad de aplicación de los tratados en tiempo de conflicto armado y las leyes de neutralidad. Si las relaciones entre un Estado beligerante y un Estado neutral en principio continúan rigiéndose sólo por el derecho imperante en tiempos de paz, ¿los deberes de abstención e imparcialidad, elementos esenciales del derecho de neutralidad, no modifican ciertas obligaciones derivadas de los tratados sobre medio ambiente, sean éstos multilaterales o bilaterales? En tercer lugar, ¿cuál es la relación entre los AMMA y el derecho consuetudinario del medio ambiente en tiempo de conflicto armado? En cuarto lugar, ¿cuál es la relación entre la responsabilidad por los daños causados al medio ambiente según el derecho privado y la responsabilidad estatal por causar dichos daños? Los tratados ambientales modernos se apoyan en gran medida en el concepto de responsabilidad según el derecho privado de los actores privados implicados. ¿Es posible mantener esta solución en tiempo de conflicto armado? Por último, está la cuestión general de la relación entre distintos AMMA que se superponen en determinadas circunstancias. Sea cual fuere la respuesta a esta pregunta, ¿es la misma para épocas de paz que para tiempos de conflicto armado?

En el presente artículo, se ha abordado el tema de la vigencia del DIMA durante los conflictos armados. Las preguntas que quedan sin respuesta son *cuándo* y *cómo* podría aplicarse este cuerpo jurídico en circunstancias particulares. Por

91 Artículo 18 de los proyectos de artículos de la Ley de acuíferos transfronterizos, CDI, Informe de la CDI, 60ª sesión, 5 de mayo-6 de junio y 7 de julio-8 de agosto de 2008, GOAR A/63/10, cap. V, p. 19.

92 CDI, v. la nota 40 *supra*, art. 25.

ejemplo, si los acuerdos vinculados con zonas determinadas, como la Convención del patrimonio mundial y la Convención de Ramsar, se siguen aplicando, podrían proteger zonas específicas en la ausencia de necesidad militar. Aunque la protección que proporcionan puede ser limitada, su aplicación es relativamente clara. ¿Qué ocurre cuando se considera, en cambio, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) en el contexto de los recursos del conflicto?⁹³ Si el tratado siguiera aplicándose, ¿conduciría a los Estados que reciben esos bienes a iniciar acciones contra el país proveedor, si éste fuese parte de la CITES? ¿Con qué objeto? ¿Cómo podría variar el análisis si los rebeldes estuvieran implicados en el comercio de especies enumeradas en la CITES? Por otro lado, la consecuencia de los AMMA podría ser la creación de una base para proporcionar ayuda en ciertas circunstancias, o la generación de un marco de estándares y métodos; por ejemplo, para una evaluación o una reparación ambiental en situaciones de conflicto (la Comisión de Compensación de las Naciones Unidas recurrió a los métodos de tiempos de paz para la evaluación de los daños a los recursos naturales). Éstos son sólo algunos de los interrogantes y escenarios que se plantean cuando se consideran los efectos prácticos y las implicancias del DIMA durante los conflictos armados.

Ninguno de estos interrogantes tiene respuestas claramente definidas, y para todos se deben considerar cuidadosamente numerosos factores de importancia.

Conclusiones

Los primeros intentos significativos de proteger el medio ambiente en tiempo de conflicto armado surgieron en la década de 1970, en respuesta a los hechos que tuvieron lugar durante la guerra de Vietnam. El interés resurgió en el ámbito internacional con los incendios y derrames de petróleo provocados durante la guerra del Golfo de 1990-1991. Aun así, el marco que se ha desarrollado durante las últimas cuatro décadas contiene numerosas lagunas y ambigüedades.

Aunque en el ámbito del DIH hubo una reacción inmediata al incremento de la conciencia ecológica de fines de la década de 1960, aún quedan tres lagunas o deficiencias fundamentales:

- la definición restrictiva y poco clara del daño al medio ambiente que se prohíbe en las disposiciones que explícitamente mencionan la protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado;
- la protección insatisfactoria de los elementos del medio ambiente como objetos civiles debido a la sencilla transformación de dichos elementos en objetivos militares; y
- las dudas acerca de la aplicación práctica del principio de proporcionalidad al daño ambiental, entendido como daño colateral originado por ataques contra objetivos militares.

93 CITES, 3 de marzo de 1973, 993, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 243.

En el presente artículo, se han sugerido algunas soluciones para las deficiencias aquí mencionadas. También se han explorado las oportunidades que podría ofrecer la continuidad de aplicación del derecho internacional del medio ambiente, creado esencialmente para situaciones de paz, en tiempo de conflicto armado. En este aspecto también hay grandes incertidumbres.

Es necesaria una mayor claridad respecto del alcance de la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado. Algunas cuestiones (como el modo de aplicación de distintas disposiciones del DIMA durante los conflictos armados) requieren una mayor investigación. Otras (por ejemplo, el umbral de daños “extensos, duraderos y graves” definido en los artículos 35 y 55 del Protocolo adicional I) precisan de la acción internacional. También se solicita a los Estados beligerantes que subsanen algunas de las deficiencias mediante la firma de acuerdos mutuos destinados a reparar situaciones específicas, y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel importante en ese sentido. Sin embargo, pese a las dudas y los retos presentados aquí, el derecho internacional mantiene viva la preocupación por las futuras generaciones —la esencia del derecho del medio ambiente— en tiempos de guerra.

Proteger el medio ambiente contra los daños: ¿una obligación ineficaz?

Karen Hulme

Karen Hulme es profesora en la Escuela de Derecho de la Universidad de Essex, Reino Unido.

Resumen

Poca es la atención que se presta a la obligación de protección establecida en el artículo 55(1) del Protocolo adicional I. Más allá del principio general de defender el valor del medio ambiente en tiempo de conflicto armado, ¿cuál es el alcance y contenido de esta obligación? Si es ineficaz, ¿qué la hace así? Teniendo en cuenta que esta disposición de protección, al igual que otras normas sobre el medio ambiente, establece un elevado umbral de daño, ¿las prácticas estatales han eliminado este obstáculo? La norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario parece indicar que sí — ¿o no es así? En última instancia, ¿merece la pena respetar la obligación de protección?

Las preocupaciones relacionadas con el medio ambiente han aumentado enormemente durante los últimos cincuenta años, pero en particular en el último decenio, sin duda en respuesta a la constante atención que los medios de comunicación prestan al cambio climático¹. A consecuencia de ello, las cuestiones ambientales se han extendido desde el derecho puramente ambiental a la mayoría de las ramas del derecho. Los juristas que se desempeñan, por ejemplo, en las esferas de la ayuda y el desarrollo, los derechos humanos, el comercio internacional, el derecho de sociedades, la discriminación, el derecho de los refugiados, el derecho espacial

1 V. Panel Internacional sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

y el derecho marítimo, ahora deben tener en cuenta el medio ambiente, tanto en lo que respecta a las repercusiones de esas actividades en el medio ambiente como, a la inversa, las repercusiones de la degradación ambiental en esas actividades (principalmente a resultas del cambio climático). La integración de las preocupaciones ambientales en casi todos los aspectos de la vida cotidiana es útil para educar a la población mundial sobre la fragilidad de nuestro entorno y la necesidad de protegerlo ejerciendo una gobernanza cuidadosa. Mientras tanto, hace ya treinta años que el derecho de los conflictos armados ha reconocido la necesidad de proteger el medio ambiente y hay algunos indicios de que las principales disposiciones de los tratados o, al menos, algunos de sus aspectos, han alcanzado una categoría equivalente a la del derecho consuetudinario².

Si bien es indudable que las dos disposiciones contenidas en el Protocolo adicional I³ (artículos 35(3) y 55) han llamado la atención sobre la noción de la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado, en el presente artículo se sugiere que el verdadero valor de la norma, oculto entre esas disposiciones, no es la prohibición de emplear medios y métodos que causen daños extensos, duraderos y graves, contenida en el artículo 35(3) del Protocolo I, sino la obligación impuesta a los Estados de “velar por la protección” del medio ambiente contra tales daños.

Relegada por décadas, la norma, o al menos el debate que la rodea, se ha visto revitalizada por los autores de *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario* (en adelante, Estudio sobre el derecho consuetudinario). El formato es diferente, pero la principal pregunta que se plantea al leer la frase inicial de la norma 44 del Estudio es si su sustancia conserva la misma obligación de “velar por la protección” que la contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I, o si representa un nuevo punto de partida. Además, el análisis de la obligación de “velar por la protección” sugiere que podría ser útil para proteger el medio ambiente, en tiempo de guerra, de otras amenazas emergentes, como la contaminación causada por los ataques contra instalaciones químicas, farmacéuticas y petroleras, la destrucción y explotación de recursos relacionados con el conflicto y los efectos contaminantes de determinadas armas. ¿Esa obligación podría también ser útil para prevenir acciones militares que exacerben el inicio o los impactos del cambio climático?

Un medio ambiente atesorado

A menudo se plantea la pregunta de por qué el Protocolo I contiene dos disposiciones (los artículos 35(3) y 55(1)) que, a primera vista, parecen referirse al

2 Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2007 (en adelante, Estudio sobre el derecho consuetudinario), comentario y pruebas en relación con las normas 43 a 45.

3 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 8 de junio de 1977 (en adelante, Protocolo I).

mismo tema⁴. La respuesta es generalmente que, si bien hay cierto nivel de duplicación entre los textos de los artículos 35(3) y 55(1), estas dos disposiciones difieren en cuanto a su énfasis⁵. El artículo 35(3) del Protocolo I se encuentra convenientemente situado junto a las disposiciones más fundamentales sobre los medios y métodos, y su ubicación es pertinente al límite absoluto que impone. Esta sección del Protocolo no está restringida por la referencia en el artículo 49(3) a las operaciones de guerra que tengan efectos en la tierra, por lo cual parece aplicarse a todo el medio ambiente del planeta, con inclusión del ambiente marino y las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales. La repetición del texto en la segunda frase del artículo 55(1) del Protocolo I, pero con la incorporación del requisito adicional relacionado con el riesgo a la población humana, nos recuerda el porqué de la prohibición. La prohibición reitera la referencia a los medios y métodos que causan esos daños, pero se sugiere que esa reiteración es sólo un ejemplo de la noción de protección enunciada en la frase inicial del artículo 55(1). Sin embargo, es en esta primera frase del artículo 55(1), tan frecuentemente omitida, que debemos centrar nuestra atención.

La frase inicial del artículo 55(1) del Protocolo I establece lo siguiente: “En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves”. Esta primera frase capta la razón de ser o lo que Dinstein describía como el “concepto subyacente” de la disposición⁶. Según Cohan, la “cláusula de protección” sugiere “una norma sobreviniente o un principio rector global que establece la obligación del debido cuidado en los despliegues militares. En otras palabras, parece exigir que los efectos o repercusiones de los despliegues permitidos... no terminen por aumentar o producir de otro modo los “efectos prohibidos”⁷. En palabras sencillas y claras, sugiere la necesidad de proteger el medio ambiente en tiempo de conflicto armado. Y, a diferencia de la segunda frase, la obligación de “velar por la protección” no se refiere a proteger el medio ambiente sólo cuando podría causarse daño a las personas⁸. Sin embargo, ¿es éste todo el significado de la primera frase del artículo? ¿Funciona únicamente como “concepto subyacente” y, en caso afirmativo, qué significa esto en la práctica?

Sin duda alguna, sin esta primera frase, la parte restante de la disposición, sumada a los artículos 35(3) y 36 del Protocolo I, sería suficiente para mantener la prohibición de los medios y métodos de guerra que causan daños ambientales

4 Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmerman (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC/Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1987, párrs. 1449–1452.

5 *Ibid.*, párr. 2133.

6 Yoram Dinstein, “Protection of the environment in international armed conflict”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, p. 531.

7 John A. Cohan, “Modes of warfare and evolving standards of environmental protection under the international law of war”, en *Florida Journal of International Law*, vol. 15, 2003, p. 504.

8 La noción de “antropocentrismo” suele suscitar gran confusión. Sin embargo, el *porqué* de la protección del medio ambiente (que podría describirse como antropocéntrico, puesto que esa protección responde, en última instancia, a los beneficios que un ambiente viable tiene para la humanidad) es diferente del *objeto protegido* (por ejemplo, prohibir el daño “puramente” medioambiental que no causa daños a las personas).

extensos, duraderos y graves. Esas otras disposiciones también serían capaces de indicar el reconocimiento de la necesidad de proteger el medio ambiente durante los conflictos armados y las razones de esa protección. Entonces ¿la primera frase es, sencillamente, superflua? Dice el Comentario del CICR: “En alguna medida, la fórmula [de la primera frase] parece reducir el efecto de la disposición porque permite cierto margen de discrecionalidad”⁹. Por ende, ¿la primera frase debilita la disposición en los hechos? Se argumenta que, por el contrario, la obligación de “velar por la protección” es uno de los puntos fuertes del Protocolo I para quienes están abocados a la protección del medio ambiente. La disposición reconoce el valor del medio ambiente para la humanidad y admite que su importancia es tal que puede limitar las acciones de las partes en los conflictos armados. Por lo tanto, la primera frase del artículo 55(1) es un recordatorio duradero del reconocimiento de que la humanidad debe seguir protegiendo el medio ambiente durante los conflictos armados.

Si bien ni esta disposición ni ninguna otra atribuyen explícitamente al medio ambiente una naturaleza civil, ésta es la opinión predominante en la comunidad internacional y constituye, sin duda alguna, la fuerza que sostiene la protección. El artículo 55 del Protocolo I está situado en la Parte IV, Sección I, Capítulo III, titulado “Bienes de carácter civil”, que se refiere a la protección general de los bienes de carácter civil y contiene asimismo otras disposiciones relacionadas con la protección de los bienes de carácter civil cuando son utilizados por los militares, en particular, el artículo 54, relativo a los “bienes indispensables para la supervivencia de la población civil” y el artículo 56, que rige la “protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas”. Esto no quiere decir que el medio ambiente o uno de sus componentes particulares no puedan constituir objetivos militares legítimos, pero la opinión generalizada es que, a menos que el medio ambiente (o parte de él) satisfaga la definición prevista en el artículo 52(2) del Protocolo I, debe considerarse, *prima facie*, como bien de carácter civil. Ciertamente, el reconocimiento *prima facie* del medio ambiente como bien de carácter civil ha hecho más por su protección que cualquier norma ambiental específica del derecho internacional humanitario. Además, se postula que este reconocimiento se encuentra consagrado en la primera frase del artículo 55(1). Una vez que el reconocimiento de su estatuto civil da forma y contenido a la noción de “medio ambiente”, éste se transforma en una cosa o entidad real que debe salvarse del daño. Una vez que los ríos, lagos y árboles son considerados, *prima facie*, objetos de carácter civil, dejan de ser elementos intrascendentes del escenario en el cual se libra una batalla. Y, a lo largo de los años, a medida que hemos aprendido a reconocer el impacto humano en el medio ambiente, así como nuestra dependencia de él y de su viabilidad, pareciera que las leyes de la guerra —o al menos, la forma en que se las aplica— han cobrado, en forma generalizada y auténtica, un carácter más ecológico. Obviamente, a partir del reconocimiento de su estatuto civil, surge también la invalorable protección otorgada por los principios de distinción¹⁰ y proporcionalidad¹¹, así como la aplicabilidad de las disposiciones

9 Y. Sandoz *et al.*, nota 4 *supra*, párr. 2133.

10 V. Protocolo I, art. 48.

11 V. Protocolo I, art. 51(5)(b).

que rigen las precauciones necesarias en los ataques¹² y las precauciones contra los efectos de los ataques¹³.

Más allá de la protección basada en el carácter civil prevista en el artículo 55(1) del Protocolo I, ¿qué significa la obligación que exige a las partes velar por la protección del medio ambiente?

La noción de protección o cuidado

El término “cuidado” no es inusual en el derecho internacional humanitario; se utiliza con frecuencia en el sentido de prestar atención médica a los heridos y enfermos¹⁴ o de cuidar a los niños¹⁵. Por ejemplo, la obligación de proveer a los niños “los cuidados y la ayuda que necesiten”¹⁶ parece acercarse más a una función parental, de atención y basada en las necesidades. Sin embargo, al examinar la obligación de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1), el sentido de “atender” no es inmediatamente aparente. Por ejemplo, velar para prevenir que se produzca algún hecho o lesión representa un uso diferente de la noción de cuidado, y parece más emparentado con la obligación de asegurarse de emplear “precauciones” y prestar “atención” a la necesidad de evitar tales lesiones¹⁷. Por ejemplo, el Manual Militar de los Países Bajos de 1993 exige que se preste atención a la protección¹⁸ del medio ambiente contra daños extensos, duraderos y graves, y el Manual de Suecia, de 1991, establece que las partes tomarán precauciones para evitar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente¹⁹. Por ende, la noción de “velar por la protección” que figura en el artículo 55(1) implica enfocar la cuestión con precaución y atención; podría decirse, por ejemplo, que hay que cruzar la calle con cuidado, cruzar la calle con atención o precaución, o adoptar medidas para cruzar la calle con seguridad.

12 V. Protocolo I, art. 57.

13 V. Protocolo I, art. 58.

14 V., por ejemplo, el Convenio de Ginebra (CG I) para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña, del 12 de agosto de 1949, arts. 12 y 15; Convenio de Ginebra (CG III) relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, del 12 de agosto de 1949, art. 30; Convenio de Ginebra (CG IV) relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949, arts. 18 y 50.

15 V., por ejemplo, la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, del 18 de septiembre de 1997 (en adelante, la Convención contra las minas antipersonal), art. 6(3), y el Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V de la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales, de las Naciones Unidas), del 28 de noviembre de 2003, art. 8(2), ambos relacionados con el cuidado y rehabilitación de las víctimas de minas, incluidas su reintegración social y económica; Convención sobre Municiones en Racimo, del 30 de mayo de 2008, art. 5(1), relacionada con los cuidados médicos.

16 V. Protocolo I, art. 77(1).

17 V. también Convención sobre las minas antipersonal, nota 15 *supra*, art. 8(2); y Convención sobre Municiones en Racimo de 2008, art. 8(2), en las que se estipula que las partes deben cuidarse de abusar del mecanismo de aclaración.

18 V. J. M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 2 *supra*, vol. II, parte 1, capítulo 14, párr. 177.

19 *Ibid.*, p. 882, párr. 181.

Además, la obligación de “cuidado constante” establecida en el artículo 57 del Protocolo I, que rige las precauciones en el ataque, parece sugerir el deber constante o más exhaustivo de prestar atención o cuidado a una cuestión particular al tiempo de emprender, en este caso, operaciones militares: prestar atención o tener en cuenta constantemente. El Estudio sobre el derecho consuetudinario añade otros adjetivos, como “particular cuidado” y “especial cuidado”²⁰. Así pues, parecería que el término “cuidado” por sí solo (sin el adjetivo) denota un nivel de precaución algo menor. Consecuentemente, si el nivel de cuidado requerido varía en función de la importancia o el valor del objeto protegido, ¿cuánto cuidado hay que proporcionar al medio ambiente para cumplir la obligación establecida en el artículo 55(1) del Protocolo I, y cuál es el *contenido* de la obligación de “velar por la protección”?

“Velar por la protección”

La índole de la obligación de proteger

No importa cómo se analice el artículo 55(1) del Protocolo I, la conclusión casi inevitable es que se trata de una obligación de observar un comportamiento, no de obtener resultados. Esta conclusión se desprende de la ausencia de toda noción de “garantizar” la protección. Obviamente, el texto incluye la esencial palabra “shall” (N. del T.: en inglés, “deberá”), que determina que los Estados partes *deben* observar este comportamiento. La referencia al término “warfare”²¹ parecería relacionar la obligación con todas las partes que intervienen en las operaciones (tanto en las de ataque como en las de defensa). Por ende, la obligación consiste en “adoptar medidas”, tanto en el ataque como en la defensa, para proteger el medio ambiente. La obligación de adoptar medidas se conoce, en forma abreviada, como “obligación de diligencia debida”²². Al responder a la pregunta de qué medidas cabe adoptar para demostrar el cumplimiento de la diligencia debida, el derecho ambiental normalmente exige sólo medidas “razonables”²³ y nada indica que este enfoque no sea adecuado también para satisfacer la obligación de protección enunciada en el artículo 55(1). Por último, la inclusión de un umbral de daño sumamente elevado en esta norma indica que “deben adoptarse medidas razonables para prevenir daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente”.

20 V. *ibid.*, vol. I, normas 42, 81 y 84 sobre “particular care” y norma 38 sobre “special care” [N. del T.: en la versión española del estudio, ambas expresiones han sido traducidas como “especial cuidado”].

21 El significado de “warfare” (“hacer la guerra”) parece relacionarse con las hostilidades activas y, sin duda, con el uso de medios y métodos de guerra. Según el Comentario del CICR, su alcance parece ser más amplio que el del término “combate”. V. Y. Sandoz *et al.*, nota 4 *supra*, párr. 1401.

22 V. Karen Hulme, *War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004, pp. 80–88; René Lefeber, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, Kluwer Law International, La Haya, 1996, pp. 61f.

23 R. Lefeber, nota 22 *supra*.

La noción de la “protección” del medio ambiente

En el derecho ambiental, la noción de la “protección” del medio ambiente tiende a ser un concepto de carácter general que abarca la amplia variedad de obligaciones que los Estados han de asumir en beneficio del medio ambiente, desde la simple “prevención” de los daños o la contaminación mediante la prohibición de determinadas actividades o la reducción de sus impactos, hasta la exigencia más gravosa de la “conservación” y del “uso prudente” de los recursos naturales (bióticos y abióticos). La mayoría de estos métodos de protección ambiental no son, en su esencia, incompatibles con las operaciones militares: por ejemplo, prohibir una sustancia o una actividad particular en forma absoluta o en determinado lugar, o reducir de otro modo el impacto ambiental (o humano) de las actividades. Sin embargo, las obligaciones más gravosas establecidas en los tratados sobre el medio ambiente sí podrían ser incompatibles con ese tipo de operaciones. Por ejemplo, no se puede esperar que los participantes en las hostilidades conciban proyectos de conservación para las especies en peligro, como establecer un programa de reproducción o inundar una zona deliberadamente a fin de crear un área pantanosa rica en biodiversidad y gestionarla en forma sostenible. Sin embargo, cabe exigir determinado nivel de protección en tiempo de guerra para ese tipo de actividades ya establecidas, basado principalmente en la prevención o minimización del impacto del conflicto en sus cercanías. De hecho, el derecho internacional humanitario ya incluye el reconocimiento de esos métodos de protección. Por ejemplo, los Estados podrían utilizar la noción de las zonas desmilitarizadas²⁴, las cuales, si bien se establecen para proteger a la población civil²⁵, podrían aprovecharse para proteger el medio ambiente, siempre que se cumplan los requisitos contenidos en la norma. Michael Bothe aplica una metodología similar al sugerir la creación de una nueva norma destinada a proteger ciertos espacios ambientales²⁶. En la actualidad, a condición de que esos espacios no se conviertan en objetivos militares (legítimos), su protección depende mayormente de la rigurosa aplicación de la regla de la proporcionalidad y, posiblemente, de la obligación de “protección”, que también funcionaría como un freno a los medios y métodos de ataque usados contra objetivos que se encuentran en las intermediaciones. Así pues, aunque los métodos en sí no infrinjan el derecho internacional humanitario, el verdadero problema a menudo reside en el nivel de protección que se concede al medio ambiente durante los conflictos armados.

Así pues, la obligación de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1) parecería indicar que los Estados partes deben adoptar medidas —de índole positiva— para “custodiar”, “defender” y “mantener a salvo” el medio ambiente contra posibles daños. Si bien la custodia o el ordenamiento proporcionarían el nivel

24 V. Protocolo I, art. 60.

25 Y. Sandoz *et al.*, nota 4 *supra*, párrs. 2303 y 2312.

26 Michael Bothe, “War and Environment”, en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Elsevier, Amsterdam, 2000, p. 1344. Obsérvese que se rechazó la inclusión en el Protocolo I del proyecto del artículo 48 ter, relativo a la protección de las “reservas naturales”. V. Y. Sandoz *et al.*, nota 4 *supra*, párrs. 2138-9 y propuesta de enmienda CDDH/III/276.

más elevado de protección ambiental, en la práctica esa protección se traduciría principalmente en reducir al mínimo los impactos colaterales y proteger contra los colaterales y proteger contra los daños más graves. En la práctica, es obvio que será más fácil y rápido dañar las zonas o componentes ambientales más importantes, como las áreas ricas en biodiversidad y ambientes frágiles. Por lo tanto, teóricamente, con respecto a esos componentes ambientales frágiles o importantes, el nivel de “cuidado” (a los efectos del cumplimiento de la obligación de “velar por la protección”) exigirá mayores precauciones.

Aplicaciones prácticas de la “protección” ambiental

En términos más generales, la obligación de protección podría entonces incluir una amplia variedad de acciones, entre otras las siguientes: (a) realizar una rigurosa evaluación ambiental, que abarque una investigación exhaustiva de datos de inteligencia, así como la evaluación de los potenciales daños que podría causar al medio ambiente un determinado escenario de ataque, con inclusión de una evaluación completa de los efectos ambientales (en particular, los efectos sinérgicos) de las armas propuestas y de los riesgos que éstas representan para tipos particulares de ambientes²⁷; (b) la modificación de un escenario de ataque a fin de evitar posibles daños al medio ambiente; y (c) la cancelación de un ataque previsto debido a los potenciales daños al medio ambiente. Todos esos escenarios parecerían ajustarse a la definición de “velar por la protección del medio ambiente natural contra los daños”. Indudablemente, la definición abarca también las medidas más básicas.

Retomando la pregunta de cuánta protección se necesita para cumplir con la obligación, ¿qué es lo mínimo que los Estados deben hacer? Sin duda, una aplicación de buena fe de la obligación implicaría mucho más que un enfoque simple basado en tildar casilleros. Exigiría la realización de una evaluación ambiental en toda regla para analizar los daños potenciales. Si se determina que una acción puede dañar el medio ambiente, la obligación de “tomar medidas para proteger el medio ambiente” contra ese daño seguramente exigiría al Estado parte no sólo “considerar” el modo de prevenirlo sino también adoptar, si procede, medidas positivas para evitar o reducir los daños (realizando las acciones indicadas en los apartados (a), (b) y (c) enumerados en el párrafo anterior). Esto podría hacerse, por ejemplo, si la parte atacante toma medidas para minimizar las armas necesarias para el ataque, emplear armas o tácticas diferentes de las planificadas, cambiar el objetivo que va a atacar²⁸, cambiar el momento del ataque y, por supuesto, en última instancia, cancelar el ataque. Según el nivel de ventaja militar que se obtendría, la sugerencia mencionada en último lugar podría no ser tan extrema en las circunstancias del caso. La parte que se defiende también tiene la obligación de “velar por la protección” durante las

27 Con respecto a la obligación de los Estados de tener en cuenta el medio ambiente en la evaluación del armamento, véase Comité Internacional de la Cruz Roja, *Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevos: medidas para aplicar el artículo 36 del Protocolo adicional de 1977*, publicación del CICR, Ginebra, 2006 .

28 Esta obligación también se reconoce, en parte, en el Protocolo I, art. 57(3).

operaciones militares; esta obligación consiste en reducir los riesgos a su medio ambiente, en particular los ambientes excepcionales, en peligro de extinción, con gran biodiversidad y frágiles. Esta obligación podría incluir la retirada de objetivos militares de las proximidades de sus parques nacionales o zonas ambientales de similar importancia, como así también el cierre de instalaciones químicas particularmente peligrosas o sensibles²⁹. Por ejemplo, durante el conflicto en Kosovo, los operadores de algunos establecimientos intentaron retirar o poner en condiciones seguras determinados productos químicos que se hallaban en el lugar, a fin de minimizar los daños en caso de ataque³⁰. Es evidente que la aplicación estricta de los principios de necesidad y proporcionalidad también podría reducir el número y los tipos de plantas químicas atacadas.

El umbral de la protección

La aplicación de la obligación de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I se limita a prevenir o “adoptar medidas” para prevenir daños al medio ambiente sólo en los casos en que esos daños podrían alcanzar el umbral definido como “daños extensos, duraderos y graves”. Sin duda, la inclusión del umbral reduce el valor de la obligación de protección; algunos dirían que su valor se reduce a cero. En efecto, la mera evaluación de los posibles daños al medio ambiente constituiría un cumplimiento suficiente de la obligación, siempre que la evaluación revelase un nivel de daño potencial inferior al umbral establecido. Y, como se verá, hasta la destrucción más devastadora e irreversible de una parte del medio ambiente no infringirá el triple umbral si no es suficientemente “extensa”. Por consiguiente, el umbral de daño requerido para activar la obligación sigue siendo el principal obstáculo a la solidez de la norma. ¿Qué sucedería si el umbral definido como “daños extensos, duraderos y graves” se redujera o, mejor aún, se eliminara por completo?

El umbral: una interpretación “creíble”

Si bien los mayores conocimientos científicos de hoy nos ayudan a ver con más claridad cuán fácil es causar daños al medio ambiente, hay pocas pruebas de que se esté reduciendo el umbral en la interpretación de los tres términos contenidos en el artículo 55(1) del Protocolo I. Con bastante obviedad, el Manual Jurídico Operacional de los Estados Unidos sugiere que (teóricamente) las dos bombas atómicas arrojadas sobre Japón durante la Segunda Guerra Mundial “posiblemente”

29 Estas obligaciones se desprenden por inferencia de los artículos 55 y 58 del Protocolo I.

30 Lamentablemente, en el caso de la fábrica de fertilizantes Azotara, los informes indican que los trabajadores vertieron en el Danubio 250 toneladas de amoníaco líquido, aparentemente por temor a que la planta fuera bombardeada y el amoníaco entrara en combustión, lo que hubiera causado daños mucho más graves: v. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *El conflicto de Kosovo: Consecuencias para el medio ambiente y los asentamientos humanos*, PNUMA y CNUAH, Ginebra, 1999.

hubieran cumplido con el elemento “grave” del umbral³¹, aunque cabe recordar que Estados Unidos, entre otros países, rechazó la aplicabilidad de los artículos 35(3) y 55 del Protocolo I al uso de las armas nucleares³². Por consiguiente, al parecer la única arma que, en opinión de Estados Unidos, *podría* infringir el umbral termina por ser la única arma respecto de la cual rechaza la aplicabilidad de la norma. Un enfoque más moderno y con mayor perspectiva ecológica del umbral del “daño grave” ¿llevaría a cuantificar como “daño grave” el daño que antes no se consideraba como tal? Además, naturalmente y en consecuencia, ¿el umbral de “daño grave” se rebaja constantemente en términos reales, a medida que logramos evaluar mejor la verdadera escala y la cuantificación del daño al medio ambiente?

Sin embargo, el verdadero obstáculo a la reducción del umbral reside en el término “extenso”. Incluso con la aparente aprobación de la definición que figura en el Anexo de la Convención de 1976 sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (Convención ENMOD), referida a “varios cientos de kilómetros cuadrados”³³ como una “interpretación creíble” de Estados Unidos en años recientes³⁴, la realidad sigue siendo que, para superar el umbral, habría que dañar una superficie del tamaño del Nuevo Bosque, en Gran Bretaña (que mide aproximadamente 377 kilómetros cuadrados)³⁵, o un país entero (por ejemplo, Maldivas, que mide 300 kilómetros cuadrados), además de cumplir con los otros dos criterios del umbral (“duradero” y “grave”). Si se interpretan estos criterios de buena fe, es posible imaginar un daño “grave” que, al mismo tiempo, se prevea como “duradero”³⁶. En efecto, probablemente pueda definirse como “grave” precisamente debido a esa previsión. Sin embargo, no todos los daños

- 31 V. Brian Bill, Marie Anderson y J. Jeremy Marsh (eds.), *Operational Law Handbook 2009*, Departamento de Derecho Internacional y Operacional, Centro Jurídico y Escuela del Asesor Jurídico de las Fuerzas Armadas, Charlottesville, Virginia, 2009 (en adelante Manual de Derecho Operacional de Estados Unidos), p. 351, disponible en: [https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETPortals/Internet/DocLibs/kfllddoclib.nsf/f45bab0efc3ec172852574d00068d6a5/23842DE37A0862CF852576E7004B669E/\\$FILE/2009%20operational-law-handbook.pdf](https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETPortals/Internet/DocLibs/kfllddoclib.nsf/f45bab0efc3ec172852574d00068d6a5/23842DE37A0862CF852576E7004B669E/$FILE/2009%20operational-law-handbook.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2010). Con respecto a la definición de “grave”, el Manual de Derecho Operacional de Estados Unidos se refiere a “todo acto que perjudique la salud o la supervivencia de la población”, lo que sugiere “aproximadamente el mismo significado” que el utilizado en la Convención de 1976 sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (Convención ENMOD) del 10 de diciembre de 1976, concretamente, una “perturbación o un daño grave o notorio para la vida humana, los recursos naturales y económicos u otras riquezas”. V. Anexo de la Convención ENMOD, Entendimientos sobre la Convención, letra c). V. también Paul Fauteux, “The Gulf War, The ENMOD Convention and the Review Conference”, en *Boletín del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme*, vol. 18, 1992, p. 6.
- 32 V. la declaración de Estados Unidos en Adam Roberts y Richard Guelff, *Documents on the Laws of War*, Clarendon Press, Oxford, 3ª edición, 2000, p. 512; obsérvese la reserva formulada por el Reino Unido, por ejemplo, disponible en: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/NORM/0A9E03F0F2EE757CC1256402003FB6D2?OpenDocument> (consultado el 20 de septiembre de 2010).
- 33 V. Anexo de la Convención ENMOD, Entendimientos sobre la Convención, letra a).
- 34 V. Manual de Derecho Operacional de Estados Unidos, nota 31 *supra*, p. 351.
- 35 V. “New Forest: explorers’ guide”, disponible en: <http://www.newforestexplorersguide.co.uk/sitefolders/landscape/aintroduction/landscapeintropage.html> (consultado el 20 de septiembre de 2010).
- 36 Los Estados negociadores al parecer coincidieron en que la noción de “duradero” se habría de medir en “décadas, con un mínimo de veinte o treinta años”. V. CDDH/215/Rev.1, párr. 27; Y. Sandoz *et al.*, nota 4 *supra*, párr. 1454.

“duraderos” y “graves” son “extensos”, y no todos los daños “extensos” son “duraderos” o “graves”. Ciertamente, el daño ambiental “extenso” podría clasificarse como “significativo” o “grave” sin más, pero si no causa perjuicios “duraderos” previsibles, es improbable que ese daño ambiental también se clasifique como “grave”.

Fuera de esta interpretación “creíble” del daño “extenso”, hay pocos indicios de que los Estados hayan cambiado su percepción de la escala requerida por los tres términos comprendidos en el umbral.

Omitir el umbral

En definitiva, la causa de la ineficacia de la norma resulta ser la persistente amplitud del umbral. A pesar de que la sugerencia que sigue sea poco plausible, ¿no se podría simplemente omitir el umbral? A primera vista, esto es precisamente lo que los autores del Estudio sobre el derecho consuetudinario parecen haber hecho en la norma 44.

Análisis de la norma 44

En el Estudio sobre el derecho consuetudinario, la norma 45 refleja la prohibición contenida en el artículo 35(3) del Protocolo I³⁷, pero los autores redactaron una disposición adicional en la norma 44:

Los métodos y medios de hacer la guerra deben emplearse teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente natural. En la conducción de las operaciones militares, han de tomarse todas las precauciones que sean factibles para no causar daños incidentales al medio ambiente o reducirlos, al menos, todo lo posible. La falta de certeza científica acerca de los efectos de ciertas operaciones militares sobre el medio ambiente no exime a las partes en conflicto de tomar tales precauciones³⁸.

37 Estados Unidos rechaza la conclusión del Estudio de que la norma 45 refleja el derecho consuetudinario; v. la carta del 3 de noviembre de 2006 dirigida por John B. Bellinger III, asesor jurídico del Departamento de Estado, y William J. Haynes II, asesor jurídico general del Departamento de Defensa, a Jakob Kellenberger, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, en *International Review of the Red Cross*, vol. 89, n.º 866, junio de 2007. El mayor J. Jeremy Marsh describe la norma como *lex ferenda*, en “*Lex Lata or Lex Ferenda? Rule 45 of the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*”, en *Military Law Review*, vol. 198, 2008, pp. 116–164.

38 J. M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 2 *supra*, norma 44.

Sin duda alguna, la segunda y tercera cláusulas de la norma 44 pueden deducirse, en alguna medida³⁹, de la práctica estatal que rige las precauciones a adoptar durante los ataques. Y, como sucede con la formulación adoptada para la primera cláusula de la norma 44, por supuesto, en las disposiciones que rigen las precauciones en el ataque (artículo 57 del Protocolo I), no hay mención de un umbral de daño. El artículo 57 se refiere, en cambio al “cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil”. Puesto que esta referencia a la preservación de los bienes de carácter civil parecería aproximarse más al significado de la segunda cláusula de la norma 44, ¿se basa entonces la primera cláusula, en alguna medida, en la práctica estatal de la obligación de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I? En caso afirmativo, ¿refleja esto con justicia la práctica estatal y, por ende, una norma consuetudinaria? En tal caso, ¿de qué modo debemos interpretar la notoria ausencia del umbral de daño?

Si bien gran parte del texto de la primera cláusula de la norma 44⁴⁰ es similar al de la obligación de “velar por la protección” que figura en el artículo 55(1), se postula que no se trata de la misma idea. Dejando de lado tanto la noción de “preservación”, más vinculada con la protección del ambiente marino⁴¹ y la guerra naval⁴², y la limitación al empleo de medios y métodos (en lugar de la noción más amplia de todas las operaciones de guerra), contenida en la primera cláusula de la norma 44, la diferencia clave se encuentra en el concepto de “tener debidamente en cuenta” la protección del medio ambiente.

La noción de la “debida consideración”

La noción de la “debida consideración” (o “tener debidamente en cuenta”) se entiende como la operación de sopesar y confrontar dos o más conjuntos de derechos o intereses para alcanzar un equilibrio⁴³. Se encuentra en la Convención sobre

39 Esta crítica parcial de la formulación adoptada se relaciona concretamente con el reconocimiento que hacen los autores del principio cautelar contenido en el derecho internacional del medio ambiente, que, según la autora de este artículo, no se encuentra reflejado actualmente en el derecho internacional humanitario y, por ende, tampoco en el derecho internacional humanitario consuetudinario, al menos no en la forma adoptada por los autores. V. Karen Hulme, “Natural environment”, en Elizabeth Wilmshurst y Susan Breau (eds), *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 204–237, en pp. 223–228.

40 Este texto se encuentra, con un cambio de redacción consistente en el reemplazo de la palabra “should” (debería) que figura en el Manual Naval de Estados Unidos, por la palabra “must” (debe), en la norma 44 del Estudio sobre derecho consuetudinario. V. J. M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 2 *supra*, vol. II, parte 1, capítulo 14, párr. 81.

41 V. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982 (en adelante, UNCLOS), art. 192, en *International Legal Materials*, vol. 21, 1982, p. 1261.

42 V. K. Hulme, nota 39 *supra*, pp. 218–220.

43 V. Louise Doswald-Beck (ed.), *Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el Mar* (en adelante, Manual de San Remo), elaborado por un grupo de juristas internacionales y expertos navales bajo los auspicios del Instituto de Derecho Internacional Humanitario, Instituto de Derecho Internacional Humanitario, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 84, párr. 12.2, consultado en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/san-remo-manual-1994-5tdlgl.htm>. La disposición del Manual de San Remo sobre la protección ambiental también lleva el número 44, lo que da lugar a cierta confusión.

el Derecho del Mar⁴⁴ y, por ende, en las reglas relativas a la guerra naval, en la cual los Estados beligerantes deben tener en cuenta los derechos de los otros navegantes y resulta necesario establecer un equilibrio⁴⁵. En este sentido, la noción de la “debida consideración” parece implicar una característica más relativa que el concepto de la “protección”. Además, cabe pensar que la “consideración” que se “debe” al medio ambiente podría ser muy limitada y no relacionarse en absoluto con la prevención de los daños ambientales. Por ello, se postula que la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario impone una obligación que exige sopesar el uso de los medios y métodos que se relacionen con la protección (y preservación) del medio ambiente. Por lo tanto, contrariamente a la obligación de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I, la norma 44 no parece establecer concretamente la exigencia de “adoptar medidas” o efectuar acciones para proteger el medio ambiente contra daños. A resultas de esta formulación, la autora postula que la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario reconoce la necesidad de proteger el medio ambiente pero, a diferencia de la obligación de “velar por la protección” que figura en el artículo 55(1) del Protocolo I, no parece ser muy precisa en cuanto a lo que deben hacer los Estados para establecer el equilibrio, aunque sí reconoce la necesidad de alcanzarlo. Obviamente, es posible que esa vaguedad sea el verdadero reflejo de la práctica de los Estados. Un aspecto de la “consideración” que “debería” aplicarse de todos modos es el principio de distinción y discriminación en la guerra, así como la regla de la proporcionalidad y las precauciones exigidas en los artículos 57 y 58 del Protocolo I. Por lo tanto, teniendo en cuenta las limitaciones incluidas en la primera cláusula de la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario, se postula que no es, de hecho, la misma obligación que la estipulada en la primera frase del artículo 55(1) del Protocolo I⁴⁶. Además, la medida en que la primera cláusula de la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario efectivamente refleja el derecho consuetudinario es materia opinable⁴⁷.

La norma 44 y la ausencia del umbral de daño

Teniendo en cuenta estas críticas, el verdadero valor de la primera cláusula de la norma 44 es la ausencia del umbral de daño. Según esa cláusula, al emplear sus métodos y medios de hacer la guerra los Estados han de “tener debidamente

44 Por ejemplo, v. UNCLOS, nota 41 *supra*, arts. 27(4), 39(3)(a), 56(2), 58(3), 60(3), 66(3)(a), 79(5), 87(2), 142(1), 148 y 234.

45 La frase que figura en la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario se refleja en las normas 34 y 35 del Manual de San Remo, nota 43 *supra*, que rige la obligación de “tener debidamente en cuenta” los derechos e intereses de los Estados en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental. En este caso, la protección y preservación del entorno marino se señala específicamente como un factor que se debe tener en cuenta al realizar acciones hostiles (Manual de San Remo, norma 34) y al sembrar minas (Manual de San Remo, art. 35) en esas zonas marítimas.

46 Esta aseveración representa un ligero cambio de opinión con respecto a lo afirmado en textos anteriores. V. K. Hulme, nota 39 *supra*.

47 Según George H. Aldrich, “Customary International Humanitarian Law: an interpretation on behalf of the International Committee of the Red Cross”, en *British Year Book of International Law*, vol. 76, 2005, p. 515, la norma 44 tiene pocos o ningún precedente en el derecho existente.

en cuenta” la protección del medio ambiente natural incluso si el nivel del daño es muy bajo. Cabe imaginar que, si el nivel de daño se percibe como muy reducido, la consideración “debida” será igualmente reducida. Sin embargo, la operación de establecer un equilibrio podría ser muy útil si el grado de daño potencial es más elevado, pero sin alcanzar el nivel del umbral estipulado en el Protocolo I, que se refiere a un daño extenso, duradero y grave. Empero, la formulación específica de la primera cláusula no figura en los manuales militares de los Estados (fuera del contexto de la guerra naval), sean o no partes en el Protocolo I. En efecto, casi todos los manuales se refieren a los tres términos del umbral que, obviamente, constituyen el nivel mínimo que los Estados partes deben reconocer. Por ende, las pruebas positivas de la ausencia de un umbral en los manuales militares son mínimas. No obstante, el Manual de las Fuerzas de Defensa de Australia (1994) es un texto interesante, puesto que en él se estipula que “los responsables de planificar y conducir las operaciones militares tienen el deber de asegurar la protección del medio ambiente natural”⁴⁸. Si bien, más adelante, el Manual hace referencia al umbral en términos de la prohibición establecida en el artículo 55(1) con respecto a los medios y métodos⁴⁹, cabe destacar que, en esta cita, impone una obligación de resultado (“asegurar”) a la vez que omite toda mención del umbral de daño necesario para activar la obligación de protección. Ciertamente, esta formulación parece mucho más sólida que la contenida en la obligación de “velar por la protección” del artículo 55(1). Sin embargo, es dudoso que la práctica general de los Estados refleje este sentido de un “deber” superior y más amplio, al menos en la esfera del derecho consuetudinario “duro” o imperativo. En consecuencia, la ausencia del umbral en la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario no parece simplemente sugerir que, incluso si la norma contara con una aprobación generalizada, la mayoría de los Estados estarían dispuestos a eliminar el umbral mencionado en la frase inicial del artículo 55(1).

Relación con los artículos 57 y 58 del Protocolo I

Al reunir las dos obligaciones (“tener debidamente en cuenta” y adoptar precauciones) en una misma norma, el Estudio sobre el derecho consuetudinario establece una relación interesante. Obviamente, al ser el medio ambiente uno de los bienes de carácter civil⁵⁰ amparado por las normas sobre las precauciones contenidas en los artículos 57 y 58 del Protocolo I, los Estados tienen la obligación superior de ejercer un “cuidado constante” a fin de “preservar” el medio ambiente en las operaciones militares, conforme a lo estipulado en el artículo 57(1) del Protocolo I. Además, puesto que la obligación contenida en el artículo 57(1) del Protocolo I de “preservar” el medio ambiente -habida cuenta de que constituye, *prima facie*, un bien de carácter civil- representa también una obligación de conducta,

48 J. M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 2 *supra*, vol. II, parte 1, capítulo 14, párr. 79.

49 *Ibid.*, p. 880, párr. 165.

50 Cuando el medio ambiente no reúne las condiciones necesarias para ser considerado un objetivo militar, de conformidad con la definición del artículo 52(2) del Protocolo I.

parecería haber una obvia duplicación con la obligación de “velar por la protección” establecida en el artículo 55(1) del Protocolo I pero, claro está, sin el elevado umbral de daño. Podría decirse entonces que, puesto que la noción de “preservar” el medio ambiente podría englobar *tipos* de acciones similares a las abarcadas por la obligación de “velar por la protección” (esto es, evitar, reducir o minimizar el daño ambiental), el artículo 57(1) del Protocolo I es verdaderamente valioso para el medio ambiente.

Como sucede con la frase “velar por la protección”, contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I, la interpretación de que el artículo 57(1) del Protocolo I consagra únicamente el “principio general”⁵¹ de proteger a los civiles y los bienes de carácter civil tiende a limitar su potencia como auténtico límite a las acciones militares. Las obligaciones de precaución más concretas se elaboran más extensamente en el resto del artículo 57 y en el artículo 58, pero estas cláusulas no se refieren en detalle al medio ambiente más allá de recordar a los Estados la necesidad de aplicar con firmeza las reglas de distinción y proporcionalidad⁵². Como máximo, un aviso dado con la debida antelación a la parte opositora (obligación establecida en el artículo 57(2)(c) del Protocolo I) podría permitir a ésta trasladar los objetivos militares fuera de un espacio importante desde el punto de vista ambiental o tomar algunas medidas de protección (por ejemplo, reubicar ejemplares de especies raras o en peligro, como podría hacer un Estado con sus bienes culturales)⁵³. La verdadera tragedia del medio ambiente en la guerra radica en su propia naturaleza, dado que constituye nuestro entorno y no es posible trasladarlo ni advertirle que se aleje de la zona en la que se esperan ataques⁵⁴. Por otra parte, el compromiso que sí parece tener verdadero valor en términos ambientales y que, en opinión de la autora, queda incluido en la obligación de “velar por la protección”, es el artículo 57(3) del Protocolo I, que exige que, cuando se pueda elegir, las partes opten por el objetivo cuyo ataque presente menos peligro para las personas civiles y los bienes de carácter civil.

“Velar por la protección” versus “preservar”

Por lo tanto, si bien es indudable que la obligación de “velar por la protección” y las disposiciones relativas a las precauciones contenidas en el Protocolo I abarcan, en parte, las mismas cuestiones, el verdadero valor de la obligación de “velar por la protección” es que se refiere específicamente a la protección del medio ambiente. La autora postula que la obligación de “preservar” el medio ambiente no es ni tan amplia ni tan sólida; incluso carece del carácter emotivo que implica la obligación de “proteger el medio ambiente” contra los daños. Además, en opinión

51 Y. Sandoz *et al.*, nota 4 *supra*, párr. 2191.

52 V. art. 57 (2)(a) y (b) del Protocolo I.

53 V. art. 58(c) del Protocolo I, que obliga a la parte que se defiende a tomar “las demás precauciones necesarias para proteger contra los peligros resultantes de operaciones militares a... los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control”.

54 V. también el art. 58(a) del Protocolo I, en el que se establece la obligación de las partes de alejar los bienes de carácter civil, entre otras cosas, de la proximidad de objetivos militares.

de la autora, mientras que algunas declaraciones oficiales de los Estados parecen reconocer el valor del medio ambiente y la necesidad de protegerlo en tiempo de guerra sin hacer referencia a un umbral de daño⁵⁵, en la práctica ese enfoque podría ser inviable y hasta indeseable. Incluso si se adoptara en los conflictos armados el umbral *de minimis* aplicado en tiempo de paz relacionado con el “daño que no sea insignificante”, ese umbral tan bajo no implicaría forzosamente una protección significativa en la práctica. El reducido nivel de ese umbral de daño ambiental hasta podría alentar a los Estados a adoptar el sencillo método de tildar casilleros, ya descartado por ser inadecuado para la verdadera protección del medio ambiente durante un conflicto armado. No es tan perverso como podría parecer a primera vista, pero existen argumentos en favor de la imposición de un umbral de daño ambiental en el marco de la obligación de “velar por la protección”.

En consecuencia, es posible que, tras nuevos debates y estudios más exhaustivos, la obligación de “velar por la protección” logre un reconocimiento amplio como una limitación genuina a las operaciones de guerra que causan daño al medio ambiente y como una norma de gran valor para la protección ambiental. Sin embargo, hay que reconocer que actualmente, buena parte de esta influencia no pasa de ser una mera aspiración. En vista de la escasa tendencia a reducir el extremadamente alto umbral de daño, la obligación de “velar por la protección” se ve severamente limitada en cuanto a sus logros en términos del derecho imperativo. Además, si lo que se desea es que las “medidas” requeridas sean verdaderamente significativas, la sugerencia de eliminar el umbral por completo podría representar una carga demasiado elevada para los Estados. Ciertamente, su reemplazo por un umbral más bajo, como el daño “significativo”, sería menos objetable, pero es muy improbable que ese cambio tenga lugar sin un previo y radical replanteo de este ámbito del derecho. ¿Cuál es, entonces, el valor de la obligación de “velar por la protección”?

Atreverse a proteger

Habida cuenta de las escasas posibilidades de que se produzca una modificación del derecho imperativo en el futuro inmediato, debería al menos reconocerse que la obligación de “velar por la protección del medio ambiente natural” contenida en el artículo 55 (1) del Protocolo I sigue alumbrando como un faro que alienta a los Estados a valorar el medio ambiente durante los conflictos armados. Y este papel no debe ser subestimado. Incluso con la presencia del umbral, la obligación de “velar por la protección” exige que los Estados, por lo menos, tengan en cuenta los daños ambientales que sus operaciones militares pueden ocasionar y evalúen el nivel de daño previsible. En efecto, este principio general de la protección del medio ambiente en la guerra se observa claramente en las acciones de los

55 V., por ejemplo, las observaciones formuladas en las presentaciones a la Corte Internacional de Justicia en el caso de las Armas Nucleares, citadas en J. M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 2 *supra*, vol. II, parte I, capítulo 14, particularmente los casos de Sri Lanka (p. 886, párr. 104), Qatar (p. 865, párr. 102), Malasia (p. 865, párr. 97) y Egipto (p. 862, párr. 88).

Estados: por ejemplo, varios Estados han descartado por completo las armas de uranio empobrecido o han optado por la denominada alternativa “más ecológica”, en especial el tungsteno⁵⁶; Estados Unidos ha introducido medidas de reducción de las emisiones de carbono en sus bases militares nacionales⁵⁷ y, tras la condena generalizada de la destrucción de los pozos de petróleo por Irak, en la primera Guerra del Golfo (1991), el Consejo de Seguridad no tuvo dificultades en introducir una compensación por los trabajos de limpieza del medio ambiente⁵⁸. Durante los últimos años, la preocupación de los Estados por el medio ambiente también se ha traducido en una mayor atención a este tema por parte del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como de numerosos organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales⁵⁹. Finalmente, según Schmitt, el hecho de que la protección del medio ambiente no se considerara demasiado polémica como para incluirla en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1988, es testimonio de la medida en que los daños ambientales causados por los conflictos armados han invadido la conciencia normativa del derecho humanitario⁶⁰. Independientemente de que éstos y otros ejemplos de las medidas de los Estados representen respuestas a la percepción de una obligación de derecho imperativo, de un principio de derecho indicativo, o incluso de una mera decisión política, indudablemente abundan las pruebas de que los conflictos armados están empezando a ser más ecológicos, pese a que las leyes pertinentes se adaptan con lentitud. ¿Qué significa esto en términos prácticos?

Se postula que, aunque en general los Estados no están interesados en negociar nuevos reglamentos en materia medioambiental (*jus in bello*), en la práctica tienden a demostrar conciencia y entusiasmo con respecto a la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado. En otras palabras, el mínimo contenido en el derecho imperativo que muchos Estados están dispuestos a reconocer oficialmente es sólo el punto de partida; sus políticas de protección ambiental y la prevención de los daños al medio ambiente logran mucho más en la práctica, y este aspecto merece reconocimiento. Así pues, quizá en poco tiempo más, los Estados lleguen a estar muy interesados en reducir el elevado triple umbral de la obligación

56 Sin embargo, cabe preguntarse cuánto más ecológico es el tungsteno.

57 V. David Sheets, “Military Technology and Renewable Energy”, en Carolyn Pumphrey, *Global Climate Change National Security Implications*, Instituto de Estudios Estratégicos, 2008, disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=862> (consultado el 20 de septiembre de 2010).

58 V. Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, del 3 de abril de 1991.

59 V., por ejemplo, Resolución 61/154 de la Asamblea General, del 19 de diciembre de 2006, “La situación de los derechos humanos en el Líbano creada por las recientes operaciones militares israelíes”; Resolución 62/188 de la Asamblea General, del 19 de diciembre de 2007, “Marea negra en la costa libanesa”; Resolución 62/30 de la Asamblea General, del 5 de diciembre de 2006, “Efectos de la utilización de armamentos y municiones que contienen uranio empobrecido”; CICR, “Directrices revisadas sobre la Protección del Medio Ambiente en Tiempo de Conflicto Armado para Manuales y Programas de Instrucción Militares” de 1994, en *International Review of the Red Cross* N.º 311, 1996, y la labor de la Unidad de Evaluación Post-conflicto del PNUMA, disponible en: http://www.unep.org/depi/programmes/post_conflict_assessment.html (consultado el 20 de septiembre de 2010).

60 V. Michael N. Schmitt, “Humanitarian Law and the Environment”, en *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 28, 2000, p. 284.

de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I a un nivel más valioso para el medio ambiente, por ejemplo el de daño “significativo” o “grave”.

Además, si bien el texto de la obligación de “velar por la protección” que figura en el artículo 55(1) del Protocolo I actualmente se limita a la forma de “hacer la guerra”, los Estados parece estar, en general, dispuestos a aceptar una interpretación más amplia del cuidado del medio ambiente en la práctica. Por ende, la aplicación ponderada de la disposición de “velar por la protección” puede ayudar a proteger el medio ambiente en tiempo de guerra contra amenazas que no se limiten meramente a los medios y métodos; esa protección podría consistir en limitar la explotación de los recursos objeto del conflicto cuando la explotación destruye el medio ambiente⁶¹ (incluso en conflictos armados no internacionales⁶²), y en tener en cuenta la contribución de la guerra al cambio climático y sus posibles impactos. También en el marco de la obligación de cuidado, podría preverse el uso o la adopción, en el ámbito del derecho internacional humanitario, de un principio basado en medidas preventivas similar al que establece el derecho ambiental, especialmente aplicable a las acciones, armas o técnicas cuyo potencial de destrucción del medio ambiente es elevado pero que aún no han sido objeto de suficientes comprobaciones científicas⁶³.

Conclusiones

Tras encarar la interpretación de la obligación de “velar por la protección” contenida en el artículo 55(1) del Protocolo I, se postula que esta cláusula de cuidado no sólo expone el “concepto subyacente”⁶⁴ o el principio general que reconoce la necesidad de proteger el medio ambiente durante los conflictos armados. La disposición convencional va más allá de la mera exhortación o aspiración; exige acciones concretas de los Estados partes para proteger el medio ambiente contra los daños. Lamentablemente, en el artículo 55 (1) se establece, al igual que en el artículo 35 (3) del Protocolo I, un elevado umbral de daño que, en ambos casos, desdibuja el verdadero valor de la obligación. En consecuencia, se exige a los Estados partes que adopten medidas para proteger el medio ambiente sólo contra aquellos daños

61 V. Global Witness, *The Sinews of War: Eliminating the Trade in Conflict Resources*, documento informativo, 2006, disponible en: http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/480/en/the_sinews_of_war (consultado el 20 de septiembre de 2010); y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law* (Protección del medio ambiente durante los conflictos armados, un inventario y análisis del derecho internacional), noviembre de 2009, disponible en: http://www.unep.org/PDF/dmb/ProtectEnvDuringConflict_en.pdf (consultado el 20 de septiembre de 2010).

62 Obsérvese la inclusión de la obligación de “cuidado” del medio ambiente durante los conflictos armados internos, en el Manual Militar del Reino Unido. V. Ministerio de Defensa del Reino Unido, *Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2004, párr. 15.20.

63 Algunas reflexiones interesantes acerca de un enfoque cauteloso pueden encontrarse en Avril McDonald, Jann K. Kleffner y Brigit Toebes (eds.), *Depleted Uranium Weapons and International Law: A Precautionary Approach*, T.M.C. Asser Press, 2008.

64 Y. Dinstein, nota 6 *supra*.

de los que quepa prever que excedan el umbral de los daños extensos, duraderos y graves. En vista de las escasas reducciones del umbral, pareciera que la disposición de “velar por la protección” carece de verdadera utilidad en términos del derecho imperativo. No obstante, no es verdad que la disposición sea totalmente ineficaz. Para cumplir con ésta y con las demás disposiciones del Protocolo I, los Estados partes deberán, como mínimo, evaluar los potenciales impactos ambientales de las acciones previstas. Además, los Estados pueden optar por adoptar medidas para proteger el medio ambiente contra niveles de daño más reducidos, y en algunos casos lo hacen. Por ejemplo, Estados Unidos no se ha adherido al Protocolo I, pero a menudo opta por reflejar los principios de protección ambiental en las declaraciones públicas en las que explica sus acciones militares.

Si bien la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario parece, en algunos aspectos, similar a la disposición de “velar por la protección” contenida en el artículo 55 (1) del Protocolo I, se postula que no se trata de la misma obligación. Por ende, de la ausencia del umbral en la norma 44 del Estudio sobre el derecho consuetudinario no puede inferirse —incluso si la norma gozara de aceptación generalizada— que los Estados están dispuestos a eliminar el umbral del artículo 55(1) del Protocolo I. Por el contrario, se postula que actualmente el derecho consuetudinario no refleja esta opinión. Se sugiere además que esa obligación, aunque sea potencialmente viable, probablemente impondría una carga demasiado pesada que los Estados no considerarían aceptable si se pretendiera que esas “medidas” fuesen verdaderamente eficaces.

Es indudable que la noción de protección ambiental contenida en la obligación de “velar por la protección” también encuentra, en general, su lugar en los Estados en tiempo de guerra y que dimana del hecho de que, en tiempo de paz, se reconoce el valor del medio ambiente para la humanidad. Y este reconocimiento del valor del medio ambiente (no sólo un medio ambiente saludable sino también ecológicamente viable), sumado al reconocimiento del medio ambiente como bien de carácter civil, es lo que viene influyendo, en forma sistemática y favorable, en las acciones militares de los Estados en los últimos tiempos.

Por último, si se alienta a los Estados a que piensen en la obligación de “velar por la protección” de esta manera, es posible que la disposición también resulte valiosa para la protección del ambiente en tiempo de guerra contra todas las amenazas, no sólo contra los impactos dañinos de los daños colaterales causados por las plantas farmacéuticas o químicas, sino también contra la destrucción y explotación de los recursos que son el objeto del conflicto (en los conflictos armados internos, si la disposición llegara a tener un equivalente en el derecho consuetudinario) y los efectos contaminantes de ciertas armas. La aplicación ponderada de la disposición de “velar por la protección” también podría ser útil para prevenir acciones militares que exacerben el inicio o los impactos del cambio climático, una cuestión de suma actualidad en el derecho internacional contemporáneo.

Adaptación al cambio climático: integrar la climatología en la labor humanitaria

Lisette M. Braman, Pablo Suarez y Maarten K. van Aalst*

Lisette Braman es coordinadora de programas en el Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja y miembro adjunto del Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia.

Pablo Suárez es director asociado de Programas del Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja y profesor invitado de la Universidad de Boston. Su trabajo actual se relaciona con la integración institucional entre diversas disciplinas y escalas geográficas para la gestión de desastres.

Maarten van Aalst es director asociado y especialista superior en Clima del Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja e investigador científico adjunto del Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia. También se desempeña como asesor independiente de numerosos organismos de desarrollo y es autor principal y coordinador del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

Resumen

El cambio climático acrecienta el trabajo de las organizaciones humanitarias. Las personas vulnerables atendidas por el Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja tienen más posibilidades de experimentar nuevos tipos de desastres. Frente a los crecientes peligros, la información científica relacionada con las posibles amenazas puede utilizarse para reducir los riesgos y mejorar la asignación de los recursos. Ejemplos

* El presente artículo refleja las visiones y opiniones de los autores y no necesariamente las del Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja o de cualquier otro miembro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

como el llamamiento de emergencia relacionado con la preparación para inundaciones en África Occidental en 2008 revelan los beneficios de convertir las alertas tempranas en acciones tempranas a nivel comunitario, nacional y regional, en escalas temporales que van desde horas hasta décadas antes de una amenaza inminente. Aprovechando una amplia gama de nueva información, las organizaciones humanitarias pueden fortalecer su trabajo incluso ante los crecientes riesgos de cambio climático.

El cambio climático plantea nuevos e importantes desafíos para la comunidad humanitaria. Se espera que el cambio climático global aporte no sólo tendencias progresivas a los regímenes pluviales y de temperatura, sino también eventos meteorológicos más extremos e inusuales. Es probable que esto aumente la necesidad de servicios humanitarios, tanto en términos de respuesta y recuperación de desastres como de preparación para desastres, reducción de riesgos, salud, provisión de agua y saneamiento, seguridad alimentaria y refugio. Las organizaciones humanitarias deberán analizar sus operaciones y su planificación estratégica, así como la necesidad de concientizar y comunicar. A pesar de la creciente evidencia científica sobre los cambios observados y pronosticados, la mayoría de las personas sumamente vulnerables no comprenden cabalmente el significado del cambio climático, cómo puede afectar sus vidas y sus medios de subsistencia y qué medidas pueden tomar para minimizar los nuevos riesgos. Es mucho lo que puede hacerse, incluso a nivel del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, tanto para acortar la brecha entre el conocimiento y la acción como para fortalecer la implementación de estrategias con el fin de hacer frente a los riesgos del cambio climático.

En el presente artículo se analizan algunos de los esfuerzos encaminados a atender los cambiantes riesgos climáticos en el contexto de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en especial en el ámbito de la gestión de riesgos de desastres. Los autores se centran en experiencias y conocimientos recientes derivados del uso de información científica en la práctica humanitaria: anticipar los peligros relacionados con el clima y conectar las alertas a lo largo de escalas temporales con las acciones de preparación adecuadas. Este enfoque responde a tendencias más amplias en el sector humanitario, que avanza con paso firme hacia enfoques más preventivos.

Cabe destacar que una de las responsabilidades de las organizaciones humanitarias es reflexionar sobre las consecuencias humanitarias del cambio climático y darles especial relevancia en los procesos de elaboración de políticas sobre cambio climático tanto en el nivel nacional e internacional como en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El presente artículo no abordará este elemento en detalle, pero se centrará en su parte operativa: ¿cómo se puede reducir el impacto de los crecientes riesgos en las operaciones humanitarias haciendo un mejor uso de la información climática en diferentes escalas temporales?

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se resumen los antecedentes del cambio climático y sus implicancias para la Cruz Roja/

Media Luna Roja. Luego, se presenta un enfoque de la gestión del riesgo climático que utiliza información climática en diferentes escalas temporales para mejorar la preparación y la respuesta. En tercer lugar, se sugieren distintas formas de integrar los riesgos relacionados con el clima al trabajo de la Cruz Roja/Media Luna Roja en el nivel comunitario. A continuación, se expone un ejemplo que demuestra cómo se utilizó la información climática en diferentes escalas temporales, particularmente los pronósticos de lluvias estacionales, para tomar decisiones humanitarias en África Occidental en 2008. La siguiente sección trata brevemente la gestión del riesgo climático en lo referente a la salud. Se postula que, para realizar una labor humanitaria más eficaz en todos estos ámbitos, es necesario fortalecer capacidades específicas, lo que se ilustra a través del Programa de Preparación para el Cambio Climático de las Sociedades Nacionales y de la alianza entre la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad. Por último, se analizan las oportunidades para desarrollar vínculos más sólidos entre organizaciones humanitarias y centros de conocimiento.

El cambio climático y su impacto en la labor humanitaria

Las manifestaciones del cambio climático se están percibiendo en todo el mundo. Las personas, en especial las poblaciones vulnerables, ya están sufriendo sus consecuencias. Para adaptarse al clima a medida que cambia con el tiempo y recibe la influencia de la variabilidad climática natural, debemos mantenernos informados sobre cómo podrían cambiar los riesgos, no sólo hacia el año 2100 —el punto central tradicional de las proyecciones de cambio climático— sino también en las próximas décadas, años, meses, semanas y días. Para la Cruz Roja/Media Luna Roja, la adaptación al cambio climático no es una actividad nueva ni independiente, sino algo que requiere una mayor concentración en los esfuerzos de reducción de riesgos de desastres, incorporando expresamente el conocimiento de la evolución de los riesgos y el fortalecimiento de capacidades para integrar los riesgos nuevos y cambiantes relacionados con el cambio climático a los programas habituales de gestión de desastres, abastecimiento de agua, saneamiento, salud, etc.

Las temperaturas superficiales de la Tierra aumentaron casi 0,7 °C durante el siglo XX, convirtiéndolo en el período más cálido de al menos los últimos 1.300 años. El cambio climático también se está acelerando: “La década entre enero de 2000 y diciembre de 2009 fue la más cálida que se haya registrado”¹. Junto con el aumento de la temperatura del planeta, conocido como calentamiento global:

- Los glaciares atraviesan un proceso de derretimiento, lo que aumenta el riesgo de inundaciones a causa del desborde de los lagos y amenaza el suministro de agua de millones de personas;

1 Agencia Espacial Estadounidense. *NASA Research Finds Last Decade was Warmest on Record, 2009 One of Warmest Years*. Comunicado de prensa 10-017, 21 de enero de 2010, disponible en: http://www.nasa.gov/home/hqnews/2010/jan/HQ_10-017_Warmest_temps.html (consultado el 28 de septiembre de 2010).

- Los regímenes pluviales han cambiado: se han registrado disminuciones de las lluvias en regiones tropicales, subtropicales y partes del Mediterráneo, y aumentos de la precipitación promedio en zonas templadas como algunas partes de América del Norte, del norte de Europa y de Asia central y del norte.
- La frecuencia y la intensidad de las lluvias y nevadas extremas han ido en aumento, así como también la cantidad de sequías².

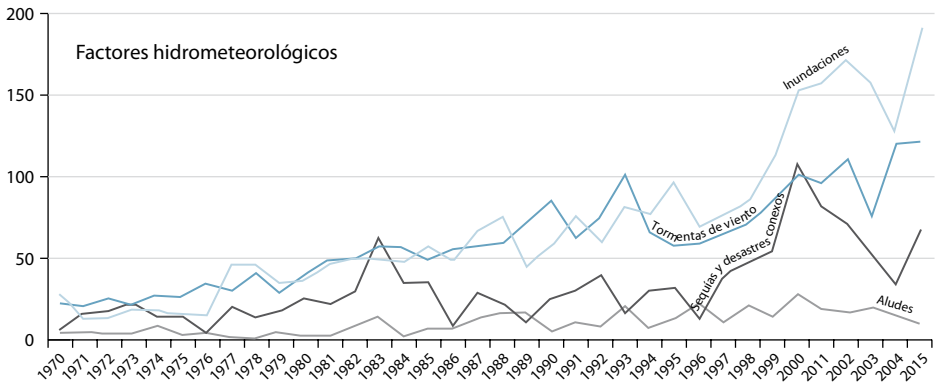


Figura 1. Número anual de desastres relacionados con el clima. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Estadísticas de desastres, Tendencias-Período 1991-2005, disponible en: <http://www.unisdr.org/disaster-statistics/occurrence-trends-period.htm> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

Al mismo tiempo, también se ha registrado un gran aumento en la cantidad de desastres (de 200-250 entre 1987-1997 hasta casi el doble en los primeros siete años del siglo XXI)³. Este aumento es causado casi en su totalidad por el mayor número de desastres relacionados con el clima (ver Figura 1). Por otro lado, las estadísticas de los desastres indican que las inundaciones ocurren con más frecuencia y que dañan más zonas que dos décadas atrás. Además, estos aumentos están acompañados de un rápido crecimiento en las pérdidas socioeconómicas y en la cantidad de personas afectadas: en promedio, 250 millones de personas por año, más del 30 % en tan sólo una década. Si bien la cantidad de muertos por desastres naturales ha disminuido desde la década de 1970, en gran parte gracias a los avances en la preparación para desastres, “en los últimos años, esa disminución ha ido menguando paulatinamente e incluso se ha revertido”⁴. Aunque este aumento en la cantidad de desastres es en gran parte provocado por otras razones, como la

2 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, *Guía sobre el Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja*, La Haya, 2007, p. 10.

3 *Ibíd.*, p. 15.

4 *Ibíd.*

mayor vulnerabilidad y la creciente cantidad de personas y del valor de los bienes en riesgo, la preocupación de que el cambio climático ya está contribuyendo a estos crecientes desafíos humanitarios es cada vez mayor.

Basándose en seis escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) proyecta que, para 2100. La temperatura media de la Tierra habrá aumentado entre 1,1° C y 6,4° C⁵. Los niveles del mar podrían aumentar un metro⁶, y se prevé que la intensificación del ciclo del agua en atmósferas más cálidas provoque inundaciones y sequías más frecuentes e intensas⁷. Si bien ningún fenómeno meteorológico puede atribuirse directamente al cambio climático, sabemos que, a nivel mundial, diversas condiciones climáticas favorecen el acaecimiento de algunos desastres⁸.

El cambio climático se origina por la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera y, hasta ahora, el crecimiento de nuestras emisiones actuales de estos gases que retienen calor es más rápido que incluso el escenario más pesimista contemplado en las proyecciones del IPCC. Si bien es imprescindible reducir las emisiones para evitar las peores consecuencias del cambio climático a largo plazo, sabemos que, incluso si hoy cesaran todas las emisiones, igualmente sufriríamos algunos cambios climáticos. Los gases de efecto invernadero ya emitidos permanecerán en la atmósfera por décadas y retendrán la energía solar adicional en el sistema de la Tierra. Por lo tanto, debemos estar preparados para hacer frente a los impactos del cambio climático, los cuales afectarán desproporcionadamente a los países en desarrollo y a los pobres en todo el mundo⁹.

Es evidente que el cambio climático tiene repercusiones en el trabajo de la Cruz Roja/Media Luna Roja en relación con la gestión de desastres, la seguridad alimentaria, la provisión de medios de subsistencia, la salud, el agua, el saneamiento y el apoyo en tiempos de inestabilidad social:

- Gestión de desastres: La Cruz Roja/Media Luna Roja deberá dar respuesta y ayudar a las poblaciones vulnerables a prepararse para los nuevos tipos de desastres como inundaciones, sequías, olas de calor, ciclones tropicales, incendios forestales e inundaciones costeras.
- Seguridad alimentaria y medios de subsistencia: Si bien se espera que el cambio climático inicial traiga algunos beneficios para la agricultura en los climas más fríos, también se prevé que el aumento de las temperaturas, las condiciones más propicias para las plagas, los cambios en los regímenes pluviales y los crecientes daños provocados por las inundaciones, sequías

5 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio Climático 2007: Informe de síntesis: Contribuciones de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Equipo de redacción principal, Rajendra K. Pachauri y Andy Reisinger (eds.), IPCC, Ginebra, 2008, p. 45.

6 Kurt Kleiner, "Climate science in 2009", en *Nature*, Vol. 4, enero de 2010, p. 4.

7 IPCC, nota 5 *supra*, p. 46.

8 V. Maarten van Aalst, "The impacts of climate change on the risk of natural disasters", en *Disasters*, Vol. 30, N.º 1, 2006, pp. 5-18.

9 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, nota 2 *supra*, pp. 14-15 y 17.

y tormentas tengan consecuencias adversas para la agricultura en muchos lugares del mundo, en especial a medida que el cambio climático avance y las temperaturas superen los umbrales productivos para las cosechas¹⁰.

- Salud: El aumento de las temperaturas y los cambios en los regímenes pluviales así como en su intensidad pueden aumentar la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua o por vectores y extenderlas a nuevas regiones. Las zonas que sufran una disminución en la disponibilidad de alimentos y agua pueden padecer los efectos de la desnutrición y de la falta de higiene. El aumento de fenómenos extremos, como inundaciones y olas de calor, también tendrá consecuencias directas sobre la salud.
- Agua y saneamiento: Es probable que la disponibilidad de agua varíe en muchas regiones a causa del cambio en los regímenes pluviométricos. La mayor frecuencia de las lluvias extremas podría redundar en la falta de agua para el saneamiento adecuado durante las épocas de sequía y en la contaminación de fuentes de agua potable durante las inundaciones.

Cómo utilizar la información científica y las escalas temporales

Aunque muchas de las peores proyecciones de cambio climático están a décadas de concretarse, las manifestaciones del cambio climático son cada vez más visibles en todo el mundo. Los grupos más vulnerables son, por lo general, los más afectados por los crecientes riesgos. Para abordar estos riesgos crecientes, la mejor estrategia es *no* centrarse únicamente en las proyecciones de calentamiento global a largo plazo, como suele hacerse en los modelos informáticos usados para estudiar el cambio climático global. Parte de la solución consiste en reducir el riesgo aquí y ahora, sencillamente aumentando la resistencia a una gama de riesgos actuales y futuros y mejorando nuestra capacidad para anticiparnos y responder a los riesgos que se presenten. En estos esfuerzos, la Cruz Roja/Media Luna Roja puede utilizar información pertinente: no tanto las proyecciones para 2100 sino la mejor información sobre los riesgos para la próxima década, año, estación, mes, día o incluso hora, que contemple tanto la variabilidad climática natural como el creciente impacto del calentamiento global.

El uso de predicciones para reducir riesgos de desastres no es un concepto nuevo. Por lo general, los pronósticos meteorológicos de temperatura, precipitaciones y viento se hacen sobre períodos cortos que abarcan desde días hasta horas, advirtiendo a las oficinas de la Cruz Roja/Media Luna Roja y a terceros cuándo deben prepararse para fenómenos climáticos extremos como inundaciones y ciclones tropicales. Gracias a los avances en la capacidad de observación, en los conocimientos científicos y en los modelos informáticos del sistema climático, la posibilidad de brindar pronósticos a largo plazo —incluso con varios meses de anterioridad— es

10 IPCC, “2007: Summary for policymakers”, en Martin L. Parry, Osvaldo F. Canziani, Jean P. Palutikof, Paul J. van der Linden y Clair E. Hanson (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 11-12 y 18.

cada vez mayor (aunque esto sólo ocurre para algunos lugares del mundo). La información de estos pronósticos anticipados a largo plazo siempre tiene cierto grado de incertidumbre y es de índole general. Por ejemplo, un pronóstico estacional puede predecir la probabilidad de que la próxima estación de lluvias sea más lluviosa o más seca de lo normal y es una guía útil para anticipar los impactos, por ejemplo al analizar los planes de contingencia estacionales. Sin embargo, ante un alerta de fuertes lluvias o tormentas de la temporada, uno de los principales medios de seguimiento consistirá en vigilar los pronósticos en períodos más cortos (es decir, pronósticos mensuales, a diez días, semanales y diarios), a fin de obtener información más precisa sobre cuándo y dónde podrían darse fenómenos extremos.

El monitoreo de pronósticos a lo largo de períodos extensos, medios y cortos puede permitir que los coordinadores de los programas de la Cruz Roja/Media Luna Roja —en particular las actividades de gestión de desastres, seguridad alimentaria, abastecimiento de agua, saneamiento, salud y medios de subsistencia— obtengan un panorama general de la probabilidad de que se presenten diversos riesgos para prepararse anticipadamente y luego usar los pronósticos de períodos más cortos para anticipar los impactos de manera más precisa. La Tabla 1 muestra las diferentes escalas temporales de información de pronósticos e indica lo que pueden revelar o no los pronósticos en diversas escalas temporales, junto con los diferentes tipos de acciones que esta información podría generar a lo largo del camino¹¹.

Estas ideas están recogidas en el concepto de “Alerta temprana, acción temprana”, en consonancia con la definición de la FICR: “Realizar acciones humanitarias en forma sistemática antes de que se produzca un desastre o una emergencia sanitaria, utilizar plenamente la información científica en relación con el corto, el mediano y el largo plazo”¹².

Cómo incorporar los riesgos del cambio climático al trabajo comunitario

Además de ofrecer sistemas de alertas tempranas y una mejor preparación, la Cruz Roja/Media Luna Roja lleva a cabo la importante tarea de reducir el riesgo de desastres en el mundo sensibilizando a las personas sobre los peligros que enfrentan y ayudándolas a reducir su vulnerabilidad. El cambio climático hace que este trabajo sea incluso más urgente. En el nivel comunitario, se pueden tomar muchas medidas sencillas para reducir los impactos de los desastres. El Análisis

11 Lisette Braman, Maarten van Aalst, Simon Mason, Pablo Suarez, Youcef Ait-Chellouche y Arame Tall, “The Use of Climate Forecasts in Disaster Management: results from the International Federation’s flood operations in West Africa, 2008”, proyecto de ponencia para *Disasters*, presentado el 29 de enero de 2010.

12 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), *Early Warning>Early Action*, 2008, p. 12, disponible en: www.ifrc.org/Docs/pubs/helpnow/early-warning-early-action.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2010).

de la vulnerabilidad y la capacidad (AVC)¹³ que utiliza la Cruz Roja/Media Luna Roja es un conjunto integral de herramientas destinado a ayudar a las comunidades a analizar y atender los riesgos locales. Muchos de los riesgos relacionados con el clima ya se están abordando con estos esfuerzos comunitarios de reducción de riesgos de desastres. Por ejemplo, si un país es proclive a los huracanes y se toman algunas medidas para reducir la vulnerabilidad de la población a este fenómeno, por ejemplo formulando planes de evacuación o mejorando la construcción de los techos, también se fortalecerá, en forma indirecta, su resistencia al aumento de la fuerza de los huracanes causado por el cambio climático.

Al integrar la información y las ideas sobre el cambio climático directamente al proceso participativo, los AVC pueden además brindar mejores oportunidades para que las comunidades adapten sus esfuerzos en materia de reducción de riesgos para afrontar riesgos nuevos o crecientes. Por ejemplo, las comunidades que no están acostumbradas a las olas de calor pero que, según las proyecciones, las padecerán en el futuro, pueden desarrollar planes para garantizar que sus miembros tomen las precauciones necesarias para permanecer frescos e hidratados en caso de soportar climas inusualmente calurosos. También puede aumentarse la resistencia de la comunidad encarando un riesgo climático actual que probablemente continúe o se agudice en el futuro. Dado que en Bangladesh se esperan inundaciones más frecuentes y más intensas como parte de una tendencia del cambio climático a largo plazo, los voluntarios de la Media Luna Roja armaron un vivero de árboles que serán plantados en las márgenes de los ríos y al costado de las calles. El objetivo de esta sencilla medida es mitigar los impactos de la inundación absorbiendo el agua y estabilizando el suelo¹⁴. De manera similar, los agricultores de subsistencia de Mphunga, una localidad de Malawi, aportaron una estrategia innovadora para impulsar la adaptación al cambio climático: en el marco de un proyecto de gestión de riesgos en el que participaban la Cruz Roja de Malawi y los servicios meteorológicos, estos agricultores aprendieron cómo manejar una videocámara y escribir un guión, y filmaron un corto sobre cómo encarar los riesgos del cambio climático. El video se proyectó en comunidades vecinas y aceleró la divulgación de las medidas de adaptación al clima¹⁵.

Cabe citar otro ejemplo de la integración entre la climatología y el trabajo comunitario, consistente en un enfoque innovador para zanjar la brecha entre los proveedores de conocimiento y las comunidades locales: con el apoyo de la Oficina Zonal de África Central y Occidental de la FICR, el Centro del Clima diseñó y ofreció, en diciembre de 2009, un taller sobre Alerta temprana, acción temprana

13 FICR, *What is a VCA? An Introduction to Vulnerability and Capacity Assessment*, Ginebra, 2006; y *How to Do a VCA: A Practical Step-by-step Guide for Red Cross Red Crescent Staff and Volunteers*, Ginebra, 2007, ambos disponibles en www.ifrc.org/what/disasters/dp/planning/vcaguidelines.asp (consultado el 17 de septiembre de 2010).

14 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, nota 2 *supra*, p. 92.

15 Fernanda Baumhardt, Ralph Lasage, Pablo Suarez y Charles Chadza, "Farmers become filmmakers: climate change adaptation in Malawi", en Hannah Reid et al. (eds. invitados), *Participatory Learning and Action 60: Community-based Adaptation to Climate Change*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, diciembre de 2009, pp. 129–138.

Tabla 1. Indicaciones de los tipos de pronósticos según diferentes escalas temporales.

<p>Tipo de pronóstico</p> <p>¿Qué nos revela el pronóstico?</p> <p>Limitaciones del pronóstico</p> <p>Acciones posibles a partir de la información disponible</p>	<p>Largo plazo (siglo y décadas) Proyecciones de cambio climático (hasta 2100) y predicciones por década (para los próximos diez a treinta años)</p> <p>Tendencias generales (por ejemplo: clima más seco, más húmedo, más caluroso, fenómenos más extremos, aumento del nivel del mar, probables consecuencias para la salud, para los medios de subsistencia, etc.). Las predicciones por década aportarán más información sobre lo que puede ocurrir en una región en particular durante la próxima década así como también el resultado de la variabilidad y del cambio climáticos.</p> <p>Elevado nivel de incertidumbre. Falta de datos precisos sobre dónde y cuándo tendrán lugar los impactos.</p> <p>Identificación de los riesgos y vulnerabilidades probables en una zona en particular.</p> <p>Coordinación con socios y desarrollo de una visión de largo plazo para aumentar la capacidad, reducir la vulnerabilidad y minimizar los riesgos.</p>
<p>Tipo de pronóstico</p> <p>¿Qué nos revela el pronóstico?</p>	<p>Mediano plazo (estacional)</p> <p>Pronósticos estacionales de temperatura, precipitación y actividad de ciclones. Por lo general, estos pronósticos abarcan períodos de tres a cuatro meses y no se extienden más de doce meses a futuro. Se deberían controlar todos los meses para su actualización.</p> <p>Las posibilidades de que la próxima temporada (en su totalidad, y en una zona geográfica muy amplia) presente temperaturas/precipitaciones normales, o por encima o por debajo de los valores habituales. También se dispone de algunos pronósticos estacionales para eventos extremos.</p>

<p>Limitaciones del pronóstico</p>	<p>Los pronósticos estacionales se elaboran con un nivel de precisión muy bajo y por lo tanto no informan cuándo y dónde es probable que ocurran fenómenos climáticos extremos. Los pronósticos no revelan en forma directa fenómenos climáticos extremos individuales, sino sólo las características generales de los próximos meses. Los pronósticos se presentan como probabilidades o niveles de confianza.</p>
<p>Acciones posibles a partir de la información disponible</p>	<p>Integrar el pronóstico estacional con la información disponible sobre el clima local (por ejemplo, si el pronóstico anuncia altas probabilidades de que se produzcan precipitaciones superiores a las normales durante la temporada de lluvias, se puede inferir que el riesgo de inundación es mayor; si el pronóstico anuncia temperaturas más altas de lo normal durante el verano, se puede inferir que el riesgo de sufrir una ola de calor es mayor). Averiguar qué se necesita para afrontar estos riesgos: el personal, los voluntarios y las comunidades ¿saben qué hacer? ¿Existen planes de contingencia vigentes? ¿Los sistemas de comunicación están preparados? ¿Las provisiones son suficientes y accesibles? ¿Los sistemas de alerta temprana pueden establecerse con anticipación? ¿Los organismos asociados están informados y preparados? Y, a la vez, conviene controlar períodos cortos para anticipar dónde y cuándo los riesgos elevados podrían materializarse en fenómenos extremos.</p>
<p>Tipo de pronóstico</p>	<p>Corto plazo (semanas, días y horas)</p> <p>Pronósticos meteorológicos y “predicciones en contexto” (que permiten comparar las temperaturas/precipitaciones pronosticadas contra los valores normales de un lugar y tiempo determinados)</p>
<p>¿Qué nos revela el pronóstico?</p> <p>Limitaciones del pronóstico</p> <p>Acciones posibles a partir de la información disponible</p>	<p>Dónde y cuándo se aproxima un fenómeno extremo.</p> <p>El tiempo de anticipación del alerta es mínimo. La predicción aún no es 100 % precisa.</p> <p>Coordinar con organismos asociados. Movilizar recursos humanos y provisiones. Activar planes de contingencia. Informar a poblaciones en riesgo e instruir las sobre medidas preventivas. Organizar refugios, evacuaciones, etc.</p>

en Saint-Louis (norte de Senegal)¹⁶. Este evento de cuatro días convocó a treinta y cinco participantes, entre ellos colaboradores de la Cruz Roja de Senegal que trabajaban en diversas escalas geográficas (desde personal de la sede hasta voluntarios de las comunidades); científicos que desarrollaban predicciones sobre diversos peligros climáticos en diferentes escalas temporales y que representaban todos los niveles geográficos de los pronósticos (desde el regional hasta el mundial); especialistas en gestión de desastres de Benín, Burkina Faso, Malí y Togo; y representantes de una comunidad vulnerable de la zona. Mediante una serie de actividades innovadoras, como sesiones de aprendizaje en grupos muy reducidos, juegos especialmente diseñados¹⁷ y una visita a Doune Baba Dieye, un pueblo propenso a sufrir inundaciones, este taller ayudó a sentar las bases de tres sistemas de alerta temprana para encarar diversas amenazas en Senegal, así como también a mejorar el uso de predicciones para las decisiones humanitarias. Para 2010, se prevé realizar talleres similares en otras regiones.

Estudio de caso: Alerta temprana, acción temprana durante la época de inundaciones de 2008 en África Occidental

Uno de los esfuerzos mejor documentados de la Cruz Roja/Media Luna Roja para implementar acciones tempranas basadas en un pronóstico de lluvias estacionales proviene de los esfuerzos de preparación para las inundaciones de 2008, realizados por la Zona de África Occidental y Central (en adelante, la ZAOC) de la FICR.¹⁸

Las inundaciones que tuvieron lugar en África en 2007 fueron las peores en muchas décadas. Cientos de miles de personas fueron desplazadas en casi veinte países. Hubo casi trescientas víctimas como consecuencia directa de las inundaciones, que siguieron a varias temporadas de inundaciones relativamente fuertes desde 2000. Esto parecería corresponder a un régimen pluvial de creciente variabilidad, posiblemente relacionado con el calentamiento global, y constituye una clara preocupación para la Cruz Roja/Media Luna Roja en la región. Sin embargo, las proyecciones a largo plazo no ofrecen orientaciones precisas para la región: incluso el promedio de precipitaciones anuales puede aumentar o disminuir. Todo lo que la región podía hacer era prepararse mejor para afrontar riesgos más diversos y, en especial, utilizar la información para períodos más cortos, y no sólo esperar que se

16 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, "Senegal workshop", boletín n.º 15, 31 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.climatecentre.org/site/news/233/newsletter-issue-15#9> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

17 Un video de corta duración sobre uno de los juegos está disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=Mpj_EbKdwEo (consultado el 28 de septiembre de 2010).

18 Para más información, remitirse a Lisette Braman, *Early Warning, Early Action: An Evaluation of IFRC West and Central Africa Zone Flood Preparedness and Response*, 2008, FICR, 2009, disponible en: http://www.climatecentre.org/downloads/File/ewea_an_evaluation_of_ifrc_west_and_central_africa.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2010); Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja y FICR, 'Early Warning, Early Action': *The Experience of West African Floods 2007-2008*, disponible en: http://www.climatecentre.org/downloads/IFRC_climate_risk_management_ewea_july_09.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2010). V. también Lisette Braman et al., nota 11 *supra*.

presentaran nuevos desastres. Para 2008, la oficina de la zona monitoreaba sistemáticamente los pronósticos meteorológicos estacionales. En mayo de 2008, los pronósticos estacionales para África Occidental mostraban una creciente probabilidad de precipitaciones mayores que las normales durante la siguiente temporada de lluvias. Cuando las devastadoras inundaciones de 2007 la tomaron desprevenida, la Oficina de la ZAOC decidió actuar sobre la base de un pronóstico estacional para mejorar por anticipado la gestión y la respuesta en caso de inundaciones.

La primera medida que tomó la Oficina de la ZAOC fue convocar una reunión para prepararse para las inundaciones. El resultado más importante de esta reunión fue un plan de acción para elaborar mapas de riesgos, planes de contingencia, Sistemas de Alerta Temprana (SAT) específicos para cada país, así como también alianzas y una mejor coordinación para la preparación y la mitigación de los impactos. El Coordinador de Gestión de Desastres de la ZAOC también participó en el foro de Previsiones Estacionales en África Occidental (PRESAO). Gracias a su presencia en el foro, la Oficina de la ZAOC pudo ayudar a los científicos del clima a comprender la necesidad de que los expertos en gestión de desastres cuenten con la información de los pronósticos y estableció asociaciones con los productores de información meteorológica. Este trabajo en conjunto permitió que la información meteorológica llegara directamente a los expertos en gestión de desastres y también aportó a la Oficina de la Zona el apoyo técnico necesario para interpretar los pronósticos.

Además, la Oficina de la ZAOC ofreció un encuentro de capacitación para líderes de los equipos regionales de respuesta a desastres. Se capacitó a los líderes de los equipos en capacidades de coordinación y gestión; en particular, se les explicó cómo realizar rápidas evaluaciones de necesidades e impactos; cómo redactar planes de contingencia para inundaciones y solicitudes de financiamiento; y cómo movilizar y administrar recursos humanos así como también procedimientos logísticos, financieros y administrativos. También aprendieron a hacer el seguimiento de los pronósticos de lluvias. Además, se hicieron preparativos logísticos, tales como conseguir visas y seguros médicos, para agilizar el traslado de los líderes de los equipos a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja/Media Luna Roja (Sociedades Nacionales).

A principios de julio de 2008, tras recibir el pronóstico estacional actualizado del Centro Africano de Aplicaciones Meteorológicas para el Desarrollo, la Oficina de la ZAOC emitió su primer llamamiento de emergencia para anticiparse a un probable desastre basado en una predicción de lluvias estacionales. Históricamente, los llamamientos de emergencia aportan fondos para responder a desastres tanto durante el fenómeno meteorológico que provoca la crisis, como después de éste. No obstante, como resultado de los esfuerzos de formación de capacidades que aumentaron la concientización sobre el potencial de la información científica, en esta ocasión se adoptó un enfoque diferente. De acuerdo con la experiencia de temporadas de inundaciones pasadas, la Oficina de la ZAOC pudo anticipar las necesidades de las víctimas. Las inundaciones obligan a las personas a desplazarse de sus hogares y a requerir apoyo a través de la provisión de alimentos, agua potable y artículos domésticos. Por lo tanto, la Oficina de la ZAOC sabía que habría

que reconstruir o reparar casas, que las fuentes de agua se contaminarían y que las instalaciones sanitarias se volverían inutilizables. Que los cultivos se arruinarían y que el acceso a los mercados, a los centros de atención de la salud y demás servicios y artículos de primera necesidad se reduciría al mínimo debido al colapso o a la anegación de los caminos y la infraestructura. Que aumentaría el riesgo de contagio de enfermedades transmitidas por el agua y la malaria. Que la necesidad de abastecimiento de agua, de equipos de saneamiento, de artículos de cocina y de refugio de la Cruz Roja/Media Luna Roja sería mayor. Sabiendo que, por lo general, los socorros demoran de dos a tres semanas en llegar desde la unidad de logística en Dubai, la Oficina de la ZAOC solicitó fondos a fin de prepararse para cubrir estas necesidades con anticipación a las posibles inundaciones. Esta fue la primera vez que se emitió un llamamiento de emergencia basado en un pronóstico estacional¹⁹.

Si bien la comunidad de donantes no respondió de manera inmediata al llamamiento de fondos para un desastre que todavía no había sucedido, la Oficina de la ZAOC pudo acceder a fondos del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF, por sus siglas en inglés) de la FICR. Este fondo, previsto para actividades de socorro en pequeña escala o de despliegue rápido, también puede financiar operaciones sobre la base de “crisis inminentes”²⁰, en este caso para comenzar las actividades de preparación y de almacenamiento previo de artículos de emergencia en la región. En tres depósitos de la región (en Dakar (Senegal), Yaundé (Camerún) y Accra (Ghana)) se almacenaron con antelación artículos no alimentarios como mantas, utensilios de cocina, jabón, equipos de agua y de saneamiento, materiales para combatir el cólera y carpas. En 2008, los artículos prealmacenados permitieron satisfacer las necesidades de los beneficiarios entre veinticuatro y cuarenta y ocho horas después del desastre, a diferencia de los más de cuarenta días de espera para recibir los artículos de socorro en 2007. Como resultado, sin duda se salvaron vidas y se minimizó el sufrimiento al acortar sustancialmente el tiempo de espera para obtener refugio, suministros de cocina, agua y saneamiento básicos, etc.

Cuando los pronósticos de fuertes lluvias indicaron la posibilidad de un desborde excesivo de las represas de Bagre y Kopinga en Burkina Faso, se llevaron a cabo acciones tempranas aguas abajo en Ghana para evitar la repetición del desborde del dique y la inundación que tuvieron lugar en 2007. Se acordó derramar las aguas del dique de manera controlada y se emitió un alerta durante dos semanas antes del derrame. La Cruz Roja de Ghana (CRG) aprovechó al máximo la alerta y movilizó a sus voluntarios para concientizar sobre los posibles riesgos, peligros y vulnerabilidades antes del derrame de la represa de Bagre. Los voluntarios de la CRG aconsejaron a las comunidades no acercarse a las orillas del río durante el

19 V. FICR, *Emergency Appeal: West and Central Africa: Flood Preparedness*, Llamamiento de emergencia n.º MDR61003, 11 de julio de 2008, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/08/MDR61003Pre-IEA.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

20 Más información sobre el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF) en: <http://www.ifrc.org/what/disasters/responding/drs/tools/dref.asp> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

derrame programado de la represa, lo que contribuyó de manera significativa a reducir el número de muertes causadas por la inundación, de más de treinta en 2007 a sólo dos en 2008.

En Togo, la Sociedad Nacional capacitó a treinta y ocho nuevos instructores en gestión de desastres para que fortalecieran las capacidades en su base de voluntarios. También desarrolló un sistema de comunicación de alertas tempranas, lo que permitió evacuar la pequeña comunidad de Atiéyou Zogbédi (cuya población es de 200 habitantes) antes de la inundación. Gracias al sistema de alertas tempranas, los daños físicos no se cobraron vidas. La Cruz Roja de Gambia también realizó su propia capacitación de instructores. Como consecuencia de la capacitación y preparación, dicha Sociedad Nacional pudo evaluar las necesidades después de la inundación y presentar un pedido de financiamiento a los dos días de ocurrido el desastre.

La información que maneja la Oficina de la ZAOC sugiere que, en 2008, disminuyó la dependencia de las Sociedades Nacionales del apoyo internacional a través del DREF gracias a las inversiones hechas por adelantado, lo que permitió a las Sociedades Nacionales movilizar recursos locales y estar preparadas para responder más rápidamente. Una comparación cuantitativa preliminar entre el costo de la respuesta a las inundaciones (2006 y 2007) y el costo de la respuesta con una acción temprana (2008) demostró que las acciones tempranas resultaron en una reducción del 33 % en el costo por beneficiario²¹.

Consecuencias para la gestión de riesgos sanitarios

El cambio climático también afecta los riesgos sanitarios. Por ejemplo, las enfermedades diarreicas habitualmente son causadas por precipitaciones o inundaciones extremas o por el deterioro de la calidad del agua durante una sequía. Los sistemas de alerta temprana pueden ayudar a desarrollar medidas preventivas en relación con el agua y el saneamiento. Una mejor colaboración entre el personal que trabaja en la gestión de riesgos de desastres y en la provisión de servicios de salud, abastecimiento de agua y saneamiento puede optimizar los efectos de un mejor uso de la información meteorológica a lo largo de escalas temporales. Además, un diálogo más sólido con los servicios meteorológicos nacionales puede ayudar a mejorar la provisión de información climática comprensible y dirigida a sectores específicos así como también las alertas tempranas operacionales para determinados programas de salud.

Otro ejemplo son las enfermedades transmitidas por vectores. Si bien el aumento de casos de dengue no puede atribuirse directamente al cambio climático global, es evidente que su incidencia tiene un componente climático (en especial, la propagación de mosquitos) y que los cambios en el clima ocasionan cambios en los riesgos relacionados con estas enfermedades. La información sobre el riesgo climático y el dengue se puede utilizar para iniciar programas comunitarios de reducción del dengue. En este caso, la respuesta clave no consiste únicamente en las alertas

21 L. Braman, nota 18 *supra*, p. 35.

tempranas previas a la incidencia del dengue sino también en la detección temprana. Mejorar los sistemas de control para detectar cambios en las tendencias de las enfermedades puede ayudar a orientar intervenciones preventivas. Estas medidas de nivel comunitario, adoptadas en colaboración con las autoridades sanitarias locales, podrían incluir la eliminación de los sitios de reproducción de mosquitos o el uso de larvicidas o peces guppy en recipientes de agua. La concientización de la comunidad también puede ayudar a que las personas tomen precauciones para evitar las picaduras de mosquitos e identificar los síntomas del dengue para saber cuándo deben pedir ayuda.

Fortalecer la capacidad para mejorar la gestión del riesgo climático

Como ya se ha dicho, el cambio climático plantea nuevos desafíos para la Cruz Roja/Media Luna Roja. Esos desafíos requieren nuevas formas de trabajo, en particular las siguientes: optimizar el uso de la información climática en distintas escalas temporales, integrar la evolución de los riesgos en las evaluaciones de riesgo y actividades de reducción de los riesgos de los desastres de nivel comunitario y evaluar las consecuencias del cambio climático en la salud. Estas actividades exigen nuevos enfoques para evaluar y encarar los riesgos en los planes y programas, nuevos canales de conocimiento y nuevas capacidades del personal y de los voluntarios. En esta sección se describen dos iniciativas para mejorar la capacidad de gestión del riesgo climático en la Cruz Roja/Media Luna Roja: un programa destinado a ayudar a las Sociedades Nacionales a evaluar y encarar los riesgos en evolución en el marco de sus planes y programas y un ejemplo de alianzas innovadoras con instituciones científicas.

Preparación para el cambio climático en las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El Programa de Preparación para el Cambio Climático (PPCC) del Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja es un programa especialmente diseñado para desarrollar la capacidad de las Sociedades Nacionales en la gestión de los crecientes riesgos y la mitigación de las consecuencias humanitarias del cambio climático²². Desde 2006 hasta 2009, treinta y nueve Sociedades Nacionales participaron en la primera fase del programa. En 2010, la segunda fase permitió la participación de otras veinticinco. El programa les ofrece un marco orientativo para la adopción de las primeras medidas destinadas a identificar los riesgos y vulnerabilidades del cambio climático propios de cada país y determinar los socios, recursos y acciones que se necesitan.

El Programa PPCC consta de cuatro elementos principales:

- a. organizar un taller sobre los riesgos del cambio climático para el personal de la Cruz Roja/Media Luna Roja;

22 Más información sobre el Programa PPCC en: <http://www.climatecentre.org/site/preparedness-for-climate-change-programme> (consultado el 13 de septiembre de 2010).

- b. evaluar los riesgos del cambio climático en el país y las prioridades y programas de la Sociedad Nacional mediante la elaboración de un documento de referencia;
- c. crear capacidad para ejecutar programas de la Cruz Roja/Media Luna Roja adaptados al cambio climático mediante el intercambio de experiencias con otras Sociedades Nacionales y asociados, en el marco de un taller regional sobre el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres;
- d. elaborar planes y programas de la Cruz Roja/Media Luna Roja adaptados al cambio climático.

El programa prioriza la participación de los países en desarrollo. Participaron en las fases 1 y 2 del programa 22 países de África, 19 de América Latina y el Caribe, 16 de Asia y el Pacífico y siete de Europa, América Central y Medio Oriente.

Si bien cada Sociedad Nacional tiene una mirada propia sobre los posibles impactos del cambio climático, un estudio de los riesgos identificados en cada región durante la fase 1 del programa reveló temas recurrentes en las principales categorías que generan preocupación:

- Aumento de la temperatura
- Aumento de la variabilidad en las precipitaciones (más inundaciones y sequías; regímenes pluviales menos previsibles)
- Escasez de agua
- Impactos sobre la agricultura y/o la seguridad alimentaria
- Desafíos a los medios de subsistencia
- Efectos en la salud
- Aumento del nivel del mar/daño a las comunidades e infraestructuras costeras
- Tormentas y fenómenos hidrometeorológicos más fuertes
- Sequías, desertificación e incendios²³.

Las primeras ideas para iniciar las acciones tras identificar estos riesgos fueron exclusivas de cada Sociedad Nacional, pero también hubo algunos puntos en común. En la mayoría de los casos, las Sociedades Nacionales reconocieron la necesidad de trabajar en conjunto con el gobierno, con los centros de conocimiento y con las partes interesadas de los sectores pertinentes para llevar a cabo proyectos y políticas de adaptación al cambio climático. Las Sociedades Nacionales también expresaron con frecuencia la necesidad de concientizar al público, a las comunidades vulnerables y al personal y a los voluntarios de la Cruz Roja/Media Luna Roja sobre el cambio climático. El tercer punto en común para emprender acciones fue

23 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, *Summary of Step-2 Background Documents from the Preparedness for Climate Change Programme*, enero de 2009, p.3, disponible en: http://www.climatecentre.org/downloads/File/programs/PfCC%20Step%20Summary%20June%2011%202009%20with%20Executive%20Summary%20and%20Charts%20_final_.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2010).

la creación de capacidades y la planificación con las Sociedades Nacionales para encarar los mayores riesgos relacionados con el clima. Otras ideas compartidas para la implementación de acciones se centraban en: programas de abastecimiento de agua y saneamiento; programas de salud; evaluaciones de vulnerabilidad; sistemas de alerta temprana; programas de seguridad alimentaria; apoyo a prácticas agrícolas adaptativas; protección de las costas; incorporación del cambio climático en las políticas de la Cruz Roja/Media Luna Roja; y el fortalecimiento de programas de apoyo a los medios de subsistencia²⁴.

Las Sociedades Nacionales encuestadas después de la fase 1 del programa informaron que:

- están cambiando su modalidad de trabajo, sus programas y sus políticas como consecuencia del proceso del PPCC;
- están modificando sus planes y estrategias en respuesta a la información sobre los riesgos adquirida durante el proceso del PPCC;
- creen que el trabajo realizado durante el PPCC gozará de apoyo y de continuidad;
- necesitan más ayuda externa;
- recomendarían el PPCC a otras Sociedades Nacionales;
- participarían en el programa nuevamente si tuvieran oportunidad de hacerlo;
- han formado nuevas alianzas con universidades, ONG y entidades públicas como organismos meteorológicos y secretarías del medio ambiente.²⁵

Las observaciones relacionadas con la fase 1 del programa se tradujeron en proyectos innovadores elaborados a partir de la reflexión sobre las consecuencias del cambio climático para los planes y programas de las Sociedades Nacionales. El Fondo de Innovación, cuya finalidad es premiar la innovación y los enfoques experimentales que se pueden estudiar y ampliar, concedió recientemente pequeños subsidios a trece Sociedades Nacionales²⁶.

Asociación con instituciones científicas

Un flujo de información y conocimiento bien organizado sobre las nuevas tendencias en los riesgos y vulnerabilidades es una parte fundamental del ambiente propicio que permite una eficaz asignación de unos recursos escasos a personas y regiones que enfrentan amenazas de mayor envergadura. Las oficinas de la Cruz Roja/Media Luna Roja de nivel global, regional, nacional y subnacional están comenzando a asociarse con instituciones científicas en pos de mejorar su capacidad para afrontar los riesgos del cambio climático. Esta colaboración puede darse con

24 Ibid.

25 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, *Climate Change in 2009: Local Actions and Global Politics, Annual Report 2009*, p. 13, disponible en: <http://www.climatecentre.org/downloads/File/reports/Annual%20Report%202009%20FINAL.pdf> (consultado el 21 de julio de 2010).

26 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, "Preparedness for Climate Change Programme and its Innovations Fund", boletín n.º 17, 10 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.climatecentre.org/site/news/240/newsletter-issue-17#11> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

entidades intergubernamentales regionales como el Centro Africano de Aplicaciones Meteorológicas para el Desarrollo (ACMAD, por sus siglas en inglés), con servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales y con departamentos de universidades que tengan experiencia en el cambio climático específico de alguna región o país. La índole de cada alianza variará en función de las necesidades específicas de cada oficina de la Cruz Roja/Media Luna Roja y las capacidades de las instituciones científicas.

Un ejemplo de esta colaboración es la “Asociación para salvar vidas” que conformaron la FICR y el Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI, por sus siglas en inglés) del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia. El IRI colabora con la Cruz Roja/Media Luna Roja a través de tres componentes principales: mapotecas en línea, pasantías de posgrado del IRI y una mesa de ayuda a través de la cual los meteorólogos brindan respuestas rápidas a preguntas del personal de la Cruz Roja/Media Luna Roja sobre asuntos relacionados con los pronósticos, el tiempo y el clima.

Mapotecas con pronósticos de precipitaciones contextualizados

A principios de 2008, el IRI diseñó una mapoteca en línea para uso específico de la sede del FICR en Ginebra y para su incorporación en el Sistema de Información para la Gestión en Casos de Desastre (DMIS). La mapoteca se creó como primera respuesta al pedido de predicciones globales en contexto. Al supervisar los pronósticos en el nivel global, era difícil saber desde Ginebra si un pronóstico de lluvias de 200 mm, por ejemplo, indicaba condiciones normales o anormales para una zona en particular durante determinado momento del año. En respuesta, el IRI desarrolló una mapoteca que muestra los pronósticos de precipitaciones en contexto, es decir, comparando el nivel de lluvias pronosticado con el nivel habitual para una determinada localidad y momento del año. Esta herramienta también muestra pronósticos en escalas temporales múltiples: pronósticos para escalas temporales de tres meses y de uno a seis días. Se puede acceder a la mapoteca a través del DMIS²⁷. Cuando se detecta un pronóstico de lluvias extremas, se espera que la oficina zonal, regional o nacional pertinente solicite mayor información a los proveedores de información meteorológica e hidrológica locales sobre la probabilidad, la fecha, la ubicación y la gravedad de la amenaza.

Tras el terremoto que asoló Haití en enero de 2010, se creó la página web “*Haiti Weather and Climate Risk*” (Riesgos meteorológicos y climáticos en Haití). En vista de la mayor vulnerabilidad de ese país a las lluvias, inundaciones y huracanes, las personas encargadas de la gestión de desastres querían conocer el panorama estacional para Haití y obtener información que les permitiera elegir las ubicaciones de los refugios a largo plazo, por ejemplo las zonas con alto riesgo de inundación, de aludes y de vientos fuertes que afectarían a las personas en peligro, incluso a las personas en los refugios. El IRI trabajó con la FICR, con la Oficina de las Naciones

27 La mapoteca mundial también está disponible en: <http://iriidl.ldeo.columbia.edu/maproom/IFRC/Forecasts/> (consultado el 28 de septiembre de 2010)

Unidas para Asuntos Humanitarios y con muchos otros asociados para localizar la información disponible que se adecuara a las necesidades de las personas encargadas de la gestión de desastres, descartar productos demasiado técnicos, facilitar textos explicativos y centralizar en un solo lugar la información relacionada con la vigilancia de los pronósticos y los riesgos²⁸.

Pasantías

Los graduados del programa de maestría de Clima y Sociedad de la Universidad de Columbia colaboran con las oficinas de la Cruz Roja/Media Luna Roja para anticipar y encarar los riesgos relacionados con el clima. El programa de maestría tiene una duración de doce meses y capacita a los profesionales y académicos para comprender y enfrentar los impactos de la variabilidad climática y del cambio climático en la sociedad. El IRI ha desempeñado un papel fundamental tanto en el diseño del programa como en la instrucción de los estudiantes. Hasta hoy, dieciocho estudiantes han cumplido con el requisito de su pasantía prestando apoyo a la Cruz Roja/Media Luna Roja; y al menos cuatro de ellos siguen trabajando en el ámbito de los riesgos climáticos con varias entidades del movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja.

En 2009, diez de estos estudiantes llevaron a cabo encuestas, entrevistas, reuniones y talleres durante dos meses para, en primer lugar, comprender mejor las necesidades humanitarias de información relacionada con el tiempo y el clima, y el uso actual que reciben; y, en segundo lugar, para formular recomendaciones tanto a los proveedores de información como a los usuarios de la Cruz Roja/Media Luna Roja a fin de que se puedan comunicar, interpretar y utilizar los pronósticos a lo largo de escalas temporales de manera más eficaz y oportuna. Sus descubrimientos y recomendaciones se presentaron en un evento paralelo en la Tercera Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en Ginebra en 2009²⁹. Así pues, las pasantías no sólo han colaborado con las oficinas de la Cruz Roja/Media Luna Roja en los esfuerzos de gestión de riesgos climáticos sino que también han contribuido a los debates mundiales sobre un marco para los servicios relacionados con el clima

Mesa de ayuda

El IRI también colabora con la Cruz Roja/Media Luna Roja apoyando a una mesa de ayuda a través de la cual un grupo de meteorólogos responde, en un plazo de 24 horas, a las consultas formuladas por los colaboradores de la Cruz Roja/Media Luna Roja en relación con el clima, el tiempo y los pronósticos. A lo largo del

28 El resultado de este trabajo está disponible en: <http://iri.columbia.edu/haiti/> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

29 Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja, FICR e Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI), *The Access and Use of Climate and Weather Information in the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: Initial Observations from the Field*, 2009, disponible en: http://www.climatecentre.org/downloads/File/reports/ifrc_pathforward_aug.pdf (consultado el 4 de agosto de 2010)

primer año de funcionamiento, el equipo de la mesa de ayuda respondió a preguntas sobre temas muy variados, por ejemplo:

- Riesgo de inundación
- Proyecciones del cambio climático
- Proyecciones del crecimiento del nivel del mar
- Interpretación de pronósticos estacionales y asesoramiento sobre acciones adecuadas
- Recomendaciones de proveedores de pronósticos nacionales/regionales y de información meteorológica
- Impactos de la variabilidad climática natural
- Posibilidad de que los cambios observados se atribuyan al cambio climático o a la variabilidad climática natural
- Cambio climático y salud
- Cambio climático y seguridad alimentaria³⁰.

En mayo de 2009, tuvo lugar el fenómeno de El Niño, un evento que se mostró inicialmente débil y luego moderado. El Niño consiste en el calentamiento inusual de las aguas en el Océano Pacífico ecuatorial oriental. Los científicos y la sociedad por igual tienen en cuenta el inicio de este fenómeno, ya que el calentamiento general de las aguas en esta región puede provocar cambios en los regímenes pluviales. Saber por adelantado si hay posibilidades de que una zona en particular registre mucha o poca lluvias como consecuencia de El Niño puede ser una guía útil de preparación para el resultado previsto.

Durante el resto de 2009, la mesa de ayuda del IRI recibió varias consultas sobre los potenciales impactos de El Niño y trabajó con el Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja para brindar asesoramiento mundial y responder las preguntas habituales. Como El Niño aportó una razón aún mayor para vigilar con mayor detenimiento las alertas tempranas específicas de cada región, estos informes también incluyeron recursos e información sobre cómo supervisar e interpretar los pronósticos de lluvias estacionales en combinación con pronósticos de escalas temporales más cortas, a fin de anticipar los impactos. El Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja también brindó asesoramiento en el proceso de implementación de acciones tempranas basadas en información de pronósticos estacionales probables.

Asociaciones académicas: Estudiosos por la humanidad

La colaboración con el IRI es un buen ejemplo de cómo las asociaciones innovadoras entre las organizaciones humanitarias y los centros de conocimiento pueden generar inmensos beneficios para la comunidad humanitaria así como también nuevos conocimientos y resultados de investigaciones para el ámbito académico.

30 Ashley Curtis y Lisette Braman, "The IFRC Help Desk at IRI", proyecto de caso práctico presentado el 8 de septiembre de 2010 a *Climate and Society*, N.º 3, una publicación del IRI en el Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia.

Los componentes esenciales de la alianza IRI-FICR no fueron sólo el interés mutuo, sino también (a) la voluntad de entablar un diálogo a largo plazo, que progresara con el tiempo; (b) la combinación de sistemas de información formalizados y diseñados a medida, por ejemplo las mapotecas a las cuales se asignaban estructuras de apoyo, como las mesas de ayuda; y (c) una inversión en «puentes humanos», por lo general a través de la participación de jóvenes académicos y pasantes.

Esta función de “tender puentes” genera inmensas posibilidades que exceden a la alianza IRI-FICR. Muchos estudiantes avanzados en una amplia gama de disciplinas cuentan con las capacidades necesarias para colaborar con el trabajo de gestión de riesgos climáticos en el terreno y deben cumplir con requisitos académicos compatibles con los proyectos de las organizaciones humanitarias. El panorama institucional de la educación superior ha ido cambiando considerablemente, en parte gracias a la transición de enfoques basados en determinadas disciplinas a enfoques integrados, que ha permitido que las cuestiones humanitarias pasen a formar parte del aprendizaje, de la enseñanza y de la experiencia relacionada con la investigación de los académicos. En 2005, había más de 130 millones de estudiantes inscritos en programas de educación superior en el mundo³¹. Si tan sólo una pequeña fracción estuviera dispuesta a ayudar y pudiera hacerlo, constituiría una vasta y subutilizada reserva de colaboradores potenciales para las tareas de conocimiento intensivo que las organizaciones humanitarias necesitan emprender.

Desde 2007, el Centro del Clima de la Cruz Roja/Media Luna Roja ha contratado a decenas de estudiantes en campos que abarcan desde la climatología y la gestión medioambiental hasta la salud pública e incluso los estudios cinematográficos. Muchos de ellos aportaron sus aptitudes técnicas y su entusiasmo tanto a tareas predeterminadas y de alcance limitado como a esfuerzos generales dirigidos a cambiar la forma en que los colaboradores y voluntarios humanitarios utilizaban las nuevas herramientas disponibles, al tiempo que cumplían con los requisitos académicos y mejoraban su currículum vitae. La idea básica del programa de «Jóvenes académicos para la labor humanitaria»³² es alinear el ámbito académico con las necesidades de la Cruz Roja/Media Luna Roja en relación con la gestión del riesgo climático. Los siguientes son algunos ejemplos de colaboraciones permanentes:

- Climatología (Universidad de Columbia)
- Diseño de la comunicación y gestión de la información (Escuela de Diseño de Parsons)
- Gestión de desastres (Kings College, Londres y Universidad de Colorado, en Boulder)
- Evaluación y modelado de impactos (Instituto Tecnológico de Massachusetts)
- Gestión y negociación medioambiental (Universidad de Yale y Universidad de Islandia)

31 Kemal Gürz, *Higher Education and International Student Mobility in the Global Knowledge Economy*, Universidad Estatal de Nueva York, Albany, Nueva York, 2008, p. 238

32 Más información disponible en: <http://www.climatecentre.org/site/young-scholars> (consultado el 28 de septiembre de 2010).

- Logística humanitaria (Universidad de Lugano)
- Herramientas audiovisuales (Universidad de Miami)
- Monitoreo y evaluación (Universidad de Brandeis)

Conclusión

Para la comunidad humanitaria, el cambio climático trae consigo nuevos e importantes desafíos que tendrán repercusiones en muchos de sus ámbitos de trabajo. Sin embargo, la amenaza que plantean los riesgos cambiantes está acompañada de una oportunidad esencial: mejorar el uso de la información.

Si bien las herramientas aún no son perfectas, la ciencia y la tecnología han expandido rápidamente las posibilidades de predecir los peligros naturales que causan la pérdida de vidas y de medios de subsistencia. Desafortunadamente, los meteorólogos y el sector humanitario han comenzado a trabajar en conjunto sólo recientemente, en parte como resultado de las limitaciones inherentes a las predicciones científicas (es decir, los pronósticos probables, la falta de alta resolución espacial y temporal) y de las dificultades que representa el trabajo en disciplinas tan distintas. Por ello, muchas organizaciones humanitarias actualmente carecen de la capacidad estructural para desarrollar en las instituciones y partes interesadas las aptitudes necesarias que les permitan utilizar eficazmente las nuevas herramientas disponibles. En este contexto, no alcanza solamente con incorporar la nueva información y las herramientas en las descripciones de trabajo y las estructuras institucionales actuales. Se debe crear capacidad para que el sector humanitario pueda aprovechar los avisos anticipados que proveen las predicciones del clima evaluadas en conjunción con los pronósticos meteorológicos a corto plazo a fin de prepararse para los crecientes eventos extremos que se esperan con el cambio climático.

En este artículo se han descrito algunas de las innovaciones en materia de gestión del riesgo climático. La Cruz Roja/Media Luna Roja está comenzando a invertir tiempo y recursos para aprender sobre el cambio climático y prepararse para sus consecuencias. Sin embargo, los proveedores de información y las organizaciones humanitarias deben trabajar en conjunto para asegurarse de que el personal, los voluntarios y las poblaciones vulnerables reciban información sobre los riesgos del cambio climático y las amenazas inminentes y puedan adoptar medidas tempranas destinadas a minimizar los impactos de los crecientes riesgos relacionados con el clima.

Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección

Vikram Kolmannskog y Lisetta Trebbi

Vikram Kolmannskog es graduado en derecho (licenciado en leyes por la Universidad de Oslo y licenciado en leyes con especialización en derechos humanos, con honores, por la London School of Economics and Political Science) y en humanidades (licenciado y *candidatus magisterii* en historia de las ideas y en idioma español, por la Universidad de Oslo). Se desempeñó como asesor jurídico del Consejo Noruego de Refugiados en materia de cambio climático y desplazamiento; actualmente, es académico y consultor independiente. Lisetta Trebbi es licenciada en geografía humana por la Universidad de Oslo, con especialización en geografía del desarrollo, y trabajó durante diez años en el ámbito de la preparación y despliegue de operaciones de respuesta humanitaria. Es asesora del Consejo Noruego para Refugiados en materia de cambio climático.

Resumen

Todos los años, los desastres relacionados con los fenómenos climáticos desplazan a millones de personas, y esta tendencia puede aumentar debido a la aceleración del cambio climático. Esta situación da lugar a una importante pregunta: ¿en qué medida los instrumentos existentes protegen con eficacia a las personas desplazadas de sus hogares por el cambio climático y los desastres naturales? En este artículo, los autores examinan, en primer lugar, los actuales instrumentos de protección y señalan las brechas existentes. A continuación, analizan diversas propuestas sobre el modo de solucionar esas brechas, centrándose en los desplazamientos transfronterizos inducidos por desastres naturales. Se recomienda un enfoque múltiple, en particular la interpretación de las normas existentes dinámica y orientada al contexto y la creación de nuevas disposiciones jurídicas.

La adhesión al principio de no devolución y el análisis de si el regreso de los desplazados es posible, permisible o razonable podría ser una forma objetiva de empezar a formular regímenes de protección para las víctimas de los desplazamientos inducidos por desastres naturales.

En su cuarto informe de evaluación, publicado en 2007, el Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) estableció que el cambio climático inducido por el hombre se está acelerando y ya está teniendo repercusiones severas, en particular el aumento de ciertos fenómenos naturales¹. Asimismo, en un estudio de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) y el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos del Consejo Noruego para Refugiados se señala que, todos los años, los desastres relacionados con los fenómenos climáticos ya desplazan a millones de personas².

Esta situación da lugar a una importante pregunta: ¿en qué medida los instrumentos existentes y los regímenes nacionales, regionales e internacionales protegen con eficacia a las personas desplazadas de sus hogares por el cambio climático en particular y los desastres naturales en general? En este artículo, se señalan las brechas existentes en los regímenes de protección y se analiza una serie de opciones para encararlas. Se concluye que la solución más eficaz consistiría en la aplicación de un enfoque múltiple al análisis de esas opciones, en particular al concepto del regreso de las personas desplazadas a su lugar de origen.

Si bien reconocen la existencia de un continuo entre la migración voluntaria y la forzada y que gran parte de los movimientos humanos registrados en el contexto del cambio climático pueden considerarse voluntarios (o, al menos, como fenómenos situados en una zona gris entre la migración voluntaria y la forzada), los autores optan por centrarse en el desplazamiento y la migración forzada. Todos los migrantes tienen ciertas necesidades en materia de protección, pero los migrantes forzados se han incluido en una categoría especial del derecho internacional y de la labor humanitaria práctica³. Sin embargo, el continuo entre la migración voluntaria y la forzada plantea ciertos problemas, por ejemplo, cómo determinar si el abandono de su hogar por un migrante ha de considerarse un acto forzado.

El hecho de centrar el estudio en el desplazamiento relacionado con el

- 1 Panel Internacional sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2007: Informe de síntesis*, disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf (consultado el 10 de noviembre de 2011).
- 2 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos/Consejo Noruego para Refugiados, *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*, Ginebra, 2009, p. 15.
- 3 V., por ejemplo, la definición de “desplazados internos” como personas “forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual”, en el *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad a la resolución 1997/39 de la Comisión, Addendum: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, 11 de febrero de 1998, documento de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 (en adelante, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998), Introducción: Alcance y finalidad, párrafo 2.

cambio climático puede justificarse a fin de establecer el cambio climático como una de las principales causas de los desplazamientos, identificar la responsabilidad del desplazamiento en sentido amplio, mitigar sus efectos y financiar la labor necesaria para la mitigación. Sin embargo, desde el punto de vista práctico de la seguridad y de los derechos humanos, normalmente no hay razones imperiosas que obliguen a trazar distinciones entre los desastres relacionados con el clima y otros desastres naturales. Por ello, en este artículo se examinan tanto el cambio climático en particular como los desastres naturales en general.

Relación entre cambio climático y desplazamiento

Los intentos por determinar la relación entre el cambio climático y el desplazamiento plantean importantes desafíos de orden metodológico. Las personas dejan su lugar de origen por un complejo conjunto de razones⁴, e incluso la migración forzada presenta un abanico de causas. No obstante, al examinar algunos de los efectos actuales y previstos del cambio climático, diversos investigadores e instituciones internacionales han concluido que, con el tiempo, el cambio climático es susceptible de contribuir a “importantes desplazamientos forzados”⁵.

Uno de los impactos más importantes del cambio climático es la mayor frecuencia y severidad de ciertos fenómenos, así como los cambios en su marco temporal y ubicación⁶. Los fenómenos pueden combinarse con la vulnerabilidad humana para producir desastres como inundaciones y sequías. En otras palabras, en los desastres “naturales” hay un elemento humano esencial. Podemos denominarlos desastres relacionados con el clima, puesto que el cambio climático puede influir en su frecuencia, severidad, oportunidad y ubicación; pertenecen a esta categoría las tormentas, las inundaciones y las sequías. Potencialmente, todos los desastres naturales pueden causar desplazamientos forzados. En las últimas dos décadas, el número de desastres naturales registrados se ha duplicado de 200 a más de 400 por año⁷. Son, en su mayoría, desastres relacionados con el clima. Según el Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU, esta situación, en la que se presentan desastres más frecuentes y severos, puede constituir “la nueva normalidad”⁸.

4 Los estudiosos de la migración han criticado el concepto de “refugiados del medio ambiente” o “refugiados del clima” principalmente porque el cambio climático, la migración y el desplazamiento no son fenómenos que tienen una sola causa. Además, el concepto de “refugiado” tiene una definición restringida, centrada en la persecución como causa principal de la huida, y se limita a personas que han cruzado una frontera internacionalmente reconocida. La índole limitada del concepto de “refugiado” hace que el término “refugiados del clima” sea, en cierto modo, inadecuado.

5 David Hodgkinson, Tess Burton, Heather Anderson y Lucy Young, “Copenhagen, climate change ‘refugees’ and the need for a global agreement”, *Public Policy*, vol. 4, n.º 2, 2009, p. 159.

6 IPCC, nota 1 *supra*, p. 30.

7 V. Emergency Event Database (base de datos sobre desastres), disponible en: <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends> (consultada el 20 de septiembre de 2010).

8 OCHA, Observaciones introductorias de John Holmes, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU en la Conferencia DIHAD 2008, 8 de abril de 2008, disponible en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument> (consultado el 20 de septiembre de 2010).

Si bien la idea de que la migración voluntaria y forzada es susceptible de aumentar a consecuencia del cambio climático goza de amplia aceptación, es difícil estimar la escala de este fenómeno. En 2009, la OCHA colaboró con el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos del Consejo Noruego para Refugiados, en un primer intento por evaluar el nivel de los desplazamientos causados por desastres naturales de aparición repentina o abrupta. Determinaron que en 2008, estos episodios causaron el desplazamiento de 36 millones de personas, de las cuales 20 millones fueron desplazadas sólo por desastres naturales de aparición repentina relacionados con el clima⁹. Estimar los desplazamientos debidos a los desastres de aparición gradual, como la sequía y el aumento del nivel del mar, es mucho más problemático, porque las causas son numerosas y complejas y porque existe un continuo entre la migración voluntaria y la forzada¹⁰. Sin embargo, las cifras citadas ofrecen un indicio de la escala del desplazamiento causado en la actualidad por los desastres relacionados con el clima. A la vez que ofrece su propia estimación, la publicación *Stern Review* señala que el número de personas desplazadas “dependerá del nivel de la inversión, la planificación y los recursos”¹¹.

Al menos en el futuro cercano, es probable que el desplazamiento siga siendo de carácter mayormente interno y, en algunos casos, regional¹². En última instancia, todos los países serán afectados por el cambio climático, pero algunos están expuestos a él de manera más inmediata y directa. En su informe, el IPCC señala los peligros que corren el Ártico, África, los pequeños Estados insulares y los grandes deltas asiáticos y africanos, a la vez que reconoce que “[E]n otras áreas, incluso en áreas con alto nivel de ingresos, ciertos sectores de la población (por ejemplo, los pobres, los niños pequeños o los ancianos) podrían estar particularmente expuestos, así como ciertas áreas y actividades”¹³. Gran parte del desplazamiento inducido por los desastres naturales de aparición repentina será transitorio si hay posibilidades efectivas de rehabilitación y recuperación, pero algunos desplazamientos cobran carácter permanente¹⁴.

En la presente investigación sobre el cambio climático, los desastres y el desplazamiento, se plantean cuestiones fundamentales acerca de la necesidad de proteger tanto a los individuos como a las poblaciones afectados por el desplazamiento. Las necesidades de protección de las personas desplazadas por desastres naturales aún no han sido analizadas ni comprendidas en toda su extensión. No

9 OCHA y Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos/Consejo Noruego para Refugiados, nota 2 *supra*, p. 15.

10 ¿Qué nivel de degradación debe alcanzar la tierra para considerar que los pequeños agricultores se han visto forzados a abandonarla y no que meramente “han optado” por dejarla en pos de una vida mejor en otro lugar? ¿La degradación se debe principalmente a factores climáticos o a factores como el uso de la tierra, las malas prácticas de riego, la economía y la gobernanza?

11 Departamento del Tesoro del Reino Unido, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 112.

12 V., por ejemplo, Comité Permanente entre Organismos (IASC), *Cambio climático, migración y desplazamiento: ¿Quién resultará afectado?* Documento de trabajo presentado por el grupo informal sobre Migración, desplazamiento y cambio climático del IASC, 31 de octubre de 2008, p. 1.

13 IPCC, nota 1 *supra*, p. 52.

14 V., por ejemplo, IASC, nota 12 *supra*, p. 1.

obstante, una de las principales ideas que subyacen a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 es que, cualquiera sea la causa que ocasione el desplazamiento, las personas afectadas suelen tener las mismas necesidades particulares¹⁵. Si bien los autores reconocen que es mucho lo que queda por hacer con respecto a la determinación de las necesidades de protección, consideran que la situación justifica un examen general del actual régimen de protección, la identificación de brechas y el análisis de posibles soluciones para resolverlas, todo ello en el contexto del cambio climático.

Brechas en la protección de las personas desplazadas por el cambio climático y los desastres naturales

Tipología de los efectos del cambio climático, desplazamiento y protección

La descripción de los diferentes tipos de cambio climático, sus efectos principales y los desplazamientos que causan es un punto de partida útil para bosquejar un panorama general de los posibles regímenes de protección e identificar las brechas asociadas con el cambio climático y los desastres naturales¹⁶. Las situaciones descritas pueden tener más de una causa y hay circunstancias en las cuales pueden superponerse varios de estos escenarios.

Escenario 1: El cambio climático provoca aumentos en la frecuencia y/o la severidad de los desastres naturales de aparición repentina y tal vez su marco temporal y localización.

En este escenario, se presume que el desplazamiento será, en su mayor parte, interno y temporal, según la eficacia de la respuesta humanitaria y la rapidez de la recuperación. Por ende, deberían examinarse los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, que constituyen un instrumento de derecho “blando” o indicativo, para comprobar si ofrecen protección. Habida cuenta de que los Principios Rectores reconocen el desplazamiento inducido por las catástrofes naturales, corresponde brindar protección y asistencia de conformidad con estos principios¹⁷.

La situación es distinta en el caso de los desplazados que cruzan fronteras. El artículo 1A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, modificada por el Protocolo de 1967, no se aplica claramente a las personas que han huido de sus hogares a causa de desastres naturales, puesto que el estatuto de refugiado se relaciona con las personas que tienen temores fundados de ser perseguidas por determinadas razones concretas. No obstante, las interpretaciones contextualiza-

15 V. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998*, nota 3 *supra*.

16 La tipología se basa en la formulada por el IASC, nota 12 *supra*; y Vikram Kolmannskog, “The point of no return: exploring law on cross-border displacement in the context of climate change”, *Refugee Watch*, vol. 34, diciembre de 2009, pp. 27–42.

17 V. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998*, nota 3 *supra*, Principio 2.

das y dinámicas que se analizan en el presente artículo demuestran que algunas de las personas desplazadas que atraviesan fronteras podrían beneficiarse del estatuto y la protección conferidos a los refugiados.

Escenario 2: El cambio climático provoca aumentos en la frecuencia y/o la severidad de los desastres naturales de aparición gradual y tal vez cambia su marco temporal y localización.

En este escenario, una parte de la población decide migrar a otros lugares del mismo país. Algunos residentes migran al extranjero. Más adelante, las condiciones pueden deteriorarse a tal punto que resulta imposible para las personas permanecer en sus lugares de origen y se ven obligadas a desplazarse.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 podrían aplicarse en los casos en que se determine que una sequía u otro fenómeno análogo ha causado el desplazamiento de la población. Sin embargo, se ha argumentado que los Principios Rectores no fueron concebidos para responder a las necesidades particulares de las personas desplazadas por catástrofes de aparición gradual como las sequías y, de hecho, no pueden hacerlo¹⁸. Además, es difícil establecer un nexo entre la sequía y el desplazamiento, dado que el movimiento de la población en respuesta a la sequía suele realizarse con lentitud y en distintas etapas, puede ser considerado voluntario, y la decisión de dejar el lugar de origen en forma definitiva se basa en una serie de factores. En este escenario, la distinción entre la migración voluntaria y el desplazamiento forzado se difumina y resulta difícil determinar si las personas pertenecen a la categoría de los desplazados internos o de los migrantes. Sin embargo, muchos migrantes se asemejan a los desplazados internos porque son ciudadanos del Estado en que residen y, como tales, gozan de ciertos derechos y tienen derecho a determinado trato. Pero, sus necesidades y la respuesta a las mismas no están claramente establecidas en el derecho y en las políticas internacionales.

Las personas que se desplazan o migran a través de fronteras internacionalmente reconocidas afrontan la misma situación con respecto al derecho internacional de los refugiados que se ha descrito en el Escenario 1. Algunas pueden ser admitidas en un país extranjero mediante los mecanismos de la migración legal, pero muchas otras tal vez no tengan esta opción y necesiten asistencia y protección.

El caso de los pequeños Estados insulares, donde la población entera podría verse forzada a dejar el país, es claramente aplicable a este debate. El aumento

18 En un estudio de caso, se determinó que los problemas relacionados con la protección son más similares a los que afrontan los migrantes que los desplazados. Por ejemplo, la sequía suele caracterizarse por la separación de las familias, cuando el jefe varón de la familia parte en busca de trabajo, mientras que en los conflictos y en los desastres de aparición repentina, es frecuente que se desplacen familias enteras. Un funcionario superior de un organismo humanitario internacional ha sugerido que el término “migración por penuria” es más apropiado que “desplazamiento”. Tal vez la diferencia básica se da cuando toda la familia abandona su lugar de origen, es decir, cuando ya no hay más posibilidades de sobrevivir en ese lugar. En tal caso, se puede hablar de desplazamiento forzado. V. Vikram Kolmannskog, *Climate Change, Disaster, Displacement and Migration: Initial Evidence from Africa*, Nuevas cuestiones en las investigaciones sobre los refugiados, Documento de investigación n.º 180, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), diciembre de 2009, p. 11.

del nivel del mar es un proceso gradual que no permite trazar una línea clara entre la migración y el desplazamiento. Por ello, es un caso que no tiene una solución evidente en el derecho internacional actual. No queda claro si las personas que pierden su Estado debido al cambio climático se considerarían apátridas. Según el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, el término “apátrida” designa a “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”¹⁹. Sin embargo, según McAdam y Saul, los ciudadanos de los Estados insulares no gozarían de protección porque la definición de “apátrida” se basa en la denegación de nacionalidad por aplicación del derecho de un Estado particular y no por la desaparición de un Estado²⁰. Además, los regímenes jurídicos actuales son insuficientes para encarar las necesidades muy específicas de esos ciudadanos, en particular su reasentamiento.

Escenario 3: El cambio climático podría aumentar los conflictos causados por el medio ambiente.

Se ha postulado que los efectos del cambio climático, como las catástrofes naturales abruptas y graduales, pueden disparar conflictos, por ejemplo a través de la rivalidad causada por la escasez de recursos²¹. En este escenario, deberían aplicarse a los desplazados internos los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. La descriptiva definición de las personas internamente desplazadas se refiere explícitamente a los conflictos²² y, cuando se aborda la protección en el derecho pertinente, la causa de los conflictos no es un factor esencial.

En este escenario, las personas que se han desplazado a través de fronteras internacionalmente reconocidas pueden, en algunos casos, obtener el estatuto de refugiado o un estatuto de protección complementario, posiblemente temporal²³. En instrumentos regionales como el Convenio sobre la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, se incluye como refugiados a las personas que huyen de la “violencia generalizada”²⁴. La Directiva sobre Protección Temporal de la Unión Europea establece la concesión

19 Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Social y Económico en su resolución 526 A (XVII), de 26 de abril de 1954.

20 Jane McAdam y Ben Saul, *An Insecure Climate for Human Security? Climate-induced Displacement and International Law*, documento de trabajo n.º 4 del Sydney Centre, Universidad de Sydney, 2008, disponible en: http://sydney.edu.au/law/scil/documents/2009/SCILWP4_Final.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2010).

21 V., por ejemplo, Nils Petter Gleditsch, “Environmental conflict: Neomalthusians vs. Cornucopians”, Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Security and the Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Springer Verlag, Berlín, 2003, p. 478.

22 V. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998*, nota 3 *supra*, Introducción: Alcance y finalidad, párrafo 2.

23 V. Kolmannskog, nota 16 *supra*, p. 32.

24 Declaración de Cartagena sobre los Refugiados del 22 de noviembre de 1984, reproducida en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1984–1985, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 10, revisión 1, pp. 190–193, art. III(3); Convención de la OUA que regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, Addis Abeba, Etiopía, 10 de septiembre de 1969, art. 1(2).

de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas que huyen de un conflicto armado²⁵, y la Directiva de Calificación de la UE concede protección subsidiaria si existen "... amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno"²⁶. Sin embargo, aparte de los países que han adoptado la Convención de la OUA y las directivas de la UE, muchos Estados no reconocen aún a las personas que huyen de la violencia generalizada como refugiados o personas con derecho a beneficiarse de medidas de protección complementaria.

Escenario 4: Las respuestas al cambio climático, como las medidas de adaptación y mitigación, causan desplazamientos.

Las medidas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático pueden causar desplazamientos. Conviene observar la conducta de las autoridades que procuran trasladar poblaciones invocando el cambio climático y los desastres naturales como razones legítimas o simplemente como pretexto para lograr ese fin²⁷. Por ejemplo, en algunos de los países afectados por el maremoto de 2004 en Asia, se ha denunciado que las autoridades establecieron zonas de amortiguación de manera discriminatoria, permitiendo la construcción de instalaciones turísticas al tiempo que se excluía el regreso de los residentes locales y la reconstrucción de sus viviendas²⁸.

En este escenario, las normas de protección aplicables a las personas desplazadas pueden encontrarse en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, que contienen disposiciones destinadas a garantizar la planificación participativa basada en los derechos y la no discriminación²⁹. Si se dispone el reasentamiento permanente de las personas, también podrían aplicarse ciertos principios relacionados con el desarrollo. En este caso, resultan particularmente aplicables las disposiciones de la Política Operacional 4.12 del Banco Mundial sobre el Reasentamiento Involuntario, de enero de 2002.

25 Directiva del Consejo 2001/55/EC del 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, art. 2(c)(i).

26 Directiva del Consejo 2004/83/EC, del 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, art. 15(c) en combinación con el art. 2(e).

27 Vikram Kolmannskog, *Dignity in Disasters and Displacement: Exploring Law, Policy and Practice on Relocation and Return in the Context of Climate Change*, documento preparado para la Conferencia Síntesis del GECHS (Cambio Ambiental Mundial y Seguridad Humana), "La Seguridad Humana en la Era del Cambio Global", Universidad de Oslo, 22-24 de junio de 2009, disponible en: <http://www.nrc.no/?aid=9411918> (consultado el 20 de septiembre de 2010).

28 Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, *Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales*, A/HRC/10/13/Add.1, 5 de marzo de 2009, párrafo 58.

29 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998*, nota 3 *supra*, Principios 6(2)(d), 7(1), 15(d), 28 y 29, y otras disposiciones.

Para aclarar las leyes y las políticas, es necesario profundizar el estudio de las medidas relativas al clima y las necesidades generadas por el desplazamiento. La situación y las necesidades de las personas que cruzan una frontera debido a medidas relacionadas con el clima son aspectos que tampoco se han abordado adecuadamente en las disposiciones jurídicas.

Las brechas de protección: recapitulación

En síntesis, no hemos encontrado brechas de protección en dos de los escenarios descritos precedentemente: el desplazamiento interno ocasionado por catástrofes naturales de aparición repentina y el desplazamiento interno provocado por un conflicto. Ambos escenarios están claramente abarcados por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. A continuación, se analizan las formas de solucionar las brechas de protección con especial referencia al desplazamiento transfronterizo causado por desastres naturales; se excluye la situación particular de las personas apátridas, y se incluyen las situaciones generadas por catástrofes tanto abruptas como graduales.

Solucionar las brechas de protección en casos de desplazamiento transfronterizo motivado por desastres naturales

Modificar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Habida cuenta de que muchos desplazados transfronterizos no parecen reunir las condiciones necesarias para ser tratados como apátridas ni como refugiados, para mejorar su protección se ha sugerido modificar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Ésta podría ser la forma más directa de solucionar las brechas de protección en el caso de los desplazamientos transfronterizos, que ofrecería la ventaja de garantizar los derechos de las personas afectadas en el marco de un instrumento jurídico reconocido y establecido. Sin embargo, los críticos de esta recomendación, entre los que se cuentan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Consejo Noruego para Refugiados, han señalado que toda iniciativa de enmendar la definición de “refugiado” establecida en la Convención de 1951 traería consigo el riesgo de una renegociación completa de la Convención. En el actual clima político, las renegociaciones podrían terminar por socavar el régimen de protección de los refugiados internacionales³⁰. No importa cuán puras sean las intenciones de quienes proponen esta modificación, el intento de ampliar la definición de refugiado podría resultar en la reducción de la protección de las personas que hoy están amparadas por la Convención. A fin de evitar ese debilitamiento de la protección, es preciso examinar otras opciones. Además, los conceptos y mecanismos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, como la noción de la persecución y la idea de que

30 V., por ejemplo, ACNUR, *Cambio Climático, Desastres Naturales y Desplazamiento Humano: La Perspectiva del ACNUR*, Ginebra, 2009, p. 9.

el estatuto de refugiado sustituye la protección de los Estados de origen, pueden no ser adecuados en el contexto del cambio climático y los desastres naturales.

Inclusión en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o en otros tratados sobre el clima

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), de 1992, proporciona un marco internacional común para encarar las causas y consecuencias del cambio climático. Los actuales compromisos adoptados en el marco del Protocolo de Kioto de 1997 expiran en 2012 y los Estados siguen negociando las medidas a adoptar después de esa fecha. En tanto que el Protocolo de Kioto se centra en la reducción de las emisiones de gases de invernadero (mitigación del cambio climático), el posible acuerdo sucesor también abordaría las consecuencias del cambio climático que ya no es posible evitar (adaptación al cambio climático)³¹.

Obviamente, un tratado sobre el cambio climático podría ser fundamental para prevenir desastres y desplazamientos, en particular los desplazamientos causados por las medidas relativas al clima. En términos de la protección conferida durante el desplazamiento, el proceso de la UNFCCC tiene menos que ofrecer. Históricamente, este tratado no ha abordado las medidas correctivas y los participantes se han mostrado renuentes a incorporar cuestiones relacionadas con los derechos humanos. No obstante, un tratado sobre el cambio climático también podría ser importante, en cierta medida, para proteger a las personas que migran o que han sido desplazadas³². En los últimos proyectos de texto, se estipula que deben financiarse las actividades relacionadas con la migración y el desplazamiento. Sin embargo, si bien es importante reconocer los fenómenos de la migración y el desplazamiento y garantizar la cooperación y la asignación de fondos para estas cuestiones, es improbable que se alcance una solución cabal por este medio.

Creación de una nueva convención

Varios autores postulan que las brechas de protección podrían salvarse de manera adecuada mediante la creación de una nueva convención internacional. Hodgkinson, Burton, Young y Anderson argumentan que ni la UNFCCC ni los actuales instrumentos de derechos humanos y de protección de los refugiados son apropiados para encarar esta cuestión³³. Para garantizar el funcionamiento y la aplicación de una nueva convención sobre el desplazamiento causado por el cambio climático, los autores subrayan la necesidad de demostrar que el desplazamiento en cuestión ha sido causado por el cambio climático. Destacan que, aunque el nuevo tratado debería abarcar a las personas desplazadas por un episodio climático

31 V. Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13 FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 de marzo de 2008, párrafo 1(c).

32 Vikram Kolmannskog, "Towards a humanitarian climate change agreement", *Forced Migration Review*, vol. 33, septiembre de 2009, p. 72.

33 D. Hodgkinson et al., nota 5 *supra*, p. 159.

abrupto, la ciencia, en su estado actual, es incapaz de atribuir un fenómeno climático abrupto directamente al cambio climático, y que la aplicación de un análisis complejo a los desastres abruptos podría obstaculizar las operaciones y programas de ayuda humanitaria. Por consiguiente, según los autores mencionados, un nuevo instrumento se aplicaría más fácilmente a los desastres de aparición gradual que a los de carácter abrupto. Sin embargo, el desplazamiento provocado por los desastres de aparición gradual suele ser más complejo que el que ocasionan los fenómenos repentinos, lo cual complica más aún la relación de causalidad. La potencial tardanza en determinar la causa del desplazamiento plantea el riesgo de que las personas desplazadas pasen períodos prolongados sin recibir respuestas a sus necesidades de protección.

Bonnie Docherty y Tyler Giannini han propuesto un instrumento amplio similar, en el cual se estipularían las garantías de asistencia, se compartirían las responsabilidades entre el Estado de origen y el Estado receptor y se establecería el derecho a la protección y a la asistencia humanitaria³⁴. La definición de “refugiados del cambio climático” aplicada por Docherty y Giannini abarca tanto los fenómenos climáticos abruptos como los graduales. El instrumento permitiría determinar el estatuto de refugiado en forma grupal, a la vez que daría lugar a reclamaciones individuales. Esta idea se basa en el hecho de que el cambio climático afecta a comunidades enteras, y la determinación del estatuto por grupos es económica, garantiza la igualdad de aplicación y evita las repeticiones de debates acerca de la causa del fenómeno³⁵.

Además de las dificultades para determinar el vínculo causal, la probable falta de voluntad política para establecer un marco amplio con derechos sólidos y claros para los desplazados representa, al menos en la actualidad, un obstáculo importante a esta solución. Además, teniendo en cuenta el actual funcionamiento de la arquitectura internacional, la creación de nuevas instituciones no parece ser una solución eficaz. Por otra parte, resulta difícil justificar que se garantice la protección sólo para las personas desplazadas por desastres relacionados con el clima y se excluya a las personas desplazadas por otros desastres naturales. Como se ha señalado, aunque en términos prácticos haya pocas diferencias entre una persona que huye de una inundación relacionada con el clima y otra que escapa de un terremoto no relacionado con el clima, los ámbitos de la responsabilidad, la financiación y otras cuestiones de índole general pueden variar ampliamente.

Creación o modificación de convenios regionales

En la esfera del derecho, se observa una tendencia a la creación de convenios regionales y órganos convencionales más numerosos y sólidos. La formulación de tratados regionales podría ser una respuesta a las brechas de protección en el contexto del cambio climático y los desastres naturales. Es indudable

34 Bonnie Docherty y Tyler Giannini, “Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, n.º 2, 2009, p. 349.

35 *Ibíd.*, pp. 374–375.

que el cambio climático ejercerá efectos distintos sobre las diferentes partes del mundo y es posible que, a nivel regional, haya más voluntad política para abordar sus efectos. Por ejemplo, la jueza Susan Glazebrook opina que, en la zona de Asia y el Pacífico, sería importante aplicar un enfoque regional a la adopción de medidas de adaptación y a la planificación de las actividades de ayuda y recuperación en caso de desastres, con particular referencia a la responsabilidad de reasentar a las personas desplazadas en la región y a la promoción y protección de sus derechos³⁶.

La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala) constituye un nuevo e importante instrumento en este ámbito. La Convención de Kampala fue adoptada en octubre de 2009; se basa en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 y menciona explícitamente el cambio climático³⁷. Hay también instrumentos regionales que contienen definiciones más amplias de los refugiados. La Convención de la OUA sobre Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969, considera refugiados a las personas forzadas a huir de “acontecimientos que perturban gravemente el orden público”³⁸. Aunque en la práctica existen ejemplos de personas que han cruzado fronteras a causa de desastres a las que se ha permitido permanecer en el otro país de manera temporal, en la mayoría de los casos los gobiernos africanos al parecer no han considerado que ese permiso constituyese una obligación en virtud de la Convención de la OUA³⁹. En América Latina, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que ha inspirado la legislación de muchos Estados en la región, también cataloga como refugiados a las personas que se ven forzadas a huir “de otras circunstancias que perturban gravemente el orden público” (artículo 3). Sin embargo, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos no considera que el término “otras circunstancias” abarque los desastres naturales⁴⁰. La jurisprudencia basada en estas definiciones regionales es escasa y existe la necesidad de desarrollar la doctrina y las orientaciones a fin de ayudar a los Estados a interpretar estos criterios. Es posible que la práctica y la interpretación evolucionen a medida que el cambio climático influya en la aparición de desastres y los consecuentes desplazamientos. Otra posibilidad sería modificar las convenciones regionales. Por su parte, Kolmannskog y Myrstad proponen incluir el desplazamiento relacionado

36 Susan Glazebrook, “Human rights and the environment”, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 40, 2009, p. 293.

37 Convención de Kampala, art. 5(4).

38 Convención de la OUA sobre Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, nota 24 *supra*, art. 1(2).

39 Alice Edwards, “Refugee status determination in Africa”, *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, 2006, pp. 204–233.

40 Hector Gros Espiell, Sonia Picado y Leo Valladares Lanza, *Principios y criterios para la protección de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, preparado por el Grupo de Expertos para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de conformidad con el objetivo específico (a), párrafo 3 del Comunicado de San Salvador sobre Refugiados Centroamericanos, 9 de septiembre de 1988, p. 11, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1582> (consultado el 10 de noviembre de 2011).

con los desastres naturales en las directivas que se están elaborando como parte del Sistema Común Europeo de Asilo⁴¹.

Interpretación dinámica y contextualizada del actual derecho de los refugiados

En otros trabajos, Kolmannskog ha propuesto la aplicación de una interpretación dinámica y contextualizada del actual derecho de los refugiados para abordar el fenómeno del desplazamiento inducido por el cambio climático⁴². Por ejemplo, decir que las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y de los desastres naturales nunca están comprendidas en la definición de refugiado posiblemente sea un dictamen apresurado. Por lo general, las violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos se consideran equivalentes a la persecución⁴³, y la experiencia ha demostrado que tanto los desastres naturales como los conflictos son situaciones que dan margen a violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, el reconocimiento de que, en las circunstancias posteriores a un desastre, hay margen para que se cometan violaciones de los derechos humanos, actos de discriminación y persecuciones —como se observó en la situación posterior al maremoto de 2004 en Asia— dio lugar a la formulación de las Directrices Operacionales del IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales. Cuando las víctimas de desastres naturales huyen porque su gobierno ha denegado u obstaculizado la ayuda deliberadamente a fin de castigarlas o marginarlas, se aplican, como mínimo, la Convención de 1951 y el mandato del ACNUR. Esto también ha sido confirmado por el ACNUR⁴⁴.

Además, suele haber otras razones que ocasionan el desplazamiento de las personas, y puede ocurrir que los refugiados amparados por la Convención de 1951 huyan en el contexto de un desastre, aparte de la existencia independiente del temor fundado de ser perseguidos. Los desastres rara vez vienen solos. Algunos somalíes alojados en campos de refugiados en Kenia informaron de que habían huido tanto de la sequía como del conflicto, y los colaboradores locales del ACNUR señalaron que, cuando coincidían la sequía y el conflicto, “no hilaban demasiado fino”⁴⁵.

Sin embargo, en los desplazamientos inducidos por desastres naturales, donde el temor fundado de ser perseguido es menos obvio o inexistente, puede suceder que en muchos casos no se satisfagan las necesidades de protección. Además,

41 Vikram Kolmannskog y Finn Myrstad, “Environmental displacement in European asylum law”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, n.º 4, 2009, pp. 313–326.

42 V., por ejemplo, Vikram Kolmannskog, “Climates of displacement”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 26, n.º 4, 2008, pp. 302–320; V. Kolmannskog, nota 16 *supra*; y V. Kolmannskog y F. Myrstad, nota 41 *supra*.

43 ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado de conformidad con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1992, párrafos 51–53.

44 ACNUR, nota 30 *supra*, p. 7.

45 V. Kolmannskog, nota 18 *supra*, p. 9.

la principal dificultad para realizar una interpretación contextualizada y dinámica del actual derecho de los refugiados deriva del clima político general que hoy reina en torno a los refugiados. No existe un tribunal mundial para los refugiados y, aunque sí se cuenta con mecanismos regionales cada vez más eficaces, los países siguen interpretando el derecho de los refugiados con amplia discrecionalidad. Hoy en día, a la hora de reconocer a los refugiados, los países aplican definiciones cada vez más excluyentes.

El principio de no devolución establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 prohíbe a los Estados, “por expulsión o devolución (*“refoulement”*), poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”⁴⁶. Este principio fundamental se considera en forma generalizada como parte del derecho internacional consuetudinario y cuenta con principios homólogos en el derecho de los derechos humanos. Sin embargo, su aplicación tropieza con dificultades que toman la forma de intercepciones y rechazos en las fronteras.

Interpretación contextualizada y dinámica del actual derecho de los derechos humanos

Una solución que permitiría salvar parcialmente la brecha de protección podría hallarse en el derecho de los derechos humanos en términos amplios, si se sopesan la posibilidad, la permisibilidad y la razonabilidad del regreso⁴⁷. Hay casos en los cuales el regreso de una persona a su lugar de origen se torna imposible debido al cambio climático y/o a un desastre. Los Estados insulares serían un ejemplo extremo de esta situación. En otros casos, es posible que los desastres afecten la infraestructura que las personas necesitan para poder regresar a su lugar de origen. También puede suceder que el regreso forzado no sea permisible porque violaría uno de los derechos fundamentales.

En el derecho de los derechos humanos, el principio de la no devolución representa la prohibición absoluta y general de enviar a una persona, cualquiera sea

46 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, art. 33(1).

47 V. Kolmannskog, nota 42 *supra*, pp. 312–316; V. Kolmannskog, nota 16 *supra*, pp. 32–35. Para obtener una perspectiva novedosa y estimulante acerca de la pertinencia del derecho de los derechos humanos en relación con la migración, v. Catherine Dauvergne, *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008. Dauvergne argumenta que la esfera del derecho de la inmigración se ha transformado en un escenario importante para la reafirmación de la soberanía de los Estados en un mundo que tiende hacia la globalización, y que no cabe esperar que las normas de derechos humanos sean de mucha utilidad para los inmigrantes ilegales, que son los destinatarios principales de esas reafirmaciones de la soberanía. Como alternativa más prometedora, sugiere que los argumentos jurídicos en favor de los inmigrantes ilegales no se planteen invocando los derechos humanos sino las normas del estado de derecho. Si bien creemos que para hallar una solución en el contexto concreto del cambio climático y los desastres naturales es posible invocar los derechos humanos, consideramos que, a fin de fortalecer la eficacia de la protección y paliar los riesgos que conllevan las interpretaciones demasiado amplias, es conveniente mencionar explícitamente los desastres naturales u otro concepto similar en el derecho que rige el regreso.

su conducta o estatuto, a lugares donde existe el riesgo de que se violen determinados derechos de esa persona. Existe un consenso generalizado en cuanto a que la prohibición de la tortura es una norma imperativa, pero hay desacuerdo acerca de hasta qué punto el derecho consuetudinario protege a las personas contra el maltrato y otras violaciones de los derechos humanos⁴⁸.

Aunque un desastre haya sido total o parcialmente causado por el hombre es, como mínimo, dudoso que tal situación responda a la definición internacional de “tortura”, entendiéndolo como tal el acto por el cual se infligen a una persona dolores o sufrimientos graves cuando ese acto es cometido por un funcionario público, a los efectos detallados en las convenciones sobre la tortura en relación con el castigo o la obtención de una confesión. Asimismo, podría ser disparatado clasificar un desastre como trato cruel, inhumano o degradante. En algunos casos, en lugar de afirmar que la persona que solicita asilo y que es obligada a regresar a su país de origen es devuelta a un lugar donde se le infligirán malos tratos, podría decirse que la propia devolución constituiría un acto de maltrato y tal vez hasta de tortura⁴⁹. Ilustremos esta situación con un ejemplo: ¿cómo se califica un caso en el cual un funcionario público abandona a una persona para que se las arregle sola, sin medios y en un desierto?

Por lo general, los tribunales han circunscrito cuidadosamente el significado de “trato inhumano o degradante”, pero hay casos en los cuales el concepto de “trato inhumano” se ha interpretado de manera bastante progresista. En el caso de *D. vs. Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la devolución de una persona infectada con el VIH a St. Kitts equivaldría a un “trato inhumano”, habida cuenta, entre otras cosas, de que en ese país la persona afectada carecería de tratamiento médico adecuado y de redes sociales, de hogar y de toda posibilidad de ganarse la vida⁵⁰. Durante desastres tales como el huracán Mitch (América Central, 1998) y el ciclón Nargis (Myanmar, 2008), resultaron destruidos o dañados tanto los hogares como la infraestructura básica de las poblaciones, lo cual obstaculizó la provisión de elementos esenciales como agua potable, electricidad y alimentos. Cabría considerar que las personas que experimentan vulnerabilidades particulares están protegidas contra la posibilidad de tener que regresar a tales lugares. En el contexto del cambio climático, no cabe duda de la pertinencia del derecho relacionado con la permisibilidad del regreso.

El cambio climático y los desastres naturales afectan negativamente el goce de varios derechos humanos⁵¹. En teoría, todas las infracciones de los derechos humanos

48 V., por ejemplo, Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), *Fiscal vs. Anto Furundzija*, caso n.º IT-95-17/1-T, Sentencia (Sala de Primera Instancia), 10 de diciembre de 1998, párrafos 144, 153–157. El TPIY estableció que existe *jus cogens* en relación con la prohibición de la tortura, que no se permite a los Estados formular reservas al respecto y que la prohibición es vinculante para todos los Estados.

49 V. Kolmannskog, nota 16 *supra*, p. 33.

50 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *D. v. the United Kingdom*, Sentencia, 2 de mayo de 1997, Soli-citud n.º 30240/96, párrafos 46–54.

51 Naciones Unidas, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, documento de las Naciones Unidas A/HRC/10/61, Nueva York, 2009, párrafos 16–41.

en el marco de sistemas tales como el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos de 1950 puede dar lugar a una obligación de no devolución⁵². Es importante señalar que, con escasas excepciones, el derecho a la vida no es derogable⁵³. Por consiguiente, no debe devolverse a su país de origen a una persona si ese acto conlleva un peligro para su vida. Además, podría aplicarse por analogía la norma jurídica que establece la no devolución de los refugiados (norma que, entre otras cosas, estipula la obligación de proteger la vida). El cambio climático y los desastres también afectan otros derechos humanos, como el derecho a los alimentos, al agua, a la salud y a la vivienda adecuada. A excepción de los derechos absolutos, como el derecho a la vida y la prohibición de la tortura y ciertos malos tratos, la mayoría de las disposiciones sobre derechos humanos permiten evaluar el equilibrio entre los intereses del individuo y los del Estado. En este contexto, la “nueva normalidad” representada por el cambio climático y sus desastres cada vez más frecuentes y severos tendrá un peso importante en la balanza.

Por otra parte, cabe considerar que, en algunos casos, el hecho de obligar a una persona a regresar a su lugar de origen no es razonable. En el contexto del cambio climático, los Estados no deben atenerse sólo al criterio estricto de la permisibilidad, sino evaluar de manera flexible el criterio de razonabilidad (¿cuán razonable es esperar que las personas deseen regresar?). Invocando los “criterios de supervivencia” a causa de la sequía que afecta a Afganistán, Dinamarca permite, desde hace un tiempo y por motivos humanitarios, que grupos de ciudadanos afganos particularmente vulnerables permanezcan en el país⁵⁴.

Al determinar las necesidades de protección, el elemento central que se ha de tener en cuenta es el riesgo de que los derechos se violen en el presente y en el futuro, más que el hecho de se hayan violado en el pasado. Cuando se reconoce esta necesidad, es preciso otorgar un claro estatuto de protección. El derecho de los derechos humanos en vigor, incluido el principio de la no devolución, no prevé el derecho a permanecer ni dicta el contenido de la protección pero, para ser eficaz, debe incluir la prohibición de rechazar a los desplazados en la frontera y puede brindar la base para establecer algún tipo de protección complementaria, posiblemente de índole temporal.

Este enfoque basado en los derechos humanos, centrado en el regreso, ofrece una suerte de solución a los problemas que plantean los desastres de aparición gradual y el desplazamiento. El factor principal no es la razón por la cual las personas dejaron su lugar de origen, sino el hecho de que el deterioro gradual haya alcanzado un punto crítico en el que ya no cabe esperar que esas personas regresen.

El hecho de recurrir a los derechos humanos más amplios, como la prohibición de la tortura y del trato inhumano y degradante y el derecho a la vida, en

52 Reino Unido, Cámara de los Lores, *Regina v. Special Adjudicator ex parte Ullah*, 17 de junio de 2004, [2004] UKHL 26, párrafos 24–25.

53 V. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, modificado por los Protocolos N.º 11 y N.º 14, Roma, 4 de noviembre de 1950, arts. 2(2) y 15(2).

54 V. Kolmannskog y F. Myrstad, nota 41 *supra*.

relación con el regreso de las personas desplazadas ofrece la ventaja de que el nexo queda abierto a la interpretación dinámica, a la vez que permite a las autoridades ejercer cierto nivel de discrecionalidad. La referencia explícita en el derecho a los desastres naturales o algo similar podría crear una categoría nueva que potencialmente excluya a otros, pero que, al menos, limite el margen de discrecionalidad. En el debate sobre la protección complementaria y temporal a nivel regional y nacional, encontramos terminología relacionada con la protección tanto vaga como más precisa.

El foco en el regreso tiene la desventaja de que la persona afectada debe, en primer lugar, ser capaz de llegar a otro país, pero la práctica de la intercepción hace que esto sea cada vez más difícil. Hay otras soluciones, como los programas de migración de mano de obra, que podrían aplicarse a las personas que de otro modo no tendrían posibilidades de desplazarse, pero este tema escapa al alcance del presente artículo.

Protección complementaria y temporal a nivel regional y nacional

La elaboración de regímenes de protección complementarios y posiblemente temporales puede constituir una solución al problema. Ya existen algunos regímenes nacionales y regionales de protección temporal que podrían ser de aplicación. Según la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos, es posible conferir a los nacionales de un estado extranjero el estatuto de protección temporal siempre que se cumplan tres condiciones: (1) que el Estado extranjero haya experimentado un desastre ambiental que haya perturbado las condiciones de vida de modo significativo, pero temporal; (2) que el Estado extranjero esté temporalmente incapacitado para manejar adecuadamente el regreso de sus propios nacionales; y (3) que el Estado extranjero haya solicitado en forma oficial el otorgamiento de ese estatuto⁵⁵. Sin embargo, el estatuto de protección temporal no constituye una obligación jurídica firme de proteger al individuo en cuestión⁵⁶, sino que es opcional; los nacionales de determinado Estado *pueden* recibir ese estatuto. Además, se trata de un acuerdo entre Estados Unidos y otro *Estado*; no representa principalmente una obligación hacia el individuo.

Otro modelo consiste en la protección temporal conferida por la Unión Europea con arreglo a la Directiva sobre Protección Temporal durante la afluencia masiva de determinadas personas desplazadas⁵⁷. Podría argumentarse que la protección temporal es aplicable a algunos casos de desplazamientos causados por desastres naturales⁵⁸. En el artículo 2(c) de la Directiva sobre Protección Temporal se especifican las personas que “en particular” pueden beneficiarse de la protección temporal, aunque la lista no es exhaustiva. Cabe señalar también que las “violaciones

55 V. Estados Unidos, Ley n.º 244 de Inmigración y de Nacionalidad – Estatuto de protección temporal, sección 244.1/[8U.S.C. 1254], apartado (b).

56 V. V. Kolmannskog, nota 16 *supra*, pp. 36–37.

57 V. Directiva del Consejo 2001/55/EC, nota 25 *supra*.

58 V. V. Kolmannskog y F. Myrstad, nota 41 *supra*.

generalizadas” de los derechos humanos a menudo ocurren en, durante o después de una catástrofe natural y, en tales casos, los desplazados entran en una categoría explícitamente reconocida. Es importante destacar que, si una mayoría calificada decide que un desastre natural justifica el recurso a los mecanismos de la Directiva sobre Protección Temporal, es libre de hacerlo. Sin embargo, resultaría problemático movilizar el consentimiento y la voluntad política necesarios para alcanzar ese objetivo. Lo que es más, el hecho de vincular la protección temporal con la “afluencia masiva” podría representar un punto débil, si el objetivo consiste en proteger a *individuos* desplazados. Un individuo puede necesitar protección aunque no llegue como parte de una “afluencia masiva”. Además, la protección temporal puede, en general, ofrecer algún grado de protección para ciertos grupos, pero no responde a las necesidades de las personas que requieran permanecer por más tiempo o por plazo indefinido.

Hasta ahora, Finlandia es el único país de la Unión Europea que otorga protección temporal en forma explícita, en virtud de la sección 109(1) de la Ley de Extranjería, a personas que no pueden regresar a su país de origen o país de residencia permanente en condiciones de seguridad debido a un desastre ambiental. En la sección 88a, también se prevé la posibilidad de otorgar el estatuto de protección permanente. La legislación finlandesa podría utilizarse como modelo para solucionar la brecha de protección a niveles nacionales.

Enfoque basado en el derecho indicativo

En otros artículos, Kolmannskog ha promovido la aplicación de un enfoque basado en el derecho indicativo similar al que se ha adoptado en el caso de las personas desplazadas internamente, esto es, investigar las brechas de protección más detenidamente y, si es posible, crear una síntesis (y una analogía) del derecho internacional existente en forma de principios⁵⁹. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 se crearon con miras a encarar un fenómeno que exigía la aplicación de medidas de protección complementarias en momentos en que la voluntad política de elaborar un nuevo convenio era escasa y se cuestionaba la necesidad de formular nuevas normas jurídicas. Como resultado de esta situación, los redactores se basaron en el derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. La base jurídica para la formulación de principios rectores análogos para el caso del desplazamiento debido al cambio climático y los desastres naturales podría incorporar todas las ramas del derecho mencionadas —el derecho de los refugiados, el derecho ambiental y el derecho de los derechos humanos— e ir aún más lejos, incorporando una reseña de las prácticas idóneas aplicadas en diferentes países y regiones.

Por otro lado, la índole no vinculante de esos principios establecidos también puede representar una importante debilidad. Algunos Estados no se han mostrado dispuestos a brindar protección a los desplazados internos de conformidad con lo establecido en los Principios Rectores. No obstante, el profesor Walter Kälin,

59 V. V. Kolmannskog, nota 42 *supra*, p. 320.

representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y promotor del enfoque basado en el derecho indicativo, ha afirmado lo siguiente:

Sin embargo, no hay que sobreestimar esta debilidad, puesto que, cuando resulta necesario, siempre existe la posibilidad de invocar el derecho imperativo (o “derecho duro”) que subyace a los Principios Rectores. En general, el carácter no vinculante del documento ha representado una ventaja y, cuando los Principios Rectores han tropezado con resistencias, no ha sido debido a su contenido sino a la sospecha de que podrían ser vinculantes pese a todas las afirmaciones en contrario. La experiencia del Representante ha demostrado que es mucho más fácil negociar con los gobiernos si, en lugar de que las cuestiones relacionadas con las infracciones queden sin resolver, se analizan los problemas a la luz de las orientaciones previstas en las normas internacionales⁶⁰.

Un enfoque múltiple

La forma más eficaz de solucionar las brechas de protección sería combinar las soluciones analizadas en las secciones precedentes. Esta compleja cuestión debería abordarse en diferentes foros y niveles. El cambio climático es un proceso mundial que influye en la aparición de desastres naturales. La responsabilidad internacional que deriva de esta situación debe reflejarse en el financiamiento de medidas de protección para las personas afectadas por ese cambio. La forma más apropiada de encarar esta situación es formular un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático basado en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y en otros principios del derecho ambiental. El financiamiento permitiría a los países responder mejor al fenómeno del desplazamiento, que probablemente siga ocurriendo mayormente en los países en desarrollo, a nivel interno y regional. Es asimismo importante alentar el fortalecimiento de la cooperación internacional y regional, particularmente con respecto al desplazamiento transfronterizo. Por ende, es fundamental mantener la referencia a la migración y al desplazamiento en el texto de adaptación que se negocia en el marco del UNFCCC. Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad humana y de la protección, no existe una razón básica e imperiosa para distinguir entre los desastres naturales relacionados con el clima y las demás catástrofes naturales. Deberían aplicarse a todas las personas desplazadas por desastres naturales unas disposiciones jurídicas y una protección específicas.

Al interpretar el derecho, es importante tener en cuenta el cambiante entorno en el cual se ha de aplicar. Este enfoque exige una interpretación contextualizada

60 Walter Kälin, *How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*, ponencia presentada en la Mesa Redonda celebrada por el Instituto de Estudios Internacionales Ralph Bunche, Centro de Graduados CUNY, 19 de diciembre de 2001, p. 7, disponible en: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/Kaelin12-19-01.pdf> (consultado el 20 de septiembre de 2010) [traducción del CICR].

y dinámica. Por ejemplo, se puede considerar que algunas de las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres naturales son refugiados en el sentido de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Pero, existe un riesgo relacionado con la falta de claridad de las normas y con el margen de discrecionalidad de que gozan las autoridades: el de encontrarse excesivamente a merced de aquellos pocos cuya función es interpretar y aplicar esas normas. Esto representa un problema particular en el ámbito del derecho de la inmigración, debido a la inestable situación política y a los cambiantes sentimientos que suscitan los refugiados y los inmigrantes. Por estas razones, es necesario aclarar las normas existentes o incluso crear nuevos instrumentos.

El régimen de los derechos humanos, el principio de no devolución y los mecanismos de protección complementarios pueden constituir los elementos básicos para crear nuevas formas de protección, particularmente en relación con el concepto del regreso: si el regreso no es posible, permisible ni razonable debido a las circunstancias que reinan en el lugar de origen y a la situación personal, se ha de conferir a la persona tanto protección como un estatuto claro. La vinculación del regreso con los derechos humanos globales ofrece la ventaja de permitir una interpretación dinámica, pero también ofrece un margen para la discrecionalidad. Puede ser necesario incorporar una referencia explícita a los desastres naturales o a fenómenos similares, como la contenida en el derecho finlandés, sobre todo teniendo en cuenta los cambiantes sentimientos que suscitan los migrantes y las personas que solicitan asilo. El hecho de centrarnos en el regreso y no en la causa y los efectos del movimiento inicial tal vez nos ayude a resolver algunos de los desafíos que plantean los desastres de aparición gradual, con inclusión del continuo “desplazamiento voluntario-desplazamiento forzado”. En algunos casos, además de la protección temporal, sería necesario conferir un estatuto de protección de carácter más permanente.

El proceso de creación de nuevas disposiciones jurídicas se puede iniciar en diferentes niveles y foros. Los Estados tendrían que empezar a adaptar sus leyes nacionales a fin de mejorar su respuesta al desplazamiento inducido por los desastres naturales. Un modelo posible es la legislación finlandesa. Dado que muchos de los enfoques nacionales son discrecionales y exhiben amplias diferencias, también sería necesario encarar esta cuestión a nivel regional y mundial. La cuestión puede plantearse en relación con los procesos regionales existentes, como la creación del Sistema Común Europeo de Asilo, así como en los marcos ya establecidos para los refugiados y sus respectivas instituciones judiciales y legislativas, por ejemplo los instrumentos vigentes en África y América Latina. Por último, la cuestión también podría encararse a nivel mundial, pero habría que determinar exactamente dónde y cómo hacerlo. El anfitrión natural de este proceso internacional podría ser el ACNUR.

Con el fin de impulsar las iniciativas mencionadas, sería útil redactar un documento de derecho indicativo, en el cual se reseñarían las normas existentes (interpretadas de manera contextualizada y dinámica) y se expondrían ejemplos de las prácticas idóneas y de legislaciones nacionales.

Cualquiera sea la modalidad elegida, existe un desafío mayor, señalado en las secciones precedentes: la implementación de las normas y el acceso a la protección, en el actual clima político. Por ejemplo, Europa ya cuenta con un elaborado marco legislativo sobre la institución del asilo pero, a causa de los estrictos regímenes de visado, la intercepción por fuerzas de seguridad en el mar o en tierra, y los acuerdos con países de Europa y África del Norte situados sobre el Mediterráneo, muchos potenciales solicitantes de asilo ni siquiera llegan a presentar su solicitud. El acceso puede dificultarse aún más si aumenta el número de posibles solicitantes de asilo legítimos. Éste es un problema que va más allá del derecho. Es un tema político candente, sobre todo en épocas de crisis económica. Además, tiene que ver con el modo en que las personas perciben su deber moral. Es imprescindible fortalecer la comunicación pública y multiplicar las actividades de sensibilización acerca del cambio climático y el desplazamiento. Cabe esperar que el cambio climático nos recuerde que todos los seres humanos estamos relacionados, dando lugar así al surgimiento de una actitud más solidaria.

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La *International Review of the Red Cross* se publica en inglés cuatro veces al año, en marzo, junio, septiembre y diciembre.

La *Selección de artículos de la Revista en español*, de publicación anual, recoge artículos seleccionados de la versión en inglés.

En la página Web del CICR, www.cicr.org, se publican todos los artículos en su versión original (principalmente en inglés), así como la traducción en español de los artículos seleccionados.

Presentación de manuscritos

La Redacción de la *International Review of the Red Cross (IRRC)* invita a los lectores a hacerle llegar artículos sobre temas relacionados con la acción, la política o el derecho humanitarios. En general, cada número de la *IRRC* se dedica a un tema en particular, que selecciona el Consejo Editorial. Esos temas se presentan en el documento "Temas de los próximos números de la *International Review of the Red Cross*", disponible en www.cicr.org/spa/resources/international-review/. Se dará prioridad a los artículos que se relacionen con esos temas.

El texto puede redactarse en español, francés o inglés. Los originales en español serán traducidos al inglés para su publicación en la *International Review of the Red Cross*.

Los artículos no deben haber sido publicados previamente, ni presentados a otra publicación. Son revisados por un grupo de expertos, y la decisión definitiva sobre su publicación corresponde al Redactor jefe. La *IRRC* se reserva el derecho de modificar los textos. La decisión de aceptar, rechazar o revisar un artículo se comunicará al autor dentro de las cuatro semanas siguientes a la recepción del texto. En ningún caso se devolverán los manuscritos a los autores.

Los manuscritos pueden enviarse a csc.bue@icrc.org o a la delegación del CICR más cercana.

Formato del manuscrito

Los artículos pueden tener una extensión de entre 5.000 y 10.000 palabras. Se puede publicar contribuciones más cortas en la sección "Notas y comentarios".

Podrá encontrar más indicaciones sobre la presentación de artículos en www.cicr.org/spa/resources/international-review/

© CICR

Para reimprimir un texto publicado en la *International Review of the Red Cross*, se debe solicitar autorización al Redactor jefe. La solicitud debe remitirse al Equipo de Redacción.

Suscripciones

La *International Review of the Red Cross* se distribuye entre instituciones y organizaciones seleccionadas. Toda distribución adicional estará sujeta a la disponibilidad.

Las solicitudes de suscripción deben enviarse a: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe Solís 1315 C1134ADC - Buenos Aires, Argentina Tel.: + 54 11 5290 6515 Fax: + 54 11 5290 6514 bue_log@icrc.org www.cicr.org

Equipo de Redacción

Redactor jefe: Toni Pfanner
Asistente de redacción: Carolin Wuerzner
Asistente de edición: Claire Franc Abbas

Edición en español

Traducción: Julieta Barba, Julia Bucci, Adriana Caminiti, Paula Krajnc, Margarita Polo.
Revisión: Renée Cabrera-Chi, Luz Ángela Franco Arbeláez, Paula Krajnc, Margarita Polo.
Lecturas de prueba: Paula Krajnc, Margarita Polo.
Producción: Gabriela Melamedoff
Diagramación: Estudio DeNuñez

Impreso en abril de 2012 por Gráfica Latina, Buenos Aires, Argentina

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
CH-1202 Ginebra, Suiza
Teléfono: (+41 22) 734 60 01
Fax: (+41 22) 733 20 57
Correo electrónico: review.gva@icrc.org

Foto de tapa

© Museo Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Selección de artículos 2010

Extraídos de los siguientes números de la
International Review of the Red Cross

Mujeres

N.º 877 - Marzo de 2010

Violencia urbana

N.º 878 - Junio de 2010

Medio ambiente

N.º 879 - Septiembre de 2010

www.cicr.org/spa/resources/international-review/



CICR

ISSN: 0250-569X

**INTERNATIONAL
REVIEW**
of the Red Cross



4054/003 04.2012 1.000