

# El Marco Conceptual: Seguridad, Paz, Rendición De Cuentas Y Derechos \*

SANAM NARAGHI Y JUDY EL-BUSHRA CON APORTES DE SARAH MAGUIRE

La adopción de la Resolución No. 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU en octubre de 2000 marcó un hito en materia de los derechos de la mujer, la paz y la seguridad. Es el primer documento formal y legal del Consejo de Seguridad en exigir que las partes en un conflicto respeten los derechos de la mujer y apoyen su participación en negociaciones de paz y en un proceso de reconstrucción pos-conflicto. (Para una discusión detallada, véase apéndice para el texto completo y el capítulo sobre las políticas internacionales y los mecanismos legales.)

Sin embargo, la Resolución 1325 no emergió del vacío. Fue el resultado de un esfuerzo en conjunto por parte de un número de organizaciones y redes de mujeres a nivel internacional, que trabajan en asocio con gobiernos que ofrecen su apoyo y con entidades de la Naciones Unidas. (1) También fue el resultado de un cambio en el clima de opinión de los que formulaban políticas a lo largo de la década de los noventa. Esta opinión (o este enfoque) ha puesto el énfasis cada vez más en la necesidad de que la comunidad internacional se atenga a los principios de los derechos humanos, la diversidad, el buen gobierno y la participación cuando actúa frente a situaciones de inseguridad y conflicto violento. La discusión que sigue presenta una vista panorámica del discurso conceptual y de políticas que están en proceso de evolución en lo referente a asuntos de paz y seguridad en general, y más específicamente en cuanto involucren a la mujer. Proporciona, además, un contexto más amplio para el análisis y la información contenida en otros capítulos de esta Caja de Herramientas.

## ¿POR QUÉ LA MUJER?

*International Alert (Alerta Internacional)* y *Women Waging Peace (Mujeres Librando la Paz)* han decidido presentar los desafíos y las oportunidades de construir la paz desde el punto de vista de las mujeres que son activistas, y lo han hecho por dos razones. En primer lugar porque, en la construcción de la paz, como en otras áreas de la vida, la mujer ha mantenido un perfil más bajo de lo que le corresponde en realidad, y su papel ha sido poco valorizado. Sin embargo, en los conflictos y en los países en guerra en muchas partes del mundo, la mujer está con frecuencia en primera línea a la hora de lograr la paz y de construirla. Las mujeres están encabezando hogares, cuidando a los enfermos y a los ancianos, sosteniendo sus familias y comunidades, y asegurando la supervivencia de las mismas. Aun en los campamentos de refugiados, y a pesar de que las mujeres sufren traumas y son víctimas, son ellas quienes asumen responsabilidades por los otros. En

muchos casos (que son documentados en esta Caja de Herramientas), son las mujeres quienes inician los esfuerzos dirigidos a construir la paz. Muchas veces también son las mujeres quienes movilizan y dan una voz a los civiles que han sido obligados a callarse debido a la violencia y las atrocidades. Mucho tiempo después de haber terminado la ayuda y el apoyo internacional, las mujeres quedan manejando los traumas y la violencia, fenómenos que son llevados a casa con los hombres cuyas vidas han sido devastadas por la guerra, y ellas ofrecen una continuidad que permite a las familias y las comunidades sanearse y seguir adelante. No obstante, con una frecuencia aterradora, las mujeres son pintadas como simples víctimas pasivas y silenciosas. Esta Caja de Herramientas representa un esfuerzo amplio para iluminar el papel de la mujer y sus aportes a la paz.

En segundo lugar, las organizaciones de mujeres, y las mujeres que son activistas, tienden a tener un acceso inadecuado a la información y a los recursos.

Su fuerte es su capacidad para el trabajo de base, para desarrollar enfoques diferentes adaptados a los cambios de contexto, y para crear vínculos con otros grupos de mujeres. Pero al mismo tiempo todo esto constituye una limitación. Con frecuencia las organizaciones de mujeres terminan siendo distantes (y desconectadas) del desarrollo de procesos que se llevan a cabo a nivel regional e internacional. Los mismos donantes y las instituciones que apoyan sus esfuerzos tienden a veces a compartimentalizarlos: apoyan proyectos individuales, pero rara vez los integran con los programas principales de construcción de paz y de reconstrucción en general. Esta Caja de Herramientas pretende echar un puente y cubrir estos vacíos. Proporciona la información y las herramientas que las mujeres necesitan para que sean incluidas sistemáticamente en los procesos de paz. Al hacerlo, la Caja busca igualmente el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para que puedan aprovechar sus propia experiencia y sus conocimientos y abogar por los cambios necesarios y un mejoramiento en las condiciones de los esfuerzos internacionales existentes.

A lo largo de esta Caja de Herramientas, tratamos también asuntos de igualdad de género, asegurando que los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de mujeres como de hombres sean tomados en cuenta. Esto significa que el hecho de que hombres y mujeres logren hacer respetar y cumplir sus derechos, sus responsabilidades y sus oportunidades no debe depender de su sexo. (2) Nos declaramos firmemente a favor de lograr relaciones entre hombres y mujeres que estén basadas en la igualdad, la justicia y el respeto mutuo. Lo cual constituye una meta para alcanzar a largo plazo. Pero mientras tanto, un enfoque clave en lo inmediato consiste en el empoderamiento de la mujer. Muchas organizaciones mundiales se dedican a apoyar a las mujeres, cosa que dichas organizaciones consideran un paso fundamental hacia la igualdad de género.

## EL MARCO DE LAS POLÍTICAS

Existen cuatro elementos, relacionados entre sí, que conforman un marco para la paz y la seguridad y que están en plena evolución:

1. Primero, se ha dado un cambio en las discusiones sobre políticas alrededor de la seguridad, poniendo menos énfasis en la seguridad nacional y más énfasis en la seguridad humana. Este cambio requiere que los gobiernos y las entidades globales de mayor influencia reconozcan la importancia de colocar a los seres humanos, y no los Estados, en el centro de las

preocupaciones acerca de la seguridad.

2. Segundo, ha habido un cambio en el pensamiento sobre el conflicto y la paz; ahora en aras de lograr la paz, se pone menos énfasis en los esfuerzos de mediación y en los acuerdos formales, y más énfasis en un concepto amplio e incluyente acerca de la transformación del conflicto, algo que demanda un esfuerzo por dismantelar aquellas estructuras y políticas que son injustas y que exacerban el conflicto violento, reemplazándolas con mecanismos, procesos e instituciones que permiten que las justas quejas se reconozcan, se escuchen y se traten.

3. Tercero, se está evolucionando la manera de establecer estándares en la profesión de la asistencia humanitaria, y junto con ello se establecen formas abiertas y efectivas para obligar a los agentes humanitarios para que cumplan con dichos estándares. Este movimiento hacia una obligatoria rendición de cuentas en lo humanitario constituye un paso esencial en el mejoramiento, por ejemplo, del trato que las mujeres deben recibir durante las emergencias humanitarias.

4. Finalmente, los derechos de la mujer son cada vez más reconocidos dentro de los marcos globales utilizados para formular políticas. En este proceso, los derechos básicos de la mujer se han consagrado en sucesivos documentos legales internacionales. Han sido incorporados, también, progresivamente, como parte de prácticas y políticas establecidas, incluyendo políticas que forman la base de respuestas a los conflictos y a la guerra.

El respeto por los derechos humanos y la dignidad de cada persona está en el centro de esta evolución, y en cierta forma ha sido su punto de partida. (Véase el capítulo sobre los derechos humanos.) En la práctica, sin embargo, se han utilizado distintos enfoques para llegar a esta meta. En el contexto de las negociaciones para la paz, por ejemplo, se presentan un dilema acerca de la cuestión de la amnistía, algo que se vuelve especialmente delicado cuando la víctima y la persona que ha perpetrado el atropello tengan que vivir por necesidad en el mismo vecindario. Ofrecer una amnistía a un victimario puede ser objetado desde la perspectiva de los derechos humanos, ya que no garantiza justicia para la víctima. Pero puede que sea un gesto necesario, no sólo para limitar el riesgo de un resurgir de la violencia y otras violaciones de los derechos humanos, sino también para adelantar un proceso de modo que, a largo plazo, se respeten los derechos humanos de todos. En efecto, puede significar la aceptación de concesiones en un lapso corto para

lograr beneficios a largo plazo. Puede que estos enfoques se contradigan, pero la complejidad de la guerra y sus secuelas no admiten respuestas unidimensionales. Cada uno de estos cuatro elementos son discutidos en detalle a continuación.

## 1. EL MARCO DE LA SEGURIDAD HUMANA

En términos históricos, la seguridad ha significado mantener a los Estados seguros frente a sus enemigos externos. Las amenazas contra la paz y la seguridad internacional se enfocaban normalmente como amenazas a los Estados por fuerzas externas. Pero en los años noventa, debido al fin de la Guerra Fría y a las condiciones de inseguridad que se veían crecer dentro de los mismos países, la noción de seguridad se modificó. Se reconocía que la pobreza material y los malos gobiernos - incluyendo la opresión de grupos étnicos o religiosos, y de disidentes políticos, además de ciertas presiones económicas y políticas de afuera - eran todos factores que contribuían a la inestabilidad, a escala tanto local como global.

En los años inmediatamente anteriores al inicio del nuevo milenio, dentro de las Naciones Unidas y otras organizaciones, se volvió más prominente el concepto de la "seguridad humana"; es decir, se puso el individuo y sus derechos en el centro de las preocupaciones en cuanto a la seguridad. (3) La "seguridad humana" fue definido originalmente por Lloyd Axworthy, ex canciller del Canadá:

"Una condición o estado del ser caracterizado por una ausencia de amenazas invasivas a los derechos de las personas, su seguridad y aun sus vidas ... Es una manera alternativa de ver el mundo, tomando a la persona como punto de referencia, en vez de enfocar exclusivamente la seguridad de un territorio o de un gobierno. ... La seguridad humana significa tomar medidas preventivas para reducir la vulnerabilidad y minimizar los riesgos, y realizar acciones para remediar una situación cuando falla la prevención". (4)

Más adelante el mismo autor agregó:

"Una agenda de seguridad humana debe ir más allá de la acción humanitaria, dirigiéndose a las fuentes de la inseguridad de la gente. De modo que la construcción de la seguridad humana implica la acción humanitaria a largo plazo y también estrategias de largo plazo para construir la paz y promover el desarrollo sostenible". (5)

El **Secretario General de las Naciones Unidas**, en su Informe de Milenio 2000, (6) describió este conjunto de derechos y seguridad como "liberación de hambre y liberación de miedo". La **Comisión de Seguridad Humana** (7) aceptó esto como la definición básica de la seguridad humana y la enfocó mediante cuatro componentes principales:

1. amenazas críticas e invasivas;
2. derechos humanos;
3. protección; y
4. construcción con base en la fortaleza de la gente.

**Las amenazas críticas e invasivas** son factores en el ambiente físico o social que tienden a tener un efecto seriamente destructivo durante un largo período de tiempo, minando la capacidad de la gente para recuperarse de los choques y los desastres. Es probable que lo que constituye una amenaza crítica y invasiva varíe según las circunstancias: un desastre natural, por ejemplo, tendrá un impacto más grande en ciertos contextos y menos en otros. Por ejemplo, un terremoto en un país desarrollado podría no producir ninguna fatalidad, mientras que el mismo terremoto en un país en desarrollo, donde no existen reglamentos para la construcción de viviendas en áreas habitadas por gente pobre, podría significar la muerte de miles de personas. En tal caso, el problema subyacente de construcciones sin reglamentos constituye la "amenaza crítica e invasiva", más que el terremoto en sí. Al enfocar el asunto desde la perspectiva de la seguridad humana, sería necesario establecer e implementar reglamentos para la construcción con el fin de reducir la amenaza de daños causados por los terremotos a las comunidades pobres.

Se cree que muchas otras amenazas críticas e invasivas contribuyen, en diferentes formas, a las causas o a la continuación de los conflictos armados. La corrupción, la explotación, las inversiones desiguales en el desarrollo, la discriminación y la represión política pueden conducir al malestar y al hecho de que la gente apoye los movimientos armados de oposición. La pobreza y el desplazamiento hacen que los jóvenes se vuelven vulnerables al reclutamiento por parte de los grupos armados que ofrecen la promesa de un mejor estado de vida. La alta tasa de Sida mina la gobernabilidad cuando los administradores, los congresistas y otros personajes altamente calificados se enferman y se mueren. La proliferación de las armas pequeñas conduce a un incremento en la violencia a mano

armada y al crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas y de mujeres. La violencia doméstica reduce el acceso de la mujer a la toma de decisiones en la esfera pública. Las tensiones y los conflictos que existen en un país anfitrión exacerban los problemas sociales que confrontan los refugiados y pueden despertar viejas hostilidades.

Los **derechos humanos** son los derechos de todo ser humano para gozar de las libertades fundamentales (véase el capítulo sobre los derechos humanos). El concepto de la seguridad humana nos ayuda a comprender que los derechos humanos básicos, tal como están enunciados en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, son relacionados entre sí. En otras palabras, una persona no puede estar libre de la discriminación si está padeciendo persecución por sus creencias religiosas. La seguridad humana complementa la ley de los derechos humanos al llamar la atención al derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado, de la seguridad ambiental y de otros asuntos. Para gente que no está específicamente protegida por medidas de la ley internacional - tales como los ancianos, los desplazados internos o los minusválidos - , el hecho de insistir en la seguridad humana significa que sus derechos estarán especialmente protegidos ya que confrontan amenazas particulares que son críticas e invasivas.

A veces se ignoran los derechos humanos - o se dejan a un lado - por dar preferencia a la seguridad del Estado. En cambio, la seguridad humana pone a la gente primero, haciendo hincapié en el hecho de que los derechos humanos son de primera importancia para la seguridad del Estado. Muchos Estados-naciones - entre ellos, algunos cuyo respeto por los derechos humanos está seriamente en duda - suelen hablar de la defensa de la seguridad del Estado como un asunto de máxima importancia. Sin embargo, la seguridad del Estado rara vez está bien definida, y tiende a encubrir los intereses - económicos u otros - de las élites y de otros poderosos grupos que tratan de hacer creer que sus intereses favorecen el bien común. Muchas veces, cuando el Estado viola los derechos humanos y oprime sectores de la población, sus acciones conducen al surgir de grupos armados de oposición que a su turno amenazan la seguridad del Estado.

La **protección** es un tema constante en el discurso de la seguridad humana. Se refiere a la noción de enfocar el asunto de manera proactiva para asegurar que los derechos humanos de la gente sean respetados en todas las etapas de un conflicto, y no dejados para "después" cuando se hayan establecido

acuerdos políticos. La protección de los ciudadanos afectados por la violencia de un conflicto es una prioridad para todas las agencias y todos los gobiernos. Todas las organizaciones militares o de seguridad deben entender - y comprometerse con - el concepto de la seguridad humana. (8)

Al mirar la seguridad desde una perspectiva humana antes que estatal, las personas son vistas como capaces de crear un cambio positivo, y el Estado anima a la gente a construir a partir de su propia fuerza. Para las mujeres en particular, esto significa que, en vez de tratar a la mujer simplemente como víctima, los gobiernos y las agencias deben facilitar su participación en la toma de decisiones, sea por las urnas o en la mesa de negociaciones. Para que esto se logre de manera comprensiva, hay que erradicar la violencia de la vida de la mujer, y las mujeres deben gozar de suficiente poder económico y político como para sentirse seguras a la hora de hacer declaraciones acerca de su propio caso.

La responsabilidad por promover la seguridad humana es de todos: los Estados, la sociedad civil (incluyendo las entidades corporativas y los medios de comunicación), las instituciones financieras internacionales y las instituciones multilaterales, además de los individuos y los partidos que participan en el conflicto armado. Lo cual no quiere decir que los individuos o las organizaciones no gubernamentales (ONGs), por ejemplo, tengan que asumir la responsabilidad que corresponde al Estado. El Estado debe ser el primero en aceptar la responsabilidad de proteger y promover los derechos humanos. Pero la seguridad humana requiere, eso sí, una acción concertada a nivel de la sociedad y al nivel del Estado, combinada con un sano sistema de gobierno global. Las instituciones financieras internacionales, las ONGs y las organizaciones intergubernamentales deben encarnar los valores de la seguridad humana.

En muchas luchas de liberación nacional, las mujeres han construido la conexión entre la seguridad y los derechos, al insistir que la lucha por la igualdad y por la justicia social va de la mano con la lucha por la independencia nacional.

A partir del ataque a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, el discurso ha vuelto a poner el énfasis en la noción militarista de la seguridad. Es el caso, por ejemplo, de la doctrina de los Estados Unidos sobre la acción "preemptiva". Según esta doctrina, el gobierno de los Estados Unidos se reserva el derecho de emplear una acción ofensiva para responder a una amenaza real o percibida, en vez

de guardar la fuerza para defenderse contra un ataque. La preocupación de muchos críticos consiste en que la sola ofensiva militar no sólo conduce a más muertos y grandes sufrimientos para la vida de pueblos inocentes, sino que estimula la ira y el resentimiento, y así perpetúa el ciclo de inseguridad. Encima de eso, existe la preocupación de que se están ignorando los factores que contribuyen a la emergencia de la violencia y el terror.

El marco de la seguridad humana por sí solo no abarca todas las respuestas a la amenaza contra la seguridad. Pero en conjunto con otros marcos puede agregar un valor a nuestra comprensión de las causas del conflicto y de la inseguridad. Los que proponen este enfoque han participado en debates sobre el terrorismo y han examinado algunas de las causas radicales de la amenaza y sus síntomas. Sin embargo, en el discurso internacional acerca de estos asuntos, sus voces siguen siendo marginales y poco escuchadas. (9)

## 2. EL MARCO DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

Durante la última década, los especialistas en conflictos han hecho ciertas modificaciones importantes en su entendimiento y análisis de conflictos y de paz. En el pasado, estos especialistas tendían a considerar el conflicto como una serie de acontecimientos conducentes a una crisis política a nivel nacional o internacional y que requería de mediadores de afuera con aptitudes especiales para resolver la disputa. Pero ahora reconocen que un conflicto, en el sentido más general de la palabra, es una expresión natural de diferencias sociales y de la lucha perpetua de la humanidad por la justicia y la autodeterminación. El reto consiste no en abolir el conflicto, sin más bien en poner fin a la naturaleza cíclica de la violencia al reconocer, primero, que existen intereses diversos y luego encausar la lucha de manera constructiva. En suma, se entiende que, bien manejado, un conflicto puede resultar positivo y creativo.

Aunque los conflictos armados suponen actores poderosos, tanto política como militarmente, pueden igualmente involucrar y subyugar a la gente del común a nivel local enfrentada con las luchas diarias de la vida. Los factores que operan a nivel local, nacional e internacional están relacionados entre sí. Para desenredar un conflicto, hace falta obrar a todos estos niveles simultáneamente.

El papel de los constructores de paz se ha modificado

de acuerdo con esto. No deja de ser importante mediar en las disputas entre políticos para poner fin a una lucha (resolución de conflictos; véase el capítulo sobre negociaciones y acuerdos de paz), pero eso es solamente una de las muchas tareas con respecto a la construcción de la paz. Debe verse, entonces, como parte de un proceso más amplio (transformación de conflictos), donde se tratan los profundos asuntos estructurales que condujeron al conflicto armado. La transformación de conflictos describe una amplia gama de actividades diseñadas, es cierto, para poner fin a un conflicto armado, pero también a promover los cambios estructurales que están en la raíz de las causas del conflicto. Tales actividades pueden incluir las siguientes:

- \* construcción de paz (diálogo, mediación, aportes y monitoreo de acuerdos de paz);
- \* abogacía para promover conciencia de paz, desarme, justicia y asuntos de derechos humanos;
- \* liderazgo y participación en procesos políticos y animación de participación popular y confianza en aquellos procesos;
- \* oferta de servicios sociales para asegurar la supervivencia y las necesidades básicas de todo el mundo, especialmente de los más débiles;
- \* contribuir a la sociedad civil y fortalecerla; y
- \* emprender el desarrollo a nivel de la comunidad y las labores de reconstrucción social.

La transformación de conflictos ya no es el campo exclusivo de un pequeño grupo de mediadores elitistas, sino está vista cada vez más como la responsabilidad de todos. De hecho no se puede lograr esta transformación plenamente sin la participación de actores a todos los niveles. Así que, mientras las negociaciones nacionales podrían establecer un trato formal de paz entre las fuerzas en conflicto, ciertos actores internacionales también estarán involucrados: como, por ejemplo, otros gobiernos con intereses en la región, y las multinacionales con sus intereses comerciales.

También se debe incluir en el proceso a la gente local afectada por el conflicto en sus comunidades. La experiencia de una justicia transicional en **Ruanda** después del genocidio ilustra una forma de esta participación. El Tribunal Internacional para Ruanda ha sido lento, costoso y en gran parte ineficaz a la hora de promover la reconciliación a nivel local. Mientras tanto, al nivel nacional, cientos de miles

quedan hacinados en las cárceles, sospechosos de haber perpetrado el genocidio y en espera del debido proceso; el sistema judicial no ha sido capaz de procesar un número tan grande de casos dentro de un límite de tiempo aceptable. El esfuerzo por restablecer y adoptar un mecanismo tradicional de justicia basado en la comunidad (las llamadas "cortes *gacaca*") está pensado para permitir que todos los ciudadanos participen directamente en ciertos aspectos de la justicia y de la reconciliación. A pesar de que estas cortes han sido criticadas por muchos activistas en el campo de los derechos humanos, el hecho es que, plenamente implementadas, podrían asegurar la participación de la gente local en el proceso de transformar el conflicto.

Al ampliar el espectro de la resolución de conflictos para abarcar la transformación de los mismos se reconoce el trabajo de la sociedad civil en todas las etapas de un proceso de paz. La sociedad civil constituye un contrapeso a otras formas de poder (político, comercial y militar) y ofrece a los ciudadanos un canal para expresar sus puntos de vista. Las organizaciones de la sociedad civil que operan en zonas de guerra llevan a cabo una amplia gama de actividades, incluyendo los servicios sociales, la defensa de los derechos humanos, la influencia política (el llamado *lobby*) y el desarrollo de la comunidad. Todas estas actividades pueden incluirse dentro del concepto de transformación de conflictos ya que apoyan a los que están más directamente afectados por el conflicto y buscan poner fin a la violencia y desmantelar a las fuerzas de opresión.

Las mujeres participan como personas claves en todas las actividades relacionadas con la transformación de conflictos. Influyen en la opinión popular sobre la guerra (en pro o en contra), monitorean las acciones de la comunidad internacional y de los actores en el conflicto local, apoyan y protegen a los vulnerables y contribuyen al crecimiento y fortalecimiento de la sociedad civil. Los grupos y las organizaciones de mujeres suelen involucrarse en trabajos relacionados con la paz como resultado de su frustración con las políticas oficiales. Tampoco ven ninguna justificación moral para la aseveración de que la violencia es perpetrada en nombre de ellas. Aquellas mujeres que trabajan como activistas por la paz han definido su papel como el de promover la "feminización de la protesta"; así transforman actitudes y prácticas, estructuras y competencias, para poner los cimientos para los cambios locales y globales requeridos para lograr una paz permanente. El activismo a favor de la paz por parte de las mujeres trata no sólo los asuntos

de derechos de la mujer y su igualdad, sino unas metas más amplias de tipo social, tales como la igualdad, la justicia y la reconciliación. Ambos campos constituyen elementos necesarios en la transformación de conflictos.

### 3. RENDICIÓN DE CUENTAS HUMANITARIA

El concepto "rendición de cuentas humanitaria" emergió a partir de discusiones, en los inicios de la década de los noventa, dentro de las agencias humanitarias que buscaban aclarar los principios básicos de asistencia y asegurar su adhesión a tales principios en forma consecuente. El trabajo humanitario se ocupa del alivio inmediato del sufrimiento humano como consecuencia de los desastres, sean éstos naturales o fabricados por los seres humanos. El número y la intensidad de emergencias humanitarias resultantes de la guerra (sobre todo emergencias que obligaban a poblaciones a desplazarse) se aumentaron después de la Guerra Fría, exigiendo cada vez más capacidad de respuesta por parte de la comunidad internacional.

La falta de una política coordinada significó que muchas emergencias fueron ignoradas, mientras que, en el caso de otras, las agencias no eran capaces de absorber todos los fondos donados. Muchas veces la ayuda humanitaria se calculó con base en las prioridades de política externa de los países donantes, y no en la genuina necesidad humanitaria. Ocasionalmente las respuestas a una emergencia agravaban el conflicto sin querer, al aumentar los recursos económicos disponibles para los que estaban librando la guerra; en tales casos, las agencias humanitarias fueron acusadas de hacer daño por pensar únicamente en términos de corto plazo. (10) Además, el trabajo práctico en la base fue obstaculizado a veces por políticas contradictorias entre una agencia y otra. Desde el punto de vista de género, los proyectos fueron criticados por descuidar el papel activo de la mujer en el apoyo a sus familias y comunidades, y por no reconocer las diferentes necesidades de hombres y mujeres (en cuanto a la protección, por ejemplo, o los servicios de salud). Además, varios individuos que trabajaban en programas de asistencia fueron descubiertos abusando de su poder y perjudicando impunemente a los supuestos beneficiarios en distintas formas; hasta hubo casos de abuso sexual.

En la medida en que estos problemas se iban conociendo, las agencias que ofrecían asistencia humanitaria se pusieron a llegar a un acuerdo sobre

principios fundamentales y establecer mecanismos para obligar a aquellos que trabajan profesionalmente en el ramo de la asistencia humanitaria a rendir cuentas. Los cuatro **Principios Humanitarios** se han definido de la siguiente manera:

1. **Humanidad** quiere decir la centralidad de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento donde quiera que se encuentre;
2. **Imparcialidad** significa la implementación de acciones únicamente con base en la necesidad, sin discriminación entre poblaciones afectadas por una crisis, ni dentro de las mismas;
3. **Neutralidad** significa que la actividad humanitaria no debe favorecer a ningún lado de un conflicto armado, u otra disputa, donde tal actividad se ejerce;
4. **Independencia** significa la autonomía de los objetivos humanitarios, por contraste con objetivos políticos, militares u otros que cualquier actor puede representar en la áreas donde la acción humanitaria se lleva a cabo. (11)

**Rendición de cuentas:** La rendición de cuentas se ejerce a tres niveles. (12) El primero es entre los que reciben la asistencia y las organizaciones que los ayudan. La gente tiene el derecho a ser ayudada y que se le ofrezca dicha ayuda de tal manera que su dignidad humana y su capacidad para actuar independientemente se preserven intactas. Los que sufren como consecuencia de un desastre difícilmente están en condiciones para expresar su protesta si la oferta es insuficiente, o si son abusados o tratados sin respeto. Para superar este sensación de indefensión, muchas agencias han adoptado un "enfoque de derechos humanos", reconociendo que las víctimas tienen un derecho fundamental de ser ayudadas. Por lo tanto no son simples beneficiarios: son más bien gente que reclama un derecho. En ciertos casos, las agencias establecen mecanismos para que la gente pueda expresar sus quejas cuando las hay. (13)

El segundo nivel tiene que ver con la rendición de cuentas por parte de los Estados a la hora de proteger a sus pueblos. Los mecanismos internos que obligan a los Estados a rendir cuentas no siempre funcionan adecuadamente. Al tratar de asegurar esta rendición de cuentas por mecanismos internacionales, se presenta el problema de la soberanía, cosa que reclaman los Estados con frecuencia para contrarrestar interferencia por parte de otros Estados. Al establecer un equilibrio entre los derechos de los ciudadanos por un lado, y por el otro la soberanía de una nación, la legislación internacional indica ciertas

normas que deben ser cumplidas por los Estados. También se han introducido mecanismos para vigilar su cumplimiento. Por ejemplo: **Los Principios Directrices sobre Desplazamiento Interno**, publicados en 1998 (véase el capítulo sobre refugiados y personas desplazadas internamente), resumen las responsabilidades de los Estados bajo la legislación internacional diseñada para proteger a los desplazados internos. Hasta la fecha, el más importante mecanismo internacional es la **Corte Criminal Internacional**, (14) que tiene facultades para procesar a personas acusadas de crímenes de *lesa humanidad*, genocidio y crímenes de guerra.

Tercero, los gobiernos donantes se han dado cuenta de que, además de aplicar los principios humanitarios, como criterios para tener en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre financiación, deben aplicarlos también a sus propios esfuerzos. Los gobiernos donantes han sido objeto de críticas por tomar decisiones demasiado influenciadas por consideraciones políticas acerca de cuáles emergencias deberían ayudar. Hasta ahora, una buena parte del trabajo sobre rendición de cuentas por parte de los donantes significa la modernización de los procesos utilizados por las agencias de las Naciones Unidas para combinar sus solicitudes de fondos para asistir en casos específicos de emergencia: por ejemplo, el **Proceso de Reclamos Consolidado**.

**Marcos, Principios y Códigos de Conducta:** El marco básico para rendición de cuentas es el Código de Conducta de la Cruz Roja/Creciente Rojo. (15) Este código, basado en las leyes internacionales existentes sobre derechos humanos, consagra diez principios que incluyen la imparcialidad de la ayuda, el respeto de las costumbres locales y la dignidad de los receptores. Otros marcos se han construido sobre la base de este código. El **Proyecto Esfera**, por ejemplo, (16) fue lanzado en 1997 por el movimiento de la Cruz Roja/Creciente Rojo y algunas ONGs. Pretende extender y fortalecer el Código de Conducta al proporcionar un manual que establece estándares mínimos en cuatro sectores operacionales: a) agua, sanidad e higiene; b) seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria; c) vivienda, asentamientos y asuntos no alimentarios; y d) servicios de salud. El **Proyecto Esfera** incluye también la **Carta Humanitaria**, una versión revisada del Código de Conducta que debería ser firmado por toda ONG que así lo desee.

La **Iniciativa de Buenas Donaciones** (17) pretende promover los estándares de rendición de cuentas entre gobiernos donantes. El *Humanitarian Accountability Partnership International (HAPI)* (18)

es una asociación que define, entre otros, los siguientes principios de rendición de cuentas para las ONGs: que los derechos de los receptores sean respetados y promovidos; que sean involucrados de manera significativa en la planeación, implementación, evaluación y descripción de proyectos; y que tengan el derecho de formular quejas y buscar recompensas sin correr riesgos. El *HAPI* ha establecido mecanismos donde las quejas acerca de sus organizaciones miembros pueden ser escuchadas y resueltas.

Es claro que los donantes, los Estados y las organizaciones humanitarias han reconocido su responsabilidad para asegurar la rendición de cuentas con respecto a la adhesión a los principios y los estándares. Sin embargo, el impacto de este esfuerzo ha sido limitado. Un ejemplo: después de destapar un abuso masivo de tipo sexual perpetrado contra receptores de asistencia en Sierra Leone en los años noventa, las investigaciones condujeron a unas mejoras en materia de protección; pero ningún gerente tuvo que rendir cuentas y ningún funcionario fue demandado. (19) A nivel internacional, ciertas organizaciones de la sociedad civil, como el **Humanitarian Practice Group** en el **Instituto de Desarrollo Extranjero** en Londres está monitoreando progreso y compartiendo información.(20) Organizaciones como **People in Aid** están elaborando estándares internacionales para la gestión y el apoyo a los trabajadores de campo.(21) A nivel local, es importante que los receptores de ayuda humanitaria tengan apoyo en el desarrollo de sus propias organizaciones para que la gente tenga una voz y también la seguridad de que sus opiniones sean dirigidas hacia los canales apropiados.

Durante la década de los noventa, gran parte de la profesión humanitaria se negó a responder al llamado de reformarse con respecto a una mayor conciencia de género; argumentaban que "la tiranía de la urgencia" los obligaba a ofrecer solamente las necesidades más inmediatas y hacerlo sin esforzarse por entender las diferencias sociales. En tiempos más recientes, sin embargo, se reconoce que muchas mujeres y sus familias han sido víctimas de una negligencia evitable y han sufrido privaciones como consecuencia de una falta de políticas conscientes del problema de género y de ciertas prácticas de algunas agencias humanitarias. Las mujeres que trabajan dentro de dichas agencias han hecho mucho para elevar el nivel de conciencia al respecto. (22)

En un comienzo, los marcos y los códigos de conducta mencionados arriba no se referían a la mujer específicamente. Igualmente muchas

organizaciones internacionales simplemente incluyen los derechos de la mujer dentro de los derechos humanos en general. Sin embargo, gracias a las presiones ejercidas por mujeres dentro de algunas agencias y una revisión por la **Comisión de Mujeres para Refugiadas y Niñas**, el manual del **Proyecto Esfera** ahora incluye notas sobre las preocupaciones específicas de mujeres y niñas dentro de cada sector, indicando lugares para el acceso y la participación de la mujer. El Comité Internacional de la Cruz Roja también emprendió un estudio de las implicaciones para mujeres y niñas de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional antes de establecer un programa, para que estos asuntos fueran más ampliamente conocidos dentro de la comunidad internacional. (23)

#### 4. EL MARCO DE DERECHOS DE LA MUJER

Los derechos de la mujer han sido vistos como parte integral del trabajo a favor de los derechos humanos en general. Los derechos de la mujer fueron incluidos implícitamente, por ejemplo, en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. (24) Sin embargo, hubo poco reconocimiento de la formas específicas de violación de los derechos de la mujer.

En parte, la falta de conciencia acerca de los derechos de la mujer tiene su origen en el tipo de violación que sufre la mujer. Muchas de estas violaciones – aunque no todas – ocurren en la esfera privada del hogar o de la familia, en la forma de violencia física o abuso sexual. Muchas veces las costumbres o las leyes religiosas violan los derechos económicos o políticos de la mujer (al prohibir a la mujer el derecho de recibir propiedades en herencia, por ejemplo).

Aunque la violación de los derechos de la mujer no siempre implica que haya actores por parte del Estado, es verdad que, en muchos casos, el Estado ha permitido las prácticas existentes o el decreto de leyes discriminatorias, o ha instigado políticas y programas que son intrínsecamente discriminatorios contra la mujer.

Durante muchos años después de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** y otros documentos legales de tipo internacional que protegían los derechos civiles y políticos, el principal enfoque de la comunidad internacional de derechos humanos tenía que ver con los derechos en la esfera pública, con especial énfasis en asuntos políticos y civiles.(25) En consecuencia, era común que se descuidaran los derechos de la mujer, lo mismo que

la violación de dichos derechos en el hogar o en la comunidad.(26) Ahora existe una convicción cada vez más fuerte en la comunidad internacional de que los derechos de la mujer están en peligro de ser tomados por descontados, a no ser que los principios humanos sean mejor definidos en cuanto a sus implicaciones y su aplicación específica en el caso de mujeres y niñas.

En 1975, para coincidir con el Año Internacional de la Mujer, el primer congreso mundial sobre la mujer se realizó en México. El congreso dio lugar a un movimiento global que ha venido tomando fuerza a lo largo de los años, enfocando ampliamente tres temas principales: plena igualdad de género y la eliminación de discriminación; la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; y un mayor aporte de la mujer a la paz mundial. (27)

El congreso también produjo una serie de declaraciones internacionales que ofrecieron definiciones detalladas de los derechos de la mujer en la práctica y establecieron nuevos estándares para igualdad de género. Un acuerdo titulado *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* constituye el documento seminal para la promoción de los derechos de la mujer internacionalmente. CEDAW, que ha sido considerado como la declaración universal de los derechos de la mujer, define la discriminación contra la mujer y obliga a aquellos Estados que han firmado la declaración para que incorporen la igualdad de género como parte integral de sus sistemas legales, estableciendo instituciones para la protección de la mujer y asegurando la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Igualmente obliga a los Estados a presentar informes nacionales acerca de su progreso en este campo. (28) La Convención fue adoptada en 1979 y entró en vigor en 1981. Ya para marzo de 2004, 177 países habían ratificado el CEDAW; es decir, ha sido adoptado por más de noventa por ciento de los Estados miembros de la Naciones Unidas.

Declaraciones, recomendaciones y resoluciones basadas en el CEDAW han sido adoptadas a nivel regional e internacional, tratando varios aspectos de los derechos de la mujer y discriminación con base en género. Además, algunos países han incorporado ciertos artículos legales del CEDAW en sus constituciones y en su legislación; entre ellos, Uganda, Sudáfrica, Brasil y Australia. (29)

En 1995, el *Beijing Platform for Action (BPFA)*, que fue fruto del cuarto Congreso Mundial sobre la Mujer en Beijing, China, marcó otro hito en la

evolución de una toma de conciencia por parte de la comunidad internacional acerca de los derechos de la mujer. La BPFA amplió los principios de México al enfocar doce áreas críticas de preocupación con respecto a la vida de la mujer, su igualdad y sus derechos:

1. el persistente y creciente peso de la pobreza que oprime la mujer;
2. las desigualdades y las faltas de acceso de la mujer a la educación y al entrenamiento;
3. las desigualdades y las faltas en cuanto al acceso de la mujer a los servicios de la salud y otros servicios relacionados;
4. la violencia contra la mujer;
5. los efectos de los conflictos armados y otros en la mujer, incluyendo las mujeres que viven en países o territorios ocupados por fuerzas extranjeras;
6. la desigualdad en las estructuras económicas y en políticas, en todas las formas de actividad productiva y en la falta de acceso a los recursos;
7. la desigualdad entre hombres y mujeres cuando se trata de compartir el poder y tomar decisiones a todo nivel;
8. los inadecuados mecanismos a todo nivel para la promoción y el progreso de la mujer;
9. la falta de respeto por – y la inadecuada promoción y protección de – los derechos humanos de la mujer;
10. la tendencia a estereotipar a la mujer, y la desigualdad en cuanto al acceso de la mujer a (y participación en) todos los sistemas de comunicación, sobre todo en los medios masivos;
11. las desigualdades de género en el manejo de los recursos naturales y en la protección del medio ambiente; y
12. la persistente discriminación contra (y violación de) los derechos de la niña.

Bajo cada tema, se articulan los problemas y se anuncian los objetivos estratégicos para llevar a cabo acciones concretas que deben ser realizadas por diferentes actores. La BPFA es no sólo comprensiva, sino que establece también una serie de metas y una visión para mejorar la vida de las mujeres. Dado que 188 Estados la han firmado, esta declaración es un

documento altamente influyente acerca de los derechos de la mujer. En Beijing, el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres fue visto como un asunto específico que está emergiendo y que requiere atención. El hecho de que haya sido incluido en la Plataforma de Acción fomentó el crecimiento de un movimiento global de mujeres por la paz y revitalizó el feminismo anti-militarista.

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad aprovechó la energía de este movimiento para

construir sobre las fortalezas de anteriores documentos que definen políticas. Además, siendo el primer reconocimiento formal del papel de los derechos de la mujer y del papel de las mujeres en el campo de la paz y la seguridad a nivel nacional e internacional, la resolución marca un hito crucial. La emergencia y las implicaciones de la Resolución 1325 y demás documentos legales sobre políticas que conciernen el papel de la mujer en asuntos de paz y seguridad serán elaboradas en la sección sobre Políticas y Mecanismos Internacionales.

## SIGLAS

BPFA	Beijing Platform for Action (Plataforma para la Acción de Beijing)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Convenio sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer)
HAPI	Humanitarian Accountability Partnership International
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome (Sida)
ICC	International Criminal Court
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
EE. UU.	Estados Unidos de América