

LAS MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS:
EL PAPEL DEL DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO

Colec. "Género, Derecho y Justicia"

No. 12

PRESENTACIÓN

En el año 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emprendió un programa de actividades para introducir la perspectiva de género en sus ámbitos jurisdiccional y administrativo como una de las estrategias necesarias para cumplir con las obligaciones constitucionales derivadas del principio de igualdad y del derecho a la no discriminación.

Entre los objetivos de dicho programa, se encuentra la reducción de los obstáculos para acceder a la justicia por parte de las mujeres y los grupos menos aventajados, el cuestionamiento de la supuesta neutralidad de las normas, y la visibilización de los impactos diferenciados que la interpretación de las leyes tiene en los hombres y en las mujeres.

En este marco, el Máximo Tribunal del país, a través del Programa de Igualdad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció una alianza con la editorial Fontamara para la realización de la serie “Género, Derecho y Justicia”.

Esta serie y los propósitos que la animan son ahora posibles gracias al decidido apoyo de la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde está adscrito el Programa de Igualdad de Género.

Esta serie, que hoy se pone a disposición del público, pretende sistematizar algunos de los abordajes teóricos más relevantes sobre la construcción social y cultural del género y su estrecha relación con el acceso y la impartición de justicia. Asimismo, desea articular las diversas críticas que los estudios de género han puesto sobre la mesa de la disciplina jurídica.

Partiendo del reconocimiento del pluralismo y la diversidad social en el marco de la igualdad democrática, y tomando seriamente en consideración los cambios sociales y culturales ocurridos en las últimas décadas en México, resulta imprescindible abordar, desde el punto de vista teórico y práctico, los desafíos que la perspectiva de género y la no discriminación presentan a los órganos de impartición de justicia y a la labor jurisdiccional.

Con el lanzamiento de la serie “Género, Derecho y Justicia”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma parte activa en los debates académicos en la materia, contribuye al intercambio constructivo de saberes y experiencias, y propicia, en última instancia, una mejoría en el acceso a la justicia.

La esperanza es que las discusiones plasmadas en esta serie abonen a la construcción de una sociedad más incluyente y diversa, y a la transformación del quehacer jurisdiccional en el sentido de adoptar la defensa efectiva de los derechos y libertades fundamentales sin discriminación.

MÓNICA MACCISE DUAYHE
RODOLFO VÁZQUEZ

INTRODUCCIÓN

Los problemas que enfrentan las mujeres durante los conflictos armados son consecuencia de la discriminación histórica, la subordinación tradicional, el rol que las mujeres ocupan cotidianamente y la desigualdad a la que las mujeres se han enfrentado durante siglos.

En México es posible observar que las mujeres mexicanas son víctimas de violencia dentro de su hogar o trabajo. En la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se encontró que a más de 21% de las mujeres encuestadas se les había otorgado beneficios laborales inferiores en razón de su sexo. También se encontró que, al menos 28% de las mujeres han sido violentadas, física o sexualmente, por su última pareja.¹

A escala mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha indicado que tan sólo en Europa entre 40 y 50% de las mujeres ha sufrido algún tipo de insinuación sexual no deseada en el trabajo. En países como Australia, Canadá, Israel, Sudáfrica y Estados Unidos, entre 40 y 70% de los asesinatos de mujeres son perpetrados por la pareja de la víctima. En todo el mundo, más de 140 millones de mujeres son víctimas de mutilación genital, en detrimento de su salud.² Por su

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los hogares 2011*, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33532>>. Consulta: 26 de septiembre de 2013.

² ONU Mujeres, “Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas. Una pandemia que se presenta en diversas formas”, disponible en <<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#notes>>. Consulta: 26 de septiembre de 2013.

parte, los conflictos armados afectan de manera especial a las mujeres, pues no sólo hay más bajas civiles de mujeres que de hombres, sino que, además, se calcula que al menos 80% de las personas desplazadas y refugiadas son precisamente mujeres.³

La profunda violencia generada en contra de las mujeres encuentra su raíz en las estructuras sociales. Las atrocidades a las que las mujeres se encuentran expuestas durante los conflictos armados no nacen de manera repentina durante estas situaciones, en las que pareciera que “todo está permitido, porque hay conflicto armado”, sino que se gestan de manera cultural e histórica en la sociedad. En otras palabras, la violencia en contra de las mujeres, que se encuentran en contextos de conflictos armados, es la exacerbación de la violencia que continúa latente en tiempos de paz en cualquier país del mundo. Por tanto, no nace de manera repentina cuando una guerra explota.

La respuesta a la violencia que sufren las mujeres en los conflictos armados no se encuentra realmente en el conflicto armado en sí mismo, sino que está en las etapas anteriores y posteriores al conflicto, ya que durante el mismo se deben cumplir las normas del derecho internacional humanitario (DIH) que protegen a las personas que se encuentran en conflictos armados, especialmente a las mujeres. Ése es precisamente el papel del DIH: sentar las normas bajo las cuales los conflictos armados se deben desarrollar y proteger a las personas que se encuentran atrapadas en estas terribles situaciones.

Así, una solución se encuentra en reivindicar a las mujeres; acabar con los estereotipos de género; con la desigualdad, discriminación y todos los factores que vulneran a las mujeres que viven tiempos de paz. El trabajo debe hacerse de forma estructural, mediante acciones que generen cambios sociales encaminados a la verdadera igualdad.

Esto es de vital importancia, ya que el DIH no es un derecho diseñado para cambiar las estructuras sociales, como sí lo es el derecho internacional de los derechos humanos (DDHH). En este sentido, al artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), indica que

...Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para [m]odificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra ín-

³ Amnesty International, Women as a Force in Peace, disponible en <<http://www.amnestyusa.org/our-work/issues/women-s-rights/women-peace-and-security>>, consulta: 1 de octubre de 2013; UN Women, Women and Armed Conflict, disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/fulowup/session/presskit/fs5.htm>>. Consulta: 1 de octubre de 2013.

dole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; al ignorar el derecho aplicable a este tipo de situaciones.

Con esto, la CEDAW pide a los Estados miembros⁴ que con base en las obligaciones adquiridas mediante la aceptación de tratados internacionales, modifiquen las pautas socioculturales, lo cual impactará en la estructura social. Así, el DDHH es el apropiado para cambiar la situación de violencia que enfrentan las mujeres. Contrariamente, el DIH es un derecho excepcional que solamente aplica cuando se está en presencia de un conflicto armado ya sea internacional –entre dos o más países– o uno de carácter no internacional, dentro de un país, entre grupos armados organizados entre sí y entre ellos y el gobierno del Estado respectivo. El DIH busca minimizar los daños que pueden ocurrir en un conflicto armado y proteger a las personas; su objetivo no es cambiar las pautas socioculturales de los países.

Sin embargo, el DIH y otras ramas del derecho internacional aplicables a los conflictos armados, proporcionan normas específicas de protección a las mujeres, debido a que la guerra las afecta de manera distinta o de manera desproporcionada. Esto se debe a factores físicos y psicológicos, pero sobre todo a los factores culturales a los que ya se ha hecho alusión.

Por lo anterior, las investigaciones acerca de la protección que tienen las mujeres que se encuentran en contextos de conflicto armado son vitales, pues dilucidar y comprender dicha protección durante los tiempos de paz puede generar acciones de cambio que sirvan para disminuir la profunda violencia que enfrentan las mujeres en tales contextos.

La presente obra tiene por objeto describir y analizar la protección que las diversas ramas del derecho internacional, encargadas de la protección de las personas y aplicables a los conflictos armados, ofrece a las mujeres. El libro está estructurado con base en dichas ramas.

Primero está el texto relativo a la historia de las mujeres en la guerra; posteriormente, se incluye un artículo sobre el DIH que busca describir la protección especial de las mujeres que les brinda el DIH y los diversos problemas que ellas enfrentan. Después, se desarrolla lo relativo al derecho penal internacional, rama del derecho que se encarga de fincar responsabilidad internacional a personas que cometieron crímenes internacionales. Inmediatamente, se ofrece un escrito sobre DDHH, que busca analizar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que ha detallado la situación de las mujeres durante conflictos armados

⁴ La CEDAW fue adoptada y abierta a firma por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en diciembre de 1979. Entró en vigor en septiembre de 1991. Este tratado es completamente vinculante para México, desde el 3 de septiembre de 1981.

suscitados en la región. Posteriormente, encontramos al derecho internacional de las y los refugiados, materia poco explorada en México, a pesar de que nuestro país tiene un gran flujo de migrantes que van hacia el norte del continente americano. Por último, el libro cierra con dos contribuciones que se engloban dentro del marco del DDHH: una relativa a las mujeres desplazadas internamente por violencia generalizada o conflicto armado no internacional y otro relativo a la reparación integral a mujeres cuyos derechos humanos se han visto transgredidos durante conflictos armados.

Debido a la estructura planeada para esta obra, tanto los temas como las y los autores fueron elegidos con base en su experiencia en los temas específicos. Es así que, el primer artículo está escrito por la maestra Estrella del Rocío López, historiadora y directora de la Casa de la Cultura Jurídica de Morelia, Michoacán. Su contribución abre el libro con un panorama histórico de las mujeres en los conflictos armados para comprender la historia fatídica de las mujeres que han sufrido de atrocidades en los conflictos armados.

En su texto, “Mujeres y conflicto armado: un panorama histórico”, hace un recuento de ciertos periodos históricos en los que se han perpetrado hechos violentos en contra de las mujeres: la Guerra civil española, la Segunda Guerra Mundial, los conflictos armados no internacionales en Guatemala, Colombia, El Salvador, Chile, Argentina, que se suscitaron en el continente americano. En otras latitudes, se mencionan los conflictos armados que se dieron en Ruanda y la antigua Yugoslavia.

En el siguiente artículo, “Las mujeres en los conflictos armados: civiles, combatientes y transgresoras”, elaborado por la suscrita, describo lo que hasta nuestros días se ha entendido por el DIH. El objetivo es analizar las normas de protección especial que ofrecen los principales instrumentos de DIH, las cuales se basan en elementos que diferencian a las mujeres de los hombres.

El artículo enfatiza que la protección especial en el DIH es amplia y se encuentra transversalizada en los principales instrumentos de la materia, por lo que para analizar la protección especial brindada a las mujeres, determino categorías de estudio como: la protección de las mujeres en contra de la violencia sexual; la protección de las mujeres embarazadas y las madres de niñas y niños pequeños, las prisioneras de guerra y las mujeres detenidas durante los conflictos armados.

Busco mostrar que, si bien las mujeres en la guerra son primordialmente víctimas, también son agentes activos que toman las armas para combatir al enemigo, o que incluso pueden llegar a transgredir normas del derecho internacional y cometer crímenes internacionales y romper con los estereotipos de género que se les han impuesto.

El tercer artículo es de Juan Carlos Arjona Estévez, “De la teoría a la práctica: retos en la incorporación de la perspectiva de género en los crímenes competencia

de la Corte Penal Internacional”, y versa sobre la presencia de las mujeres en los órganos internacionales de investigación y persecución de crímenes, y el impacto de dicha participación en la visibilización de las consecuencias diferenciadas de los crímenes.

Arjona hace un recuento de la participación de las mujeres en la construcción del derecho penal internacional y hace referencia a cómo la presencia de mujeres juezas en tribunales internacionales es esencial para visibilizar y evitar la impunidad en casos de violaciones masivas de los derechos humanos de las mujeres.

Yuria Saavedra, experta en derechos humanos y en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, contribuye con el texto “La persecución de los crímenes de género en el derecho penal internacional: errores y aciertos”, en el que analiza el concepto de género que se encuentra en el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y que ha sido muy criticado; realiza un recuento del impacto que han tenido los tribunales internacionales en la definición y construcción de los crímenes de género en el ámbito internacional y analiza las primeras iniciativas internacionales para la visibilización, reconocimiento y protección de las mujeres en los conflictos armados.

Su análisis muestra cómo los conflictos de Ruanda y la ex-Yugoslavia provocaron una nueva clase de crímenes internacionales, ya que las mujeres fueron sometidas a conductas sexuales terribles y sumamente violentas.

Mauricio Iván del Toro presenta un trabajo titulado “Justicia desde el olvido: violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado y deber de memoria en la jurisprudencia interamericana”, cuyo objetivo es explicar la función histórica de la jurisprudencia de la Corte IDH con base en el análisis de algunos casos en los que se ha hecho referencia al DIH.

El autor comienza con una breve descripción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos; posteriormente, analiza la relación entre el derecho a la verdad, los derechos humanos y el DIH, y señala que las víctimas de violaciones de derechos humanos, sus familiares y toda la sociedad tienen el derecho a conocer la verdad de lo sucedido.

Asimismo, comenta casos relacionados con el desplazamiento interno como consecuencia del conflicto armado; la tortura y tratos crueles como un medio de humillación a mujeres consideradas como “enemigas” o “sospechosas”; la selección de mujeres como víctimas de violencia sexual y el impacto cultural de la misma; el análisis de la doble dimensión individual y social de la violencia sexual; la debida investigación en los casos de violencia sexual; el deber de prevenir la revictimización de las mujeres y la doble discriminación; la instrumentalización del cuerpo de las mujeres; el impacto de las desapariciones forzadas de niñas y niños, y la incidencia múltiple de la violencia sexual en los derechos de las mujeres.

La maestra Magdalena Aguilar, abogada de la Oficina de Asuntos Legales de la Misión de Asistencia para Afganistán de las Naciones Unidas, presenta una contribución sobre las “Mujeres en busca de protección internacional: el refugio a raíz de la violencia doméstica y los conflictos armados”. Su propósito es discutir las dificultades que las mujeres expuestas a conflictos armados y violencia doméstica enfrentan para acceder a la categoría de refugiadas y la evolución que se ha dado para que obtengan la protección internacional del refugio sin problemas. La autora señala que hay una tendencia a que las mujeres busquen refugio con base en la violencia doméstica.

Por su parte, la maestra Georgina Quiñónez, quien trabaja en la Comisión de Ayuda a Refugiados y basada en entrevistas a personas que trabajan en instituciones que ayudan en la reintegración y asistencia de las mujeres extranjeras que han encontrado refugio en México, analiza la asistencia e integración local en las sociedades de acogida.

También evalúa la protección especial a mujeres y niñas refugiadas por conflictos armados y la vulnerabilidad que ellas presentan en razón de su sexo y lugar en la sociedad. Por último, aborda los elementos de la integración local de mujeres y niñas refugiadas en los países de acogida e indica que en México, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y organizaciones de la sociedad civil como Sin Fronteras IAP y Casa Refugiados desempeñan un papel fundamental en la asistencia e integración de las refugiadas y los refugiados, al prestar ayuda de emergencia; programas de empoderamiento y participación significativa, y educación para la integración.

Por su parte, Laura Rubio, en su artículo “La protección de mujeres en condición de desplazamiento interno forzado por conflicto armado no internacional en México”, analiza las respuestas que México ha dado al fenómeno del desplazamiento interno forzado, específicamente el derivado de la violencia generalizada y el clima de inseguridad que se ha vivido en las últimas décadas en el país.

Su trabajo, basado en entrevistas con mujeres desplazadas, analiza conceptualmente el desplazamiento interno forzado y el derecho internacional. Posteriormente, hace referencia al caso de Chiapas y a la violencia generalizada que resulta del crimen organizado. Asimismo, ofrece un análisis concreto de las respuestas que el gobierno mexicano ha dado al problema del desplazamiento interno.

Por último, el maestro Ricardo Ortega y el licenciado Daniel García, ambos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, escriben el trabajo “El estándar de la reparación integral aplicado a casos de mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos en el marco de los conflictos armados”, en el cual señalan que “las consecuencias e impactos diferenciados a los derechos de las mujeres no derivan exclusivamente de la existencia de un conflicto armado, sino de la re-

producción e instrumentalización de todos aquellos roles y estereotipos de género social y culturalmente asociados a la feminidad”.

Los autores estudian las afectaciones particulares a los derechos de las mujeres en el marco de un conflicto armado para concluir con el tema de la reparación integral con perspectiva de género. En este último punto, hacen alusión a las medidas transformadoras de reparación, las cuales son de naturaleza correctiva y no meramente restitutiva.

Agradezco a la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la confianza depositada en mí para la coordinación de este libro.

Deseo agradecer a todas las autoras y autores de la presente obra por su entusiasmo, profesionalismo, inteligencia, puntualidad y responsabilidad.

Agradezco a mi asistente Luis Alberto Vargas Martínez, quien revisó las contribuciones, junto con Genaro Antonio Madrigal Ríos. Ambos pasantes talentosos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y amantes del derecho internacional.

MUJERES Y CONFLICTO ARMADO: UN PANORAMA HISTÓRICO

Estrella del Rocío López Maciel

En la primera escena de la clásica *Antígona* de Sófocles, representada por primera vez en las medianías del siglo V a.C., el personaje principal, Antígona, hija de Edipo y Yocasta, sostiene un diálogo con su hermana Ismene. Dicho diálogo representa dos posturas en relación con un suceso consecuencia de la guerra: sus dos hermanos han peleado en bandos contrarios y, de manera simultánea, se han matado uno al otro. El rey Creonte ha ordenado que el cadáver del hermano convertido en enemigo, Polínices, no sea enterrado, ni reciba ninguna clase de honras fúnebres. Antígona no está dispuesta a aceptarlo y propone a su hermana desobedecer al rey; Ismene se niega y argumenta que no, que hay que aceptar los hechos: que son dos mujeres, incapaces de luchar contra los hombres; que ellos tienen el poder, son los que dan órdenes, y hay que obedecerlas, esas y otras todavía más dolorosas. Antígona, defraudada por su propia hermana, decide seguir sola con su plan. Lo cual tiene para ella fatales consecuencias.

El dolor frente a la guerra, la pérdida de seres queridos, la impotencia frente a las decisiones de los que mandan, la rebeldía frente a la arbitrariedad y la violencia cotidiana hacia las mujeres que se ve recrudecida en tiempos de guerra, queda de manifiesto en la tragedia de Sófocles, pues Antígona obtiene como castigo, por pretender enterrar a su hermano, ser enterrada en vida.

Sin embargo, también pone de manifiesto que ante el conflicto armado, las mujeres, dependiendo de un gran número de circunstancias, pueden convertirse en sujetos activos. Y es que si bien la guerra recrudece y exacerba las actitudes de violencia hacia las mujeres, las pauperiza a ellas y a sus familias, y en muchos casos, las destierra, las obliga a huir, las extrae del espacio doméstico para asumir

tareas muy diferentes a las que estaban acostumbradas y, en pocas palabras, las convierte en víctimas de la situación; también es verdad que, a lo largo de la historia, muchas mujeres han hecho esfuerzos por no encontrarse de lleno en esa dramática circunstancia, por asumir los roles de cuidado más allá de su propio espacio. Entonces, las vamos a encontrar, como a Antígona, sepultando a sus seres queridos; curando a los enfermos, buscando a los desaparecidos; haciendo gestiones ante las autoridades.

¿Qué sabemos sobre las mujeres y su presencia en las guerras del pasado? Sabemos por algunas fuentes que desde la Antigüedad era costumbre entre los griegos, según Plutarco, que al tomar una ciudad se pasase a cuchillo a las mujeres, a los ancianos y a los niños, y cuando se les perdonaba la vida, eran vendidos como esclavas y esclavos, como parte del botín de guerra, previo abuso de las mujeres.

En la tragedia de Eurípides, Andrómaca, la esposa de Héctor, durante la guerra de Troya, se lamenta por “haberse acostado por la fuerza” con el amo, a quien fue entregada como botín de guerra, y concebido un hijo de los asesinos de su esposo.

La destrucción de las ciudades era un objetivo. Muchas de ellas eran arrasadas hasta el último olivo, con lo que no es difícil imaginar que los escasos medios ocasionarían, además, graves problemas para la subsistencia de los sobrevivientes, lo que los llevaría a desplazarse a otros lugares.

Otra figura femenina relacionada con la guerra, pero de una manera más directa, es el mito grecolatino de las amazonas, mujeres que no necesitaban a los hombres para vivir, que no seguían las reglas relativas al matrimonio y que sólo ocasionalmente mantenían encuentros con los hombres con fines reproductivos. Las amazonas han sido, a lo largo del tiempo, una de las figuras más preocupantes en el imaginario masculino y una presencia seductora para las mujeres. Se las ha representado como mujeres independientes y llenas de confianza, que después de haber perdido a sus hombres por causa de la guerra decidieron organizarse para gobernarse sin tutela masculina. Echaron a los varones que quedaban en sus aldeas, se organizaron, armaron y fueron en busca del enemigo, dejando sus ciudades reducidas a cenizas, y vengaron a sus muertos.

Además de esta imagen, existe otra que refleja más el temor de concebir una sociedad dominada por mujeres; se las presenta, entonces, como secuestradoras de hombres, para aprovecharse de su virilidad y procrear, pero también se les imagina como hechiceras asesinas de niños, figuras siniestras finalmente; mujeres metiéndose en los asuntos de hombres.

Se dice de las mujeres de Esparta, sociedad profundamente beligerante, que ellas tenían libertad y derechos similares a los de los hombres. Sin embargo, esto no tenía como finalidad el reconocimiento de ellas como personas, sino que eran parte del mecanismo social con fines bélicos; la lógica era que en la medida en que

las mujeres estuvieran empoderadas, transmitirían esa misma fuerza a sus hijos lo cual redundaría en guerreros con mejores probabilidades de ganar batallas.¹

En las guerras medievales y durante la expulsión de los árabes y judíos de España, las mujeres fueron las más violentadas, por ello, se dictaron varias ordenanzas como el Código de Yüsuf I (1333-1354), que prohíbe

...a los campeadores o almogávares y a los demás individuos del Ejército asesinar a los niños, a las mujeres, a los ancianos, a los inválidos, a los enfermos, a los ermitaños o frailes cristianos, a no sorprenderlos armados o en ayuda directa del enemigo.²

O bien, en el mismo periodo medieval, durante la Guerra de Cien Años (siglos XIV y XV), se prohibió la violación a las mujeres so pena de muerte, ordenanzas que, como podemos imaginar, no eran acatadas, y curiosamente, esta prohibición no incluía los sitios ya conquistados, en los que los enemigos podían dar rienda suelta a lo que los soldados consideraban el mayor incentivo en la guerra: la licencia para violar.³

Como podemos observar, la práctica de violentar a las mujeres en las guerras, sin importar el espacio temporal ni físico, parece ser una parte indisoluble de ellas. A lo largo de la historia, las mujeres siempre están presentes en las guerras, sobre todo como víctimas –no necesariamente porque se trasladen al espacio de la misma, sino porque la guerra envuelve su entorno– y la historia no solía contar las atrocidades que las guerras representaban para las mujeres; las daba por supuestas, es como decir: *así es la guerra, estas cosas pasan* y con ello se invisibiliza, se deja de contar la historia completa en las que las vidas de las mujeres, sin importar el bando, casi siempre es la historia de los vencidos.

En las historias de las innumerables guerras por las que ha padecido la humanidad, poco se encuentra sobre la manera como las mujeres las viven. Se habla de las grandes epidemias ocasionadas por la podredumbre de los muertos, de las hambrunas, de la baja de la natalidad, de la caída de las economías, del reparto de

¹ María Aparecida de Oliveira Silva, "Plutarco e a Participação Feminina em Esparta", *Sæculum. Revista de História*, 12 (junio de 2005).

² Martín Bonifacio Palacios, "Las armas en la historia (siglos X-XIV)", *Actas del I Simposio Nacional, Gladius*, vol. especial (1988), pp. 197-217, disponible en <<http://www.gladius.revistas.csic.es/index.php/gladius/article/.../106>>. Consulta: 20 de febrero de 2013.

³ Th. Tedor, "Henry's Wars and Shakespeare's Laws, Perspective on the Law on the war in the Later Middle Age", *International Herald Tribune* (8 de diciembre de 1992), citado por Elizabeth Odio Benito, "De la violación y de otras graves agresiones a la integridad sexual como crímenes sancionados por el derecho internacional humanitario", disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/49/pr/pr22.pdf>>. Consulta: 8 de marzo de 2013.

los territorios de los vencidos y del ascenso de los nuevos héroes sobrevivientes. Pero ¿quién habla de la historia que nos es cercana, de lo cotidiano; el alimento de los huérfanos? ¿Quién ha de sembrar los campos, de lidiar con los enfermos o enterrar a los muertos, de tratar de mantener las ciudades o los pueblos en pie, de guardar la memoria histórica? ¿Quién sabe de los niños producto de las violaciones masivas a las mujeres? Menos se sabe aún de sus pensamientos profundos e ideales, porque las anónimas, parte de la masa, parecen invisibles e intangibles, por lo difícil que es rastrear el silencio.

Además, las mujeres, como sujeto histórico, no aparecen independientes, sino que, como en su vida, frecuentemente son parte del *otro*: son hijas, esposas, madres o hermanas de algún varón y los intentos que en el pasado se hicieron por relatar su vida y acciones, si es que se destacaron de algún modo, están pasados por el tamiz del discurso que pretende aleccionar, mostrar ejemplo de vida ideal, y que reduce al mínimo el retrato de su desempeño vital. Así, encontramos a las mujeres que se convierten en “heroínas”, que se suman a las nobles causas y que, en muchas ocasiones, sacrifican su vida y su “cómoda” situación para tomar una bandera, siempre en aras del bien común.

Durante las guerras de independencia, los movimientos nacionalistas y de liberación de los siglos XIX y XX, encontramos relatos de estas mujeres que llenas de amor por sus hijos, esposos, padres o hermanos, y de un profundo fervor patriótico, se atrevieron a transgredir las rígidas reglas impuestas y saltaron a la esfera de lo público, no sin ser duramente cuestionadas por ello.

Las historias oficiales que se construyen alrededor de estas mujeres se ven parciales en muchos sentidos: en su mayoría rescatan mujeres de cierta élite, pues la historia es, al final de cuentas, la historia del poder. No es de extrañar que se concentraran en aquellas que estuvieron en el bando de los vencedores. Además, por el ánimo aleccionador con el que se escribieron, se ocultaron hechos que, en su momento, no correspondían al “deber ser” femenino, o que podrían manchar la honra de la mujer en cuestión y, por consiguiente, la de su familia y hasta desmerecer el hecho que se pretendía ensalzar. Visto de esta forma, es evidente que esta manera de hacer historia tendía a no revelar la violencia hacia las mujeres durante los conflictos armados, o simplemente representarla como la consecuencia de la guerra, inevitable.

En fechas más recientes, el feminismo, el auge de la perspectiva de género y el interés por los espacios domésticos y cotidianos han permitido que las mujeres adquieran voz para la historia. El problema en encontrar a las mujeres obedece, sin lugar a dudas, a la poca importancia que se había tenido para integrarlas como personas dignas de ser historiadas, o en su momento, dignas de dar un testimonio. De tal manera que cuando se historia un hecho, no se encuentra allí a las mujeres y se pierde el registro para la posteridad. Sin embargo, aún hoy existen alternati-

vas: en los archivos judiciales se puede rescatar parte de la memoria de lo privado en lo cotidiano, pero sobre todo de la movilización de las mujeres hacia el espacio público, naturalmente más por necesidad que por gusto.⁴

Aun cuando se avanza en el tema, se dificulta el estudio en algunas partes, pues cuando se trata de encontrar ciertos hechos, nos damos cuenta de que, como ocurrieron dada cierta construcción cultural, constituyen un tabú por la forma como se educa; por tanto, existe renuencia de mencionarse ante el temor de la estigmatización que ello pueda traer y el sentimiento de que el propio sufrimiento no es importante, sino sólo en la medida en que parece perjudicar o perjudica a otros. Tal es el caso de los abusos sexuales que en las sociedades tradicionales implicaban afectación moral para los seres cercanos a estas mujeres, más que un reconocimiento de la afectación de las víctimas. Por tanto, el dolor, el trauma, la degradación y la humillación que sufre una mujer abusada pasa a un segundo término.

Esto aunado a la muy conocida doble victimización que ha ocurrido, y ocurre, cuando se denuncian hechos de esa naturaleza, la cual se vuelve más profunda si los propios agentes de Estado son quienes los cometen. Como es frecuente, al hecho se suma el miedo a las represalias de la autoridad que debió defenderlas. De modo que, si en la actualidad nos encontramos con que muchos de los abusos no son denunciados, en el pasado, la situación era mucho más complicada.

En la actualidad se habla de un recrudecimiento de la violencia hacia las mujeres en las guerras recientes. Ello nos lleva a cuestionarnos si realmente esto es así. Sin una base sólida de testimonios del pasado, en realidad no podríamos aventurarnos a tomarlo como cierto, pese a ello, existe una duda razonable, pues la violencia existe y de ello nos dan cuenta más que la historia, las artes; cuando encontramos en la literatura, en la pintura y hasta en la música tantos *hechos espejo* en diferentes lugares y tiempos.

El siglo xx se abre para mostrarnos, al parecer, nuevas formas de violencia en los conflictos armados. Al menos, puede decirse con toda certeza que proporciona más herramientas para la muerte y la tortura, aunado a una mayor densidad poblacional y un traslado del espacio bélico al civil. Más aún, los medios de comunicación han permitido enterarnos con una mayor inmediatez de lo que ocurre en otros lugares, nos proporcionan imágenes vivas para el horror, que, más que mil palabras, nos muestran en un vistazo la crudeza de la violencia, y si sumamos a ello la facilidad en la movilización de las personas, que por un lado permite la fácil

⁴ En los archivos históricos del Poder Judicial de la Federación en México, por ejemplo, encontramos múltiples casos de mujeres que comparecieron ante la justicia federal con el fin de interponer demandas de amparo a favor de sus hijos, esposos, padres o hermanos, por consignación forzosa a las armas o sentencias por vagancia; entre otras razones.

circulación de las noticias y por el otro, una más rápida extensión de la propia violencia, es decir, es una cuestión de percepción en un sentido, pero real en otro.

Una aproximación de las mujeres en las guerras del siglo xx

La llamada Primera Gran Guerra significó para muchas mujeres su integración al campo laboral, con la movilización de la cantidad de hombres a los campos de batalla. Los cultivos y las fábricas tuvieron una demanda de mano de obra que, dadas las circunstancias, sacó a las mujeres de sus roles establecidos y de su espacio de acción: el espacio privado, el hogar, para trasladarlas al espacio público. Sin embargo, y a pesar de la necesidad de ello, no siempre fue bien visto por los hombres que pensaban que dada la oferta de trabajo, sus salarios podrían disminuir en razón de que el trabajo de las mujeres era pagado muy por debajo del de los hombres.

Si bien la guerra propició que las mujeres se aventuraran, con la venia y promoción de los gobiernos, a realizar tareas que hasta entonces eran exclusivas de los hombres, éstos nunca fueron puestos de mando que empoderaran a las mujeres, y en la mayoría de los casos eran de carácter temporal, porque al término de la guerra y con los hombres de regreso, las mujeres hubieron de volver a sus hogares, y pese a la demanda y haber servido a sus países, no les fueron reconocidos derechos ciudadanos, aunque continuaron luchando, pues si debían trabajar cuando así se les demandaba y hasta participar en la guerra, ¿por qué no habrían de votar?

A la par de ello, tampoco se consideró relevante controlar la violencia ejercida contra las mujeres; ni, dentro de la violencia consustancial a la guerra, se le impusieron límites. Por ello, en 1914, después de conocer las violaciones masivas que realizaron los soldados alemanes que ocuparon Francia, se hizo la primera propuesta para tipificar la violación como un crimen de guerra. Todo parece indicar que no progresó por considerarse de menor importancia, lo que hace pensar que en la guerra se da una inversión de valores que parece permitir lo que en tiempos normales no, si el objetivo principal de la guerra es matar, la violación se convierte en un mal menor.⁵

⁵ “En 1914, por primera vez las violaciones fueron denunciadas como crímenes de guerra, con independencia de ello a las comisiones de investigación les costó integrarlas en sus esquemas interpretativos porque parecían no responder a una parte no sistemática de terror por parte del enemigo...” Mary Nash y Susanna Tavera (eds.), *Las mujeres y las guerras: el papel de las mujeres en las guerras de la Edad Media a la contemporánea*, Barcelona, Icaria, 2003, p. 324.

En el inicio de la guerra civil española (1936-1939) se vivió una gran efervescencia de participación de las mujeres en la lucha contra el poder fascista. Durante la Segunda República, las mujeres ganaron varias reivindicaciones sociales, permitiendo cierto escape respecto de la rigidez del anterior gobierno. Es entendible, entonces, que las mujeres se aprestaran a defender un gobierno legalmente constituido y lo que habían conseguido durante la República: la actividad, la decisión en general, la participación política y social más activa, reflejadas en el derecho al voto que ganaron en esa época (1931), la llegada de algunas mujeres a puestos públicos.

De entre la larga lista de acciones generadas con la llegada del franquismo para castigar a mujeres no alineadas al régimen vencedor, cientos de mujeres recibieron una tortura que fue común, consistente en cortar el pelo a cero –se le llamaba así, por el número de navaja que usaban para realizar el corte. Además, se adoptó con una ligera variante al dejar uno o dos mechones, sobre los que se les colocaba una bandera roja, a ello le añadieron la toma de aceite de ricino, con ello pretendían despojar de todo rasgo de feminidad a las presas y obligarlas a recorrer las calles desnudas, esperando a que hiciera efecto el purgante con objeto de escarmentarlas, de hacerlas burla de una sociedad santiguada en la fe franquista, para hacerles saber a ellas –rojas o no– el precio que debía pagarse por transgredir el *statu quo*. Ésa era la forma de redimir a las mujeres que habían sido tocadas por el demonio, así fueron juzgadas por tribunales en muchos pueblos de España, juzgadas de oídas, sin derecho a la defensa y puestas al alcance de cualquiera que quisiera vengar alguna otra ofensa, convertidas en el espectáculo, pero también en el escarmiento, de todos aquellos que tuvieran la osadía de retar al nuevo orden.

De esta manera:

Según testimonios de mujeres asturianas recogidos por Yannic Ripa, el rapado es vivido por ellas como algo peor que una violación. En sus declaraciones vemos que existe una jerarquía de la violencia contra las mujeres. La violación, afirman, se vive de cara al torturador, provoca odio, y hace surgir una fuerza que se llama venganza contra el violador. Si no tiene identidad, al menos hay una cara, pero el rapado conlleva gestos de humillación de sí delante de todo el mundo, y al final, no odiamos al que corta el pelo, sino a nuestra propia cara.⁶

⁶ María José Palma Borrego, “Violencia y cuerpos traumatizados: duelo y melancolía en los testimonios orales de mujeres durante la Guerra civil española (1936-1939) y la posguerra”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates*, puesto en línea el 31 mayo 2009, consultado el 3 de marzo de 2013; DOI: 10.4000/nuevomundo.56118.

El corte a cero ha sido una constante de humillación sufrida por hombres y mujeres, si bien se ha justificado por causa de higiene, está también la otra limpieza: la étnica. Durante la Segunda Guerra Mundial, era una práctica generalmente difundida en los campos de concentración. Cuando se ejerce a las mujeres, conlleva una doble significación: se mina parte de su femineidad y se aplica un escarmiento, como fue el caso de las mujeres francesas en 1945. Al término de la guerra, decenas de mujeres fueron golpeadas y exhibidas desnudas por las calles, rapadas las cabezas y el pubis por haber tenido alguna relación con los soldados alemanes, para a continuación subirlas en un camión que las llevaba a un despoblado donde eran fusiladas.

Aunque al igual que en España, fue aprovechada la coyuntura para venganzas personales, se ha documentado que otros tipos de vandalismos y abusos se realizaron sobre las familias de funcionarios del gobierno francés que apoyaron al gobierno nazi: entraron en sus casas robándoles y destrozando las cosas que pudieron y muchas de las esposas fueron violadas por miembros de la Resistencia Francesa antes de establecerse un gobierno civil provisional.⁷

La dictadura franquista, el gobierno nazi y el japonés secuestraron a cientos de mujeres en las cárceles y en campos de concentración, en donde muchas de ellas fueron privadas de vivir su maternidad, y en el caso de aquellas que fueron hacinadas y les permitieron estar con sus hijos, no fueron pocas las que sufrieron su muerte: por tuberculosis, disentería y, la más común, el hambre y un sinnúmero de enfermedades más, generadas por la sobrepoblación. Las mujeres y los niños –la población más sensible– fueron sujetos a experimentación; adicionalmente a cientos de mujeres judías se les esterilizó, a pesar de que la mayoría habían perdido sus periodos a causa de la desnutrición.

A pesar de toda esta serie de calamidades, en la mayor parte de los centros de detención en donde estuvieron, las mujeres crearon lazos de resistencia y generosidad que les sirvieron como anclaje de sus ideales e ilusiones. Ellas extendieron esta capacidad de ayuda, solidaridad, creatividad y, sobre todo, valentía ocultando judíos en sus casas para evitar que fueran llevados a los campos de concentración y exterminio; procurando alimento para llevar a los niños que se encontraban en los guetos, realizando actividades de recreación dentro de los mismos campos de concentración, esperando no fuera una pérdida total de la infancia de los niños que ahí estaban, o bien creando estrategias para sobrevivir o huir de las circunstancias de la guerra.⁸

⁷ “Depuración Francesa”, *Eurasia 1945*, disponible en <<http://www.eurasia1945.com/acontecimientos/crimenes/depuracion-francesa/>>. Consulta: 10 de marzo de 2013.

⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Las mujeres en el holocausto. Valentía y compasión”. Guía de estudio, disponible en <<http://www.un.org/es/holocaustremembrance/>>. Consulta: 10 de marzo de 2013.

En otras latitudes, el abuso sexual sistemático, desplegado tanto por japoneses como alemanes, manifestado en el establecimiento de todo un sistema de burdeles para sus soldados, las mujeres confort, prisioneras de guerra del mismo Japón, China, Holanda, Corea, Filipinas Malasia, Tailandia, Birmania, Nueva Guinea, Hong Kong, Macau y Australia, fueron forzadas a trabajar las 24 horas del día para los soldados japoneses. No se trataba, claro, de burdeles comerciales.

Se sabe que “la fuerza, explícita e implícita, fue usada en el reclutamiento de estas mujeres. Lo que le sucedió a ellas fue una violación en serie, no prostitución. La implicación del Ejército japonés está documentada en los propios archivos de defensa del gobierno”.⁹

Las violaciones se irían replicando en subsecuentes conflictos, las guerras latinoamericanas dan un amplio panorama sobre el tema. Entre los años 1960-1996, la guerra civil en Guatemala arrojó cruentos casos:

Un día logré escapar y escondida vi a una mujer. Le dieron un balazo y cayó. Todos los soldados dejaron su mochila y se la llevaron arrastrada como a un *chucho* a la orilla del río. La violaron y mataron. También un helicóptero que sobrevolaba bajó y todos hicieron lo mismo con ella (Nebaj, Quiché, T 11724, victimario).¹⁰

El abuso sexual en conflictos armados, quizá porque ahora es posible documentarlos más a fondo, dado el avance tecnológico, va apareciendo con formas de violencia aún más encarnizadas, reflejan una violencia de Estado, sistematizada, ordenada y aprendida. Mediante datos suministrados en diferentes testimonios, se ha establecido que no todos los hombres en armas están inclinados a violar y cuando lo hacen no siempre responden a un deseo irrefrenable, sino que responden a situaciones construidas por sus superiores que desencadenan, alientan y permiten que estos abusos sucedan. La mutilación es un claro ejemplo de que una de las formas en las que se castiga a las probables militantes es escupirles en la cara su femineidad, llevarlas al horror máximo, al cortar de tajo con la fuente de vida de una sociedad, llevar al exterminio la raíz primigenia de un pueblo sublevado:

Las mujeres que iban embarazadas, una de ellas que tenía ocho meses ahí le cortaron la panza, le sacaron la criatura y lo jugaron como pelota. De ahí le sacaron una chiche (un pecho), y la dejaron colgada en un árbol. (Barillas, Huehuetenango, T 06335);

⁹ “No comfort”, *New York Times*, 6 de marzo de 2007. Acceso, 8 de marzo de 2007, disponible en <http://www.nytimes.com/2007/03/06/opinion/06tues3.html?_r=0>. Consulta: 9 de marzo de 2013.

¹⁰ Pilar Yoldi *et al.*, “Nos hicieron más que a los animales”, revista *Envío*, 208 (julio 1999), disponible en <<http://www.envio.org.ni/articulo/951>>. Consulta: 11 de marzo de 2013.

[...] Lo que hacían con las mujeres era abrirles el estómago, sacarles el feto y lo tiraban así a los árboles (Entrevista 0165).¹¹

Cincuenta años de guerra en Colombia entre el gobierno, la guerrilla y los grupos paramilitares han dejado una estela de sangre y terror, numerosos testimonios se van acumulando sin que se encuentre solución al conflicto. La violencia ejercida por todos los grupos involucrados incluye la violación y la esclavitud sexual, el uso obligatorio de los métodos anticonceptivos y abortos, la imposición de trabajos domésticos forzados y la marginación en la participación de las mujeres en la vida pública, también el control mediante códigos de conducta que refuerzan estereotipos machistas y de poder por parte de los hombres que componen los grupos al margen de la ley.

Aquí se refuerza la tesis de que la marginación, la pobreza y el abuso suelen estar imbricados en los casos de violencia contra las mujeres durante la guerra, en razón de que la mayoría de las afectadas por estas violaciones ocurridas durante el conflicto colombiano son campesinas, indígenas, afrocolombianas y desplazadas. Discriminadas no sólo en razón de su sexo, sino también por su origen étnico,¹² como es de imaginar, las mujeres que sufren de violencia sexual en este contexto de completa indefensión son revictimizadas cuando deciden denunciar y los autores de estas violaciones gozan de completa impunidad, dejando a sus víctimas sin reparación por los daños y perjuicios sufridos.

En este doble juego si no se denuncian las violaciones cometidas contra las mujeres y niñas en contexto armado, no existen, se invisibilizan, con ello el Estado explica la precariedad o ausencia de acciones y planes preventivos por parte de sus autoridades. Las mujeres que han sido víctimas, civiles o como parte de alguno de los bandos, confirman la sistematización que ya se ha mencionado con anterioridad:

Era de noche. Llegaron dos hombres armados que vestían prendas militares, camufladas y armas [...] Se llevaron a mi esposo fuera de la casa y todo el tiempo le apuntaron el arma [...] Yo logré calmar a la niña y la arrullé hasta que se durmió. Entonces el hombre me sacó de la habitación y me llevó al corredor para interrogarme, me amenazó con matarme si no me dejaba. Me quitó la ropa, me tapó la boca y me forzó. Me violó. Luego me dijo que me vistiera y también dijo: "Aquí no pasó nada. Las mujeres, al fin y al cabo, son para esto". [...] Llegaron a la ciudad

¹¹ *Idem.*

¹² M. Laure Rodríguez Quiroga, "Tribunal Internacional denuncia en Colombia las mujeres son violadas, asesinadas", noviembre 26 de 2010, disponible en <<http://www.portal.ajintem.com/ddhh/mujeres/28073.html>>. Consulta: 1 de marzo de 2013.

los paramilitares, congregaron a todos, pusieron música y empezaron a beber. Mataron unos pollos, violaron a algunas mujeres, dieron muerte a unas cuantas personas y bailaron. Los paramilitares llevaban pasamontañas. Obligaron a las mujeres a cocinar para ellos. Únicamente violaron a las jovencitas. La fiesta se prolongó cuatro días. Los cadáveres empezaron a pudrirse en las calles. Quemaron a algunos de ellos para que no se pudieran identificar. Oímos sobrevolar a un helicóptero, pero no pasó nada hasta el cuarto día. Los paramilitares se quitaron los pasamontañas y dijeron que había llegado el Ejército. Entonces vinieron automóviles, fiscales y persona de la Cruz Roja. Creemos que el Ejército estaba impidiendo la entrada al poblado mientras se producía la matanza.¹³

Testimonios como éstos son comunes en el Salvador (80), Chile (70), Argentina (80), entre otros, y parecen ser iguales en todos lados. Las motivaciones, podríamos decir, son apenas diferenciadas, las consecuencias de la violación van desde secuelas físicas, que son muy difíciles de sanar, hasta daños permanentes o la muerte, ello sin contar con los embarazos y enfermedades ginecológicas y de transmisión sexual: gonorrea, sífilis, inflamaciones genitales, dolor durante la micción, hinchazón del abdomen, dolor pélvico crónico, embarazos no deseados y VIH/sida.

A este respecto, los países en conflicto en el continente africano mostraron una relación directa entre delitos sexuales cometidos por los combatientes y el VIH/sida. No es de extrañar que siendo África el continente con el mayor número de conflictos armados en las últimas décadas, sea también el que reporta el mayor número de casos de la enfermedad. Los testimonios de las mujeres víctimas de violación tumultuaria por parte de los elementos armados son innumerables y se agrega al hecho traumático de la violación, el embarazo y la enfermedad; no sólo la propia sino la de los hijos concebidos que nacen enfermos y que deben atender.¹⁴

Se estima que en Ruanda aproximadamente medio millón de mujeres fueron violadas durante el genocidio de 1994. Situaciones similares se vivieron en Sierra Leona y Liberia como parte de la “limpieza étnica”, que incluía los embarazos forzados como estrategia para tal fin; utilizándose como arma común con el objetivo de humillar al otro y destruir su confianza.¹⁵

La violación sexual lleva intrínseco un sufrimiento que va más allá del cuerpo, muda a la psique de quien la ha padecido; si además agregamos elementos de es-

¹³ *Idem.*

¹⁴ Hernán Zin, “Congo, El peor lugar en la tierra para ser mujer”, *Viaje a la guerra*, disponible en <<http://blogs.20minutos.es/enguerra/category/congo/>>. Consulta: 13 de marzo de 2013.

¹⁵ “Our Bodies, Their Battleground: Gender Based Violence in Conflict Zones”, disponible en <<http://www.bridge.ids.ac.uk/>>. Consulta: 20 de marzo de 2013.

clavitud sexual, como la que sufrieron las mujeres musulmanas de Serbia durante el conflicto armado Bosnia-Herzegovina de 1992 a 1995, abortos y embarazos forzados, como forma de exterminio genocida, se suma, además, el estigma social que estos crímenes acarrearán para la víctima, lo que hace complejo el proceso de denuncia y seguimiento judicial y, en general, su vida dentro de la propia comunidad, circunstancia que también sufre el ser humano producto de la misma.

De las formas de violencia aquí citadas la mayoría parece comenzar con el traslado de la guerra a los pueblos. En el espacio de los civiles tienen lugar muchos de los crímenes de guerra, y otros son consecuencia del desplazamiento a que se ven obligados, especialmente las mujeres y los niños, que huyen del horror, de las presiones de paramilitares o bien de cualquier otro suceso amenazante que hayan presenciado y cause en ellos un amedrentamiento que les hace saber que ya no hay seguridad. Comienzan, entonces, un peregrinar en busca de un espacio lejos de las balas y de las persecuciones, a menudo disgregando familias enteras, pauperizando, desarraigando y destruyendo las construcciones sociales y culturales que dan cohesión y estructura a su sociedad. En ese sentido, el desplazamiento forzoso es una efectiva estrategia de guerra y es frecuentemente utilizada con la finalidad de promover la desintegración del núcleo familiar y, por tanto, social.

La incertidumbre que estos hechos generan en los desplazados es particularmente penosa para las mujeres, encargadas ahora de buscar el sustento y proveer los cuidados básicos para la supervivencia de sus familias además ellas, junto con sus hijos, representan la mayoría de las personas desplazadas, en muchos casos en proporciones de dos a uno frente a los hombres.¹⁶ Otras mujeres viven el desplazamiento dada la búsqueda de sus familiares, al no saber el destino que la guerra les haya deparado, y en este camino se van creando solidaridades y capacidades gestoras natas y activismos que les permiten sobrellevar el hambre y las dificultades para conseguir alimento, atención médica, medicinas y otros satisfactores esenciales.

En los campos de refugiados se reduce a su mínima expresión su espacio vital. Lo peor del asunto es que lo que se esperaba fuera una solución temporal, continúa extendiéndose indefinidamente y generando nuevas batallas, nuevos riesgos para la integridad física y emocional, pues las mujeres son las personas más vulnerables en su experiencia como refugiadas y se vuelven especialmente susceptibles de ser abusadas o violadas.

Al final de cuentas, la guerra exacerba las conductas violentas, las presenta como inherentes a la masculinidad, aun cuando no necesariamente sea así. Los varones educados en entornos que promueven su empoderamiento sin cuestionar-

¹⁶ Freeshta Mujadidi, "Refugees", disponible en <<http://www.munfw.org/archive/45th/chr3.htm>>. Consulta: 23 de marzo de 2013.

lo, lo ejercen en lo doméstico con actitudes de violencia y exigiendo el sometimiento de quienes consideran sus subordinados o inferiores: lo más cercano, esposas, hijas e hijos. Para agravar el panorama, cuando estos varones son enfrentados a la derrota en la guerra, descargan toda su frustración precisamente en sus familias.

En general, las construcciones sobre lo masculino y lo femenino prevalecientes en las sociedades son usadas para edificar y dar continuidad al orden establecido. De esa manera, quienes detentan el poder encuentran justificación a sus acciones por atroces que sean. Las guerras dirimen asuntos de poder, de posesión, y si los hombres son los que suelen detentar ambos, no es extraño que sean los que promuevan e inicien los conflictos. Por otro lado, el hecho de que las mujeres sean normalmente las víctimas de la guerra no significa que la búsqueda de la paz sea una aspiración exclusivamente femenina; existe un sinnúmero de ejemplos de mujeres que con convicciones plenas han participado en los conflictos armados del lado de los “opresores”. Ha habido también casos de lideresas que al ostentar el poder, han involucrado a sus países en conflictos armados, como es el caso de Margaret Thatcher e Indira Gandhi.

Mujeres, conflicto armado y derecho internacional

A partir de los sucesos de la Segunda Guerra Mundial y con la reafirmación del derecho internacional humanitario, nos vamos a encontrar con una preocupación creciente por las condiciones de las mujeres en los conflictos armados y una mayor visibilización de lo que les ocurre a ellas, además de a otros grupos vulnerables, en tiempos de guerra. Si bien ya existían instrumentos internacionales que tenían la finalidad de establecer las reglas de la guerra, tal es el caso de los Convenios de Ginebra de los años 1864, 1906, 1929, no es sino hasta 1949 cuando se considera en las propias convenciones la protección de los civiles que no participan en la guerra, considerando que en la Segunda Guerra Mundial casi la mitad de las personas fallecidas eran civiles, según las cifras proporcionadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja.¹⁷

¹⁷ “De un total de 50 millones de muertos (en la Segunda Guerra Mundial), se calcula que 26 millones pertenecían a las fuerzas armadas y 24 millones a la población civil, de los cuales muchas eran mujeres [...] Según las estadísticas, en los conflictos armados que tuvieron lugar después de la aprobación de los cuatro Convenios de Ginebra perecieron más hombres y más mujeres que en la Segunda Guerra Mundial. La proporción de personas civiles muertas ascendió, en ciertos casos, hasta 90%...”, Françoise Krill, “La protección a la mujer en el derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* (1985), disponible en <<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlea.htm>>. Consulta: 18 de marzo de 2013.

Es importante señalar que ya desde la Convención de 1929, se mencionaba la protección que se debe dar a las mujeres que participan en los conflictos armados, aunque cabe aclarar que no como combatientes, sino como parte del personal de apoyo de los ejércitos.

Las Convenciones de Ginebra establecen dos formas de protección a las mujeres; una de tipo general, que indica que “las mujeres se benefician, en todo caso, de un trato tan favorable como el concedido a los hombres...”¹⁸ En este tipo de protección se indica que no se debe hacer distinción alguna en razón de sexo. Por su parte, la protección especial se refiere a la condición propia de las mujeres, sobre todo sus características relativas a la reproducción. Dichos instrumentos señalan que “serán atendidos con prioridad absoluta los casos de mujeres encinta y de madres con niños de corta edad a su cargo, que sean arrestadas, detenidas o internadas por razones relacionadas con el conflicto armado”.¹⁹

Estas Convenciones han merecido las críticas de algunas feministas que consideran que el derecho internacional humanitario le falla a las mujeres al asumir una postura de “todas las víctimas” y no considera las circunstancias particulares derivadas de las construcciones de género que hacen que las mujeres sufran más duramente.

Grupos feministas consideran que el derecho internacional humanitario está basado filosóficamente en ideales caballerescos sobre las mujeres y se refieren a ellas en términos de su relación con otros y no como individuos por su propio derecho.²⁰ También se ha criticado, desde la teoría feminista, que las normas legales que tienen que ver con mujeres son vistas como de menor estatus y están articuladas en términos de protección, no de prohibición. Cuestionan, asimismo, la falta de regulación relacionada con los campos de refugiados, en los que, como mencionamos, la mayoría son mujeres y la violencia proveniente de todos los participantes del conflicto armado, incluidos los de su propio “lado”, aun los funcionarios encargados de mantener la paz y enviados a protegerlas,²¹ desatan su violencia en contra de ellas.

Es oportuno considerar que las primeras leyes y convenciones internacionales que protegen los derechos humanos no tuvieron –aunque así parecería, pues están redactadas de forma neutral– una mención a las mujeres, pues se basaron en experiencias masculinas y no consideraron, dada la visión androcéntrica, en donde

¹⁸ Convenio de Ginebra Relativo al trato Debido a los Prisioneros de Guerra, adoptada el 12 de agosto de 1949, art. 14.

¹⁹ *Ibid.*, art. 76.

²⁰ Helen Durham, “Women, Armed Conflict and International Law”, disponible en <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5fldkn.htm>>. Consulta: 15 de marzo de 2013.

²¹ *Idem.*

el varón es el parámetro de lo humano, la forma particular en que hechos como la guerra las afectan.

Las causas de las mujeres comienzan a aparecer muy recientemente, y por supuesto, tienen que ver con el discurso feminista y de género que los instrumentos internacionales han recogido derivado de la presión y gestión de los grupos organizados de la sociedad civil y de las evidencias que también muy recientemente han mostrado los medios de comunicación, quienes han contribuido con su quehacer, de manera voluntaria o involuntaria, a que la opinión pública se informe y se involucre con el tema de los sucesos siempre terribles que les han tocado a las mujeres dentro de los conflictos armados.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los organismos internacionales elaboraron un cuerpo de leyes y convenciones que protegen los derechos humanos de las mujeres y que han ido evolucionando de manera paulatina hacia el reconocimiento de la forma en que los conflictos armados las afectan. La comunidad internacional realiza un esfuerzo para proteger la integridad, la vida, los derechos humanos de las mujeres y, más recientemente, para procurar su participación en los procesos de tomas de decisiones, antes, durante y después de un conflicto armado. De entre los instrumentos internacionales que se refieren a la protección de las mujeres en contexto de conflicto armado se encuentran los siguientes:

En 1974, la Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la protección de la mujer y de las niñas y niños en emergencias y conflicto armado, proclamada por la Asamblea General de la ONU en la resolución 3318 de fecha 14 de diciembre de 1974. Este texto fue proclamado en el contexto de las guerras de liberación nacional, contra el colonialismo, las agresiones tendientes a frenar los procesos de autodeterminación de los países emergentes por parte de las potencias económicas que ven amenazados sus intereses y la sabida violencia en contra de la población civil ocurrida en guerras como Vietnam, Corea, Guatemala, entre muchos otros.

Este documento representa el primer instrumento internacional con el objetivo de proteger la integridad de las mujeres y las niñas y los niños en contexto de conflicto armado, lo que representa sin duda un avance. Los principales rubros a los que se aboca son: el reconocimiento de que las mujeres, las niñas y los niños, como parte de la población civil, al verse involucrados en el conflicto armado, son los más vulnerables a los abusos y a los ataques por cualquier medio. Exige el compromiso de apegarse a las Convenciones de Ginebra, con el propósito específico de evitar la violencia, los tratos crueles inhumanos o degradantes, la tortura; entre otros.

Sin embargo, nuevamente asume la tradicional postura de no considerar a las mujeres como sujetos en sí mismos, sino siempre en función del rol establecido para ellas. En su fundamentación se manifiesta consciente de la responsabilidad

que la comunidad internacional tiene sobre el destino de la generación que viene y, por tanto, va en este sentido la preocupación por las mujeres como encargadas de la crianza de los hijos, que en esa medida desempeñan un papel social importante en los ámbitos familiar y social. Además, a pesar de los testimonios sobre actos de violencia sexual cometidos en contra de miles de mujeres en conflictos armados durante los años sesenta y setenta, el instrumento no menciona nada al respecto.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) de 1979 es un hito en la protección internacional de los derechos de las mujeres. En 1992, el Comité CEDAW, en su Recomendación General 19, aportó al tema de la protección de las mujeres la obligación por parte de los Estados firmantes de acabar con la violencia basada en el género, pues considera que existe una conexión entre ésta y la discriminación. Por tanto, es importante que se trabaje en la eliminación de la primera para evitar la segunda. Respecto al tema que nos ocupa, la Recomendación establece que las guerras y la ocupación de territorios incrementan la prostitución, tráfico y asaltos sexuales de mujeres, lo cual requiere medidas de protección y punitivas.

En 1991, se elaboró la *Guía para la protección de mujeres refugiadas* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La aportación de este documento radica en que reconoce la existencia de violencia sexual, en sus diversas formas, dentro de los lugares de refugiados en donde las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables a diversos ataques de esta índole perpetrados por agentes del Estado, delincuencia organizada o de participantes en el conflicto y, muy frecuentemente, por sus compañeros de refugio.

Dicho documento establece la necesidad de reducir el uso de centros cerrados en donde las refugiadas pueden ser víctimas de violencias, sin especificar la naturaleza de las mismas, aunque sí reconoce los riesgos de violaciones y secuestros en el trayecto al lugar de refugio y en el refugio mismo. Hace énfasis en la vulnerabilidad de mujeres solas, sin varones que las acompañen.

En 1993, como resultado de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en Viena del 14 al 25 de junio, surge la Declaración Programa de Acción de Viena de la Organización de las Naciones Unidas que fue acordada por 171 Estados y que representa un plan común para fortalecer la labor en pro de los derechos humanos en todo el mundo. La declaración es una victoria importante para las activistas en derechos humanos de las mujeres, pues hace un reconocimiento formal de que los derechos de las mujeres son derechos humanos y se preocupa por las diferentes formas de discriminación y violencia a que están expuestas en todo el mundo.

Introduce una preocupación sobre la masividad de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como al derecho internacional humanitario, por actos como el genocidio y la "limpieza étnica". Se refiere a la existencia de hechos

consistentes en violaciones sistemáticas en situaciones de guerra y reconoce que estas acciones tienen consecuencias como el desplazamiento. A este respecto, hace un llamamiento a todos los Estados Parte de las Convenciones de Ginebra para tomar medidas encaminadas a evitar tales situaciones. Una aportación de suma relevancia la constituyó la determinación de nombrar a un relator especial sobre la violencia contra la mujer, cuyo mandato está basado en la descripción del fenómeno que figura en la Declaración de las Naciones Unidas.

El resurgimiento de los nacionalismos y la caída de los conglomerados multinacionales en los años noventa del siglo XX trajeron consigo un sinnúmero de conflictos armados, dos de los cuales se distinguieron por su encarnizada violencia y ánimo destructivo. Las violaciones a los derechos humanos y los crímenes de guerra, genocidio y lesa humanidad, perpetrados por los diversos bandos, hicieron que el Consejo de Seguridad de la ONU determinara la creación de dos tribunales internacionales con la finalidad de investigar y juzgar los crímenes cometidos en Yugoslavia y Ruanda. De ambos tribunales se desprende la jurisprudencia que es antecedente fundamental para el reconocimiento de la existencia y los alcances de la violencia sexual hacia las mujeres y su gravedad, y que dicha violencia se encuadre en cada una de las violaciones al derecho penal internacional, es decir: crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio.

Establecieron de manera definitiva que el abuso sexual puede considerarse como parte de una campaña generalizada o sistemática de terror contra la población civil. Otra aportación es que, de acuerdo con los tribunales internacionales, no es necesario probar que la violación en sí misma tenga esas características. La sistematización se forma con las constantes violaciones: forma la campaña misma, no es necesariamente la sistematización la que da vida a las violaciones.

Otra evolución se refiere a que no sólo es culpable quien comete la violación, sino que amplía el rango de responsabilidad, pues incluye también a quienes ordenan, planifican, preparan o instigan a que dichos crímenes se realicen. Una evolución más es la que tiene que ver con las reglas de procedimiento y prueba en ambos tribunales, en las que no se requerirá la corroboración del testimonio de la víctima de crímenes sexuales. Con relación al consentimiento, no será permitido como argumento a favor del agresor, pero sí de la víctima, cuando se argumente que fue sometida o amenazada o tuvo motivos para creerlo. Y cuando creyó razonablemente que si no se sometía, podía dañarse a un tercero.

Las Naciones Unidas en su 85a. sesión plenaria, el 20 de diciembre de 1993, acordaron la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, donde se afirma que esta violencia es un grave atentado a los derechos humanos de las mujeres y de las niñas. Esta declaración definía la violencia contra las mujeres y la vinculaba con violaciones a los derechos humanos e hizo un llamado a los gobiernos a tomar pasos específicos para eliminarla.

La Declaración define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Por otro lado, se dio la Declaración y Programa de Acción de Beijing. En el contexto del fin de la Guerra fría y la paz mundial que con ello se esperaba, se realizó la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en septiembre de 1995, en el cincuentenario de la fundación de las Naciones Unidas. Si bien las amenazas de una conflagración mundial disminuyeron, surgieron otros tipos de conflictos armados, más locales pero no menos violentos, que sin duda incrementarían los riesgos para las poblaciones civiles y, en particular, para las mujeres. Riesgos que se podían traducir en asesinatos, torturas, violaciones sistemáticas, embarazos y abortos forzados, especialmente en lugares donde se aplican políticas de depuración étnica.

En Beijing se manifestó la urgencia de instrumentar acciones de prevención para proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar todas las formas de violencia contra ellas para evitar que sean utilizadas como arma de guerra, lo cual es uno de los avances que en esta Conferencia se generaron.

Además, ésta rescata el papel fundamental de las mujeres como cabezas de familia a partir de crisis de diversa índole, entre ellas las derivadas de los conflictos armados que, aunados a las construcciones culturales, agravan los actos de discriminación hacia las mujeres y disminuyen de esta forma sus derechos y libertades fundamentales.

Afirma la creciente importancia de la labor femenina en la solución de conflictos, mantenimiento de la paz y mecanismos de defensa y de relaciones exteriores; sin embargo, también establece que existen condicionantes para que las mujeres desempeñen papeles de toma de decisiones. Reafirma que la violación, en el curso de un conflicto armado, constituye un crimen de guerra y, en ciertas circunstancias, puede considerarse un crimen de lesa humanidad y un acto de genocidio. También señala que se deben adoptar todas las medidas que sean convenientes para evitarlos y en caso de que ocurran, hacer investigaciones completas, encontrar a los responsables y castigar a los perpetradores. Asimismo, en la medida de lo posible, se debe proporcionar una compensación a las mujeres víctimas.

Aporta la necesidad de capacitar con perspectiva de género al personal que participa en los programas de asistencia humanitaria y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con el objeto de prevenir la violencia contra las mujeres. Se refiere también a los efectos de las guerras sobre el medio ambiente y la devastación que generan, lo cual dificulta a las comunidades y, especialmente, a las mujeres encontrar recursos mínimos para su subsistencia, además de que daña la salud e incide de manera negativa en la reproducción de la cultura.

La Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) es una convención entre las naciones de las Américas, en la cual la violencia contra las mujeres fue reconocida como una violación de los derechos humanos. Esta Convención obliga a los Estados a actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Por otro lado, en 1948, las Naciones Unidas consideraron establecer una Corte Internacional permanente para juzgar los crímenes de guerra, de lesa humanidad y la agresión. Si bien la propuesta no prosperó, en la resolución 260 del 9 de diciembre de ese año, la Asamblea General, reconociendo el problema que estos crímenes significan, adoptó la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

Dicha Convención, entre otras cosas, afirma que el genocidio cometido en tiempo de paz o de guerra es un delito de derecho internacional que las partes contratantes se comprometen a prevenir y sancionar, y dicta que las personas acusadas de genocidio, o actos relacionados, serán juzgadas por un tribunal del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto de aquellas partes que hayan reconocido su jurisdicción.

Al concluir que una Corte Internacional para procesar responsables de genocidio u otros crímenes similares era deseable, la Asamblea General estableció un comité para preparar propuestas para su establecimiento. El Comité preparó un proyecto en 1951 y un estatuto del proyecto revisado en 1953. Sin embargo, la Asamblea General decidió posponer la consideración del estatuto del proyecto y si bien continuó considerando esta posibilidad, no fue sino hasta 1992 en que la Asamblea General solicitó a la Comisión de Derecho Internacional el proyecto del estatuto para tal fin, el cual estuvo listo el 17 de julio de 1998, año en que se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que entró en vigencia el 1 de julio de 2002.

Los tribunales especiales para Yugoslavia y Ruanda fueron antecedentes importantes para la Corte Penal Internacional, pues la jurisprudencia que aportaron fue adoptada por el Estatuto de Roma para que éste considere la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y otras formas de la violencia sexual en sus definiciones de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Particular atención merece la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre mujeres, paz y seguridad, que fue adoptada por unanimidad durante la presidencia de Namibia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en octubre del 2000. Esta resolución reconoce la existencia de la violencia contra las mujeres durante los conflictos armados, aunque su aportación más relevante es el papel que asigna a las mujeres como agentes activos en la construcción de la paz,

la inclusión de perspectivas de género en las negociaciones, en la planeación humanitaria, en las tareas de mantenimiento de la paz y la gobernabilidad.

Especialmente, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas convoca a la participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión de las instituciones nacionales, regionales e internacionales; en la búsqueda de mecanismos para la prevención, manejo y resolución de conflictos, así como en las operaciones de paz como civiles, policía y soldados.

Dicha resolución considera la protección de las mujeres y niñas contra la violencia sexual basada en el género; la ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, tales como campos de refugiados; el entrenamiento y capacitación dirigidos al personal asignado a las operaciones de paz, y la procuración de medidas de protección efectivas en cuanto a los derechos de las mujeres y la niñas.

También incluye la prevención de la violencia contra las mujeres, por medio de la promoción de sus derechos y el fortalecimiento de las leyes que consideren procesamiento judicial a aquellos responsables de crímenes de guerra, genocidio, de lesa humanidad y otras violaciones al derecho internacional; respeto a la naturaleza civil y humanitaria de los campos de refugiados; exclusión de los crímenes de violencia sexual de los arreglos de amnistía, en la medida en que éstos son crímenes contra la humanidad y genocidio; fortalecimiento de los derechos de las mujeres en las legislaciones nacionales, y apoyo a las iniciativas de paz y a los procesos de resolución de conflictos instrumentados por las mujeres de cada localidad.

Propone la transversalización de la perspectiva de género en las operaciones de paz, incluyendo las siguientes acciones: asignación de asesores de género a las operaciones de paz de las Naciones Unidas; consideración de las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en el desarrollo y diseño de las políticas en todas las áreas; incorporación de las perspectivas, contribuciones y experiencias de las mujeres en la organización política y en los programas de desarrollo. En este sentido, se ha indicado que

...Un enfoque en la seguridad humana para estudiar género y conflicto (armado), es significativo porque establece un vínculo entre equidad de género y seguridad humana. A diferencia del enfoque en los derechos, el enfoque en la seguridad humana, implica que cualquier cosa que merece la seguridad es una violación a los derechos humanos, incluidas las violaciones específicas de género que por mucho tiempo han sido consideradas resultados normales, privados o inevitables de la guerra.²²

²² Amani El Jack, *Género y conflictos armados, Informe general*, agosto, 2003, disponible en <<http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Conflictos%20Armados-Overview%20Report.pdf>>. Consulta: 12 de febrero 12 de 2013.

Conclusiones

Después del panorama ya descrito, se puede decir que la historia de las mujeres y los conflictos armados aún está por construirse, pues por un lado es reciente el interés sobre este tema. Por otro, existieron –y aún existen– dificultades inherentes a las construcciones culturales que nulifican la posibilidad de obtener o reconstruir testimonios de las mujeres en cuanto a lo que les ha ocurrido en el contexto de la guerra.

Aunado a esto, ha persistido un ánimo de invisibilización de la violencia que ellas sufren, dada la jerarquización de las sociedades patriarcales respecto a lo que es o no importante, además del entendimiento del cuerpo de las mujeres como una posesión, lo que impide que las mujeres sean vistas como seres que sufren y se duelen tanto físicamente como en su dignidad.

Las fuentes para el estudio de la historia nos irán revelando a las mujeres sólo en la medida en que aprendamos a interrogar esas fuentes de otra manera y para ello debemos transitar hacia una lógica diferente. El siglo xx, a diferencia de los anteriores, parece traer consigo un ánimo de mostrar los hechos, tal vez no con la intención de ponernos frente a una realidad que pretende cambiarse, sino a una realidad que vende. De cualquier manera, va dejando testimonios y quienes están encargados de historiarlos tienen ahora la posibilidad de escribir y plantear una historia distinta, incluyente.

En esa apertura, las acciones de medios, organizaciones civiles, el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres que ha implicado un largo proceso para la creación de los instrumentos internacionales que existen actualmente y que contribuyen a que el tema se hable, se discuta y se difunda, aun cuando las estructuras mentales patriarcales resisten y dificultan la manifestación pública de las mujeres.

En algunos conflictos recientes efectivamente está ocurriendo que las mujeres se han involucrado para exigir sus derechos como tales. Han comenzado, aunque débilmente, a hacer su propia lucha, su propia historia y son resultado de ellas las resoluciones de las Naciones Unidas que reconocen –para empezar– esta manera particular en que los conflictos armados afectan a las mujeres; y después la necesidad de que la reconstrucción de los Estados en conflicto se haga considerando la perspectiva de género y la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones importantes. Esto significa también para la historia una posibilidad mayor de encuentro y seguimiento de ellas.

Después de la resolución 1325, reconocida como un parteaguas en lo que se refiere al tema de las mujeres en conflictos armados y de sus posibilidades en la reconstrucción sobre nuevas bases, vemos que la comunidad internacional ha generado una gran cantidad de documentos que están específicamente dirigidos a

proteger a las mujeres. Sólo por mencionar algunos, encontramos la Declaración de Compromiso en la Lucha contra el VIH/sida de la sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre el VIH/sida de 2001; la recomendación del Consejo de Europa del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres de la violencia de 2002; el Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, respecto a los derechos de mujeres en África de 2003; el estudio del secretario general de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer de 2003; la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra las Mujeres de 2005; la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 y la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU de 2008, entre muchos otros instrumentos de derecho internacional que buscan proteger a las mujeres.

Sin duda falta mucho por hacer en la realidad y en la historia de las mujeres. Hace falta tomar distancia, para observar los efectos que toda esta labor tendrá en las vidas de aquellas a quienes se destina y también para ver su reflejo en el trabajo de quienes hacen la historia, pues la creación de todo este cuerpo de normas internacionales tendrá efectos inmediatos en quienes viven los conflictos armados o, al menos, eso esperamos. En un momento posterior, estos documentos serán útiles en la formación de criterios metodológicos que hagan aparecer nuevos sujetos en vías de escribir una historia más completa y ahora sí, ver aparecer a las mujeres para el derecho y la historia.

LAS MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS: CIVILES, COMBATIENTES Y TRANSGRESORAS

Isabel Montoya Ramos

Los conflictos armados, internacionales y no internacionales, han sido motivo de sufrimiento humano, pérdida de vidas, daños materiales, pobreza y descomposición del tejido social, por mencionar algunas de sus terribles consecuencias. Lamentablemente, estas situaciones siguen siendo una constante en nuestra sociedad.

Las mujeres siempre han estado presentes en los conflictos armados. Particularmente, han padecido de manera muy específica las condiciones negativas que una guerra puede acarrear, al ser las principales víctimas de ciertos tipos de violencia, como la sexual. Sin embargo, la presencia de las mujeres en la guerra no se limita al papel de víctimas, sino que en muchas ocasiones participan como combatientes, como proveedoras, como jefas de familia o, inclusive, como criminales de guerra.

El principal objetivo de este trabajo es describir la protección especial que ofrece el derecho internacional humanitario (DIH) a las mujeres. Sin embargo, al percibir que ellas están presentes en la guerra de manera activa –al ser combatientes, por ejemplo– y de manera pasiva –al ser víctimas de diversas formas de abuso–, esta investigación también busca mostrar un panorama general de la participación de las mujeres en los conflictos armados y las consecuencias y problemáticas que derivan de dicha intervención.

Para lograr sus propósitos, el presente artículo se dividirá en tres partes: la primera desarrollará el concepto y las principales características del DIH; la segunda

versará específicamente sobre la protección especial que otorga el DIH a las mujeres. En este apartado, agruparemos a las mujeres en distintas categorías para describir las reglas especiales que las resguardan y las problemáticas específicas que enfrenta cada grupo de mujeres. Por último, se describirán las críticas al DIH y posteriormente, se elaborarán las conclusiones del trabajo.

El derecho internacional humanitario

En el derecho internacional, el uso de la fuerza entre Estados se encuentra prohibido. Así, el párrafo 4o. del artículo 2o. de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que “[l]os Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.¹

Solamente existen dos excepciones a la regla general del no uso de la fuerza: la legítima defensa² y las acciones coercitivas que realice el Consejo de Seguridad de la ONU de conformidad con los artículos 39 y 42 de la Carta de la ONU, para proteger o reestablecer la paz y la seguridad internacionales. A pesar de la prohibición expresa del uso de la fuerza, los conflictos armados siguen aconteciendo en el mundo –sobre todo los conflictos armados no internacionales (CANI)– por tanto, es necesario regularlos, y esto se logra mediante el DIH. En este sentido, algunos autores consideran que, aunque los conflictos armados están prohibidos, es preciso que se reconozca que éstos suceden en la vida internacional para tratar de eliminarlos, pero también para regularlos y garantizar un mínimo de humanidad en ellos.³

De lo anterior podemos hacer alusión a la diferencia fundamental entre el *ius ad bellum* y el *ius in bello*. El primero se refiere a la legalidad del uso de la fuerza; o en otras palabras: a la prohibición expresa del uso de la fuerza, a la cual ya nos referimos. Por su parte, el *ius in bello* se refiere a las reglas de humanidad que deben respetarse una vez desencadenado un conflicto armado. Es así que el concepto de DIH se circunscribe al *ius in bello* y se refiere a las reglas que deben ser cumplidas

¹ Véase Eric Tardif, *Intervención humanitaria ¿Derecho, deber o prohibición?*, México, Porrúa, 2012, p. 112.

² Carta de las Naciones Unidas, entró en vigor el 24 de octubre de 1945, artículo 51.

³ Marco Sassòli y Antoine A. Bouvier, *How does Law Protect in War?*, vol. I, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2006, pp. 102 y 103 (traducción de la autora).

por las partes que se encuentran confrontadas en un conflicto armado internacional (CAI) o en un CANI.

Sassòli y Bouvier han definido al DIH como:

La rama del derecho internacional que restringe el uso de la violencia a a) evitar daño a aquellos que no participan más en las hostilidades; b) limitar la violencia a la cantidad necesaria para conseguir los objetivos del conflicto, que puede ser –independientemente de las causas por las que se emprenda la lucha– el debilitamiento del potencial militar del enemigo.⁴

Esta definición sienta los principios básicos del DIH, que son: la distinción entre los civiles y los combatientes; la prohibición de atacar a aquellas personas que se encuentran *hors de combat* (fuera de combate); la prohibición de infligir sufrimiento innecesario y los principios de necesidad y proporcionalidad.⁵ Contrariamente, la definición a la que se hace referencia tiene límites inherentes, ya que no prohíbe el uso de la violencia; no protege a todas las personas afectadas por la guerra; no toma en cuenta el propósito del conflicto; no prohíbe la derrota del enemigo y presupone que las partes del conflicto tienen objetivos racionales.⁶

Por tanto, la protección a las personas en el DIH es excepcional ya que este tipo de derecho no aplica en todo momento y busca sentar un mínimo de humanidad y de reglas para hacer la guerra. Las normas de este sistema parten de la igualdad formal, pero reconocen ciertas diferencias entre las personas que enfrentan estos contextos, por lo que algunos preceptos hacen distinciones a favor de ellas, como es el caso de la protección específica para las mujeres.

La protección especial de las mujeres en el derecho internacional humanitario

En los conflictos armados, la violencia en contra de las mujeres no surge de manera repentina, sino que las inequidades que ellas sufren a causa de la discriminación histórica que han experimentado durante siglos se exacerban en los mismos.⁷ Por tanto, la protección especial de las mujeres en el DIH se proporciona, no por considerarlas débiles o incapaces de participar de manera activa en los conflic-

⁴ *Ibid.*, p. 81 (traducción de la autora).

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ Karima Bennoune, “Do We Need New International Law to Protect Women in Armed Conflict?”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 38: 363 (2006-2007), pp. 368 y 369. Ella señala que “[t]he contemporary understanding of the multifaceted phenomenon of conflict-based violence

tos armados –como más adelante se estudiará–, sino por las diferencias –construidas o inherentes– entre ellas y los varones.

Lamentablemente, “las mujeres y niñas se ven particularmente afectadas a causa de su condición en la sociedad y de su sexo”.⁸ Por tanto, la protección especial deriva de las experiencias que muestran que las mujeres sufren más abusos y violencia durante los conflictos armados. Así, las normas específicas del DIH que protegen a las mujeres están destinadas a disminuir la posibilidad de que dichos abusos ocurran, y se basan en la justicia, la igualdad y la dignidad.⁹ Sin embargo, la lucha para erradicar la discriminación y la desigualdad estructural en las sociedades es un requisito indispensable para eliminar y prevenir la intensa violencia que enfrentan las mujeres durante los conflictos armados.¹⁰

Es claro que en los conflictos armados todas las personas son más vulnerables que en los tiempos de paz. Sin embargo, las mujeres, las niñas y los niños son las más afectadas en dichas situaciones. Ellas experimentan la violencia derivada de un conflicto de manera distinta a los hombres, aunque es preciso tomar en cuenta que los efectos de la violencia en contra de las mujeres varía en todas las culturas al depender del rol que tienen en cada sociedad.

La experiencia distinta que viven las mujeres en la guerra está directamente relacionada con la vulnerabilidad de este grupo antes de que el conflicto armado ocurra.¹¹ Los problemas que ellas enfrentan se deben a las actitudes sociales discriminatorias que se han dado en su contra por décadas, más que al conflicto en sí, el cual puede ser temporal.¹²

Al respecto, Bennoune considera que los conflictos armados generan la impresión de que en ellos todo se vale, por tanto, las ideas preexistentes con relación a las mujeres como personas inferiores u otras ideas misóginas y discriminatorias, pueden ser manifestadas libremente, sobre todo por soldados o grupos armados. Es en este contexto en el que la violencia contra las mujeres en tiempos de conflic-

against women grounds this web of harm not simply in the workings of war, but also in ongoing, pervasive discrimination against women and their quotidian subordination”.

⁸ “Mujeres paz y seguridad”, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/Res/1820 (2008), 19 de junio 2008. párr. 3; véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>>. Consulta: 16 de julio de 2013, p.61.

⁹ Louise Doswald-Beck, *Human Rights in Times of Conflicts and Terrorism*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, p. 499; Meredith Turshen, “The Political Economy of Violence Against Women During Armed Conflict in Uganda”, *Social Research*, 67:3 (2000), p. 817.

¹⁰ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, pp. 368 y 369.

¹¹ Judith Gardam, “Women, Human Rights and International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, 324 (1998), disponible en <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpg4.htm>>. Consulta: 4 de julio de 2013.

¹² L. Doswald-Beck, *Human Rights in Times...*, p. 500.

to armado, debe ser entendida. Digamos que es una magnificación de la violencia ordinaria que en tiempos de paz enfrentan las mujeres.¹³

Por tanto, la protección especial de las mujeres brindada por el DIH consiste en una serie de normas que protegen de manera particular a las mujeres, al tomar en cuenta sus particularidades físicas, psicológicas y su condición histórica.¹⁴ Estas normas se encuentran en las cuatro Convenciones de Ginebra de agosto de 1949 (CG I, II, III y IV), en los dos Protocolos Adicionales de 1977 a dichas convenciones (PA I y PA II) y en las normas consuetudinarias de DIH. La protección especial a las mujeres aplica en los CAI y en los CANI.

Los principios de la protección especial de las mujeres

Antes de comenzar a describir la protección especial otorgada por el DIH a las mujeres, es preciso describir sus principios básicos.¹⁵ En el DIH, todas las personas que no participan directamente en el desarrollo del conflicto armado gozan de la misma protección –sean personas *hors de combat*, civiles o prisioneras o prisioneros de guerra (PDG). Por tanto, las mujeres gozan de los mismos derechos que los hombres. Esto significa que los principios del DIH son aplicables por igual tanto a mujeres como a hombres, sin discriminación alguna. Entre estos principios se encuentran: 1) todas las personas deben ser tratadas de manera humana; 2) las personas que no participan en las hostilidades tienen que ser protegidas en contra de los efectos de la guerra y 3) las restricciones y prohibiciones sobre el uso de ciertas armas son aplicables tanto a mujeres como a hombres.¹⁶

El DIH también prohíbe la discriminación ya que mujeres y hombres serán tratadas y tratados sin distinción alguna basada en el sexo, entre otros motivos, como la raza, nacionalidad, religión u opinión política.¹⁷ En todos los casos, las mujeres

¹³ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 370.

¹⁴ De los aproximadamente 560 artículos contenidos en las cuatro convenciones de Ginebra, 40 son considerados como particularmente importantes para las mujeres. Véase Anke Biehler, “Protection of Women in International Humanitarian Law and Human Rights”, en Roberta Arnold y Noelle Querivet, *International Humanitarian Law and Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 359.

¹⁵ Véase Jean De Preux, “Special Protection of Women and Children”, *International Review of the Red Cross*, 248 (1985), disponible en <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jnj2.htm>>. Consulta: 3 de julio de 2013; Francoise Krill, “The Protection of Women in International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, 249 (1985), disponible en <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnj.htm>>. Consulta: 3 de julio de 2013.

¹⁶ A. Biehler, “Protection of Women in International...”, en *op. cit.*, pp. 358 y 359.

¹⁷ Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y lo enfermos de las fuerzas armadas en campaña, aprobado el 12 de agosto de 1949 (en adelante Convención I), artículo 12; con-

se beneficiarán de un trato tan favorable como el que reciban los hombres.¹⁸ Existe otro principio complementario, el cual indica que las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo¹⁹ y que hay un trato privilegiado en razón de la edad.²⁰

De esta manera, el DIH se fundamenta en la igualdad entre las mujeres y los hombres, al prohibir cualquier tipo de discriminación, lo cual implica que las mujeres tienen derecho a gozar de todos los derechos y libertades brindadas por las normas de dicho sistema. Por tanto, las distinciones realizadas por cualquier motivo están prohibidas, a menos de que sean favorables. En otras palabras, el DIH permite realizar distinciones favorables a las mujeres y a otros grupos. Esta regla para hacer distinciones es importante ya que sin ella, la aplicabilidad igualitaria de las normas de DIH, puede acarrear injusticias si se aplica a situaciones que son innatamente desiguales y si no se toman en cuenta las circunstancias particulares de las personas como el estado de salud, la edad y el sexo.²¹

La protección de las mujeres en contra de la violencia sexual

Sin duda alguna, la violencia sexual es una de las situaciones más terribles que puedan experimentar las mujeres –y los hombres también– ya sea en tiempos de paz o durante los conflictos armados. Sobre este tema, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU) señaló que “[l]as mujeres y niñas son especialmente objeto de actos de violencia sexual, incluso como táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuer-

venio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, aprobado el 12 de agosto de 1949 (en adelante Convención II), artículo 12; convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, aprobado el 12 de agosto de 1949 (en adelante Convención III), artículo 16; convenio de Ginebra relativo al trato debido a las personas civiles en tiempo de guerra, aprobado el 12 de agosto de 1949 (en adelante Convención IV), artículo 25 y; Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, aprobado el 8 de junio de 1977 (en adelante Protocolo adicional I), artículo 75; Véase también Helen Durham y Katie O’Byrne, “The Dialogue of Difference: Gender Perspectives on International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, 92: 877 (marzo, 2010), p. 45; K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, pp. 372 y 373.

¹⁸ Convención III, artículo 14.

¹⁹ Convención I, artículo 12; Convención II, artículo 12 y Convención III, artículo 14. El término sexo no se encuentra legalmente definido en las Convenciones de Ginebra, pero se ha considerado que cubre ciertos aspectos particulares de las mujeres como el psicológico, el embarazo y el nacimiento de las hijas o hijos, véase F. Krill, “The Protection of Women in International...”, en *op. cit.*

²⁰ Convención III, artículo 16; Convención IV, artículo 27.

²¹ F. Krill, “The Protection of Women in International...”, en *op. cit.*; A. Biehler, “Protection of Women in International...”, en *op. cit.*, p. 359.

za a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico, y que la violencia sexual utilizada de esta manera puede en algunos casos persistir después de la cesación de las hostilidades”²²

La violencia sexual en la guerra tiene ciertos fines, como: la motivación de los soldados; la humillación del enemigo; el terror que pueda infundir en las personas y la expulsión de poblaciones en distintos territorios.²³ Por ejemplo, la violencia sexual en contra de mujeres de diferentes etnias puede servir para que los habitantes de esas zonas geográficas abandonen dichas regiones, como lo que sucedió en la parte noreste de Bosnia y Herzegovina en la década de 1990.²⁴

En muchas ocasiones se da el fenómeno de la “violación militarizada,” que es un acto diferente de las violaciones individuales, ya que es perpetrada en un contexto de políticas y decisiones institucionales. Así, “la violación militarizada” está completamente relacionada con las funciones de la seguridad nacional, el aparato de defensa o el brazo armado de grupos insurgentes. En este contexto, lo que empuja a un soldado a cometer un acto de violación es menos importante en relación con las motivaciones de los comandantes militares para promover la violencia sexual entre sus subordinados.²⁵ Entonces, es muy importante no perder de vista el significado cultural de la violencia sexual en contra de las mujeres durante los conflictos armados, en los que las mujeres y sus cuerpos –en muchas ocasiones– se vuelven un instrumento para alcanzar ciertos fines o alcanzar el poder.²⁶

De manera particular, en las guerras del siglo XX, la violencia contra las mujeres fue extrema. Se tiene conocimiento de que entre 1932 y el final de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno y el Ejército de Japón mantuvieron recluidas en centros de detención esparcidos por toda Asia a más de 200 000 mujeres que se encontraban en un régimen de esclavitud sexual.²⁷

Posteriormente, en la década de 1990, se suscitaron dos cruentas guerras acontecidas en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, en las que la violencia sexual

²² “Mujeres, paz y seguridad”, S/Res/1820, *cit.*

²³ Rosa Ana Alija Fernández, “Crímenes de derecho internacional y derechos de la mujer: de la protección del honor a la salvaguarda de la libertad”, en Juan A. Parceros Cruz y Rodolfo Vázquez (coords.), *Derechos de las mujeres en el derecho internacional*, México, SCJN/Fontamara, 2010, p. 216.

²⁴ Commission on Human Rights, “Rape and Abuse of Women in the Territory of the Former Yugoslavia. Report of the Secretary General”, 30 de junio de 1993, disponible en <<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/70ef163b25b2333fc1256991004de370/a4d369a9f31882b5802567230044d751>>. Consulta: 23 de julio de 2013, párrs. 17 y 42.

²⁵ M. Turshen, “The Political Economy...”, en *op. cit.*, pp. 808 y 809.

²⁶ *Ibid.*, pp. 809.

²⁷ Gay J. Mc Dougall, *Contemporary Forms of Slavery. Systematic Rape, Sexual Slavery and Slavery-Like Practices During Armed Conflict*, Organización de las Naciones Unidas, 22 de junio de 1998 (reporte), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3b00f44114.html>> Consulta: 8 de julio de 1998, pp. 30 y 31.

en contra de las mujeres fue masiva y sistemática. Por ejemplo, se sabe que en el conflicto ruandés, las cifras de mujeres violadas oscilaron entre 250 000 y 500 000, por lo que prácticamente cada mujer o niña de más de 12 años que sobrevivió al genocidio fue violada.²⁸

Por su parte, durante la guerra de separación de la antigua Yugoslavia, aproximadamente 60 000 mujeres fueron violadas en el conflicto entre Croacia y Bosnia Herzegovina. En el mismo sentido, de 1991 al 2001, se suscitaron aproximadamente 64 000 incidentes de violencia sexual en contra de mujeres y niñas en Sierra Leona.²⁹

Ante tal problemática, la sociedad civil organizada y las víctimas de dicha violencia comenzaron a visibilizar claramente el problema de la violencia sexual en contra de las mujeres, particularmente la suscitada en los conflictos armados. También se comenzó a cuestionar si el DIH contiene normas suficientes para proteger a las mujeres que se encuentran en tales situaciones y surgió la crítica feminista al DIH –la cual abordaremos más adelante. Sin embargo, la lucha para hacer visible este terrible fenómeno, prevenirlo y castigarlo se consolidó en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ER), que considera ciertos actos de violencia sexual como genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.³⁰ En este mismo sentido, se pronunció el Consejo de Seguridad, al señalar 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, destaca la necesidad de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos”.³¹

La prohibición de la violencia sexual

El DIH aplicable a los CAI³² tiene normas específicas que prohíben la violencia sexual cometida en contra de las mujeres. Así, el artículo 27.2 de la Convención IV

²⁸ R. A. Alija Fernández, “Crímenes de derecho internacional...”, en *op. cit.*, p. 223 (cita 42); véase también Human Rights Watch, *Struggling to Survive: Barriers to Justice for Rape Victims in Rwanda*, disponible en <<http://www.hrw.org/reports/2004/09/30/struggling-survive>>. Consulta: 8 de julio de 2013.

²⁹ Rachel Mayanja, *Armed Conflict and Women: 10 Years of Security Council Resolución 1325*, disponible en <<http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/cache/offonce/lang/en/home/archive/issues2010/empoweringwomen/armedconflictandwomenscr1325>>. Consulta: 16 de julio de 2013.

³⁰ Véase Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, entró en vigor el 1 de julio 2002, artículos 6, 7 y 8.

³¹ “Mujeres, paz y seguridad”, S/Res/1820, *cit.*, párr. 3; véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, *cit.*, p. 65.

³² Hasta este momento, hemos mencionado que existen dos tipos de conflictos: los conflictos armados internacionales (CAI) y los conflictos armados no internacionales (CANI). A ambos tipos de con-

señala que “[l]as 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 artículo ha sido muy criticado por varias autoras. En primer término, ellas creen que las palabras “honor” y “pudor” brindan una visión simplista del crimen de violación, que implica mucho más que un ataque al honor de una mujer.³³ Igualmente, se ha indicado que a pesar de que la violación vulnera de manera directa el derecho a la integridad personal, parece que el artículo se basa más en las nociones anticuadas de “castidad” y “virtud”. Esto es contrario a las resoluciones de varios tribunales internacionales que han determinado que la violación sexual puede constituir tortura.³⁴

Sin embargo, habrá que tomar en cuenta que las Convenciones de Ginebra fueron redactadas en 1949, por lo que el lenguaje utilizado reflejaba una época en la que los valores y la cultura eran diferentes que en la actualidad. Además, la interpretación del DIH y las normas del derecho internacional de los derechos humanos (DDHH) no se encontraban tan evolucionadas como en nuestros días. Por otro lado, habrá que reconocer que al menos el artículo cumple con la función básica de prohibir expresamente la violación de mujeres en los conflictos armados,³⁵ entre otros actos de violencia sexual.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) –principal promotor del DIH –, consciente de que las normas de DIH contenidas en las Convenciones de Ginebra necesitaban actualizarse, organizó en 1977 una conferencia internacional para adoptar dos protocolos adicionales a las convenciones. Así surgió el PA I y el PA II. El PA I incluye varios artículos que actualizan y complementan al artículo 27 de la CG IV. Afortunadamente, las palabras utilizadas en los protocolos muestran un cambio, ya que la redacción de los artículos pertinentes a la protección especial de las mujeres se centra más en la dignidad humana que en el honor.³⁶

flictos les aplica el DIH: los CAI son regulados por las cuatro convenciones de Ginebra de agosto de 1949 y el Protocolo Adicional I. Por su parte, los CANI son regulados por el artículo 3 común a las convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional II. A ambos tipos de conflicto les aplican las normas consuetudinarias de DIH, las cuales son particularmente importantes para complementar las reglas convenciones aplicables a los CANI ya que son pocas.

³³ A. Biehler, “Protection of Women in International...”, en *op. cit.*, p. 360; K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, pp. 378 y 379.

³⁴ ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, Trial Chamber I, 2 de septiembre de 1998; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Raquel Martín de Mejía vs. Perú*, núm. 10.970, Informe No. 5/96, 1996, disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/cases/1996/Speru5-96.htm>>. Consulta: 20 de septiembre de 2013.

³⁵ A. Biehler, “Protection of Women in International...”, en *op. cit.*, p. 360.

³⁶ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 379.

Así, el artículo 75.2 (b) y (e) del PA I, sobre las garantías fundamentales, señala que “[e]stán y quedan prohibidos en todo tiempo y lugar los actos siguientes [...] los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor.” Por su parte, el artículo 76.1 indica que “[l]as mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor”.

En los casos de CANI, el artículo 4.2. (e) del PA II indica que “están y quedarán prohibidos 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 otra forma de atentado al pudor”.

En este mismo sentido se ha pronunciado el CICR en su estudio sobre normas consuetudinarias de DIH, el que claramente indica que la violación y otras formas de violencia sexual están prohibidas.³⁷

Una vez que se agotó el estudio de las normas específicas que prohíben directamente la violencia sexual en contra de las mujeres, es preciso dedicar unas palabras a las normas que de manera indirecta también las protegen en contra de este tipo de violencia. Estas normas se encuentran relacionadas con las interpretaciones que han señalado que la violación es constitutiva de tortura. Por tanto, al considerarla de tal manera, automáticamente los preceptos que prohíben la tortura en los conflictos armados incluyen también a los actos de violación.

En este sentido, el artículo 12 de la CG I, relativa a las personas heridas y enfermas en campaña, indica que las mujeres siempre deberán ser respetadas y protegidas. Por tanto, “[e]stá estrictamente prohibido todo atentado contra su vida, su persona, en particular matar[a]s o exterminar[a]s o someter[a]s a tortura [...]” entre otros actos inhumanos.³⁸

Otro precepto que prohíbe la tortura durante los conflictos armados es el artículo 13 de la CG III, el cual indica que

...Los prisioneros de guerra deberán ser tratados en todas circunstancias *humanamente*. Queda prohibido y será considerado como grave infracción al presente Convenio, cualquier acto u omisión ilícita por parte de la potencia en cuyo poder se encuentren los prisioneros *que acarree la muerte o ponga en grave peligro la salud de un prisionero de guerra en su poder*. En particular, no podrá someterse a ningún prisionero de guerra a mutilaciones físicas o a experiencias médicas o científicas,

³⁷ Regla 93 del “Estudio sobre normas consuetudinarias de derecho internacional humanitario”, disponible en <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule93>. Consulta: 11 de julio de 2013.

³⁸ Véase Convención II, artículo 12, relativo a los heridos, enfermos y náufragos en el mar, que menciona la obligación de los Estados de no torturar a estas personas protegidas.

de cualquier naturaleza, que no estén justificadas por el tratamiento médico del cautivo interesado y que no se ejecuten en bien suyo.

Los prisioneros de guerra deberán igualmente ser protegidos en todo tiempo, *especialmente contra cualquier acto de violencia o intimidación*, contra insultos y contra la curiosidad pública.

Las medidas de represalias a este respecto quedan prohibidas.³⁹

Por su parte, el artículo 17 del mismo tratado internacional señala que “[n]o se podrá infligir a los prisioneros de guerra tortura física o moral ni presión alguna para obtener datos de la índole que fueren. Los prisioneros que se nieguen a responder no podrán ser amenazados ni insultados ni expuestos a molestias o desventajas de ningún género”.

La prohibición a la tortura es tan clara e imperativa que el artículo 130 de la CG III considera que la transgresión a esta norma es una infracción grave del DIH. Dicho precepto indica que las infracciones graves son actos que se cometen en contra de las personas o bienes protegidos por la CG III (sobre prisioneras y prisioneros de guerra). Estos actos pueden ser: “el homicidio intencional, *la tortura o los tratos inhumanos*, incluidos los experimentos biológicos, *el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud*”⁴⁰ de una persona protegida.

En el mismo sentido, el artículo 27 de la CG IV, indica que

...Las personas protegidas tienen derecho, en cualquier circunstancia, al respeto a su persona, a su honor, a sus derechos familiares, a sus convicciones y prácticas religiosas, a sus hábitos y a sus costumbres. *Deberán ser tratadas, en todo momento, con humanidad y especialmente protegidas contra cualquier acto de violencia o intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública.*⁴¹

Por su parte, el artículo 32 del mismo documento señala que

...Las altas partes contratantes *convienen en abstenerse expresamente de cualquier recurso susceptible de causar sufrimiento físico* o la exterminación de las personas protegidas en su poder. *Esta prohibición abarca no solamente el homicidio, la tortura, las penas corporales*, las mutilaciones y los experimentos médicos o

³⁹ Cursivas añadidas.

⁴⁰ Cursivas añadidas.

⁴¹ Cursivas añadidas.

científicos no exigidos por el tratamiento facultativo de una persona protegida, *sino también cualquier otra crueldad practicada por agentes civiles o militares.*⁴²

Tal y como se comentó con anterioridad, los Protocolos Adicionales complementan a las Convenciones de Ginebra, por tanto, en ellos también encontramos reglas relativas al trato humano y que prohíben la tortura durante los conflictos armados. Así, el artículo 75.2.a ii) del PA I indica que están prohibidos “los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular [...] la tortura de cualquier clase, tanto física como mental”.⁴³

Por último, en el CANI, tenemos que “los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal” están estrictamente prohibidos.⁴⁴

Las consecuencias de la violencia sexual cometida en contra de las mujeres

La violencia sexual en contra de las mujeres tiene efectos terribles físicos, psicológicos, sociales, económicos y políticos. Las consecuencias de la violencia experimentada y de la transgresión de los derechos humanos de las mujeres son abundantes y variadas. Entre ellas encontramos: el desplazamiento forzado; la pérdida del hogar y de los bienes; la pérdida o la desaparición involuntaria de parientes cercanos; la pobreza; la separación y desintegración de la familia; el asesinato; la tortura; las desapariciones involuntarias; la esclavitud sexual; las violaciones; los abusos sexuales, los embarazos forzados y la presencia de enfermedades de transmisión sexual como el VIH.⁴⁵ Todos estos abusos no finalizan cuando las hostilidades cesan, sino que en muchas ocasiones, aun después de terminado un conflicto armado, altos niveles de violencia persisten, lo cual da lugar a amenazas a la seguridad y salud de las mujeres.⁴⁶

⁴² Cursivas añadidas.

⁴³ En el mismo sentido, véase también la Regla 90 del “Estudio sobre normas consuetudinarias de derecho internacional humanitario”, disponible en <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rule90>. Consulta: 15 de julio de 2013.

⁴⁴ Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado el 8 de junio de 1977 (PA II), artículo 4.2 (a).

⁴⁵ “Mujeres, paz y seguridad” S/Res/1820 *cit.*, párr. 3; véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, *cit.*, p. 61. Véase Charlotte Lindsey-Curtet *et al.*, *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict. An ICRC Guidance Document*, Ginebra, International Committee of the Red Cross, 2004.

⁴⁶ R. Mayanja, *Armed Conflict and Women...*

Las mujeres que han experimentado violencia sexual manifiestan sentimientos de vergüenza, culpa, tristeza, miedo, y son particularmente vulnerables a tener depresión o sufrir estigmatización social. Igualmente, pueden sufrir aislamiento, ostracismo y rechazo por parte de sus familias o por parte de la sociedad.⁴⁷

Por su parte, Turshen considera que la violación también puede ser vista como un acto de violencia política porque muchas comunidades –sobre todo las africanas– rechazan a las mujeres que han sido violadas y les arrebatan su estatus social. Su reputación “manchada” ante las costumbres de distintas sociedades, da como resultado la limitación de las mujeres al acceso a la tierra y también repercute en las relaciones con sus padres, esposos, hermanos e hijos.

La violación impacta en la elegibilidad de las mujeres como aptas para el matrimonio o para continuar un matrimonio, y para proveerse a ellas mismas y a sus hijas e hijos. Las familias de las mujeres que han experimentado violación o han sido de cualquier otra manera abusadas sexualmente pueden llegar a rechazarlas y también a las niñas y niños producto de dicho abuso.⁴⁸ Bajo este contexto, las consecuencias políticas y económicas de la violencia sexual son dramáticas: sobrevivir a una violación y tener una niña o niño producto de la violación significa la pérdida de la familia y la comunidad. Por tanto, las mujeres se esconden y se aíslan de la vida social.⁴⁹ Las familias ven al acto de violación como algo horrendo y existen casos extremos en los que es necesario asesinar a la mujer víctima de violación para recuperar el honor familiar.⁵⁰

En muchas ocasiones, las guerras civiles pretenden transferir los bienes y recursos económicos de los débiles a los fuertes, lo cual puede incluir minas, plantaciones, fuerza de trabajo y posesiones. Así, los perpetradores de la violación cometen violencia económica en contra de las mujeres, al arrebatarles sus posesiones materiales y controlar su fuerza de trabajo mediante el abuso sexual. En muchos conflictos armados internos, los combatientes que cometen actos de violación, lo hacen de manera estratégica para adquirir los bienes de las mujeres, por tanto, ellas toman un papel central en las estrategias de guerra y la violación se convierte en un acto político y económico, además de un acto de violencia individual.⁵¹

Por tanto, en los conflictos armados, la construcción de las mujeres como propiedad se agudiza. En muchas ocasiones, los bienes que se transfieren son la fuerza productiva y reproductiva, por lo que estos bienes de las mujeres son codicia-

⁴⁷ Commission on Human Rights, “Rape and Abuse of Women in the Territory of the Former Yugoslavia. Report of the Secretary General”, p. 13.

⁴⁸ M. Turshen, “The Political Economy...”, en *op. cit.*, pp. 803 y 804.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 816.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 817.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 803 y 804.

dos. Un acto muy ilustrativo de lo anterior es el rapto de mujeres y niñas para ser utilizadas como mozas, enfermeras, cocineras, granjeras, limpiadoras, lavanderas, costureras y trabajadoras sexuales.⁵²

Por ejemplo, en Uganda, durante la guerra civil, la fuerza de trabajo de las mujeres agricultoras fue un bien muy codiciado ya que en este país todo el trabajo del campo se hace manualmente y las mujeres hacían 80% de este tipo de trabajo. Por su productividad, las áreas en las que desempeñaban sus labores eran más caras.⁵³ Por este motivo, a lo largo de la cruel guerra en Uganda, a muchas mujeres –y hombres– se les amputaron las extremidades, pues se buscaba evitar que el enemigo tuviera esa fuerza productiva y lo pudiera poner en ventaja para ganar el conflicto.

Observamos que también en los conflictos armados, los roles de género tradicionales se siguen cumpliendo. Como se acaba de mencionar, a las mujeres se les asignan tareas consideradas socialmente como femeninas, mientras que a la mayoría de los hombres y niños se les entrena para ser soldados, aunque eso no indica la ausencia total de mujeres soldados u hombres que sirven en tareas tradicionalmente asignadas a las mujeres.

Por otro lado, tal y como ya se mencionó, también se puede buscar la apropiación de la fuerza reproductiva de las mujeres, al utilizar la violación para impregnarlas con las hijas e hijos del enemigo; para evitar que las mujeres tengan bebés de su propia comunidad; para hacerlas inaceptables en sus sociedades o para hacerlas incapaces de reproducirse como una consecuencia de la violencia extrema que las pueda dejar físicamente o mentalmente incapacitadas para embarazarse.

Bajo las reglas consuetudinarias de muchas sociedades, la inhabilidad de tener hijas o hijos pone en peligro el derecho de las mujeres a tener propiedades. La violación priva a las mujeres del control sobre sus cuerpos, que a su vez resulta en la imposibilidad de adquirir propiedades materiales. Así, la violación, entre muchos otros atentados, vulnera claramente el derecho a la propiedad que poseen todas las mujeres.⁵⁴

Volviendo nuevamente al ejemplo de la guerra civil en Uganda, tanto los soldados del gobierno como los miembros del grupo insurgente *Lord's Resistance Army*, consideraron a las mujeres y niñas como propiedades; como objetos que se toman para propósitos sexuales y pueden venderse. Incluso, los miembros de dicho grupo insurgente veían a las mujeres como esclavas ya que los hombres podían transferir a “sus” mujeres con otros hombres.⁵⁵

⁵² *Ibid.*, p. 811.

⁵³ *Ibid.*, pp. 812 y 813.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 813.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 811.

Otra situación bastante ejemplificativa de lo que estamos señalando es la guerra civil en Ruanda. Como ya mencionamos, durante dicho periodo, entre 200 000 y 500 000 mujeres fueron abusadas sexualmente. A pesar de que el conflicto terminó hace varios años, las mujeres afectadas todavía continúan experimentando las consecuencias de la violencia sexual que sufrieron.

Muchas mujeres no quieren denunciar lo sucedido debido a que se sienten avergonzadas o tienen miedo de que sus comunidades las rechacen, o porque no conocen sus derechos.⁵⁶ Ante el gran reto que tiene el gobierno de Ruanda para hacer frente a los efectos del genocidio, se creó un sistema de tribunales que toma en cuenta las tradiciones del pueblo ruandés, para lograr la denuncia y enjuiciamiento de los crímenes cometidos durante la guerra civil. Estos espacios son conocidos como “Las Cortes de Gacaca”. Ante ellas, las mujeres pueden denunciar la violencia sexual que sufrieron, pero se han dado casos que comprueban que existe un riesgo social al reportarla, ya que muchas mujeres tienen temor de que al confesar lo que les sucedió, sean rechazadas por sus maridos y automáticamente se conviertan en mujeres consideradas socialmente no aptas para el matrimonio.⁵⁷

En otros casos, las víctimas no desean platicar sobre lo sucedido porque creen que el resto de su comunidad considerará que adquirieron VIH. Por tanto, las mujeres que aceptan hablar son las que consideran que “socialmente no tienen nada que perder” como las viudas, las mujeres cuyas comunidades ya saben que fueron violadas o que son VIH positivas.⁵⁸

Otro problema que enfrenta Ruanda es la falta de seguridad para las víctimas que denuncian actos de violencia sexual. Bajo este contexto, las víctimas temen que sus agresores se venguen de ellas, incluso, se han documentado casos de violencia ejercida en contra de personas que testificaron en las Cortes de Gacaca.

Por otro lado, la sociedad ruandesa poco a poco se ha sensibilizado e informado sobre el tema de la violencia sexual. Sin embargo, la estigmatización y el rechazo por parte de la familia y la comunidad continúan presentándose. Por ejemplo, la tendencia social de culpar a las víctimas por haber sido violadas permite que el ciclo de violencia continúe. En este sentido, Human Rights Watch encontró que un grupo de mujeres se volvieron prostitutas después de haber sido violadas, lo cual permite que continúen siendo vulnerables frente a diversos tipos de violencia como la verbal, la física y la sexual.

Otra de las terribles consecuencias de la violencia durante el genocidio en Ruanda fue el contagio masivo de enfermedades de transmisión sexual como el VIH. Las mujeres que fueron contagiadas con esta enfermedad suelen sufrir debili-

⁵⁶ Human Rights Watch, *Struggling to Survive: Barriers to Justice for Rape Victims in Rwanda*.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁸ *Idem*.

dad, depresión y son susceptibles a otras enfermedades. El estigma social que ellas sufren es mucho más agudo del que padecen los hombres que tienen esta enfermedad, pues suelen ser más rechazadas por la sociedad o por sus familias.⁵⁹

Lo anterior tiene como consecuencia obstáculos para la asistencia médica y psicológica, por ejemplo, las mujeres no pueden realizarse pruebas de detección del virus y, por tanto, muchas no reciben los tratamientos necesarios.⁶⁰ Asimismo, los centros de salud que existen se encuentran alejados de las poblaciones, por lo que UNICEF ha señalado que 88% de las mujeres ruandesas tienen que caminar más de una hora para llegar a un centro de salud o tienen que transportarse a través de carreteras que se encuentran en mal estado.⁶¹ Lo anterior repercute negativamente en la salud de las mujeres que tienen VIH, pues si se encuentran debilitadas por la enfermedad, difícilmente podrán trasladarse a un hospital.

La protección de las mujeres embarazadas y madres de niñas y niños pequeños

Una vez agotado el estudio de la primera categoría de protección especial brindada a las mujeres durante los conflictos armados, toca analizar lo relativo a la protección de las mujeres embarazadas y madres de niñas y niños pequeños. Es bien sabido que en los conflictos armados las mujeres embarazadas son particularmente vulnerables, ya que las capacidades del sistema de salud son rebasadas por la violencia y por la alta presencia de personas heridas que existe en dichas situaciones. Sin embargo, el DIH exige a las partes que brinden protección adecuada a las mujeres embarazadas y madres de niñas y niños pequeños.⁶²

Por razones obvias, el embarazo recae en el cuerpo de las mujeres, pero no necesariamente la maternidad. A pesar de que se piense que la maternidad es natural de las mujeres, esto es un constructo social vigente en la sociedad patriarcal, en la cual solamente se habla de la maternidad y en la que poco se inculca la paternidad o el papel activo de los hombres en la crianza y cuidado de las niñas y niños. Así, Lagarde menciona que la maternidad “es el conjunto de hechos de la reproducción social y cultural, por medio de la cual *las mujeres* crean y cuidan, generan

⁵⁹ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁰ *Ibid.*, 38.

⁶¹ Human Rights Watch, *Struggling to Survive: Barriers to Justice for Rape Victims in Rwanda*, p. 38.

⁶² Véase Monserrat Abad, “Mujeres en conflictos armados: la práctica de las Naciones Unidas”, en *Tiempo de Paz*, núm. 102, otoño de 2011.

y revitalizan, de manera personal, directa y permanente durante toda la vida, a los otros en su sobrevivencia cotidiana y en la muerte”.⁶³

Como personas que necesitan protección particular, el DIH ha incluido a las mujeres embarazadas, por tanto, ellas, junto con los enfermos, heridos e inválidos, serán objeto de protección y de respeto particulares.⁶⁴ Pese a esto, nos gustaría enfatizar que evidentemente el embarazo no es una enfermedad ni un motivo de invalidez, sino que el DIH –para efectos prácticos– solamente asimila a las mujeres en estado de gestación, con las personas heridas y enfermas para brindarles la protección especial.

Por tanto, las mujeres embarazadas serán protegidas y respetadas de manera particular.⁶⁵ En caso de evacuación de zonas sitiadas o cercadas, serán parte de los grupos prioritarios en la movilización.⁶⁶ Igualmente, serán admitidas en zonas y localidades sanitarias y de seguridad que hayan sido establecidas para proteger de los efectos de la guerra a ciertas categorías de la población civil.⁶⁷ De conformidad con el artículo 23 de la CG IV, este grupo de mujeres tiene el derecho a recibir de manera prioritaria víveres indispensables como comida, ropa, tónicos y medicamentos. En este mismo sentido, según el artículo 70.1 del PA I, “en los envíos de socorro se dará prioridad a aquellas personas que, como los niños, las mujeres encintas (*sic*), las parturientas y las madres lactantes, gozan de un trato privilegiado o de especial protección”.

La misma CG IV señala que “en ninguna circunstancia, podrán ser objeto de ataques los hospitales civiles organizados para prestar asistencia a los heridos, a los enfermos, a los inválidos y a las *parturientas*; deberán ser siempre respetados y protegidos por las partes en conflicto”.⁶⁸ A este respecto, la protección se extiende al personal de los hospitales que se encarga de buscar, recoger, transportar y asistir a las mujeres embarazadas.⁶⁹ Tampoco podrán ser atacados los transportes terrestres, marítimos o aéreos que transporten a las mujeres en estado de gestación.⁷⁰

Por otro lado, el DIH protege a las y los civiles que se encuentran en el territorio del enemigo o en territorios ocupados. Es decir, si existe una guerra entre el país

⁶³ Marcela Lagarde y de los Ríos, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, 4a. ed., México, UNAM, 2005, p. 248 (cursivas añadidas).

⁶⁴ Convenio IV, artículo 16. Véase también PA I, artículo 8(a). Véase también Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Kononov vs. Latvia*, Grand Chamber, sentencia del 17 de mayo de 2010, párrs. 218-227. Corte IDH, *Caso Penal Miguel Castro y Castro vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 160, párrs. 277-333

⁶⁵ Convención IV, artículo 16.

⁶⁶ Convención IV, artículo 17.

⁶⁷ Convención I, artículo 23, y Convención IV, artículo 14.

⁶⁸ Convención IV, artículo 18.

⁶⁹ Convención IV, artículo 20.

⁷⁰ Convención IV, artículos 21 y 22.

“A” y el país “B” y hay una mujer embarazada nacional del país “A” en el territorio del país “B”, esa mujer se encuentra protegida por la CG IV. Sobre estas situaciones, el artículo 38 del mencionado tratado indica que las extranjeras y los extranjeros que se encuentren en el territorio de las partes combatientes gozarán de ciertos derechos. En particular, las niñas y “los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas y las madres de niños menores de siete años se beneficiarán, en las mismas condiciones que los súbditos del Estado interesado, de todo trato preferente”.

La importancia de este precepto no es menor, ya que en las situaciones de guerra los extranjeros que se encuentren en el territorio del país del contrincante son especialmente vulnerables, por tanto, pueden ser víctimas de la negación de ciertos derechos humanos, por ser vistos como aliados (nacionales) del enemigo. Sin embargo, el precepto anterior, claramente, señala que las mujeres embarazadas gozan de trato preferente como si fueran nacionales del Estado en el que se encuentren. Así, se asegura su protección.

Ahora bien, en territorio ocupado, “la potencia ocupante no deberá entorpecer la aplicación de las medidas preferenciales [...] en favor de [las niñas y] los niños menores de quince años, de las mujeres encintas (*sic*) y de las madres de [niñas y] niños menores de siete años, por lo que respecta a la nutrición, a la asistencia médica y a la protección contra los efectos de la guerra”.

Las mujeres embarazadas detenidas por considerarlas sospechosas “de dedicarse a actividades perjudiciales para la seguridad del Estado,” de conformidad con el artículo 5 de la CG IV, también gozan de protección especial, ya que ellas y las mujeres lactantes, “así como [las niñas y] los niños menores de quince años recibirán suplementos de alimentación proporcionados a sus necesidades fisiológicas”.⁷¹

Al hacer referencia a la misma categoría de mujeres –las embarazadas y detenidas bajo el artículo 5 de la CG IV–, ellas y “los internados que padezcan enfermedad grave, o cuyo estado requiera cualquier tratamiento especial, intervención quirúrgica u hospitalización, serán admitidos en todo establecimiento calificado para su tratamiento, donde recibirán asistencia, que no será inferior a la que se presta al conjunto de la población”.⁷²

Igualmente, según el artículo 76.2 del PA I, “serán atendidos con prioridad absoluta los casos de mujeres encintas (*sic*) y de madres con [niñas y] niños de corta edad a su cargo que sean arrestadas, detenidas o internadas por razones relacionadas con el conflicto armado”. El mismo precepto indica que “en toda la medida de lo posible, las Partes en conflicto procurarán evitar la imposición de la pena de muerte a las mujeres encintas (*sic*) o a las madres con niños de corta edad a su

⁷¹ Convención IV, artículo 89.

⁷² Convención IV, artículo 91.

cargo, por delitos relacionados con el conflicto armado. No se ejecutará la pena de muerte impuesta a esas mujeres por tales delitos”.

Ahora bien, en caso de que sea necesario realizar el traslado de mujeres embarazadas en situación de detención, ellas “no serán trasladadas mientras su estado de salud corra peligro a causa del viaje, a no ser que lo requiera imperativamente su seguridad”.⁷³

Por otra parte, el artículo 132 de la CG IV indica que

...las Partes en conflicto harán lo posible por concertar, durante las hostilidades, acuerdos con miras a la liberación, la repatriación, el regreso al lugar de domicilio o de hospitalización en país neutral de ciertas categorías de internados y, en particular, [niñas], niños, mujeres encintas (*sic*) y madres lactantes o con [hijas o] hijos de corta edad, heridos y enfermos o internados que hayan estado mucho tiempo en cautiverio.

Ahora bien, en el CANI las disposiciones que versan sobre la protección de las mujeres embarazadas son escasas. Así, en el PA II solamente encontramos que “no se dictará pena de muerte contra las personas que tuvieren menos de 18 años de edad en el momento de la infracción, ni se ejecutará en las mujeres encintas (*sic*) ni en las madres de [niñas y] niños de corta edad”.⁷⁴

El derecho aplicable al CANI se ha ampliado debido al desarrollo de normas de costumbre internacional que incorporan nuevas prohibiciones aplicables durante los conflictos internos, ya que ni el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra, ni el PA II las contienen. En este sentido, al igual que en los CAI, la regla de la no discriminación permea la protección del DIH durante los conflictos internos. Por tanto, “está prohibido hacer distinciones de índole desfavorable basadas en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión o las creencias, las opiniones políticas o de otro género, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra condición, o cualquier otro criterio análogo”.⁷⁵

Por otro lado, “las partes en conflicto permitirán y facilitarán, a reserva de su derecho de control, el paso rápido y sin trabas de toda la ayuda humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas que tenga carácter imparcial y se preste sin distinción desfavorable alguna”.⁷⁶

⁷³ Convención IV, artículo 127.

⁷⁴ PA II, artículo 6.4

⁷⁵ Jean Marie Henckaerts, *Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario*, disponible en <<http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/customary-law-rules-spa.pdf>>. Consulta: 1 de agosto de 2013, norma 88.

⁷⁶ *Ibid.*, norma 55.

Por último, las partes respetarán las necesidades específicas de las mujeres afectadas por los conflictos armados en materia de protección, salud y asistencia.⁷⁷ En caso de mujeres desplazadas, se deben tomar “todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad, seguridad y alimentación, y para que no se separen los miembros de una misma familia”.⁷⁸

Prisioneras de guerra y mujeres detenidas bajo la Convención de Ginebra IV

En los conflictos armados, la privación de la libertad es la principal herramienta que tienen las partes en conflicto para debilitarse una a la otra. Dicha privación debe hacerse con base en la ley, por un motivo y siguiendo ciertos procedimientos. Además, el cumplimiento de los derechos que gozan las personas detenidas se encuentra sujeto a revisión ya que el CICR puede visitar los lugares en los que haya PDG o personas detenidas. En los casos de CANI, un organismo humanitario, como el CICR, podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto, para que realice, entre otras cosas, visitas a los centros de detención.⁷⁹

Por eso, en el DIH existen diversos tipos de personas que pueden ser privadas de su libertad por razones relacionadas directamente con el conflicto armado como las y los PDG y el personal religioso y sanitario, quienes no son PDG pero tienen el derecho a recibir el mismo trato.⁸⁰ Otras personas pueden ser detenidas por haber cometido crímenes ordinarios⁸¹ o por ser personas civiles protegidas bajo la CG IV que ponen en peligro la seguridad de la potencia en cuyo poder se encuentran.⁸² Sin embargo, todas las personas detenidas –sin excepción ni exclusión alguna– tienen derecho a que se respete su vida y su dignidad.

Las prisioneras de guerra en la Convención de Ginebra III

Las Convenciones de Ginebra protegen a ciertas categorías de personas, por lo que la CG III brinda protección a todas las y los PDG. De conformidad con el artículo

⁷⁷ *Ibid.*, norma 134.

⁷⁸ *Ibid.*, norma 131.

⁷⁹ Convención III, artículo 126; Convención IV, artículo 143, y artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra.

⁸⁰ Convención III, artículo 33.

⁸¹ Charlotte Lindsay, *Women Facing Warm. ICRC Study on the Impact of Armed Conflict on Women*, Ginebra, International Committee of the Red Cross, 2001, p. 154.

⁸² Convención IV, artículo 42.

4, son PDG: 1) las y los miembros de las fuerzas armadas; 2) las y los miembros de fuerzas armadas irregulares, que pueden incluir a las personas que forman parte de otras milicias y de otros cuerpos de voluntarios, incluidos los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las partes en conflicto, siempre y cuando reúnan las siguientes condiciones: a) estar mandados por una persona que responda de sus subordinados; b) tener un signo distintivo fijo reconocible a distancia; c) llevar las armas a la vista y d) dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra.

Sin embargo, el PA I replantea la definición de PDG. El artículo 43 de dicho instrumento ya no hace distinción entre las fuerzas armadas regulares e irregulares, al señalar que “[l]as fuerzas armadas de una Parte en conflicto se componen *de todas las fuerzas, grupos y unidades armados y organizados*, colocados bajo un mando responsable[...]. Tales fuerzas armadas deberán estar sometidas a un régimen de disciplina interna que haga cumplir, *inter alia*, las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados”.

Por su parte, el artículo 44 del PA I indica que “[t]odo combatiente, tal como queda definido en el artículo 43, que caiga en poder de una Parte adversa será prisionero de guerra”. En pocas palabras: para ser PDG, primero se necesita ser combatiente; un combatiente que se encuentra en manos de la parte enemiga.

Es necesario resaltar que una o un combatiente que haya infringido normas de DIH no la o lo priva de la posibilidad de ser PDG y gozar de todas las prerrogativas que poseen. De conformidad con el artículo 5 de la CG III, si hay duda acerca del estatus de PDG que una persona pudiera merecer, se le otorgará la protección de la CG III y se esperará a que un tribunal competente decida su estatus.

En el DIH encontramos abundantes preceptos que hacen alusión a la protección especial de mujeres PDG, lo cual implica que los redactores de las CG y de los PA consideraron que las mujeres no solamente son víctimas de los conflictos armados, sino que en muchas ocasiones, toman las armas para combatir al enemigo.

En la última década, el número de mujeres en las fuerzas armadas de diversos Estados se ha incrementado de manera dramática. Por ejemplo, en Australia, a pesar de que las mujeres tienen prohibido participar directamente en las hostilidades, pueden realizar actividades como pilotear aviones. En Estados Unidos, las mujeres conforman aproximadamente 80% de los oficiales de las fuerzas aéreas. En Canadá, el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas constituye 17%, y actualmente, también se desempeñan como soldados de infantería, pilotos, capitanas de barcos de guerra, submarinistas, buzas y comandantes de oficiales.⁸³

Otro ejemplo es el de Israel, que desde 1948 ha instaurado la política de reclutar en el Ejército a mujeres y a hombres por igual, por lo que las mujeres constitu-

⁸³ H. Durham y K. O’Byrne, “The Dialogue of difference...”, en *op. cit.*, p. 37 y 38.

yen una tercera parte del Ejército de dicho país, aunque sus periodos de servicio obligatorio son más restringidos que los de los hombres.⁸⁴ Por otro lado, en el contexto de los CANI ocurridos en diversos lugares como Nepal, Sri Lanka, Etiopía y Eritrea, las mujeres han ocupado lugares en las filas de los grupos guerrilleros.⁸⁵

De esta manera, la CG III ofrece protección especial para las PDG. En primer término, el artículo 14 indica que “[las y los] PDG tienen derecho, en todas las circunstancias, al respeto de su persona y de su honor. Las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo y, en todo caso, se beneficiarán de un trato más favorable como el que reciban los hombres”. Por su parte, el artículo 16 indica que “[todas y] todos los prisioneros de guerra deberán ser [tratadas y] tratados de la misma manera por la Potencia detenedora, sin distinción alguna de índole desfavorable de raza, de nacionalidad, de religión, de opiniones políticas u otras fundadas en criterios análogos”.

En la CG III, y también en la CG IV, la separación de las y los PDG es una constante. Así, el artículo 25 de dicho instrumento manda que en los lugares en los que haya mujeres PDG, al mismo tiempo que hombres, a las primeras se les reservarán dormitorios separados. Igualmente, los Estados contratantes de la CG III están obligados a construir instalaciones sanitarias femeninas separadas de las masculinas.⁸⁶

También, en caso de que se apliquen castigos disciplinarios (arrestos) o sentencias (cumplimiento de una pena mediante un régimen penitenciario) a mujeres PDG, éstos tendrán que ser cumplidos en locales distintos a los de los hombres, los cuales estarán bajo la vigilancia de mujeres.⁸⁷ En este mismo sentido, el artículo 75.5 del PA I señala que “las mujeres privadas de su libertad por razones relacionadas con el conflicto armado serán custodiadas en locales separados de los ocupados por los hombres. Su vigilancia inmediata estará a cargo de mujeres”.

Es importante notar que las PDG “no serán condenadas a castigos más severos o tratadas, mientras cumplen su castigo, con más severidad que las mujeres pertenecientes a las fuerzas armadas de la potencia detenedora [país que tiene detenidas a las mujeres por haber sido combatientes] castigadas por una infracción análoga”.⁸⁸ Del mismo modo, las PDG no podrán ser condenadas a castigos más severos o ser tratadas con mayor severidad que los hombres que hayan sido castigados por una infracción análoga.⁸⁹

⁸⁴ *Ibid.*, p. 38.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Convención III, artículo 29.

⁸⁷ *Ibid.*, artículos 97 y 108.

⁸⁸ *Ibid.*, artículo 88.

⁸⁹ *Idem.*

De lo anterior podemos concluir que las PDG serán castigadas y tratadas de la misma manera con relación a las mujeres y los hombres de la potencia detenedora que hayan cometido una infracción similar por la cual merezcan un castigo parecido.

Por otro lado, las PDG podrán desempeñar trabajos siempre y cuando se encuentren físicamente aptas. Para la asignación de los trabajos, se tomarán en cuenta aspectos como la edad, el sexo, la graduación y las aptitudes físicas.⁹⁰

En relación con las mujeres PDG embarazadas, la CG III también les brinda protección.⁹¹ En este sentido, el Anexo I de dicho convenio contiene la regulación de las personas que merecen repatriación directa –en caso de que no sea posible la hospitalización en un país neutral– entre las cuales se encuentran las mujeres que tienen enfermedades ginecológicas graves, embarazos y enfermedades obstétricas.⁹² De manera parecida, en el mismo anexo, en la parte relativa a la hospitalización en país neutral, encontramos que serán candidatas para gozar de éste, “todas las prisioneras de guerra embarazadas y las prisioneras que sean madres, con sus [hijas o] hijos lactantes y de corta edad”.⁹³

En el caso del CANI, no existe la categoría de “combatiente,” por tanto, tampoco existe la de prisionera o prisionero de guerra. Sin embargo, sí existe la posibilidad de privar de la libertad a las personas, con base en motivos relacionados con el conflicto armado.⁹⁴ Consecuentemente, los responsables del internamiento o la detención de tales personas, en la medida de lo posible y dentro de los límites de competencia, tomarán las acciones necesarias para que las mujeres privadas de su libertad sean custodiadas en locales distintos a los de los hombres que serán vigilados por mujeres.⁹⁵

La separación de mujeres y hombres que están privadas y privados de la libertad es una norma de costumbre internacional. El estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario indica que las mujeres que hayan sido privadas de su libertad deben permanecer en lugares separados de aquellos en los que se encuentren los hombres. Los locales de detención femeninos deberán estar bajo la vigilancia inmediata de mujeres.⁹⁶

⁹⁰ *Ibid.*, artículo 49.

⁹¹ *Supra.*

⁹² Convención III, anexo I, artículo 1 (A) (3) (f).

⁹³ *Ibid.*, anexo I, artículo 1 (B) (7).

⁹⁴ PA II, artículo 5.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Regla 119 del “Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario”, disponible en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0860.pdf>. Consulta: 23 de agosto de 2013.

Las mujeres detenidas bajo la Convención de Ginebra IV

La CG IV regula lo relativo a la protección de los civiles que se encuentran en un conflicto armado. Este tratado internacional señala que es posible privar de la libertad o aplicar derogaciones a una persona civil respecto de cual se tengan fundamentos de que realiza “actividades perjudiciales para la seguridad del Estado, o si se demuestra que se dedica, de hecho, a dichas actividades”.⁹⁷ Además, tal persona “no podrá ampararse en los derechos y privilegios conferidos por [tal] Convenio que, de aplicarse a su favor, podrían causar perjuicio a la seguridad del Estado”.⁹⁸

A estas personas se les conoce como *civilian detainees* (civiles detenidos), lo cual implica que son privadas de su libertad e internadas por realizar actividades contrarias a los intereses del enemigo. Al ser detenidas, se les impone un régimen de seguridad especial, el cual es muy similar al previsto en la CG III y aplicado a las y los PDG.⁹⁹ Sin embargo, estas personas nunca fueron combatientes, por lo que no son PDG.

El régimen de las personas civiles detenidas obliga a los Estados a tratarlas con humanidad y nunca se les privará de su derecho a un proceso equitativo y legítimo. Igualmente, tienen el derecho de recobrar todos los privilegios de las y los civiles protegidos, en cuanto dejen de ser una amenaza para la seguridad del Estado.

Los lugares destinados a la detención de estas personas deben tener dormitorios e instalaciones separadas para mujeres y hombres,¹⁰⁰ al igual que locales distintos para el cumplimiento de los castigos disciplinarios.¹⁰¹ Por otro lado, al momento del internamiento, las mujeres deberán ser registradas por personal femenino¹⁰² y en caso de que se les apliquen castigos, éstos nunca podrán ser “inhumanos, brutales o peligrosos para la salud de [las internadas y de] los internados. Habrá de tenerse en cuenta su edad, su sexo y su estado de salud”.¹⁰³

Los problemas que enfrentan las mujeres excombatientes

En general, a las mujeres excombatientes les cuesta más trabajo reintegrarse a sus comunidades debido a la ruptura entre sus actitudes como mujeres que pelea-

⁹⁷ Convención IV, artículo 5.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Frits Kalshoven y Liesbeth Zegveld, *Constraints on the Waging of War. An Introduction to International Humanitarian Law*, 4a ed., Ginebra, ICRC, 2001, p. 68.

¹⁰⁰ Convenio IV, artículo 88.

¹⁰¹ *Ibid.*, artículo 124.

¹⁰² *Ibid.*, artículo 97.

¹⁰³ *Ibid.*, artículo 119.

ban en el conflicto armado, entre las expectativas de género y entre las percepciones de las sociedades que enfrentan periodos de posguerra.¹⁰⁴

Por ejemplo, hay mujeres exsoldados en África que, al regresar a sus comunidades, presentan problemas de socialización debido a que ya no están dispuestas a cumplir con los roles de género tradicionales; porque rompieron los lazos familiares al tomar las armas; porque no tienen hijos o porque sufren de alguna discapacidad provocada por la guerra, la cual las hace no deseables para contraer matrimonio.¹⁰⁵ Por otro lado, muchas mujeres toman las armas para escapar de la pobreza extrema, por lo que se rehúsan a regresar a sus hogares una vez que ha terminado la guerra.

Las mujeres excombatientes también enfrentan exclusión de la esfera política y se les niega representación igualitaria en relación con la de los hombres en los gobiernos posconflicto que ellas mismas ayudaron a establecer.¹⁰⁶ Pareciera que estas mujeres experimentan mucha tensión en sus vidas ya que la sociedad las puede considerar como heroínas o como mujeres inmorales. En muchas culturas se considera que decidieron “no seguir las reglas que las mujeres respetables deben seguir”, por tanto, tienen que adaptarse a pesar de cargar tales estigmas.¹⁰⁷

En materia de desmovilización de ejércitos y de procesos de paz, uno de los requisitos para ser elegible y gozar de este tipo de programas es que las y los combatientes entreguen sus armas, lo cual puede excluir a muchas mujeres y niñas como beneficiarias de los mismos.¹⁰⁸ Muchas de ellas pudieron haber participado en otros roles que no tenían que ver con el combate abierto con armas, pero aun así formaban parte de grupos armados, mediante funciones “propias de su sexo” como cocineras, empleadas domésticas y enfermeras o cuidadoras de otros.

Pareciera que para efectos de la desmovilización, la definición de quién es combatiente sirve a propósitos económicos que producen una atención ineficiente para ciertos grupos poblacionales que han participado en conflictos armados. Si estos

¹⁰⁴ H. Durham y K. O’Byrne, “The Dialogue of Difference...”, en *op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 43 y 44.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁰⁸ Women, Gender and DDR, en *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, agosto de 2006, disponible en <<http://fba.php.ciber.se/wp-content/uploads/2013/05/IDDRS-5.10-Women-Gender-and-DDR.pdf>>. Consulta: 20 de septiembre de 2013, p. 10. El mismo documento también señala que “Weapons possession has traditionally been a criterion for eligibility in DDR programs. Because women and girls are often less likely to possess weapons even when they are actively engaged in armed forces and groups, and because commanders have been known to remove weapons from the possession of women and girls before assembly, this criterion often leads to the exclusion of women and girls from DDR processes.” (mismo doc. pp. 17 y 18.). Para una crítica al documento en cuestión, véase Laura J. Shepherd, “Women, Armed Conflict and Language – Gender Violence and Discourse”, *International Review of the Red Cross*, 92: 877 (marzo de 2010).

grupos son descuidados, los resultados positivos de los procesos de desmovilización pueden verse mermados.¹⁰⁹

Si al momento de aplicar tales procedimientos, se refuerzan los estereotipos de género y la desigualdad existentes en las comunidades que enfrentan periodos de posguerra, se pueden dar inequidades económicas profundas para las mujeres y las niñas soldados, quienes, a su vez, pueden tener secuelas mentales y físicas causadas por la violencia generada durante el conflicto. Si se marginaliza a las mujeres y niñas en los procesos de paz y de desmovilización, ellas corren el riesgo de ser nuevamente reclutadas por grupos armados o ejércitos, y en última instancia, restar el alcance de las metas que buscan estos procesos.¹¹⁰

Las mujeres y las niñas que participaron en las hostilidades pudieron haber aprendido habilidades que no encajan con las ideas tradicionales del trabajo que debe desarrollar una mujer; por tanto, comúnmente, las mujeres excombatientes tienen más dificultades que los varones para alcanzar el éxito económico durante el proceso de reintegración social.¹¹¹

En este mismo sentido, a las mujeres se les dificulta más el acceso a créditos, especialmente cuando se trata de grandes cantidades, necesarias para entrar a los sectores formales de la economía. Con pocas oportunidades de trabajo, las mujeres tienen pocas posibilidades de mantenerse económicamente de manera digna, lo cual puede tener serias implicaciones, sobre todo si ellas son las principales proveedoras de sus dependientes. Tales situaciones las pueden orillar a reintegrarse a las filas del Ejército o grupos armados.¹¹²

Las mujeres que cometen transgresiones del derecho internacional

El género se constituye de aquellas exigencias sociales que culturalmente recaen en las personas dependiendo de su sexo.¹¹³ Entonces, en nuestra sociedad, las expectativas sociales de conducta se atribuyen con base en las características físicas de las personas, por tanto, ciertas conductas, trabajos, oficios, estudios y lenguaje son propios de las mujeres y otros son propios de los hombres.

Tradicionalmente, las mujeres han sido asociadas con características como la delicadeza, la dulzura, la bondad, la poca inteligencia, la limpieza y la belleza, entre otras. Contrariamente, a los hombres se les asocia con la agresividad, la hosque-

¹⁰⁹ Women, Gender and DDR, en *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Ibid.*, p. 21.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Véase M. Abad, "Mujeres en conflictos armados...", en *op. cit.*

dad, la inteligencia y la fuerza. Las mujeres han sido catalogadas como víctimas; los hombres como sus verdugos. Ligado a lo antes dicho, en nuestra sociedad, se ha asumido que la mujer “es débil por naturaleza, obstinada y dulce por naturaleza, maternal por naturaleza, estúpida por naturaleza, y también pérfida y amoral por naturaleza. Lo que significaría que las mujeres fuertes, feas, privadas de atractivos, inteligentes, no maternales, agresivas, rigurosamente morales en el sentido social son fenómenos contra ‘natura’”.¹¹⁴

La diferenciación a la que hacemos alusión provoca que el ámbito de vida y de desarrollo sea diferente para hombres y mujeres: comúnmente, los hombres salen al trabajo en oficinas o lugares públicos, o se dedican al cultivo y producción de productos agrícolas –si se trata de zonas rurales. Por el contrario, el lugar principal en el que las mujeres tienen su ámbito vital es el hogar. Así, las relaciones sociales que hombres y mujeres construyen son distintas.

Los hombres entablan sus relaciones en el mundo público. Expresan sus emociones en los lugares en los que se desarrollan. Por su parte, debido a que el lugar en el que las mujeres principalmente se desenvuelven es el hogar, todas sus energías vitales se enfocan a él, mediante las labores domésticas y el cuidado de las hijas e hijos. Entonces el hogar no solamente se vuelve el lugar en el que se desarrolla el trabajo productivo de las mujeres, sino también se convierte en el lugar en el que las mujeres tejen sus relaciones sociales; lugar en el que las mujeres viven sus felicidades, frustraciones y, también, inevitablemente, expresan su violencia.

En la década de 1990 se hizo una investigación sobre el homicidio cometido por hombres y mujeres en el Distrito Federal.¹¹⁵ Los resultados de la lectura de 400 expedientes de hombres sentenciados por el delito de homicidio arrojaron que la mayoría fueron cometidos por hombres jóvenes que, bajo los efectos del alcohol, riñeron con otro hombre y lo asesinaron.¹¹⁶ En un segundo escalón, se encuentran los homicidios cometidos en un asalto; y en un tercer lugar están los homicidios cometidos en contra de sus familiares, en los que la víctima principal es una mujer: esposa, amante o concubina.¹¹⁷ Así, Elena Azaola concluyó que

...En el hombre, el mayor número de homicidios parece estar asociado con la rivalidad, la competencia frente a los pares. Asimismo, parece vincularse más a estallidos violentos momentáneos, que a acciones calculadas o larvadas de tiempo atrás. Nos parece que estos elementos, sumados al hecho de que el hombre co-

¹¹⁴ Franca Basaglia, *Mujer, locura y sociedad*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1983, p. 30, citado en M. Lagarde y de los Ríos, *Los cautiverios de las mujeres...*, pp. 25 y 26.

¹¹⁵ Elena Azaola, *El delito de ser mujer. Hombres y mujeres homicidas en la Ciudad de México: historias de vida*, México, CIESAS/Plaza y Valdés, 1996.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 35 y 36.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

mete el homicidio principalmente en espacios abiertos y contra personas que no son miembros de su familia, nos hablan de la mayor presencia objetiva y subjetiva del hombre en el mundo, de su pertenencia a un mundo de relaciones que rebasa el ámbito familiar, de su inscripción en el mundo de la rivalidad, la competencia, el deseo por alcanzar, preservar o imponer un lugar con base en la fuerza o la superioridad de las armas. Nos parece, asimismo, que esto nos habla del lugar desde el cual, la posición desde la cual, el hombre, a diferencia de la mujer, es socializado desde pequeño, y aun antes de nacer en nuestra sociedad. En otros términos, de las diferencias de género.¹¹⁸

Por el contrario, en el caso de las mujeres, la mayor parte de los homicidios perpetrados por ellas fueron en contra de algún familiar. Esto

...pone de manifiesto el lugar que ocupa la mujer en nuestra sociedad. Lugar que, en buena parte, se reduce al mundo de las relaciones del ámbito familiar, que tan pronto marca su omnipresencia en este universo como su ausencia en el mundo exterior. Nos parece, así, que más que otra cosa, este elevado porcentaje revela el territorio de pertenencia de la mujer, el mundo en el cual permanece confinada, el ámbito que, en fin, sirve marco y dota de paisaje tanto a su mundo objetivo como subjetivo.¹¹⁹

Lo anterior explica un par de cosas: en primer término, que las mujeres, debido a las expectativas sociales, no son tan propensas a cometer delitos. Aquí queremos hacer una aclaración, de ninguna manera estamos señalando o generalizando que las mujeres no delinquen. Nosotros creemos que las mujeres son igualmente capaces de cometer un delito que los hombres. Sin embargo, la sociedad, las expectativas y los roles de género, influyen en su conducta y por eso delinquen menos.¹²⁰

Sin embargo, los crímenes cometidos por mujeres son más alarmantes ante la sociedad, debido a que ellas no solamente han transgredido la ley, sino han quebrantado las normas sociales, las expectativas que señalan que las mujeres son buenas, amorosas y delicadas. Así, estas mujeres, "consciente o inconscientemente, no cumplen algunas de las normas de vida que les son requeridas".¹²¹ Esas mujeres fragmentan su situación de vida; transgreden el deber ser femenino.¹²²

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 57 y 58.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 64 y 65.

¹²⁰ Véase Julie Ashdown y Mel James, "Women in Detention", *International Review of the Red Cross*, 92: 877 (marzo de 2012).

¹²¹ M. Lagarde y de los Ríos, *Los cautiverios de las mujeres...*, p. 708.

¹²² *Ibid.*, p. 709.

En consecuencia, las mujeres que cometen crímenes son más estigmatizadas y en general más castigadas que los hombres que cometen el mismo tipo de delitos, porque la sociedad es más tolerante ante la violencia generada por los hombres, que ante la realizada por las mujeres. A manera de ejemplo, en el ya mencionado estudio de Elena Azaola, ella se percató que “en el Distrito Federal, las mujeres que [habían] cometido el delito de homicidio [tenían] una sentencia [que era] mayor en una cuarta parte a la de los hombres”.¹²³

La participación de las mujeres en violaciones del derecho internacional humanitario

Lo que se ejemplifica con el estudio realizado por Elena Azaola: la poca participación de las mujeres en la realización de crímenes, también se da en otros países y en el ámbito internacional. Particularmente, la estructura de los crímenes internacionales exige que sean cometidos por personas que están en ciertas posiciones del gobierno o de organizaciones armadas, las cuales continúan siendo de difícil acceso para las mujeres.

Los tribunales internacionales generalmente juzgan a personas que eran autoridades, jefes de Estado, miembros de gabinete, altos mandos del Ejército, soldados, o sus equivalentes, cuando se habla estructuras no estatales altamente organizadas. Entonces, las mujeres son precisamente las personas que menos alcanzan estos sitios y las que menos participan en conflictos armados como soldados o guerrilleras. No cometen este tipo de conductas porque su espacio vital se encuentra en el hogar y no en ámbitos públicos, por tanto, podemos intuir que no cometen estas conductas porque no se encuentran en posiciones desde las cuales las puedan realizar, mas no porque no sean capaces de hacerlo.

A lo largo de la historia, las mujeres han igualado a los hombres en relación con la crueldad y su voluntad de planear, orquestar y participar en atrocidades masivas. Incluso –tal y como lo veremos en líneas más abajo– muchas mujeres desempeñaron un rol importante en el genocidio que ocurrió en Ruanda en la década de 1990.¹²⁴

A la luz de este panorama, en los tribunales penales internacionales, las investigaciones y enjuiciamientos en contra de mujeres son sumamente escasos. En este rubro destacan dos: el asunto de *Pauline Nyiramasuhuko*, ante el Tribunal Pe-

¹²³ E. Azaola, *El delito de ser mujer. Hombres...*, p. 48.

¹²⁴ Carrie Sperling, “Women as Perpetrators of Crime: Mother of Atrocities Pauline Nyiramasuhuko’s Role in the Rwandan Genocide”, *Fordham Urban Law Journal*, 33: 637 (2006), pp. 637 y 638; véase también H. Durham y K. O’Byrne, “The Dialogue of Difference...”, en *op. cit.*, pp. 40-42.

nal Internacional de Ruanda (TPIR) y el caso de *Biljana Plavšić* ante el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), los cuales serán analizados en líneas siguientes.

Pauline Nyiramasuhuko

Pauline Nyiramasuhuko, quien ocupaba el cargo de ministra de Desarrollo de la Mujer y Bienestar de la Familia del gobierno de Ruanda, fue acusada ante el TPIR por desempeñar un papel preponderante en la realización de atrocidades durante dicho conflicto armado. Ella era parte del círculo de confianza del presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana y del primer ministro, Jean Kambanda, mayores responsables del genocidio.¹²⁵

Después de la muerte del presidente de Ruanda, el día 6 de abril de 1994, Pauline fue enviada a gobernar la provincia de Butare, de la cual era originaria. Luego de impartir un discurso que incitaba al genocidio, solicitó asistencia militar para realizar la matanza de tutsis. Vestía uniforme militar y, junto con su hijo, colocó un retén cerca de su casa para identificar y asesinar tutsis.¹²⁶

Además, también se sabe que su hijo y ella recorrían las calles de Butare con un altavoz para pedir a los hombres hutus que violaran y mataran a las mujeres tutsis. Igualmente, Pauline tenía a su cargo una milicia que cometió diversas atrocidades. Asimismo, fue acusada de ordenar a sus soldados la matanza de aproximadamente setenta mujeres; sus órdenes fueron, violarlas y quemarlas con combustible. En su procedimiento penal, Pauline negó todos los cargos y alegó, a su favor, que las mujeres en Ruanda son incapaces de asesinar, por tanto, ella no podía ser culpable.

El caso de Pauline desafía el mito que considera que las mujeres, por naturaleza, son incapaces de realizar actos violentos, porque pareciera que de manera inexplicable, su rol como mujeres y madres les impide planear o participar en ciertos tipos de violencia. Este asunto dice más acerca de la resistencia social que existe para ver a las mujeres como iguales.¹²⁷ Sin embargo, justamente porque se sigue viendo a las mujeres como menos capaces que los hombres; como menos valiosas que ellos y se les confina a ser objetos sexuales, a ser cuidadoras –y en general, a ocupar un lugar subordinado al de los hombres–, las mujeres siguen sufriendo diversos tipos de violencia, que incluyen las terribles atrocidades sexuales cometidas en contra de ellas, especialmente en tiempos de conflicto armado. Con-

¹²⁵ C. Sperling, "Women as Perpetrators of Crime...", en *op. cit.*, pp. 646 y 647.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 648 y 649.

¹²⁷ Mark A. Drumbl, "She Makes me Ashamed to be a Women': The Genocide Conviction of Pauline Nyiramasuhuko, 2011", *Michigan Journal of International Law* (primavera de 2013).

secuente, cuando las mujeres comiencen a ser vistas como iguales, la violencia sexual en contra de ellas perderá su propósito.¹²⁸

El caso de Pauline también prueba que las mujeres son tan humanas como los hombres, incluso en su capacidad para generar violencia. El asunto demuestra que la violencia extrema y la depravación pueden ser generadas tanto por hombres como por mujeres, ya que la violencia es un producto cultural y humano que no tiene sexo ni se realiza en función del género atribuido. Sin embargo, la razón por la cual existen menos mujeres que realizan este tipo de actos en contra de otros seres humanos, en relación con la gran cantidad de hombres que también los realizan, es por la falta de oportunidad que las mujeres tienen para cometerlos, más que a la falta de habilidad.¹²⁹

Pauline logró escalar los obstáculos para llegar a la esfera más alta del gobierno de Ruanda –lo cual es un gran logro, dada la naturaleza de la sociedad ruandesa que es sumamente patriarcal y tradicionalista– y fue justamente dicha posición la que le permitió planear y realizar el genocidio en este país.

A lo largo de la historia, han existido mujeres agresoras, violadoras y torturadoras, pero a pesar de esto, muchas sociedades se mantienen escépticas a la capacidad que las mujeres tienen para cometer tales actos. Sin embargo, ese rol arbitrario e inhumano atribuido a las mujeres como “las otras”, “las puras” y “las inocentes”, permite y perpetúa el trato brutal y degradante que sufren en tiempos de conflicto armado. Las mujeres son específicamente atacadas por su supuesta inferioridad y los perpetradores de la violencia sexual la cometen desenvueltamente porque sus víctimas son socialmente poco poderosas, vulnerables y tienen un estatus devaluado en la sociedad. Así, las preconcepciones sociales y culturales que deshumanizan a las mujeres hacen posible que en tiempos de conflicto ellas sean el principal objetivo de campañas brutales de violación.¹³⁰ Por tanto, para acabar con este tipo de violencia masiva en tiempos de guerra, primero es necesario eliminar la violencia y la discriminación que existe contra las mujeres en tiempos de paz.

Biljana Plavšić

Durante la guerra de separación de la antigua Yugoslavia ocurrida en la década de 1990, la señora *Biljana Plavšić*¹³¹ era parte de la Presidencia de la República

¹²⁸ C. Sperling, “Women as Perpetrators of Crime...”, en *op. cit.*, pp. 638 y 639.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 654.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 658 y 659.

¹³¹ Véase ICTY, *The Prosecutor vs. Biljana Plavšić*, Caso núm., IT-00-39&40/1-S del 27 de febrero de 2007, disponible en <<http://www.icty.org/case/plavsic/4>>. Consulta: 8 de agosto de 2013; y *Case in-*

Serbia de Bosnia y Herzegovina. Al tener un puesto tan alto, tenía control *de facto* y autoridad sobre las fuerzas armadas bosnio-serbias.

Durante su mandato se cometieron diversos crímenes internacionales, por lo que ella fue acusada ante el TPIY de haber cometido genocidio y ser cómplice de su comisión; crímenes de lesa humanidad de exterminio, asesinato, persecución, deportación y actos inhumanos y crimen de guerra de asesinato.

Sin embargo, durante el procedimiento penal internacional, ella se declaró como culpable y solicitó un acuerdo con la Fiscalía. En su discurso de culpabilidad, indicó que se declaraba culpable porque sabía que bajo su liderazgo y en compañía de sus colegas, se dieron ataques y atrocidades en contra de personas inocentes; que bajo su liderazgo, se había tratado de manera inhumana a la gente no serbia –musulmanes y croatas– sobre todo en los territorios que Serbia reclamaba como suyos.

También aceptó que en variadas ocasiones fue informada de los tratos terribles que estaban sufriendo los musulmanes y croatas en manos de los serbios, pero que en aquel entonces no los aceptaba porque no podía creer que la gente serbia fuera capaz de cometer tales actos, por tanto, nunca investigó estos posibles crímenes internacionales.

Al final del procedimiento, fue condenada solamente por el crimen de lesa humanidad de persecución. El TPIY consideró que la declaración de culpabilidad mostraba circunstancias atenuantes porque revelaba remordimiento y reconciliación. Otras atenuantes fueron el hecho de que se entregó voluntariamente al TPIY y el hecho de que en 1995 fue una figura clave para asegurar que el Acuerdo de Dayton –el que acabó con la Guerra de los Balcanes– fuera instaurado en la República Serbia de Bosnia y Herzegovina. Se le condenó a 11 años de privación de libertad, los cuales fueron cumplidos en una cárcel Sueca. En octubre de 2009 fue liberada.

El caso de Biljana es también representativo. Así como Pauline, en el TPIR, ella es la única mujer juzgada en el TPIY que ha sido procesada por crímenes internacionales. Sin embargo, una diferencia sustancial es que Biljana se arrepintió de lo que hizo y con esto cumplió con las expectativas de género.

Otras mujeres que no se encontraban en posiciones políticas

Durante el genocidio en Ruanda, la participación de las mujeres no solamente se limitó a la planeación y realización del mismo, lo cual solamente fue realizado por pocas mujeres que ocupaban altos cargos en el gobierno, sino que en un terreno

formation sheet, disponible en <http://www.icty.org/x/cases/plavsic/cis/en/cis_plavsic_en.pdf>. Consulta: 8 de agosto de 2013.

no político, muchas mujeres “ordinarias” ayudaron para que el genocidio tuviera lugar. La naturaleza de su participación fue diversa e incluyó a mujeres hutus que directamente asesinaron a gente de la etnia tutsi.

Muchas mujeres se dedicaron principalmente a saquear propiedades, revelar a los asesinos los escondites en donde la gente se salvaguardaba y a apoyar a sus hombres.¹³² Otro tipo de participación incluyó: no esconder a los tutsis que les pedían ayuda, ayudar a los asesinos al cocinarlos, alimentarlos en los retenes y en sus casas e incitarlos a cometer atrocidades.

En este sentido, se ha opinado que las mujeres debieron haber sido más benévolutas con la gente tutsi que les pedía ayuda o debieron de haber tratado de convencer a los hombres para que dejaran de asesinar.¹³³ Sin embargo, antes y durante el genocidio, el papel de las mujeres en Ruanda fue de inferioridad, por tanto, ellas no estaban en posición de negar a sus esposos comida o trabajo doméstico, o discutir con ellos sobre sus acciones. Hacerlo les pudo haber significado la muerte. Mencionamos esto porque, probablemente, muchas de las mujeres que participaron en el genocidio lo hacían convencidas e intencionalmente, pero también existen altas probabilidades de que muchas otras lo hicieran por no tener otra opción ante sus esposos o los hombres con los que convivían e incluso de los que dependían.

Por otro lado, mujeres de otros círculos sociales también participaron en el genocidio, como las que eran parte de la milicia o parte de la Iglesia católica. Respecto de la primera categoría, pocas mujeres participaban en el Ejército de Ruanda cuando se dieron las masacres. Sin embargo, se dio el caso de la mayor Anne-Marie Nyirahakizimana, quien dirigió ataques militares y también formó parte de la estructura gubernamental que permitió el genocidio. Los hechos por los que se le condenó en la corte militar de Kigali fueron los siguientes: ella encontró a un grupo de *Interahamwe*¹³⁴ asando carne y les preguntó qué estaban haciendo desde que el padre de la nación había muerto. Les dijo que tenían que matar a la gente para adueñarse de sus bienes y que se estaban comiendo las vacas de dueños que seguían vivos.¹³⁵

Durante su procedimiento militar, el tribunal indicó que sus palabras dividían a la población e incitaban a cometer las matanzas en la zona de Gikondo, ya que fue

¹³² Nicole Hogg, “Women’s Participation in the Rwandan Genocide: Mothers or Monsters?”, *International Review of the Red Cross*, 92: 877 (marzo de 2010), p. 78.

¹³³ Entrevista con Bernadette Kanzayire citada en Nicole Hogg, *ibid.*, p. 80.

¹³⁴ El término *Interahamwe* se refiere a grupos de paramilitares entrenados por el gobierno durante la guerra civil en Ruanda. Se les identifica fácilmente por ser hombres jóvenes que realizaban sus actividades de manera grupal. ICTR, *The prosecutor vs. Juvenal Kajelijeli*, Case N° ICTR-98-44A-T, Judgment, 1 diciembre de 2003, párr. 396.

¹³⁵ N. Hogg, “Women’s Participation in the Rwanda...”, en *op. cit.*, p. 96.

justamente después de haber pronunciado sus palabras que las personas se dedicaron a matar y a saquear.¹³⁶

Sobre la segunda categoría de mujeres, las que pertenecían a la Iglesia católica, se sabe que diversas monjas participaron en las atrocidades. Entre los casos más conocidos sobre las acciones de las madres católicas se encuentra el asunto de la señora Consolata Mukangango (Hermana Gertrude) y la señora Julienne Mukabutera (Hermana María Kizito), quienes trabajaban juntas en el convento de Sovu en la zona de Butare.

Se sabe que la Hermana Gertrude deliberadamente rechazó alimentar a refugiados que se encontraban en el centro de salud de Sovu. Después de que las matanzas comenzaron, dichos refugiados se trasladaron al convento en el que trabajaban las monjas, en donde la Hermana Gertrude los insultaba al decirles “porquería”. Eventualmente, ella llevó a policías y soldados para que los refugiados regresaran al centro de salud. Una vez que las personas se encontraban ahí, la Hermana María Kizito, quien las llamaba “animales” ayudó a la milicia *Interahamwe* a asesinar a todas esas personas, al proporcionarles latas llenas de gasolina que fueron utilizadas para quemarlas vivas.¹³⁷

Igualmente, se tiene conocimiento de que la Hermana María Kizito robaba las propiedades de los cadáveres para distribuir las entre los *Interahamwe*. Por su parte, la Hermana Gertrude escribió una carta al jefe de la zona para pedirle que removiera a las personas que aún continuaban asilándose en el convento, lo cual fue cumplido.¹³⁸ Las refugiadas y los refugiados fueron asesinados.

Es muy interesante notar que, cuando el procedimiento en contra de estas dos monjas se estaba desarrollando en Bélgica, fueron sumamente satanizadas por el abogado de sus acusadoras y acusadores y por la prensa, quien dijo que ellas nunca habían servido a Dios y que eran “monstruos”. El abogado también comparó a la Hermana Gertrude con Eichmann y expreso que la Hermana María Kizito era un buitre. Las abogadas y los abogados de las acusadas criticaron fuertemente la satanización de sus clientas.¹³⁹

Aquí nuevamente encontramos otras manifestaciones de los efectos del género en nuestra sociedad, ya que a nuestro parecer, las monjas no solamente no cumplieron con las expectativas sociales acerca de las mujeres, sino que tampoco dieron cabida a su obligaciones como monjas, consideradas como gente caritativa, amable, honesta y con un sentido humanitario muy amplio. Entonces, estas mujeres no son solamente castigadas por no cumplir la ley, sino también por no cumplir

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 98.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 98 y 99.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 99.

lo que socialmente se espera de ellas. Por no cumplir su rol de “cuidadoras”, ya que al ser mujeres y al ser monjas, ésa es la expectativa sobre su rol.

Al transgredir dichos cánones, se vuelven “monstruos” y el castigo es mayor, ya que aunque la pena por el crimen que cometieron no lo refleje, socialmente quedan más estigmatizadas de lo que quedaría un hombre por la misma conducta, ya que la sociedad patriarcal tolera más que los hombres transgredan la ley y generen violencia. La sociedad patriarcal considera tales conductas como “naturales” del sexo masculino.

Pareciera que mientras más violento es el acto, se generan más estigmas en contra de la mujer que lo cometió, pero el estigma y el castigo social vienen por el hecho de ser mujer y haber transgredido las expectativas culturales, mas no por el acto en sí mismo.

La crítica feminista al derecho internacional humanitario

La crítica feminista del derecho internacional humanitario se basa en varios argumentos. En primer término, se indica que tanto las CG como los comentarios a las mismas están plagadas de ideas arcaicas sobre el honor y la modestia de las mujeres.¹⁴⁰ En este sentido, el énfasis que se hace al honor es especialmente dañino porque implica que una mujer que ha sufrido violencia sexual durante algún conflicto armado, se convierte en una mujer deshonrada. Esto es sumamente contraproducente dadas las terribles consecuencias que este tipo de violencia deja para las mujeres y sus familias. Tal idea perpetua el pensamiento discriminatorio acerca de la violencia sexual cometida en contra de las mujeres.¹⁴¹

En segundo lugar, el hecho de que la violación y la violencia sexual sean categorizadas como “crímenes de género” no transmite en toda su extensión lo que este tipo de crímenes implica. La clasificación a parte que se le da a la violencia sexual, en relación con otros crímenes como el asesinato y la tortura, invisibiliza los avances que ha realizado la comunidad internacional al reconocer que la violación constituye una forma grave de violencia sexual en contra de las mujeres que daña directamente su dignidad.¹⁴²

¹⁴⁰ Véase Alain-Guy Tachou-Sipowo, “The Security Council and Women in War: Between Peace Building and Humanitarian Protection”, *International Review of the Red Cross*, 92: 877 (marzo de 2010).

¹⁴¹ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 384. Véase también Christine Chinkin, “Symposium: The Yugoslav Crisis: New International Law Issues. Rape and Sexual Abuse of Women in International Law”, *European Journal of International Law*, 5 (1994), pp. 326-341; H. Durham y K. O’Byrne, “The Dialogue of Difference...”, en *op. cit.*, pp. 34 y 35; M. Sassòli, y A. A. Bouvier, *How does law protect in war?*, pp. 175-177.

¹⁴² *Idem.*

El tercer argumento radica en la falta de normas de DIH aplicables a los CANI, a pesar de que éstos sean los conflictos que más se dan en la actualidad. Además, el enfoque que se le da a la protección de las mujeres en los mismos, se encuentra limitada a la violencia sexual y al embarazo, a pesar de que existen diferentes tipos de violencia.¹⁴³

El cuarto argumento señala que el DIH no toma en cuenta la relación que existe entre los conflictos armados y las condiciones discriminatorias y de subordinación en las que viven las mujeres, las cuales perpetúan y exacerban los horrores a los que están expuestas las mujeres.¹⁴⁴ Por otro lado, el DIH tampoco contiene estándares aplicables al periodo posconflicto, el cual, por lo general, es complejo para ellas.

El quinto argumento indica que el DIH refleja discriminación en contra de las mujeres, y por tanto, sus preceptos exacerban el estatus desigual que ellas tienen en la sociedad.¹⁴⁵ En el mismo sentido, también se ha comentado que este tipo de derecho constituye un sistema de igualdad formal, al cual se le exige que otorgue igualdad sustantiva, debido a las diferentes formas en las que los conflictos armados afectan a hombres y a mujeres.¹⁴⁶

Igualmente, se ha mencionado que el DIH es un régimen legal que prioriza a los hombres –específicamente a los combatientes masculinos– y generalmente relega a las mujeres al estatus de víctimas, o sólo las toma en cuenta por su rol de reproductoras y cuidadoras de niñas y niños.¹⁴⁷ Sin embargo, la mayor crítica que se le ha hecho al DIH es que ni las CG ni los PA incluyen a la violación dentro de la lista de infracciones graves al DIH, lo cual minimiza su importancia respecto de otras conductas que sí se encuentran en el listado de infracciones graves.

Para rebatir estos argumentos, se ha indicado que el DIH se aplica en situaciones excepcionales, por tanto, no está diseñado y de ninguna manera pretende cambiar las estructuras sociales existentes antes de la detonación de un conflicto armado.¹⁴⁸ Asimismo, al analizar las críticas sobre la protección especial que ofrece el DIH a las mujeres, es necesario tomar en cuenta que este derecho se gestó hace varias décadas y que los preceptos que protegen a las mujeres son producto de la sociedad que existía al momento en el que se redactaron.¹⁴⁹

En relación con la omisión de incluir a la violación como infracción grave a las CG, observamos que ni el artículo 129 de la CG III, ni el artículo 147 de la CG IV, ni el

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ A. Biehler, "Protection of Women in International...", en *op. cit.*

¹⁴⁶ H. Durham y K. O'Byrne, "The Dialogue of Difference...", en *op. cit.*, p. 34.

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ A. Biehler, "Protection of Women in International...", en *op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 35.

artículo 85 del PA I –relativos a las infracciones graves– mencionan a la violación, pero hacen alusión a la prohibición de la tortura, a los tratos inhumanos, a la prohibición de causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud de una persona protegida; conductas prohibidas que sin duda alguna incluyen a la violación y a la violencia sexual.¹⁵⁰ Sin embargo, cabe notar que la falta de inclusión de la violación dentro del sistema de infracciones graves, le resta gravedad a la conducta, en relación con otros crímenes de guerra.¹⁵¹

Para remediar los defectos de la protección especial a las mujeres en el DIH, se ha mencionado que este derecho debe ser reescrito. Sin embargo, una de las desventajas de los tratados internacionales multilaterales es que son documentos rígidos, ya que modificarlos implica grandes esfuerzos y mucho consenso.

Al modificar el DIH convencional para hacerlo más compatible con el desarrollo actual del derecho internacional, es necesario considerar que las CG han sido aceptadas por 195 países, prácticamente todos los miembros de la comunidad internacional.¹⁵² Por su parte, el PA I tiene 173 aceptaciones, con tres países que lo firmaron pero que no lo han aceptado; estos tres Estados son Irán, Pakistán y Estados Unidos. Por su parte, el PA II, tiene 167 aceptaciones y –de manera alarmante– México no ha ratificado este instrumento internacional.¹⁵³

Además, pudiera resultar que al reabrir los documentos, se debilite la protección que ya existe y que se está aplicando en la actualidad.¹⁵⁴ Por tanto, para Karime Bennoune lo mejor es crear un documento sobre la protección especial de las mujeres que pueda ser anexado a las CG debido a que sí es necesario desarrollar este tema.¹⁵⁵

Sin embargo, mientras se crea dicho anexo a las CG, el desarrollo de este tema solamente se puede dar vía la interpretación de las normas ya existentes.¹⁵⁶ Igualmente, se tiene que apreciar la evolución de los principales textos de DIH que han realizado los tribunales de derecho penal internacional¹⁵⁷ y otros documentos de *soft-law*.

Un ejemplo de esto es el avance en materia de género que se dio cuando se redactaron los PA en 1977, ya que en el PA I observamos que la palabra “honor” –que

¹⁵⁰ Ch. Chinkin, “Symposium: The Yugoslav Crisis...”, en *op.cit.*, p. 332. Véase *supra*.

¹⁵¹ H. Durham y K. O’Byrne, *The Dialogue of Difference...*, en *op. cit.*, p. 35.

¹⁵² Información disponible en <<http://www.icrc.org/ihi/>>. Consulta: 22 de agosto de 2013.

¹⁵³ Véase <<http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>>. Consulta: 22 de agosto de 2013.

¹⁵⁴ H. Durham y K. O’Byrne, “The Dialogue of Difference...”, en *op. cit.*, p. 36; K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 388.

¹⁵⁵ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 388.

¹⁵⁶ A. Biehler, “Protection of Women in International...”, en *op. cit.*, p. 380.

¹⁵⁷ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 386.

se encontraba en el artículo 27 de la CG IV, al referirse a la violencia sexual— fue eliminada del artículo 76 del PA I, referente a la protección de las mujeres. De la misma manera, el artículo 8 del ER —relativo a los crímenes de guerra— no utiliza las palabras “honor” o “pudor”. Además, dicho instrumento internacional señala que la violación y otras formas de violencia pueden constituir actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.¹⁵⁸

A pesar de estos avances, la naturaleza convencional del DIH continúa siendo de vital importancia ya que en muchas ocasiones los actos que constituyen violaciones al DIH no pueden ser exigidos ante un tribunal internacional por falta de jurisdicción,¹⁵⁹ por tanto, creemos que es necesario que se redacte un nuevo protocolo que perfeccione la protección de las mujeres en los conflictos armados.

Conclusiones

En las líneas anteriores describimos la protección especial que ofrece el derecho internacional humanitario a diversas categorías de mujeres que se encuentran en un contexto de conflicto armado internacional o no internacional. El análisis de dicha protección se circunscribe a una descripción de los preceptos legales contenidos en los principales instrumentos sobre derecho internacional humanitario.

Realizar únicamente dicha descripción hubiera mostrado sólo una parte de la situación que viven las mujeres durante los conflictos armados —problemática amplia que no solamente se puede analizar por medio del derecho, sino mediante otras disciplinas como la sociología, antropología y las ciencias de la salud, entre otras—, por tanto, agregamos a la descripción legal otros elementos que permitieran a quien lee comprender otras aristas del tema.

En el análisis hecho se realizó un gran esfuerzo para que las mujeres que viven en conflictos armados no solamente sean vistas como víctimas —que en su gran mayoría lo son—, sino que también fueran vistas como mujeres que toman las armas, que combaten al enemigo o que incluso son capaces de cometer crímenes internacionales o infracciones graves del derecho internacional humanitario. Igualmente mostramos —esperamos que lo hayamos logrado— las consecuencias de la violencia sexual; de la participación como combatientes y de la transgresión a las normas del derecho internacional.

Asimismo, mencionamos que la violencia sexual puede ser utilizada durante los conflictos armados como un arma de guerra que sirve al enemigo para desmoralizarlo y para humillarlo; en otros casos, sirve para adueñarse de la fuerza producti-

¹⁵⁸ Véase Estatuto de Roma, *cit.*, artículos 5, 6, 7 y 8.

¹⁵⁹ K. Bennoune, “Do We Need New...”, en *op. cit.*, p. 386.

va y reproductiva de las mujeres. Las consecuencias de este tipo de violencia son terribles, pues entre ellas se encuentran los daños físicos, psicológicos y en la salud. Las mujeres que viven este horror en muchas ocasiones son rechazadas por su familia y su sociedad; sufren de enfermedades de transmisión sexual y de embarazos no deseados. Por tanto, los Estados tienen la obligación de restituir dignamente a tales víctimas.

Por otro lado, en lo relativo a las mujeres combatientes, planteamos la posibilidad de las mujeres de actuar activamente en los conflictos armados. Tratamos de posicionar a las mujeres en un papel diferente al de víctimas y ponerlas como personas valientes que se atreven a transgredir las formas de vida ya determinadas para ellas y ocupar un cargo en las fuerzas armadas de sus países o en grupos de rebeldes.

En este mismo sentido, el análisis de las mujeres transgresoras también se centró en las mujeres que cometen crímenes internacionales. Dicha comisión tiene la misma lógica que rodea a las mujeres combatientes: romper el paradigma de la mujer buena y sin mancha. Sin embargo, la comisión de crímenes internacionales tiene como consecuencia la sanción penal, la cual fue aplicada a las mujeres que se describieron en la parte pertinente del artículo.

Por último, realizamos una descripción de las críticas feministas al derecho internacional humanitario, el cual no es un sistema de normas perfectas, sino que tiene varias lagunas y entre ellas se encuentra la falta de desarrollo en la protección especial de las mujeres, particularmente en los términos que se usan en el derecho internacional humanitario; en el derecho aplicable a los CANI y en la omisión de la violación en la lista de infracciones graves a las Convenciones de Ginebra.

Anexo I. La protección especial de las mujeres en el derecho internacional humanitario¹⁶⁰

Convención	Categoría de protección	Tópico	Artículo	Aplicable a:	Contenido en la regla consuetudinaria:
Primer convenio	En contra de violencia sexual	Principios de igualdad y no discriminación	12	CAI / CANI	Reglas 88 y 134
Segundo convenio	En contra de violencia sexual	Principios de igualdad y no discriminación	12	CAI / CANI	Reglas 88 y 134
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Trato igualitario para prisioneras	14	CAI / CANI	Reglas 88 y 134
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Trato igualitario para prisioneras	16	CAI / CANI	Reglas 88 y 134
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Dormitorios separados para prisioneras	25	CAI / CANI	Regla 119
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Instalaciones sanitarias separadas para prisioneras	29	CAI / CANI	Regla 119
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Consideraciones especiales para trabajos de prisioneras	49	CAI / CANI	Reglas 95 y 134
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Igualdad de castigos para mujeres	88	CAI / CANI	Regla 88
Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Cumplimiento de castigos disciplinarios y arrestos en instalaciones separadas	97	CAI / CANI	Regla 119

¹⁶⁰ Cuadro elaborado por Federico Saldaña Mercado, como parte del periodo de prácticas profesionales que realizó en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).

Tercer convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Cumplimiento de sentencias (régimen penitenciario) en instalaciones separadas	108	CAI / CANI	Regla 119
Tercer convenio	Mujeres embarazadas (sanas y enfermas) y madres de niños pequeños	Hospitalización en un país neutral	Anexo 1, artículos 1.A.3. f) y 1.B 7)	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección en contra de los efectos de la guerra	14	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección particular a mujeres	16	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Evacuación preferencial a mujeres	17	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección especial a hospitales que traten mujeres embarazadas	18	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección a quien asiste a las mujeres embarazadas	20	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección a transportes por llevar mujeres embarazadas	21	CAI / CANI	Regla 134

Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección a transportes por llevar mujeres embarazadas	22	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Libre paso a productos para mujeres encintas	23	CAI / CANI	Reglas 134
Cuarto convenio	En contra de Violencia sexual	Protección especial para la sexualidad de la mujer	27	CAI / CANI	Reglas 93 y 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Trato de nacional para la mujer encinta	38	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Nutrición y asistencia médica a mujeres encintas y madres de menores	50	CAI / CANI	Reglas 134
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Separación entre detenidas	76	CAI / CANI	Regla 119
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Separación de dormitorios e instalaciones sanitarias para mujeres	85	CAI / CANI	Regla 119
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Suplementos alimenticios para mujeres encintas y lactantes	89	CAI / CANI	Regla 55 y 134
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Obligación de recibir mujeres parturientas en hospitales	91	CAI / CANI	Regla 134

Cuarto convenio	En contra de Violencia sexual	Registro de mujer por mujer	97	CAI / CANI	Regla 119
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Mismo subsidio por cada categoría de internos	98	CAI / CANI	Regla 88
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Consideración especial para mujeres en caso de castigo disciplinario	119	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Separación entre hombres y mujeres en castigos disciplinarios	124	CAI / CANI	Regla 119
Cuarto convenio	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección especial en cuanto a traslados para mujeres parturientas	127	CAI / CANI	Regla 134
Cuarto convenio	Mujeres civiles y prisioneras	Prioridad en repatriación, regreso o liberación para mujeres	132	CAI / CANI	Regla 128
PA I	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Protección especial para la mujer encinta o parturienta	8 a)	CAI / CANI	Regla 134
PA I	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Prioridad en la distribución de envíos de socorro para mujeres	70	CAI / CANI	Reglas 55 y 134
PA I	En contra de Violencia sexual	Consideraciones debidas al sexo, prohibición de atentados al pudor, separación entre hombres y mujeres	75	CAI / CANI	Regla 93, 134 y 119

PA I	En contra de Violencia sexual	Medidas en favor de las mujeres (protección en contra de atentados al pudor, preferencia en ser atendidas para mujeres parturientas y prohibición de pena de muerte para mujeres encintas y parturientas)	76	CAI / CANI	Regla 93 y 134
PA II	Mujeres civiles y prisioneras	Separación entre hombres y mujeres en caso de detención (salvo en casos de familia)	5	CAI / CANI	Reglas 119 y 93
PA II	Mujeres embarazadas y madres de niños pequeños	Prohibición de pena de muerte a mujeres encintas o madres de niños de corta edad	6	CAI / CANI	Regla 134

Anexo II. Mujeres procesadas en jurisdicciones penales internacionales¹⁶¹

Tribunal	Número de casos	Número de personas que están siendo procesadas	Mujeres procesadas
Corte Penal Internacional	18	30	Simone Gbagbo Crímenes de lesa humanidad cometidos en Costa de Marfil.
Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia	77	189	Biljana Plavšić Crimen de lesa humanidad de persecución.
Tribunal Penal Internacional para Ruanda	Sin información	95 ¹	Pauline Nyiramasuhuko Genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.
Tribunales de Kosovo	Sin información	125 ²	No hay mujeres
Paneles Especiales para Crímenes Graves en Timor Oriental	95	392	No hay mujeres
Tribunales de Derechos Humanos de Indonesia		18	No hay mujeres
Salas Especiales de Camboya	2	5	Ieng Thirith Crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Declarada en libertad al no estar en condiciones de asistir a proceso.
Tribunal de Lockerbie	Sin información	2	No hay mujeres
Corte Especial de Sierra Leona	7	12	No hay mujeres ³
Tribunal Especial de Iraq		11	No hay mujeres
Tribunal Especial de Líbano		4	No hay mujeres
Cámaras Africanas Extraordinarias ⁴	----	----	No hay mujeres
Tribunal Militar Internacional para Núremberg		24	No hay mujeres
Tribunal Militar para el Lejano Oriente		27	No hay mujeres

¹⁶¹ Cuadro realizado por Luis Alberto Vargas Martínez, como parte de las labores de Asistente de Investigación en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).

¹ Más cuatro casos que fueron transferidos a jurisdicciones nacionales.

² Ciento veinte bajo la misión civil de la Unión Europea en Kosovo para el imperio de la ley (EULEX, por sus siglas en inglés) y 5 bajo la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), más otros sometidos por la fiscalía que darían un total de 300.

³ Sin embargo, véanse los siete casos llevados por el consejero, por cuestiones administrativas como soborno y obstrucción de la justicia. En éstos, de las 10 personas procesadas 4 eran mujeres a las que, si bien no se les sometió a condena penal por haber confesado, sí se les sometió a libertad condicional. Véase Special Court for Sierra Leone, *Independent Counsel vs. Margaret Fomba Brima, Neneh Binta Bah Jalloh, Ester Kamara y Anifa Kamara*, caso N° SCSL-2005-02 & SCSL-2005-03, Sentencing Judgement in Contempt Proceedings.

⁴ Cámaras de reciente creación en cortes de Senegal. Tras años de imposibilidad de poder juzgar o extraditar a Hissène Habré, Senegal llegó a un arreglo con la Unión Africana en el que se crearían las Cámaras Africanas Extraordinarias para que Habré fuera juzgado dentro del sistema judicial de Senegal. Dicho foro comienza con sus funciones el 8 de febrero de 2013 y tiene por objeto procesar a la o las personas responsables por crímenes cometidos en Chad de 1982 a 1990, posiblemente sólo al dictador Habré. Véase Human Rights Watch, *The Case of Hissène Habré before the African Extraordinary Chambers in Senegal: Questions and Answers*, 1 de febrero de 2013, disponible en <www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Q%20%20A%20The%20Case%20Case%20of%20Hissène%20Habré_0.pdf>. Consulta: 24 de septiembre de 2013.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: RETOS EN LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS CRÍMENES QUE SON COMPETENCIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Juan Carlos Arjona Estévez

*Las masacres matan al cuerpo.
Las violaciones matan el alma.**

La violencia de género es una práctica ancestral arraigada, lamentablemente, en la diversidad de culturas que representan a la humanidad. Esta violencia tiene sus bases en una visión androcéntrica de la sociedad,¹ en la que ciertas características socioculturales que se le han asignado al hombre son las formal y materialmente relevantes en cualquier espacio en el que se desenvuelve. Es así que cualquier asunto, para tener cierta validez, debe partir de una mirada masculina del mundo con base en ciertas características que el hombre debe tener y poseer, con

* Major Brent Beardsley, exasistente del comandante Roméo Dallaire de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas. Declaración citada en Margaret M. De Guzmán, "Giving Priority to Sex Crime Prosecutions: The Philosophical Foundations of a Feminist Agenda", *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 515.

¹ Para Alda Facio y Teresa Ulloa, la relación entre "leyes de matrimoniales y las leyes de violación se entrelazaron a partir de la figura del hombre, dueño y jefe de familia [en el que] era permitido capturar y violar a las mujeres de otras tribus". Ello nos muestra cómo la ley institucionalizaba la violencia contra las mujeres. Alda Facio Montejo y Teresa Ulloa Ziaurriz, "Violación y violencia sexual: crímenes de guerra y de lesa humanidad", en José Antonio Guevara Bermúdez y Tarciso Dal Maso Jardim, *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Porrúa-UIA, 2005, p. 309.

el propósito de determinar las reglas jurídico-político-sociales que deben seguir tanto hombres como mujeres.

Esta construcción sociocultural impactó sensiblemente los espacios públicos o privados, ya sea con una sobrerregulación que discrimina a las mujeres, o bien por una falta de regulación que promueve que esta construcción sea la que defina el destino de hombres y mujeres en una sociedad.² El androcentrismo es más voraz porque además de supeditar la vida de las mujeres a los designios de los hombres,³ también exigió una concepción de hombre, que en caso de no ser cumplida, sería razón suficiente para excluir a éstos de este mundo privilegiado que se construyó para los que sí cumplen con estos requisitos.

Es así que el androcentrismo acaparó todos los aspectos de la vida cotidiana, logrando con ello una desigualdad en las formas en que las personas e instituciones se comunican. Por ejemplo, la concepción del matrimonio, como el contrato más básico de unidad entre los seres humanos, traía aparejada la idea de posesión de los hombres sobre las mujeres, que implicaba un deber de las mujeres de “virginidad, castidad y consentimiento al acceso sexual [implícito]”⁴ y que buscaba proteger la certeza de que la descendencia fuera del esposo, así como la distribución de sus bienes a sus descendientes por medio de la herencia.

Bajo ese contexto, la violación de las mujeres dañaba el honor de una familia, porque implicaba un daño a la “mercancía [...] antes de llegar al mercado matrimonial”.⁵ Esta concepción de propiedad de las mujeres y a su sexualidad es uno de los factores más impactantes y reprobables que la cultura androcéntrica le ha heredado a miles de mujeres víctimas de violencia sexual en el ámbito doméstico y en los contextos de conflictos armados.⁶ El derecho internacional de los conflictos armados y

² El derecho internacional humanitario no es la excepción y ha sido criticado por tener “una orientación teórica-filosófica neutral, abstracta, objetiva y sin valores” pensado en un Estado que es masculino. *Ibid.*, p. 337.

³ El hombre se convirtió *de facto* en propietario de la mujer con la que se casaba, por lo que las relaciones forzadas dentro del matrimonio eran el ejercicio de un derecho. La violación, por tanto, no sólo era la introducción del miembro viril del hombre en la vagina de la mujer por la fuerza o sin su consentimiento, sino que debía ser fuera del contrato de matrimonio y que requería la desfloración y ruptura del himen. *Ibid.*, p. 309.

⁴ *Ibid.*, p. 310.

⁵ *Idem.*

⁶ Facio y Ulloa consideran que “la violencia sexual [...] contra las mujeres ha sido históricamente un instrumento de dominación tanto en la guerra como en tiempos de paz, tanto en el ámbito público como en el privado”. *Ibid.*, p. 318. Véase también: Cate Steains, “Gender Issues”, en Roy S. Lee, *The International Criminal Court - The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations and Results*, Boston, Kluwer Law International, 1999, p. 358. Más aún, en los conflictos más antiguos, la esclavitud sexual era en sí mismo un objetivo y no sólo un resultado del conflicto. Patricia Viseur Sellers, “The Context of Sexual Violence: Sexual Violence as Violations of International Humanitarian Law”, en Gabrielle Kirk McDonald y Olivia Swaak-Goldman, *Substantive and Procedural Aspects of International Criminal*

el derecho penal consideraron la violación sexual como un botín de guerra, lo que implica ver a la mujer como un objeto, y dicha concepción se sostiene mediante las pautas socioculturales creadas desde una visión androcéntrica del mundo.⁷

La violencia sexual, como cualquier forma de discriminación, aumenta considerablemente durante los conflictos armados, y si consideramos que en tiempos de paz las víctimas de la violencia sexual son revictimizadas, durante los conflictos armados estas situaciones se incrementan.⁸ No debemos olvidar que la violencia de género en tiempos de paz ha carecido de importancia política y social, a diferencia de la violencia de género en un conflicto armado, en la que la violación se condena y dicho discurso es usado mediáticamente para atraer adeptos a favor de la parte que sanciona esas conductas.⁹

Sin embargo, la invisibilización de la violencia de género en situaciones de paz es fácilmente trasladada y ampliada en situaciones de conflicto. Por ejemplo, la violencia doméstica que vivían las mujeres de Burundi y la impunidad con la que se cometía se trasladó a los campos de personas refugiadas. Aún más terrible, las autoridades de la protección en los mismos lugares decidieron no sancionar a las personas responsables.¹⁰

Los estudios, las instituciones, las políticas y la justicia están inmersos en estas dinámicas, y sólo de manera reciente se están deconstruyendo¹¹ cada uno de es-

Law: The Experience of International and National Courts, vol. I, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 265.

⁷ Laurie Green, "First-Class Crimes, Second-Class Justice: Cumulative Charges for Gender-Based Crimes at the International Criminal Court", *International Criminal Law Review*, 11-3 (2001), p. 529.

⁸ Kelly Askin, "Comfort Women – Shifting Shame and Stigma from Victims to Victimiziers", *International Criminal Law Review*, 1 (2001), p. 8.

⁹ Doris Buss, "Performing Legal Order: Some Feminist Thoughts on International Criminal Law", *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 420.

¹⁰ Jaya Ramji-Nogales, "Questioning Hierarchies of Harm: Women, Forced Migration, and International Criminal Law", *International Criminal Law*, 11-3 (2011), p. 467.

¹¹ Esta deconstrucción también impactó al derecho internacional de los derechos humanos. En 1979 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. En la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos se reconoció que la violencia contra las mujeres es una violación de derechos humanos, y de ahí derivó la creación de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la creación de la Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres.

Mientras tanto, en el ámbito americano se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En ese mismo año, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia reconoció los delitos de naturaleza sexual. A. Facio Montejó y T. Ulloa Ziauriz, "Violación y violencia sexuales", en *op. cit.*, p. 318. Véase también: Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 85ª sesión plenaria del 20 de diciembre de 1993; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el

tos escenarios que van desde las instituciones más simples creadas socialmente, como el matrimonio y la familia,¹² hasta las formas de hacer justicia internacional por los crímenes más atroces.

Si bien las instituciones más sencillas de convivencia humana han tenido ciertos vaivenes y buscan acomodarse a partir de cambios legislativos y de decisiones judiciales, esto no ha sido un proceso sencillo. Miles de millones de mujeres han tenido que sufrir sea por la opresión y el olvido, o por tratar de reinventarse en un mundo que les exige imitar el perfil de hombre creado; sin embargo, gracias a estas últimas y a su incorporación gradual en este “mundo”, en algunos momentos claves se ha permitido que la mirada femenina muestre los sufrimientos de todas

vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995.

Por otro lado, la evolución en la determinación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de violencia sexual contra las mujeres sufrió una transición desde el caso Loayza Tamayo, pasando por el caso del Penal Castro y Castro y teniendo su más amplio desarrollo en el caso de Campo Algodonero, Inés Fernández y Valentina Rosendo Cantú (los tres últimos en contra del Estado mexicano). Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33; Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160; Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha resaltado el tema por medio de varios informes relacionados con el acceso a la justicia de las mujeres y temas relacionados para prohibir la violencia contra las mujeres. En particular, se resaltan los casos de María de la Penha contra Brasil y Jessica Gonzáles contra Estados Unidos de América. CIDH. Informe N° 54/01– Fondo, Caso 12.051, María da Penha Maia Fernandes (Brasil), 2000; CIDH. Informe 80/11– Fondo, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros (Estados Unidos), 2011; CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68; CIDH Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, 9 diciembre 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63; CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud. 28 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 65; CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. 18 abril 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79; CIDH. Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos. 7 junio 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69.

El Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer ha tenido amplio desarrollo normativo en materia de derechos de las mujeres, pero resalta que el Comité de Derechos Humanos abordará nuevas conceptualizaciones del derecho a la igualdad considerando su evolución a la luz de un análisis con perspectiva de género. CDH. Comentario General No. 28. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3). Marzo 29 de 2000. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.

¹² La concepción de otro tipo de familias, y el equilibrio en las relaciones en el interior del contrato de matrimonio entre las parejas han buscado distanciarse de la idea de que las mujeres son propiedades de las hombres; sin embargo, aunque el marco legal esté cambiando, las culturas en la que se inscriben aún están años luz de respetar la dignidad de las mujeres.

aquellas personas que forman parte del hombre creado, tanto de aquellas personas que “se benefician” de este *statu quo*, como de aquellas que lo padecen.¹³

El proceso de reconstrucción sociocultural ha sido un proceso reciente y en un ritmo pausado si tomamos como base que la Organización de las Naciones Unidas tardó casi treinta años entre el reconocimiento del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, y la aprobación de otra normatividad específica con el propósito de erosionar todos los aspectos de la vida pública y privada que hace que dicha premisa no pueda ser real, promoviendo la eliminación de todos los factores de discriminación contra las mujeres.¹⁴

La búsqueda de la erradicación de la violencia contra las mujeres es en realidad un reconocimiento aún más contemporáneo. Si bien algunas de las conductas que sufren las mujeres ya eran reconocidas por el derecho penal en las jurisdicciones nacionales,¹⁵ este reconocimiento protegía bienes diferentes a la integridad de las mujeres, y peor aún, ante la perpetración de las conductas, la persecución de los responsables pasaba a segundo término.

Cada vez son más preocupantes los altos índices de violencia contra las mujeres,¹⁶ y mientras los sistemas de justicia continúan mostrando su ineficiencia, diversas organizaciones de derechos humanos y de derechos de las mujeres buscan que los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y de persecución penal de los crímenes más atroces se reinventen para lograr brindar justicia a las mujeres. Es en este contexto, que este estudio cobra lugar.

¹³ La presencia de mujeres como la expresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y exmiembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Cecilia Medina, la ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Olga Sánchez Cordero, o las juezas a las que se hará mención en este artículo de los tribunales penales internacionales son un ejemplo esto.

¹⁴ Hugo Grotius “condenó la violación sexual, y la enmarcó como una falta contra las mujeres y contra la sociedad a la que pertenecen”, sin embargo, eso no permeó ampliamente en el derecho internacional, o en particular en el derecho de los conflictos armados. D. Buss, “Performing, Legal Order...”, en *op. cit.*, p. 420.

¹⁵ Si bien la persecución penal de los delitos de violencia sexual contra las mujeres buscaban proteger el honor del hombre o de la familia, ya eran regulados por el derecho penal, sin embargo, con poco interés por su sanción. En los conflictos armados se tenía conocimiento de violaciones sexuales en las guerras religiosas o en la independencia de los Estados Unidos de América, así como en las dos guerras mundiales del siglo xx, sin embargo, el porcentaje de persecuciones y de condenas por estos delitos que son mínimos en caso de existir. A. Facio Montejo y T. Ulloa Zaurriz, “Violación y violencia sexual...”, en *op. cit.*, pp. 343-350.

¹⁶ Existe una “preocupación mundial por los altos índices de violencia contra las mujeres, sigue vigente y se resalta que uno de los obstáculos para erradicar estas conductas es la dificultad para acceder a la justicia, así como la ineficacia de los mecanismos de protección para las mujeres sobrevivientes, por lo que se recomienda adoptar las medidas necesarias para revertir estas limitaciones”, las cuales deberían percibirse como medidas nacionales e internacionales. Véase Juan Carlos Arjona Estévez, *Acceso a la justicia para mujeres sobrevivientes de violencia: de la teoría a la práctica en los estados de México y Guanajuato*, México, Equis, 2013. (Documento de trabajo en archivo del autor.)

El artículo desglosará la presencia de mujeres en los órganos de decisión en las instituciones de persecución y juzgamiento a nivel internacional, y cómo ésta ha tenido un impacto, al lograr incorporar de manera diferenciada las consecuencias entre hombres y mujeres de las conductas más atroces prohibidas por el derecho penal internacional. Posteriormente, se mencionará cómo se incorporaron en el derecho penal internacional los crímenes de naturaleza sexual, de los que son primordialmente víctimas las mujeres, para finalizar revisando algunas críticas a las recientes decisiones de la Corte Penal Internacional, y la importancia de que este tribunal retome el camino construido y se reinvente a las nuevas exigencias mundiales.

Las mujeres en la construcción del derecho penal internacional

La ausencia de mujeres en la creación legislativa y jurisprudencial del derecho, ha perpetuado el androcentrismo sociocultural. Esta realidad se extiende a todas las ramas del derecho, incluido el derecho penal internacional. Desde sus orígenes, con la creación de los tribunales militares internacionales de Núremberg y de Tokio, las atrocidades que viven las mujeres no son estudiadas de la misma forma como la que viven los hombres, más si los hechos sufridos son parte de un conflicto armado.¹⁷ Las mujeres violentadas, como dice Martha Minow, sufren una doble victimización al ser relegadas al momento de elaborar y fortalecer las respuestas para enfrentar la violencia y violaciones masivas de derechos humanos.¹⁸

Los tribunales militares internacionales de Núremberg y de Tokio no consideraron explícitamente los delitos de naturaleza sexual siendo que se tenían reportes masivos de violencia sexual durante la Segunda Guerra Mundial.¹⁹ Los delitos de naturaleza sexual se consideraron tan atroces y denigrantes que se optó por no narrar las historias de violencia durante la Segunda Guerra Mundial, siendo que se

¹⁷ “La ausencia de mujeres en los juicios llevados en ambos tribunales penales militares conllevó a una ausencia de la visión de las mujeres sobre los ultrajes que particularmente sufren y las afectaciones de las mismas, o bien, si son consideradas, éstas son recategorizadas en una visión ajena a la de ellas. Este hecho es tan evidente que se creó un tribunal para juzgar los crímenes de guerra contra las mujeres en Asia”. Nienke Grossman, “Sex Representation on the Bench and the Legitimacy of the International Criminal Courts”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 649.

¹⁸ Martha Minow, “Taking up the Challenge of Gender and International Criminal Justice: In Honour of Patricia Wald”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 365.

¹⁹ Melanie O'Brien, “Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peace Keepers for Gender-based Crimes”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 810. Según reportes del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, las denuncias de la explotación sexual atribuida a personal de operaciones de paz se ha incrementado. *Ibid.*, p. 806.

contaron historias relacionadas con una política genocida contra la población judía. Por eso, se dice que, con esa actitud, se escondieron los hechos de violencia contra las mujeres, lo cual ha sido cuestionado y señalado como una actitud evasiva de la realidad.²⁰

El Tribunal Militar Internacional de Núremberg y la Ley 10 del Consejo de Control Aliado fallaron en sancionar los miles de crímenes de naturaleza sexual cometidos durante la Segunda Guerra Mundial.²¹ Contrariamente, el Tribunal Militar Internacional de Tokio nombró como malos tratos o afectaciones al honor los pocos crímenes de naturaleza sexual que decidió perseguir.²² Por ejemplo, se incorporó en los cargos 54 y 55 la violación a las enfermeras y a las prisioneras como parte de las conductas a perseguir, en relación con el deber de no perpetrar tratos inhumanos, perpetrar malos tratos de las personas enfermas y heridas, personal médico y enfermeras, y el no impedir las faltas contra el honor familiar.²³ Con ello se escondió que alrededor de 200 000 mujeres fueron obligadas a ser mujeres de *comfort*,²⁴ al acusar sólo por el crimen de falta de capacidad para controlar a las tropas bajo su comando.²⁵

Con esta información, es sencillo aceptar lo que Nienke Grossman afirma sobre la legitimidad de los sistemas jurídicos, al indicar que es necesario que sean creados por quienes representan a la humanidad, es decir, hombres y mujeres, porque ambos brindan perspectivas diferentes que les son únicas a cada uno de los sexos, y ofrecen además una visión particular derivada de la construcción social de su género, razón por la cual considera incluso deficiente que existan tribunales compuestos por personas que representan desproporcionadamente a uno de los sexos.²⁶ Como lo diría la exjueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Cecilia Medina, la presencia de mujeres en la determinación de responsabilidad en

²⁰ A. Facio Montejó y T. Ulloa Zaurriz, "Violación y violencia sexual...", en *op. cit.*, p. 353. Patricia Viseur tiene una opinión diversa, porque considera en sí mismo un logro el hecho de que se acusara por delitos de naturaleza sexual. P. Viseur Sellers, "The Context of Sexual...", en *op. cit.*, p. 282.

²¹ Anne-Marie De Brouwer, "Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR" (Oxford, Intersentia, Antwerpen, 2005) pp. 7-8, tomado de Margarit M. De Guzmán, "Giving Priority to Sex...", en *op. cit.*, pp. 516-7.

²² *Ibid.*, p. 517.

²³ P. Viseur Sellers, "The Context of Sexual...", en *op. cit.*, p. 287.

²⁴ K. Askin, "Comfort Women-Shifting...", en *op. cit.*, p. 13. The Women's International War Crimes and Tribunal for the Trial of Japan's Military Sexual Slavery, *The Prosecutors and the Peoples of the Asia-Pacific Region vs. Hirohito Emperor Showa, Ando Rikichi, Hata Shunroku, Itagaki Seishiro, Kboayashi Seizo, Matsui Iwane, Umezu Yoshihiro, Terauchi Hisaichi Tojo Hideki, Yamashita Tomoyuki and the Government of Japan*, Caso No. PT-2000-1-T, enero 31, 2002, párr. 577.

²⁵ K. Askin, "Comfort Women-Shifting...", en *op. cit.*, p. 12.

²⁶ N. Grossman, "Sex Representation on the...", en *op. cit.*, pp. 645-6.

los casos de masacres y violaciones sexuales en Guatemala tuvo una visión más amplia con un impacto en la determinación de las reparaciones.²⁷

Con base en lo anterior, y considerando que el derecho penal se concibe, entre otras cosas, como una herramienta social que va más allá del castigo a las personas responsables, es que establecer nombres concretos a ciertas conductas que nos parecen deleznable es una forma de mandar un mensaje institucional de que la conducta no será permitida. El ejemplo más claro de ello ha sido el crimen de genocidio, al que le siguieron los delitos de tortura, desaparición forzada, “apartheid”, entre otros. Así, buscar que el derecho penal internacional resalte los crímenes de género es una tarea importante por ganar, porque a partir de ello se busca erradicar dichas prácticas en los contextos en los que la Corte Penal Internacional centra sus funciones jurisdiccionales.

Aún más importante, se empodera a las víctimas frente a estos hechos que les “mataron” el alma.²⁸ La falta de persecución de los delitos de naturaleza sexual, o la preferencia por perseguir otros crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional por considerarlos más graves, puede generar un efecto contrario al que los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda lograron, y es que la violencia sexual es gravísima y, por ende, debe ser perseguida en el ámbito internacional. Al no darse esta situación, se puede revertir la legitimidad que la Corte Penal Internacional adquirió al incluir una diversidad de crímenes de esta naturaleza.²⁹

Es así que la ideología feminista usa el derecho penal –internacional– para cambiar ciertas estructuras del derecho, más que sólo castigar a las personas que cometen delitos de naturaleza sexual.³⁰ El derecho penal –se dice– crea consensos a partir de los mensajes que se transmiten en dicha rama del derecho,³¹ por ejemplo, quién y por qué alguien se considera víctima, qué tipo de conductas están prohibidas, cuáles son sus alcances y su gravedad, entre otros.

La invisibilización, en el derecho penal, de la vulneración a la integridad personal de las mujeres implicó buscar el reconocimiento del derecho penal de estas transgresiones como una afectación a un bien jurídico tutelado, como lo sería cualquier otro crimen, y por ende, merecedor de persecución, juzgamiento y condena. De ahí la importancia del reconocimiento de las diversidad de formas en que la violencia de género puede ser llevada a cabo.³² En conclusión, mediante mostrar la violencia de género en los contextos de violencia generalizada, se pretende crear

²⁷ *Ibid.*, p. 648.

²⁸ L. Green, “First-Class Crimes...”, en *op. cit.*, p. 531.

²⁹ *Ibid.*, p. 532.

³⁰ D. Buss, “Performing Legal Order...”, en *op. cit.*, p. 411.

³¹ *Ibid.*, p. 413.

³² *Ibid.*, p. 414.

herramientas institucionales para que en el futuro³³ dicha violencia de género deje ser institucionalizada en tiempos de paz.

Es importante resaltar que la violencia de género no implica circunscribir el análisis a crímenes de naturaleza sexual, por considerar que es la violencia que primordialmente sufren las mujeres. La violencia de género puede configurar diversos delitos con un mismo acto, entre ellos tortura y violación o persecución como crímenes de lesa humanidad o genocidio. Por ejemplo, como se analizará más adelante, la práctica de usar acusaciones y sentencias acumulativas, permitió a los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda acusar a las personas responsables de diversos delitos, y enmarcar claramente las conductas que se iban a sancionar, sin invisibilizar un crimen en otro.

No obstante este avance realizado en aquellos tribunales, la Corte Penal Internacional ha optado por un camino diverso, impidiendo las acusaciones y las sentencias acumulativas, aunque existan herramientas que permitan seguir con la tradición que iniciaron sus antecesores, por lo que las críticas han sido amplias, por el efecto de invisibilización de crímenes con una perspectiva de género.³⁴

Otro de los retos que ha enfrentado el movimiento feminista, es buscar cambiar la concepción tradicional de la violencia sexual, en particular de la violación como crimen de guerra, que ha sido comúnmente registrada como un delito contra el honor, es decir, visto desde los ojos de hombres. Pudiera pensarse que esta conducta atenta contra la familia o la comunidad, más que contra la integridad de las mujeres.³⁵ Lo anterior se ve claramente reflejado en el Cuarto Convenio de Ginebra y en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra.³⁶

Más grave aún es que en situaciones de violencia generalizada fue común que los daños individuales y colectivos fueran vistos de manera acotada, sin considerar el impacto particular a la integridad de las mujeres³⁷ que va más allá de la violencia sexual, y que incluye una conceptualización diferente de otro tipo de violencia ha-

³³ *Ibid.*, p. 413.

³⁴ M. Minow, "Talking up the Challenge...", en *op. cit.*, p. 367.

³⁵ Ní Aoláin Fionnuala *et al.*, "Criminal Justice for Gender Violence and Beyond", *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), pp. 432-433.

³⁶ *Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra*. Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor el 21 de octubre de 1950, art. 27.2; y *Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, 1977*. Aprobado en Ginebra el 8 de junio de 1977. Entrada en vigor el 7 de diciembre de 1978, arts. 76.1 y 85.

³⁷ N. A. Fionnuala *et al.*, "Criminal Justice for...", en *op. cit.*, p. 426.

cia su pareja, hijos, hijas, y familia en general, así como la pérdida de sus propiedades, entre otras cosas.³⁸

El derecho penal internacional ha sido incapaz de narrar la visión de las mujeres acerca de los impactos sociales y económicos, como de la violencia física, psíquica y sexual que sufren.³⁹ Por ejemplo, muchas mujeres sobrevivientes de violencia sexual en contextos de violencia generalizada contrajeron VIH/sida, y en las sentencia de los tribunales no les reconocieron el derecho a recibir protección de su salud y proveer medicamentos;⁴⁰ más aún, el contraer VIH/sida es un elemento adicional de exclusión en sociedades que se suma a la estigmatización de haber sido víctimas de violación.⁴¹

Cómo enfrentar la reconfiguración del derecho penal –internacional– para que permita identificar lo antes dicho nos lleva a reconocer un reto más amplio, y consiste en buscar el ideal de igualdad entre hombres y mujeres. Entre ellos, el de incorporar a más mujeres en los espacios de participación pública, en particular, en los ámbitos de procuración y administración de justicia,⁴² con el objeto de estar en posibilidades de incluir cambios en la forma en la que se juzga. La presencia o ausencia de mujeres en las labores de procuración y administración de justicia desde sus etapas iniciales de investigación, puede omitir datos relevantes que impidan el juzgamiento de personas de crímenes de naturaleza sexual, o bien la inclusión de una perspectiva de género en su cumplimiento. Por ejemplo, la ausencia de mujeres llevó a que, aunque existieran “testimonios de más de 400 mujeres en el conflicto en Bosnia [...], casi todas las personas acusadas evitaron las condenas”.⁴³

La presencia de mujeres en los aparatos de justicia y su impacto en la justicia con perspectiva de género es evidente si observamos que en los cinco casos de

³⁸ *Ibid.*, p. 429 y 430. No debemos olvidar que las mujeres aún siguen siendo vistas como las *cuidadoras* en una sociedad, por lo que en contextos de violencia generalizada en los que existe la apropiación o destrucción de sus bienes, de sus fuentes de alimentación o acceso al agua, su integridad física y psíquica se ve afectada por la angustia de no poder cubrir las necesidades básicas a las personas a quienes cuidan.

³⁹ *Ibid.*, p. 427.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 430.

⁴¹ La violación sexual afecta considerablemente la integridad física, psíquica y sexual de la víctima. Como se indicó, la violación “mata el alma”, razón por la que esta circunstancia debía ser considerada al momento de evaluar las pruebas en estos casos. Así lo consideró la Comisión de Eritrea-Etiopia. Si bien la Comisión tenía como principal propósito otorgar reparaciones desde una perspectiva civil y el nivel de prueba era inferior que en materia penal, las particularidades sobre la dificultad para las víctimas de violencia sexual de narrar las vejaciones que sufrieron debían ser consideradas al momento de evaluar el valor de la prueba. Lucy Reed, “Assesing Civil Liability for Harms to Women During Armed Conflict: The Rulings of Eritrea-Ethiopia Claims Commission”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), pp. 594-595.

⁴² M. Minow, “Taking up the Challenge...”, en *op. cit.*, p. 365.

⁴³ *Ibid.*, p. 366.

más trascendencia hasta 2003 relacionados con violencia de género, una mujer estuvo presente como jueza.⁴⁴ Más evidente aún fue cuando la jueza Wald se convirtió en una de las artífices en la inclusión de “la violación de mujeres y niñas [...] separadas de los hombres [asesinados como parte del genocidio], como parte de una empresa criminal conjunta”.⁴⁵

Otro ejemplo es la sentencia en el caso *Kvočka* en el que se reconoció una empresa criminal conjunta en los actos realizados en la prisión *Omarska*, incluidos los crímenes de naturaleza sexual.⁴⁶ También su presencia identificó y buscó erradicar todas aquellas prácticas de la defensa que buscaron tratar irrespetuosamente a las víctimas, con “sugerencias de que las mujeres no eran atractivas como para ser víctimas de violación” o cuando se “indicaba que no era un crimen tan serio para ser conocido por el tribunal”.⁴⁷

En otros casos, la jueza Navenethem Pillay fue clave para incluir la violencia sexual en el caso de Akayesu.⁴⁸ Por su parte, Elizabeth Odio, en su rol como jueza del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, en el caso de Dragan Nikolic solicitó públicamente al fiscal que incluyera en la acusación los crímenes de género, aunque en la perspectiva de este último no se contaba en esos momentos con información suficiente para realizar esos actos. La inclusión de los crímenes de naturaleza sexual llevó a Dragan Nikolic a reconocer su culpabilidad sobre los mismos.⁴⁹ Otra nota relevante que mostrar es que, según estudios empíricos, los paneles compuestos por más juezas del Tribunal Penal Internacional para la antigua

⁴⁴ Kelly D. Askin, “Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles”, *Berkeley Journal of International Law*, 21 (2003), pp. 288-349, tomado de Patricia M. Wald, “Women on International Courts: Some Lessons Learned”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 404.

⁴⁵ K. Askin, “Tribute to Patricia Wald”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 378.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 380.

⁴⁷ Jenny S. Martínez, “International Law at the Crossroads: The Role of Judge Patricia Wald”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2001), p. 399. Una de las recomendaciones que hace la exjueza Patricia Wald incluyen que las juezas deben ser sensibles y empáticas en la forma en que se trata a las víctimas de violencia sexual y crímenes por razones de género. P. M. Wald, “Women on International Courts...”, en *op. cit.*, p. 404.

⁴⁸ N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.*, p. 439. Además del rol fundamental de esta jueza, la Clínica de Derecho Internacional de Derechos de las Mujeres de la Universidad de Nueva York también fue fundamental para que este crimen fuera incluido. Lamentablemente los crímenes de naturaleza sexual son luego olvidados por la falta de sensibilidad y de mujeres en los espacios de procuración de justicia, tal como sucedió en la acusación contra Thomas Lubanga Dyilo. Nienke Grossman reconoce que la presencia de la jueza Pillay en el caso contra Akayesu fue fundamental para la inclusión de los crímenes de naturaleza sexual contra las mujeres como parte del crimen de genocidio. Nienke Grossman, “Sex Representation on the Bench and the Legitimacy of International Criminal Courts”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 648.

⁴⁹ N. Grossman, “Sex Representation on the...”, en *op. cit.*, p. 649.

Yugoslavia imponían sanciones más severas que los hombres en los casos de violencia sexual contra las mujeres.⁵⁰ Otra de las mujeres que lograron imprimir en su labor una perspectiva de género en la persecución de los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia, fue la fiscal Louise Arbour.⁵¹

Por tanto, se puede concluir que la participación de mujeres en los tribunales penales internacionales es algo benéfico. Sin embargo, si su presencia es reducida, es posible que sólo se recurra a su consejo u opinión cuando se aborden temas relacionados con la violencia de género, por eso se apuesta a que tanto hombres como mujeres en estos organismos realicen sus funciones con una perspectiva de género.⁵²

La presencia de las mujeres en la creación y trabajo de los tribunales penales internacionales ha sido muy productiva, pero aún existe una falta de visión en la integración de los mismos, lo cual es una crítica constante por quienes propugnan la importancia de la inclusión de la perspectiva de género.⁵³ La visión de que las mujeres tienen que demostrar sus habilidades y competencia⁵⁴ frente a la presunción de las mejores habilidades y competencia de los hombres debe ser modificada, es así que uno de los grandes aportes del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional –y cualquier otro órgano de justicia internacional o nacional–, consiste en la determinación de que la integración debe tener una representación equilibrada entre hombres y mujeres.⁵⁵

Sin embargo, esa demanda de equilibrio entre hombres y mujeres que integran los puestos más altos de la Corte Penal Internacional también tiene que verse reflejada en todas las áreas de este tribunal, así como en la distribución de funciones en el interior de cada sección. Existen cuestionamientos de que la falta de asignación de personal capacitado en perspectiva de género, o al menos que existan mu-

⁵⁰ *Ibid.*, p. 646.

⁵¹ A. Facio Montejoy T. Ulloa Ziaurriz, “Violación, violencia sexual...”, en *op. cit.*, pp. 353-4.

⁵² Leila Nadya Sadat, “Avoiding the Creation of a Gender Ghetto in International Criminal Law”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 661.

⁵³ J. S. Martínez, “International Law at the...”, en *op. cit.*, p. 400; P. M. Wald, “Women on International Courts...”, en *op. cit.*, p. 402.

⁵⁴ La exjueza Patricia Wald indica en otras palabras la misma afirmación, al indicar que las mujeres deben ser reconocidas inteligentes, imparciales y trabajadoras. P. M. Wald, “Women on International Courts...”, en *op. cit.*, p. 402.

⁵⁵ *Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional*. El texto del Estatuto de Roma fue aprobado el 17 de julio de 1998, enmendado por los *procès-verbaux* de 10 de noviembre de 1998; 12 de julio de 1999; 30 de noviembre de 1999; 8 de mayo de 2000; 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. A/CONF.183/9. Las enmiendas al artículo 8 reproducen el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-6, en tanto que las enmiendas a los artículos 8 bis, 15 bis y 15 ter reflejan el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-8; ambas notificaciones del depositario tienen la fecha 29 de noviembre de 2010. Entró en vigencia el primero de julio de 2002, art. 36.8.

eres en los grupos que realizan las primeras investigaciones, son un factor determinante para no incluir en las acusaciones crímenes de naturaleza sexual o el impacto diferenciado para hombres y mujeres de las conductas delictivas.⁵⁶

Dos ejemplos de ello los vemos reflejados en el caso de Thomas Lubanga Dyilo y de Jean-Pierre Bemba Gombo, que por diferentes razones, la Oficina de la Fiscalía y la Sala de Cuestiones Preliminares no incorporaron acusaciones de naturaleza sexual, o de estos crímenes en relación con otras conductas prohibidas.⁵⁷ En el caso particular de Lubanga existen varias críticas a la deficiencia de la Corte Penal Internacional sobre cómo investigar y juzgar los casos de violencia sexual.⁵⁸

La presencia de mujeres en los tribunales penales internacionales, incluida la Corte Penal Internacional, da una respuesta preliminar a la pregunta de Leila Nadya Sadat al preguntar: “¿Qué influencia tiene una mujer en el mundo jurídico creado por el hombre, en donde tradicionalmente los problemas específicos de las mujeres son atendidos por las mujeres de forma tangencial?”⁵⁹ No obstante la importancia que han revestido las mujeres en el desarrollo del derecho penal internacional, y en particular en la identificación de los crímenes de naturaleza sexual,⁶⁰ quizá, como insinúa Leilia Nayda Sadat, si no fuera por las cuotas de género establecidas en el Estatuto de Roma, no habría tantas mujeres, más si observamos cómo en los tribunales penales internacionales la presencia de mujeres es mínima, y en la reunión plenaria de Kampala en el marco de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, no había ninguna mujer.⁶¹

Para 2010, las mujeres sólo representaban 6.3% de juezas en el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y 23.1% en el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Debido a ello y para conseguir la más alta representación posible es que el Estatuto de Roma introdujo una regla para la nominación de jueces y juezas que los Estados Parte deben seguir, lo cual para ese mismo año permitió que las mujeres ocuparan 58% de los lugares para jueces y juezas.⁶²

Para concluir esta sección, es importante destacar las contribuciones que, a decir de Doris Buss, ha tenido el feminismo en el derecho penal internacional.⁶³ La primera es el reconocimiento del impacto diferenciado para hombres y mujeres de

⁵⁶ P. M. Wald, “Women on International Courts...”, en *op. cit.*, p. 405.

⁵⁷ N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.*, pp., 438-9.

⁵⁸ M. M. De Guzmán, “Giving Priority to Sex...”, en *op. cit.*, p. 518.

⁵⁹ L. Nadya Sadat, “Avoiding the Creation of...”, en *op. cit.*, p. 656.

⁶⁰ Para Nadya Sadat, la jueza Navanethem Pillay jugó un importante rol en los tribunales penales internacionales. *Ibid.*, p. 660.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 656-7.

⁶² N. Grossman, “Sex Representation on the...”, en *op. cit.*, p. 643.

⁶³ No obstante el avance significativo del derecho penal internacional, el feminismo sigue siendo muy crítico en la forma en que se abordan los crímenes de género. M. M. De Guzmán, “Giving Priority to Sex...”, en *op. cit.*, p. 518.

las afectaciones de los crímenes más atroces. La segunda ha sido lograr que la justicia internacional persiguiera la violencia que sufren las mujeres, en lugar de ocultarla como en periodos anteriores, en particular la violencia sexual, y vincularla con delitos que ya eran perseguidos como el genocidio⁶⁴ o la tortura. La tercera ha sido identificar que los crímenes de naturaleza sexual, como parte de una estrategia en conflictos armados, en gran medida se cometen por su permisibilidad en tiempos de paz. La cuarta se enfocó a que la violencia sexual no fuera sólo una conducta en la que se cometen ataques contra grupos étnicos o raciales, por lo que lo reprochable de la conducta podría considerarse como un ataque a una nación, sino que realmente fuera considerado como lo que es, en sí mismo, un crimen por razones de género.⁶⁵

La violencia de género en el derecho penal internacional

De la invisibilización a la persecución de la violencia sexual

Como se ha comentado, existe una crítica ante la invisibilización de los crímenes de naturaleza sexual durante los juicios de Núremberg,⁶⁶ que en gran medida impactaron más a las mujeres. Sin embargo, existe a su vez el reconocimiento de que su inclusión velada y el registro de la violación sexual como parte de los crímenes perseguibles en el Acta de Control Aliado 10,⁶⁷ fueron los cimientos de la persecución de estas conductas en los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda.⁶⁸

En líneas anteriores también hemos mencionado que en el Tribunal Militar Internacional de Tokio se llevó a cabo la persecución por la falta de control sobre el personal militar para el caso de las violaciones masivas ocurridas en poblados como Nanking.⁶⁹ Sin embargo, antes de estos juicios, dichos sucesos trajeron una publi-

⁶⁴ El Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia reconoció la relación entre la violencia sexual dirigida hacia las mujeres como un medio para buscar la destrucción de un grupo nacional, étnico, racial o religioso. N. A. Finnuala *et al.*, "Criminal Justice for...", en *op. cit.*, p. 434.

⁶⁵ D. Buss, "Performing Legal Order...", en *op. cit.*, pp. 412-413.

⁶⁶ The Women's International War Crimes y Tribunal for the Trial of Japan's Military Sexual Slavery, *The Prosecutors and the Peoples...*, párr. 572-575.

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 557. C. Steains, "Gender Issues", en *op. cit.*, p. 361.

⁶⁸ Steven R. Ratner y Jason S. Abrams, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law. Beyond the Nuremberg Legacy*. 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2001, p. 73. Wolfgang Schomburg e Ines Peterson, "Genuine Consent to Sexual Violence under International Criminal Law", *American Journal of International Law*, 101 (2007), p. 121.

⁶⁹ Otros hechos incluyen la violación y asesinato de mujeres enfermeras en 1941 en Hong Kong. The Women's International War Crimes y Tribunal for the Trial of Japan's Military Sexual Slavery, *The Prosecutors and the Peoples...*, párr. 565.

cidad negativa contra el Ejército japonés, lo cual les llevó a crear la figura de “mujeres de confort”,⁷⁰ lo cual se convirtió en una de las más grandes atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, uno de los hechos más humillantes que dejó marcadas de por vida a miles de mujeres.

Esta figura “mujeres de confort” fue la práctica de esclavitud sexual que vivieron las mujeres en manos del Ejército japonés.⁷¹ Los testimonios son trágicos; se narra cómo las mujeres fueron enviadas a burdeles a complacer sexualmente al Ejército japonés, es decir, a ser prostituidas forzosamente.⁷² Las historias cuentan que mujeres adolescentes, quienes nunca habían tenido contacto sexual alguno, fueron enviadas para divertir a los hombres que estaban en combate, y que uno tras otro las violaban.

También se narra cómo eran golpeadas si se resistían, amenazadas con un trato peor, humilladas por las personas que vivían en el mismo lugar, y obligadas a abortar si quedaban embarazadas.⁷³ Ni otras mujeres ni personal médico tenían empatía con ellas, al grado que los doctores las revisaban a puerta abierta y las violaban a la vista de todos.⁷⁴ Mujeres que pudieron ser violadas hasta 20 000 veces en el plazo de cuatro años de esclavitud sexual,⁷⁵ o las muertes de alrededor de 10 000 mujeres por ejecuciones, enfermedades de transmisión sexual o abortos insalubres,⁷⁶ fueron algunos de los casos que quedaron en la impunidad y las historias fueron acalladas hasta tiempos recientes. En el 2000, sin embargo, se dieron varios testimonios ante el Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra contra Mujeres, ante la ineficacia del derecho penal nacional e internacional para hacer justicia ante la violencia contra las mujeres.⁷⁷

En tiempos más recientes podemos registrar a las víctimas de violencia sexual en Bosnia, en donde se calcula que 50 000 violaciones sexuales fueron efectuadas.⁷⁸ En Sierra Leona se registró que 257 000 mujeres y niñas fueron víctimas de

⁷⁰ K. Askin, “Comfort Women-Shifting...”, en *op. cit.*, p. 12.

⁷¹ Jan Ruff-O’Herne, “Fifty Years of Silence: Cry of the Raped”, en Helen Durham y Tracey Gurd, *Listening to the Silences: Women and War*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 3.

⁷² *Ibid.*, p. 4. Las mujeres de confort rechazan el uso el término de prostitución simple y llanamente, porque su presencia ahí era obligada y no podían establecer condiciones para ejercer la prostitución, razón por la que el término más adecuado sería el de esclavitud sexual. K. Askin, “Comfort Women-Shifting...”, en *op. cit.*, p. 15.

⁷³ J. Ruff-O’Herne, “Fifty Years of Silence...”, en *op. cit.*, p. 7; K. Askin, “Comfort Women-Shifting...”, en *op. cit.*, p. 19.

⁷⁴ J. Ruff-O’Herne, “Fifty Years of Silence...”, en *op. cit.*, p. 6.

⁷⁵ K. Askin, “Comfort Women-Shifting...”, en *op. cit.*, p. 19.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁷⁸ L. Nadya Sadat, “Avoiding the Creation...”, en *op. cit.*, p. 657.

violencia sexual.⁷⁹ Si asumimos la postura de Leila Nadya Sadat, en el sentido de que los crímenes de naturaleza sexual “destruyen las vidas y almas de mujeres y niñas que se extiende sin fin”,⁸⁰ estas víctimas tendrán una herida abierta de por vida.

No obstante que el establecimiento de los crímenes de naturaleza sexual en los estatutos de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, fue un avance considerable respecto del tratamiento que recibieron en los tribunales militares internacionales de Núremberg y de Tokio, y que a la postre dejó abierta la posibilidad de perseguir los crímenes de naturaleza sexual bajo otros rubros,⁸¹ se decía que en sus inicios el personal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia estaba más enfocado en investigar y sancionar crímenes en los que hubiera personas muertas, lo cual denostaba lo grave de los crímenes de naturaleza sexual frente a los homicidios.⁸²

Esta visión de los tribunales penales internacionales no reconocía su rol como una de las herramientas utilizadas por la justicia transicional. Se percibía inicialmente como una herramienta de justicia individual, sin percatarse de su papel en la búsqueda de la verdad, justicia y reparaciones. Es justamente en esos contextos de justicia transicional que la justicia penal no sólo debe ser vista como algo individual, sino en el marco de una reconstrucción de estos elementos en forma colectiva, para enfrentar lo sucedido en el pasado y construir instituciones para lidiar con el futuro.

En el momento en que los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda asumieron su rol como herramienta de justicia transicional, los crímenes de naturaleza sexual, como crímenes de guerra, se dieron a conocer a la opinión pública⁸³ pasando de ser crímenes invisibles a visibles,⁸⁴ sin embargo, aún continúa el reto pendiente de vincular los crímenes de naturaleza sexual con otros crímenes,⁸⁵ lo cual analizaremos en líneas más adelante.

⁷⁹ Nicholas Azadi Goodfellow, “The Miscategorization of Forced Marriage as a Crime against Humanity by the Special Court of Sierra Leona”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 831.

⁸⁰ L. Nadya Sadat, “Avoiding the Creation...”, en *op. cit.*, p. 655.

⁸¹ N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.*, p. 433. Para esta autora, el debate sobre ¿por cuál? crimen perseguir los delitos de naturaleza sexual, puede ir desde la forma en que se debe de nombrar, hasta los elementos de prueba al alcance y los beneficios para las víctimas. Esta postura abierta puede contradecir las posturas que buscan acusaciones y, de ser posible, sentencias acumulativas. *Ibid.*, p. 433.

⁸² Kuo Peggy, “Prosecuting Crimes of Sexual Violence in an International Tribunal”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 35 (2002), pp. 310-311, tomado de M. M. De Guzmán, “Giving Priority to Sex...”, en *op. cit.*, pp. 516 y 517. En los tribunales penales internacionales los crímenes de naturaleza sexual pudieron ser relegados por la percepción de que no eran crímenes suficientemente graves.

⁸³ N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.*, p. 437.

⁸⁴ Katie O’Byrne, “Beyond Consent: Conceptualising Sexual Assault in International Criminal Law”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 497.

⁸⁵ N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.* p. 437.

El derecho penal internacional y los crímenes de naturaleza sexual

Existe un reconocimiento amplio de que la violación sexual era considerada un crimen de guerra y como una norma consuetudinaria plasmada en el Código Lieber,⁸⁶ y posteriormente proscrita implícitamente en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.⁸⁷ Sin embargo, como se ha indicado, ni el Tribunal Militar Internacional de Núremberg, ni el Tribunal Militar Internacional de Tokio le brindaron la importancia que requería frente a otros actos igual de atroces, aunque sí abrieron la oportunidad para que los crímenes de naturaleza sexual se fueran abriendo paso en el derecho penal internacional.

El Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia enlistó como parte de las conductas prohibidas en el marco de un crimen de lesa humanidad a las violaciones sexuales,⁸⁸ y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda siguió dichos pasos y además reconoció como conducta prohibida la violación sexual como crimen de guerra.⁸⁹ Ello sirvió como base para que, posteriormente, el Estatuto de Roma pudiera incluir como crímenes de guerra y de lesa humanidad la violación sexual, pero además la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzoso, la esterilización forzada y la trata de personas, así como la persecución por razones de género.⁹⁰ Pero no sólo fue la inclusión de estas conductas prohibidas en los Estatutos de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda lo que permitió dicha inclusión, sino los debates que en casos concretos se fueron generando.

Por ejemplo, los casos *Celibici* y *Furundzija* señalaron que la tortura puede incluir violencia sexual en su comisión. El primer caso narra las violaciones cometidas en un campo de detención en Bosnia en 1992, mientras que en el segundo se

⁸⁶ The Women's International War Crimes Tribunal for the Trial of Japan's Military Sexual Slavery, *The Prosecutors and the Peoples...*, párr. 547. Previo al Código Lieber ya existía la prohibición de la violación dentro de las reglas de los conflictos armados, según se observa en varios documentos del siglo xv. P. Viseur Sellers, "The Context of Sexual...", en *op. cit.*, pp. 266-267.

⁸⁷ Melanie O'Brien, "Sexual Exploitation and...", en *op. cit.*, pp. 807-808. Para Facio y Ulloa, resalta que este código es el [primer ordenamiento jurídico que considera como crimen de guerra el delito de violación]. A. Facio Montejo y T. Ulloa Ziaurris, "Violación y violencia sexual...", en *op. cit.*, p. 312. Misma opinión tiene Patricia Viseur Sellers. P. Viseur Sellers, "The Context of Sexual...", en *op. cit.*, pp. 271-274.

⁸⁸ Estatuto del Tribunal Internacional para Juzgar a los Presuntos Responsables de Graves Violaciones del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991, art. 5; N. A. Fionnuala *et al.*, "Criminal Justice for...", en *op. cit.*, p. 434.

⁸⁹ Wolfgang Schomburg e Ines Peterson, "Genuine Consent to Sexual...", en *op. cit.*, p. 121. The Women's International War Crimes Tribunal for the Trial of Japan's Military Sexual Slavery, *The Prosecutors and the Peoples...*, párr. 580.

⁹⁰ Tribunal Internacional para Juzgar a los Presuntos Responsables..., *op. cit.*, arts. 7 y 8; N. A. Fionnuala *et al.*, "Criminal Justice for...", en *op. cit.*, p. 435.

indicó que el obligar a alguien a observar actos de violación en forma repetida es una forma de tortura.⁹¹ Finalmente, una de las sentencias más relevantes es la elaborada en el caso *Akayesu*, la cual indica que el genocidio puede darse a partir de actos de violencia sexual, en particular de violación sexual si se configuran los demás elementos indispensables para este crimen, es decir, que se lleven a cabo como parte de la intención de destruir total o parcialmente a uno de los grupos protegidos.⁹²

No obstante, los grandes avances obtenidos en el derecho penal, en particular en el derecho penal internacional, las sentencias emitidas por los tribunales penales internacionales relacionadas con la violencia contra la mujer no han sido capaces de distinguir la violencia por ser mujeres, sino como algo accesorio a razones de la violencia enmarcada en su origen étnico o religioso, como arma o botín de guerra.⁹³ Como Rhonda Copelon dijo en otro contexto: “La historia nos enseña que existe una tendencia inevitable de que los crímenes que son simple o principalmente contra las mujeres (violación y crímenes de naturaleza sexual), son tratados como de segunda importancia”.⁹⁴

Esta tendencia se refleja en la construcción de la Corte Penal Internacional, que si bien se ve positivamente influida por las decisiones de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, así como el desarrollo en los foros de derechos humanos en el que se resaltó la violencia contra las mujeres como violaciones de derechos humanos,⁹⁵ no deja de extrañar que la perspectiva de género no haya impactado en las demás conductas prohibidas como parte de los crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio. Por ejemplo, es de resaltar que en las negociaciones del Estatuto de Roma no fue posible modificar la definición del delito de genocidio que tuvo interpretaciones por los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda.⁹⁶

⁹¹ N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.*, p. 439.

⁹² A. Facio Montejo y T. Ulloa Ziaurris, “Violación y violencia sexual...”, en *op. cit.*, p. 356; Gideon Boas *et al.*, *International Criminal Court Law Practitioner Library. Vol. I. Elements of Crimes under International Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, p. 85.

⁹³ D. Buss, “Performing Legal Order...”, en *op. cit.*, p. 415. La violencia de género, en particular la violencia sexual a las mujeres, ha sido analizada como parte de una finalidad mayor que es el ataque social y cultural de las que las mujeres forman parte, y se extiende más allá del período de la violencia generalizada como una muestra de poder. N. A. Fionnuala *et al.*, “Criminal Justice for...”, en *op. cit.*, p. 429.

⁹⁴ Rhonda Copelon, “Gender Crimes as War Crimes: Integrating Crimes against Women into International Criminal Law”, *McGill Law Journal*, 46 (2000), p. 220, tomado de Laurie Green, “First-Class Crimes...”, en *op. cit.*, p. 539.

⁹⁵ C. Steains, “Gender Issues”, en *op. cit.*, pp. 359-360.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 363.

No obstante lo anterior, el Estatuto de Roma contiene varios crímenes de género como parte de los crímenes de guerra o de lesa humanidad, mientras que en el delito de genocidio se puede seguir usando la interpretación que se ha realizado para recategorizar las afectaciones que sufren las mujeres como parte de los actos para cometer este delito.⁹⁷ Es así que el Estatuto de Roma buscó incorporar toda la naturaleza de crímenes de naturaleza sexual que se habían experimentado en épocas recientes en Yugoslavia, Ruanda, Bosnia, entre otros.⁹⁸ En los trabajos preparatorios del Estatuto de Roma, en relación con los crímenes de guerra, fue un momento clave en el que se separó la violencia sexual considerada como crimen contra el honor y la dignidad de las personas, para ser consideradas en sí mismas como conductas de violencia sexual.⁹⁹ En conclusión, se dice que los crímenes de naturaleza sexual fueron ampliamente reconocidos por el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.¹⁰⁰

Pero ¿qué decían los estatutos de los tribunales militares internacionales de Núremberg y Tokio, y los estatutos de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda?, y ¿qué quedó reflejado en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional? En primer lugar debemos hacer mención al delito de genocidio, que si bien no apareció en los estatutos de los tribunales militares internacionales de Núremberg y de Tokio, sí fue incluido en las acusaciones de la Fiscalía en el primero de los tribunales antes mencionados.¹⁰¹

En los estatutos de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda sí se reconoce el delito de genocidio, de la forma en que fue establecido en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.¹⁰² Como se ha dicho, no se consideró oportuno abrir a debate la definición de

⁹⁷ Beth van Schaack, "The Crime of Aggression and Humanitarian Intervention on Behalf of Women", *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), p. 480.

⁹⁸ L. Nadya Sadat, "Avoiding the Creation...", en *op. cit.*, pp. 658-659.

⁹⁹ L. Green, "First-Class Crimes...", en *op. cit.*, p. 537.

¹⁰⁰ C. Steains, "Gender Issues", en *op. cit.*, p. 357. Es de reconocer el trabajo del Caucus de Mujeres en la construcción del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y la inclusión de los crímenes de naturaleza sexual. Juan Carlos Arjona Estévez, "La contribución de las ONG para la creación de una Corte Penal Internacional permanente, justa, eficaz e independiente", en J. Antonio Guevara Bermúdez y Tarciso Dal Maso Jardim (coords.), *La Corte Penal Internacional. Una visión iberoamericana*, México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2005, p. 408.

¹⁰¹ Salvador Tinajero E. y José Antonio Guevara Bermúdez, "¿Qué es genocidio?", en Jacobo Da-yán y José Antonio Guevara Bermúdez (coords.), *Genocidio*, México, Museo Memoria y Tolerancia/Instituto Nacional de Ciencias Penales/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 15.

¹⁰² *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entró en vigor el 12 de enero de 1951, art. 2. *Tribunal Internacional para Juzgar a los Presuntos Responsables...*, cit. art. 4; *Tribunal Criminal Internacional encargado de juzgar a los presuntos responsables de actos de genocidio o de otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de*

dicho crimen,¹⁰³ por lo que se perdió una posibilidad importante para analizar si los grupos protegidos por la definición deberían ampliarse ante las nuevas realidades, o al menos, analizar si las conductas prohibidas en las que se actualiza este delito podría incluir otras, por ejemplo, la violencia sexual que sufren las mujeres.¹⁰⁴

En los crímenes de guerra ha existido un proceso de evolución en la parte normativa en relación con las conductas prohibidas relacionadas con la violencia sexual. Como se ha comentado, ninguno de los tribunales militares internacionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial incluyeron los crímenes de naturaleza sexual como parte de los crímenes de guerra. Esta tendencia normativa se repitió en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia,¹⁰⁵ que sin embargo, vía jurisprudencial fue capaz de incorporar los delitos de naturaleza sexual.¹⁰⁶ El avance significativo se vio reflejado en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, que en el artículo 4, inciso (e), reconoce dentro de las conductas prohibidas incorporadas como crímenes de guerra al ser violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de los Convenios, a los delitos de naturaleza sexual de la siguiente forma:

El Tribunal Internacional para Ruanda tendrá competencia para enjuiciar a las personas que cometan u ordenen la comisión de graves violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados y del Protocolo Adicional II de los Convenios, de 8 de junio de 1977. Dichas violaciones comprenderán los actos siguientes, sin que la lista sea exhaustiva:

a) ... d)

e) Los ultrajes a la dignidad personal, en particular los tratos humillantes o degradantes, *la violación, la prostitución forzada* y cualquier otra forma de agresión indecente...¹⁰⁷

Ruanda, así como a los ciudadanos ruandeses presuntamente responsables por tales actos o violaciones cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994, art. 2.

¹⁰³ Juan Carlos Arjona Estévez, "La Corte Penal Internacional: un tribunal que tardó cinco décadas para su constitución", en Javier Dondé Matute y José Antonio Guevara Bermúdez (coords.), *México y la Corte Penal Internacional*, México, Tirant lo Blanch/Inacipe, 2013 (por publicarse); G. Boas *et al.*, *International Criminal Court...*, p. 152.

¹⁰⁴ En los juicios ante los Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda se demostró que la violencia sexual era parte del plan para la destrucción del grupo. *Ibid.*, p. 152, en particular nota 239, y pp. 186-187.

¹⁰⁵ *Tribunal Internacional para Juzgar a los Presuntos Responsables...*, *cit.*, arts. 2-3.

¹⁰⁶ Por ejemplo, se consideró que como infracción grave a los Convenios de Ginebra, en el rubro de tortura, la violación sexual podría ser considerado un crimen de guerra. G. Boas *et al.*, *International Criminal Court...*, p. 280.

¹⁰⁷ *Tribunal Criminal Internacional encargado...*, art. 4 (énfasis añadido).

El Estatuto de Roma que crea a la Corte Penal Internacional tiene un gran avance en relación con los crímenes de naturaleza sexual como crimen de guerra, y los reconoce explícitamente en dos supuestos, como otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales y no internacionales:

2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”:

a) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:

I. ... XXI.

XXII. *Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra.*

Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:

I. ... V.

VI. *Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra.*¹⁰⁸

Por lo que toca a los crímenes de lesa humanidad, se dio un avance más significativo. En los tribunales militares internacionales no se reconocieron los crímenes de lesa humanidad de forma independiente, y menos aún reconocieron crímenes de naturaleza sexual como parte de las conductas prohibidas. Sin embargo, al momento de creación del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, su Estatuto, en su artículo 5 reconoce dentro de los crímenes de lesa humanidad la violación.

El Tribunal Internacional tendrá competencia para enjuiciar a las personas responsables de los siguientes crímenes cuando sean cometidos en el marco de un conflicto armado, independientemente de si es de carácter internacional o no internacional, y dirigidos contra la población civil.

(a) ... (f)

¹⁰⁸ *Estatuto de Roma...*, art. 8.

(g) *Violación...*¹⁰⁹

Para continuar esta tendencia, el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda reconoció en su artículo 3 a la violación como una de las conductas prohibidas en el contexto de un crimen de lesa humanidad.

El Tribunal Internacional para Ruanda tendrá competencia para enjuiciar a las personas responsables de los siguientes crímenes cuando sean cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil por razones nacionales, políticas, étnicas, raciales o religiosas.

(a)... (f)

(g) *Violación...*¹¹⁰

El desarrollo de las conductas prohibidas como parte de los crímenes de lesa humanidad reconocidos en el Estatuto de Roma son vastas. Mientras que en los tribunales penales internacionales se circunscribió a la violación sexual, el Estatuto de Roma incorporó ampliamente otra serie de conductas en su artículo 7.

A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

(a)... (f)

(g) *Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.*

(h) *Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte.*

(i) ... (j)

(k) *Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.*¹¹¹

¹⁰⁹ *Tribunal Internacional para Juzgar a los Presuntos Responsables...*, art. 5 (énfasis añadido).

¹¹⁰ *Tribunal Criminal Internacional encargado...*, art. 3.

¹¹¹ *Estatuto de Roma...*, art. 8 (énfasis añadido).

Sin duda, el Estatuto de Roma incorporó diversas conductas, entre ellas la esclavitud sexual como conducta independiente de la esclavitud, o la prostitución forzada, embarazo forzado o esterilización forzada, y dejó abierta la inclusión de otras conductas, de la forma en que se dio en la Corte Especial para Sierra Leona que declaró la responsabilidad por matrimonio forzado aun cuando su Estatuto no indicaba dicha conducta.¹¹² Adicionalmente, el Estatuto de Roma consideró oportuno incorporar dentro de los grupos protegidos por la persecución, como crimen de lesa humanidad, a aquellos que se fundaran en razones de género.

Dentro de los retos actuales de la violencia sexual están las interacciones que existen entre las diferentes conductas que se engloban bajo este término. Por ejemplo, la violación, el embarazo forzoso, la esterilización forzada, los matrimonios forzados, la prostitución forzada, la mutilación sexual y la esclavitud sexual coexisten entre sí y en ocasiones es difícil diferenciarlos.¹¹³ Como diría Kelly Askin, uno de los debates incluye determinar “cuándo la violación termina y en qué momento la esclavitud sexual empieza”.¹¹⁴

Además, los avances actuales del derecho penal internacional requieren aún seguir viendo las diferentes conductas a la luz del impacto diferenciado a partir del género. Por ejemplo, actualmente se reporta como otra forma de ataque generalizado, que los crímenes de naturaleza sexual se encuentran vinculados al desplazamiento forzoso, en los que las mujeres son violadas como forma de amedrentamiento para que las poblaciones se desplacen y abandonen sus hogares y tierras.¹¹⁵ Este tipo de fenómenos requiere, o un reconocimiento como conducta prohibida de forma explícita, o una apertura a acusaciones y condenas acumulativas en las que tanto el desplazamiento forzoso como la violencia sexual sean sancionados, para evitar así que los perpetradores no se aprovechen de la circunstancia y del contexto.¹¹⁶

Otro de los temas pendientes consiste en considerar como crímenes de guerra o como crímenes de lesa humanidad, los actos que cometen los oficiales respon-

¹¹² N. Azadi Goodfellow, “The Miscategorization of Forced...”, en *op. cit.*, p. 832.

¹¹³ K. Askin, “Comfort Women-Shifting...”, en *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 11

¹¹⁵ Más aún, la violencia que sufren las mujeres cobra mayor relevancia en estos casos, porque derivado del rol de *cuidadoras*, ellas son las que más sufren el desplazamiento, siendo víctimas de violencia sexual y otro tipo de violencia para que abandonen sus hogares. Ellas también deben buscar medios para alimentarse y a las personas bajo su cuidado. Jennifer Leaning, “Enforced Displacement of Civilian Populations in War: A potential New Element in Crimes against Humanity”, *International Criminal Law Review*, 11-3 (2011), pp. 449-450.

¹¹⁶ J. Ramji-Nogales, “Questioning Hierarchies of Harm...”, en *op. cit.*, p. 464. Los perpetradores de la violencia sexual van más allá de las personas que obligan al desplazamiento, y puede incluir a otras personas desplazadas, refugiados, oficiales de Naciones Unidas (*peace keepers*), personal de organizaciones de ayuda humanitaria, entre otros. *Ibid.*, p. 466.

sables de las operaciones de paz de Naciones Unidas, al intercambiar bienes de primera necesidad por favores sexuales; agravando esta conducta por el hecho de que es el camino de entrada para otros crímenes tales como la trata de personas y prostitución forzada.¹¹⁷

La violencia de género en el derecho penal internacional

La incorporación de los crímenes de naturaleza sexual en el Estatuto de Roma generó una atención mundial de los medios que logró una presión política al grado que el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas le ha dado mayor relevancia dentro de sus trabajos.¹¹⁸ Es así que se ha reconocido que la violación sexual es usada generalmente como un “arma de guerra”, y recientemente el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas señaló la preocupante situación por los niveles de brutalidad que ha adquirido en los conflictos armados.¹¹⁹

Por ello, la inclusión de los crímenes de naturaleza sexual de la forma amplia en que se reconocieron en el Estatuto de Roma es un gran avance; sin embargo como se ha indicado, existen aún retos pendientes de cómo incorporar la perspectiva de género en la persecución de las demás conductas prohibidas como se hizo en el caso de esclavitud sexual o de persecución por razones de género. De ahí que resulte importante que en relación con las demás regulaciones del Estatuto de Roma, y en particular, de los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, el mismo Estatuto indica que éste debe interpretarse bajo el principio de no discriminación,¹²⁰ lo que abre la puerta para una interpretación con perspectiva de género de cada uno de los crímenes y reconocer las relaciones de poder en las diferentes sociedades, a efecto de analizar tanto el impacto acumulativo de las conductas delictivas como la determinación de las reparaciones a las víctimas.

En seguimiento a este planteamiento es de resaltar que el Estatuto de Roma impone una obligación particular al Fiscal al establecer que debe adoptar “medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes de la competencia de la Corte. A esos efectos, respetará los intereses y circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género... y

¹¹⁷ M. O'Brien, “Sexual Exploitation and...”, en *op. cit.*, pp. 804-805. Según reportes del secretario general de Naciones Unidas, las denuncias de la explotación sexual atribuida a personal de operaciones de paz se ha incrementado. *Ibid.*, p. 806.

¹¹⁸ D. Buss, “Performing Legal Order...”, en *op. cit.*, p. 409.

¹¹⁹ L. Nadya Sadat, “Avoiding the Creation...”, en *op. cit.*, p. 659. CS. *Las mujeres y la paz y la seguridad*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5916 sesión, celebrada el 19 de junio de 2008. S/RES/1820 (2008).

¹²⁰ Beth van Schaack, “The Crime of Aggression...”, en *op. cit.*, p. 480.

la salud, y tendrá en cuenta la naturaleza de los crímenes, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños”.¹²¹ No obstante lo anterior, como se verá más adelante, la Oficina de la Fiscalía falló en incluir los crímenes de naturaleza sexual en sus primeros casos como elemento relevante, lo cual es contrario a las estrategias que la misma fiscalía se planteó para los primeros casos.

Sin embargo, y aun cuando la inclusión de los crímenes de naturaleza sexual en los estatutos de los tribunales penales internacionales rompió con una tradición androcéntrica de la persecución penal de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, en el caso de Jean-Pierre Bemba Gombo, impedir realizar acusaciones acumulativas puede ser una barrera para la persecución de crímenes de naturaleza sexual, o perseguirlos en conjunción con otros contextos que hacen que estos hechos sean aún más graves.¹²²

En el caso *Bemba*, la Fiscalía buscó acumular acusaciones por violación y tortura como crímenes de lesa humanidad, y cometer atentados contra la dignidad personal como crimen de guerra; sin embargo, la Sala de Cuestiones Preliminares no consideró que la información fuera suficiente para diferenciar la tortura de la violación por tener casi en la totalidad los mismos elementos, por lo que sólo permitió continuar la acusación por el delito de violación en un contexto de crimen de lesa humanidad, al considerar que los elementos específicos de este delito se configuraban de la información que le fue presentada.¹²³

Con esa decisión no se consideraron los beneficios que traen para la incorporación de una perspectiva de género en la persecución de crímenes el presentar acusaciones acumulativas, y más importante, aún sentencias acumulativas, ya que sólo a partir de esta forma de aplicar el derecho penal internacional se resaltan cada una de las conductas prohibidas que se busca erradicar. Olvidar o subsumir una conducta en otra por considerar que contienen los mismos elementos tiene por efecto invisibilizar las atrocidades que se cometieron, siendo que, en el contexto de los crímenes de guerra y de lesa humanidad de los que se espera que la Corte Penal Internacional tenga conocimiento, es un hecho que estarán entrelazadas y unas serán herramientas con las que se construyó la conducta delictiva para otra, lo que brindará instrumentos para la determinación de la pena.¹²⁴

A raíz de la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares, de negar las acusaciones acumulativas y determinar que el delito de violación es un delito que contiene los elementos del delito de tortura y de actos contra la dignidad personal, han

¹²¹ *Estatuto de Roma...*, art. 54.1.b.

¹²² L. Green, “First-Class Crimes...”, en *op. cit.*, p. 530.

¹²³ *Ibid.*, p. 533.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 534-535.

existido diversas críticas por la falta de precisión de esta Sala al no reconocer las diferencias innatas en estos tres tipos. Mientras que la violación tiene como elemento característico la penetración o cópula forzada, sea oral, vaginal o anal de una persona, la tortura es infligir dolores o sufrimientos a una persona que se encuentra bajo custodia. Nadie niega que la penetración forzada genera dolores o sufrimientos, pero eso no es lo que busca castigar el delito de violación; mientras que en el caso de la tortura sí se busca sancionar esos dolores o sufrimientos generados dolosamente. De la misma forma, la violencia sexual quedó establecida como una violación grave a los Convenios de Ginebra, que debe ser perseguida de manera independiente y no excluyente de otras violaciones graves a esta misma disposición.¹²⁵

Otra debacle reciente en estos temas se ve reflejada en la primera sentencia por la comisión de crímenes de guerra, ya que la Corte Penal Internacional tuvo la oportunidad de condenar por crímenes de naturaleza sexual, o bien, incorporar una perspectiva de género en la comisión de conductas prohibidas tales como el reclutamiento de niñas y niños soldados. Las sentencias quedaron vacías en dichos aspectos, reconociendo únicamente una reparación diferenciada a las víctimas de dicho crimen.

La Corte Penal Internacional dejó pasar una oportunidad importante de establecer una línea clara sobre el abordaje con perspectiva de género en el análisis de los hechos bajo su conocimiento, cuando en el primer caso ante este tribunal, decidió no iniciar acusaciones por los delitos de violación sexual, esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual contra Thomas Lubanga Dyilo, siendo que de todo el mundo, es en la República Democrática del Congo el lugar en donde se reportan los más altos índices de violencia sexual, incluso señalado “por Margaet Wallström, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Violencia Sexual en Conflictos, como la ‘capital de violaciones en el mundo’”.¹²⁶

Para el movimiento Women’s Initiatives for Gender Justice pareció altamente cuestionable que la Fiscalía no haya realizado investigaciones serias, en un lapso de aproximadamente ocho meses entre la detención de Thomas Lubanga Dyilo y la confirmación de cargos en su contra, o bien en los más de dos años que tardó en iniciarse su juicio, siendo que a mediados de 2006 esta organización envió a la Oficina de la Fiscalía un número importante de testimonios de víctimas de la violencia sexual cometidas por personal bajo la responsabilidad de la persona acusada.¹²⁷

¹²⁵ *Ibid.*, pp- 536-537.

¹²⁶ *Reflection: Gender Issues and Child Soldiers. The case of Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo.* Women’s Initiative for Gender Justice, agosto 25 de 2011, p. 2 (traducción del autor).

¹²⁷ *Ibid.*, p. 3 (traducción del autor).

La Oficina de la Fiscalía no es la única instancia a cuestionar en el proceso a decir del Women's Initiative for Gender Justice, ya que la Sala de Cuestiones Preliminares tampoco dio indicaciones para la investigación de estas conductas, ni sugirió una categorización con perspectiva de género de las conductas diferenciada que sufren niños y niñas al ser reclutados como soldados.¹²⁸

La Corte Penal Internacional hizo caso omiso, no sólo a los reportes del Women's Initiative for Gender Justice, sino a los diversos testimonios de víctimas que sufrieron vejaciones en su proceso de reclutamiento como niñas soldados, tales como ser constantemente violadas sexualmente y confinadas a un régimen de esclavitud sexual durante su iniciación, lo cual no fue parte del proceso de reclutamiento de los niños soldados.

La Corte Penal Internacional tuvo la oportunidad de escuchar en quince deposiciones la narración de violencia de género en el proceso de reclutamiento de los y las niñas soldados,¹²⁹ incluido un testigo de la defensa que mencionó la violación de estas niñas por parte de las fuerzas armadas bajo el comando del acusado, y la presentación de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Niños y Conflictos Armados.

Las afectaciones como hemos indicado en este artículo trascienden del hecho mismo de las violaciones sexuales que sufrieron, y se extiende a mujeres que al día de hoy viven con VIH o sida, daños a los órganos sexuales, embarazos no deseados y expulsión de sus comunidades, derivado de los actos sexuales cometidos en ellas.¹³⁰

Conclusiones

Los retos que enfrenta la Corte Penal Internacional son amplios, pero las herramientas para atajarlos son las más sólidas en la historia. El andamiaje institucional construido para la persecución con perspectiva de género y la determinación de conductas prohibidas es la más amplia en la historia del derecho penal internacional, y la presencia de mujeres, al menos en los asientos de jueces y juezas, es el más equilibrado en la historia de los tribunales penales internacionales, sin embargo, aún queda mucho por hacer. Mediante este artículo se han podido constatar diversos debates aún por resolver.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 4 (traducción del autor).

¹²⁹ ICC. *Situation in the Democratic Republic of the Congo. The prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*. The Appeals Chamber, diciembre 8 de 2009. ICC-01/04-01/06 OA 15 OA 16, párrs. 56-60.

¹³⁰ *Reflection: Gender Issues and Child...*, pp. 5-6 (traducción del autor). Si bien la Sala de Primera Instancia determinó que se debían incluir dentro de la acusación las conductas de esclavitud sexual y de otros tratos crueles o inhumanos, la cual fue revertida por la Sala de Apelaciones.

Primero, si bien el número de juezas es el más vasto en la historia de los tribunales penales internacionales, es imprescindible que la perspectiva de género permee en los demás jueces hombres; de lo contrario, se corre el riesgo de que el análisis con perspectiva de género quede circunscrito al estudio que realicen algunas juezas, y más grave aún, que el análisis con perspectiva de género de los crímenes competencia de la Corte Penal Internacional se concrete únicamente a los crímenes de naturaleza sexual, lo cual esconde las afectaciones diferenciadas que hombres y mujeres sufren derivadas de cualquiera de las conductas prohibidas por el Estatuto de Roma.

La perspectiva de género en el análisis legal de las situaciones que se presentan ante los jueces y juezas es la oportunidad para reinterpretar el derecho, con las consecuencias que ello implica, entre ellas, el efecto cascada que limpia los vicios que se perpetúan en el derecho –de origen androcéntrico– que mantiene la violencia contra las mujeres en el mundo.

En segundo lugar, los debates en torno a los aspectos institucionales de la Corte Penal Internacional tienden a solicitar que existan más mujeres en diferentes espacios de toma de decisión de esta institución, así como en las diferentes áreas, a efecto de empoderar a las mujeres, reconocer sus capacidades, y brindar otras visiones al derecho y su relación con las víctimas. Adicionalmente, es importante introducir la perspectiva de género en todas las áreas de la Corte Penal Internacional, en particular en las primeras áreas de contacto con las víctimas y documentación de los crímenes, para que se identifiquen las afectaciones diferenciadas entre hombres y mujeres, las cuales puedan buscar ser reparadas considerando estos factores.

En tercer lugar, el debate sobre acumulación de acusaciones y de condenas por diferentes crímenes, a partir de los mismos hechos de los que derivan diferentes conductas delictivas, es de vital importancia para desatacar el dolo con que se comete cada acto, es decir, identificar la importancia de distinguir que puede existir un acto de tortura y de violencia sexual en un mismo hecho, con el objeto de nombrar y resaltar cada conducta, que ha sido a la postre la finalidad del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional, al distinguir el delito de genocidio de las conductas prohibidas en contextos de ataques generalizados o sistemáticos contra la población civil como la persecución, la tortura, entre otros.

Por último, la introducción y análisis de la perspectiva de género brindará una oportunidad para identificar también aquellos crímenes internacionales en una tesitura diferente de hombres y mujeres, a partir de debates sobre las identidades y orientaciones sexuales, y cómo el sistema jurídico androcéntrico que permea a niveles nacionales e internacional sigue fomentando la violencia a distintas escalas.

LA PERSECUCIÓN DE LOS CRÍMENES DE GÉNERO EN EL DERECHO PENAL INTERNACIONAL: ERRORES Y ACIERTOS

Yuria Saavedra Álvarez

Los primeros procesos penales internacionales fueron los llevados a cabo al término de la Segunda Guerra Mundial, luego de la instauración de los tribunales de Núremberg y Tokio.¹ Varios años después, los actos de “limpieza étnica” en la ex-Yugoslavia y Ruanda dieron lugar a que las Naciones Unidas establecieran tribunales penales internacionales para la persecución de los crímenes cometidos en esos países (en adelante, “tribunales *ad hoc*”).² Finalmente, hace poco más de 10 años se estableció la Corte Penal Internacional (CPI),³ un tribunal permanente en la materia que no fue creado *ex professo* para alguna situación en particular. A pesar de que todo esto ha significado un gran progreso en el derecho penal internacional, todavía existen algunos temas pendientes, entre ellos, la debida persecución de

¹ Al respecto, véase Jocelyn Campanaro, “Women, War, and International Law: The Historical Treatment of Gender-Based War Crimes”, *Georgetown Law Journal*, 89 (agosto de 2001), pp. 2560-2563.

² *Cfr.* Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución S/RES/827 (1993), de 25 de mayo de 1993, Sobre Establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, y Resolución S/RES/955 (1994) de 8 de noviembre de 1994, Establecimiento de un Tribunal y aprobación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional.

³ *Cfr.* Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9 de 17 de julio de 1998, entró en vigor el 1 julio de 2001. Sólo hemos mencionado los esfuerzos más representativos. No hemos incluido aquí otros tribunales, internacionales o mixtos, establecidos para la persecución de crímenes internacionales, como el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial para el Líbano, el Tribunal de Camboya y la Corte de Bosnia y Herzegovina.

crímenes internacionales de género o, dicho de otra forma, de crímenes internacionales cometidos con base en el género, pero particularmente, contra mujeres.

Durante los conflictos armados las mujeres y las niñas suelen ser víctimas de diversos actos violencia sexual por el sólo hecho de su género. En razón de ello, se convierten en el objetivo de las más graves violaciones de los derechos humanos que ocurren durante las guerras.⁴

La persecución de los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad que afectan de manera particular a las mujeres ha sido difícil debido, principalmente, a la falta de una adecuada regulación tanto en lo sustantivo como en lo procesal. Además, en ocasiones las víctimas de estos crímenes han sido ignoradas o marginadas a pesar de que los crímenes de guerra cometidos con base en el género son de los más comunes en cualquier conflicto armado. Ello ha sucedido, por ejemplo, en varios de los juicios llevados a cabo ante el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). En la actualidad, el establecimiento de la CPI tiene un gran potencial para corregir errores pasados y asegurar que la persecución de estos crímenes sea más eficiente y, sobre todo, que garantice un verdadero acceso a la justicia para las víctimas.

El Estatuto de Roma contiene diversas disposiciones que claramente reflejan la intención de sus redactores de que las conductas penales que afectan de una manera particular y grave a las mujeres sean debidamente investigadas y que los responsables sean sometidos a juicio. No obstante, como explicaremos, a pesar de estos avances normativos, los resultados ante la CPI en la investigación y proceso de este tipo de crímenes no han sido los esperados.

En primer lugar, abordaremos algunas nociones básicas en relación a los crímenes internacionales de género. Posteriormente, haremos referencia a la experiencia de los tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Ruanda en la persecución de este tipo de crímenes, particularmente, como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Para ello, elegimos sólo los casos más representativos para el tema. Al final, analizaremos el Estatuto de Roma y lo que ha sucedido en la CPI en sus dos primeros casos con sentencia.

Crímenes internacionales cometidos con base en el género

No pretendemos analizar ni dejar sentado un concepto de “género”, pues ello excedería el objeto de este trabajo y su extensión. A propósito, vale la pena hacer referencia a lo complejo que fue el proceso de redacción del Estatuto de la CPI al

⁴ Cfr. J. Campanaro, “Women, War, and...”, en *op. cit.*, pp. 2557-2558.

incorporar la palabra “género” y su definición: “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”.⁵ El Estatuto de la CPI es el primer instrumento internacional en la materia en introducir dicho término, y por ello, se generó una gran polémica por el sentido finalmente elegido. Por una parte, esta inclusión fue vista de forma positiva, pues era congruente con el uso común del término en el derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, la definición adoptada también fue muy criticada al considerarla inadecuada, limitada, confusa y arcaica, y por asimilar las nociones de “género” y “sexo”, pues para la primera se tomaron en cuenta nociones biológicas y no las construcciones sociales y culturales sobre los roles de hombres y mujeres.⁶

En este trabajo estamos siguiendo la propuesta del “Caucus de mujeres por una justicia de género en la Corte Penal Internacional”⁷ que durante el proceso de redacción del Estatuto de la CPI indicó que los crímenes de género son los que comprenden actos de violencia dirigidos, o que afectan, a las mujeres de forma exclusiva o desproporcionada, no porque las víctimas de esos delitos sean de una religión o raza particular, sino por el hecho de ser mujeres.⁸

Además, la expresión “crímenes de género” se refiere a la violencia contra las mujeres y tiene sus raíces en, o que sirve para perpetuar, los roles de género socialmente construidos o la desproporción de poder entre hombres y mujeres.⁹ Con esta concepción no queremos reforzar el estereotipo de la mujer como el “sexo débil”, sino sólo resaltar que durante los conflictos armados las mujeres no suelen recibir la misma protección que los hombres.¹⁰

⁵ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 7.3.

⁶ Para un desarrollo extenso sobre este tema, véase Valerie Oosterveld, “The Definition of ‘Gender’ in the Rome Statute of the International Criminal Court: A Step Forward or Back for International Criminal Justice?”, en *Harvard Human Rights Journal*, 18 (primavera de 2005), pp. 55-84.

⁷ “Women’s Caucus for Gender Justice in the International Criminal Court”. De acuerdo con su página web, se trata de “una red de personas y grupos comprometidos con el fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos de las mujeres y con el apoyo al desarrollo de una mayor capacidad de las mujeres en el uso de la Corte Penal Internacional y otros mecanismos que proporcionen a las mujeres vías y acceso a los diferentes sistemas de justicia”. Véase <<http://www.iccwomen.org/wigjdraft1/Archives/oldWCGJ/aboutcaucus.htm>>. Consulta: 20 de octubre de 2012.

⁸ Cfr. Brook Shari Moshan, “Women, War, and Words: The Gender Component in the Permanent International Criminal Court’s Definition of Crimes against Humanity”, *Fordham International Law Journal*, 22 (noviembre de 1998), p. 157.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Para esta última idea estamos retomando y adaptando una conclusión de McHenry III al referirse a las decisiones proferidas por el TPIY y el TPIR en los casos *Kunarac* y *Akayesu*, respectivamente, en el sentido de que “[c]ontrario a los argumentos de algunas personas, la clasificación de la violación sexual o la esclavitud como un crimen de lesa humanidad no [...] refuerza los viejos estereotipos de las mujeres como el sexo más débil en necesidad de rescate. Más bien, lleva a la conclusión contraria, es

Hecha la aclaración anterior, debemos mencionar que históricamente la persecución internacional de los crímenes de género no siempre se ha enfocado en la particular responsabilidad penal que surge ni en sus víctimas directas. Por ejemplo, la violación sexual siempre ha sido uno de los comunes denominadores en los conflictos armados. De hecho, las mujeres siempre han sido consideradas “botín de guerra”.¹¹ Sin embargo, durante siglos, la violación sexual cometida durante conflictos armados fue considerada como una consecuencia inevitable de la guerra y como un acto necesario para estimular la moral de los soldados o los combatientes.

Posteriormente, la violación sexual fue considerada como un delito contra el “honor” de la familia o del esposo de la víctima. Aproximadamente a mediados del siglo XX la violación sexual empezó a ser considerada como un crimen contra la “dignidad” de la mujer.¹² Sin embargo, esto todavía no era suficiente pues incluso el derecho internacional humanitario, área que en primer lugar ha abordado la problemática, “refleja principalmente la experiencia masculina en los conflictos armados”.¹³

Finalmente, en el ámbito internacional transcurrió mucho tiempo antes de que los tribunales *ad hoc* y la CPI consideraran a la violación sexual como un crimen violento autónomo e, incluso, como una forma de tortura para las víctimas en contextos como los de los conflictos armados,¹⁴ y para que se reconociera que existen otras formas de violencia sexual que se comete contra las mujeres en esos contex-

decir, que ahora las mujeres tienen una capacidad jurídica verdaderamente igual a la de los hombres en la comunidad humana ...” Véase James R. McHenry III, “The Prosecution of Rape under International Law: Justice that is Long Overdue”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 35 (octubre de 2002), p. 1310. McHenry sostiene una idea totalmente contraria, que no compartimos, sobre la sentencia del caso *Kunarac*, pues señala que “esta decisión puede cosificar viejos estereotipos de las mujeres como el sexo más débil en la necesidad de una protección especial en virtud del derecho internacional. De hecho, los Convenios de Ginebra en los que el Tribunal (Penal Internacional para la ex-Yugoslavia) basó parte de su decisión, sólo mencionan a las mujeres en relación con la violación sexual”. Cfr. James McHenry, “Justice for Foca: The International Criminal Tribunal for Yugoslavia’s Prosecution of Rape and Enslavement as Crimes Against Humanity”, *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 10 (otoño de 2002), p. 214.

¹¹ Cfr. Samantha I. Ryan, “From the Furies of Nanking to the Eumenides of the International Criminal Court: The Evolution of Sexual Assaults as International Crimes”, *Pace International Law Review*, 11 (otoño de 1999), p. 454.

¹² Cfr. Andrea R. Phelps, “Gender-Based War Crimes: Incidence and Effectiveness of International Criminal Prosecution”, *William and Mary Journal of Women and the Law*, 12 (invierno de 2006), pp. 502-503.

¹³ Cfr. Beth Van Schaack, “Obstacles on the Road to Gender Justice: The International Criminal Tribunal for Rwanda as Object Lesson”, *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 17 (2009), p. 362.

¹⁴ Cfr. Rana Lehr-Lehnardt, “One Small Step for Women: Female-Friendly Provisions in the Rome Statute of the International Criminal Court”, *Brigham Young University Journal of Public Law*, 16 (2002), pp. 317-318.

tos. A pesar de ello, estas conductas no han sido abordadas con claridad o uniformidad en el derecho internacional. No hay que olvidar que por su naturaleza, en el derecho penal internacional las definiciones de los crímenes internacionales deben ser aprobadas y aceptadas por una mayoría de Estados antes de que puedan entrar en vigencia.¹⁵

Actualmente, los tribunales penales internacionales tienen competencia sobre violaciones graves a los Convenios de Ginebra,¹⁶ crímenes de guerra,¹⁷ crímenes de lesa humanidad¹⁸ y genocidio.¹⁹ Estos crímenes, a su vez, incluyen una variedad de conductas, entre las cuales se encuentran los crímenes cometidos con base en el género. Entre estos últimos, está la violación sexual, a la cual ya hiciémos referencia, la esclavitud sexual, la prostitución, y el embarazo, el aborto, la es-

¹⁵ Cfr. Kelly D. Askin, "Development in International Criminal Law: Sexual Violence in Decisions and Indictments of the Yugoslav and Rwandan Tribunals: Current Status", *American Journal of International Law*, 93 (1999), p. 109.

¹⁶ Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 expresamente hacen referencia a actos que afectan particularmente a las mujeres durante los conflictos armados. De manera general, estos convenios, además de establecer obligaciones a cargo de los Estados de protección de ciertos grupos, también prevén una serie de graves violaciones al derecho humanitario, entre otras, el asesinato, la tortura y el trato inhumano. El más representativo de estos convenios para el tema que estamos desarrollando es el Cuarto Convenio, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, que en su artículo 27 establece que "(l)as mujeres estarán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor". De cualquier manera, estas conductas no se encuentran listadas entre las graves violaciones que reconoce la convención. Por otro lado, si bien el artículo 27 representa un avance importante en el reconocimiento de la protección especial hacia las mujeres, el lenguaje que utiliza haciendo referencia a su "honor" y "pudor" minimiza y disminuye el impacto que actos como la violación sexual o la prostitución forzada provocan en las mujeres. Sobre el tema, véase Sharon A. Healey, "Prosecuting Rape Under the Statute of the War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia", *Brooklyn Journal of International Law*, 21 (1995), pp. 327-337.

¹⁷ Cfr. J. Campanaro, "Women, War, and...", en *op. cit.*, pp. 2560-2588.

¹⁸ Cfr. K. D. Askin, "Development in International...", en *op. cit.*, p. 97. Los crímenes de lesa humanidad generalmente incluyen "cualquiera de los siguientes crímenes como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelamiento, tortura, violación sexual, persecución política, racial o religiosa, y otros actos inhumanos".

¹⁹ Si bien generalmente los crímenes de género se configuran más como "crímenes de guerra" o "crímenes de lesa humanidad", algunas conductas que se consideran genéricamente como "genocidio" también configuran crímenes cometidos con base en el género. El artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio define el genocidio como: "cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo". Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. En vigor desde el 12 de enero de 1951.

terilización y la desnudez forzados,²⁰ actos que pueden cometerse de múltiples formas. Por ejemplo, la violación sexual puede realizarse públicamente, sus víctimas pueden ser menores de edad, puede tener lugar mediante la introducción de objetos, o ser cometida con la intención de humillar o torturar a la víctima, por mencionar algunas. Sin embargo, estos elementos son los que precisamente no se encuentran debidamente detallados o clarificados, todo lo cual hace más difícil aspectos como la carga de la prueba y su valoración, entre otros.

Los crímenes de género se distinguen de otros crímenes internacionales, pues son ordinariamente ignorados o colocados en un segundo plano respecto a otras conductas que afectan, principalmente, a los hombres, y comúnmente son cometidos por todas las partes que contienden, es decir, los “buenos” y los “malos”, de manera organizada, deliberada y generalizada, pues constituyen también un “arma de guerra.”²¹ En este sentido, son crímenes que requieren perspectiva de género para asegurar el acceso a la justicia de sus víctimas.

Las primeras iniciativas internacionales para la visibilización, reconocimiento y protección de las mujeres en conflictos armados

Principalmente, luego de los juicios de Núremberg y Tokio al término de la Segunda Guerra Mundial,²² la comunidad internacional elaboró varios instrumentos de derecho internacional humanitario para aumentar y fomentar la atención prestada a la violencia de género en tiempos de guerra.²³ Algunos de estos documentos fueron desarrollados específicamente para abordar los crímenes de guerra contra las mujeres y la necesidad de su protección y justicia. Otros fueron redactados para tratar los derechos humanos en general, aunque por medio de su aplicación también podían comprender el tema particular de los crímenes de género. Aunque

²⁰ Cfr. K. D. Askin, “Development in International...”, en *op. cit.*, p. 107; y Rashida Manjoo y Calleigh Mcraith “Gender-Based Violence and Justice in Conflict and Post-Conflict Areas”, *Cornell International Law Journal*, 44 (invierno de 2011), p. 11.

²¹ Cfr. Angela M. Higgins, “Else We Are Condemned to Go from Darkness to Darkness: Victims of Gender-Based War Crimes and the Need for Civil Redress in U.S. Courts”, *University of Missouri-Kansas City Law Review*, 70 (2002), pp. 677-679.

²² No incluimos un apartado especial para lo sucedido en relación con los crímenes de género ante esos tribunales, pues preferimos enfocarnos en los precedentes más recientes. Sin embargo, sobre el tema, puede verse Dianne Luping, “Investigation and Prosecution of Sexual and Gender-Based Crimes Before the International Criminal Court”, *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 17 (2009), pp. 435-443. Luping indica de forma concisa cómo se desarrolló el tema de los crímenes de género ante dichos tribunales.

²³ Cfr. Patricia Viseur Sellers, “Rape Under International Law”, en Belinda Cooper (comp.), *War Crimes: The Legacy of Nuremberg*, Nueva York, TV Books, 1999, pp. 160-61.

estos instrumentos sólo eran iniciativas inmediatas y someras para atender el tratamiento inadecuado de las mujeres en el derecho internacional, jugaron un rol fundamental en el desarrollo del derecho internacional humanitario y en el aumento de la conciencia de los crímenes de género y la necesidad de su prevención, así como el juicio y sanción de los responsables.²⁴

El primer instrumento de derecho humanitario redactado después de la Segunda Guerra Mundial fue elaborado según las directrices de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la codificación de los conocidos como “Principios de Núremberg”,²⁵ los cuales articulan pautas que todavía tienen vigencia en el derecho internacional. Entre otros, hacen referencia a la responsabilidad individual por la comisión de crímenes internacionales, al derecho al debido proceso y al reconocimiento de los crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad como crímenes internacionales. Los principios definen este tipo de crímenes haciendo referencia a sus elementos generales y al tipo de conductas que implican. Sin embargo, pese a que ya existía evidencia de la violencia sexual ejercida contra mujeres varios años atrás en conflictos armados de alcance internacional,²⁶ los principios no reconocen los actos de violencia sexual como crímenes de derecho internacional.²⁷

Por otro lado, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 reconocen explícitamente asuntos que conciernen en particular a las mujeres en tiempos de guerra.²⁸ Estos instrumentos detallan el tipo de protección que los Estados deben proveer a ciertos grupos específicos, y cada uno de los convenios contienen en detalle una lista idéntica de los que se consideran como infracciones o violaciones graves contra estos grupos, como por ejemplo, el homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos.²⁹ Mientras que el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra se puede interpretar como una prohibición implícita de todas las formas de abuso

²⁴ Cfr. J. Campanaro, “Women, War, and...”, en *op. cit.*, p. 2566.

²⁵ La Comisión de Derecho Internacional redactó los Principios de Núremberg. Organización de las Naciones Unidas, Doc. A/1316 (1950).

²⁶ Cfr. D. Luping, “Investigation and Prosecution...”, en *op. cit.*, pp. 435-443.

²⁷ Cfr. P. Viseur, “Rape Under International Law”, en *op. cit.*, p. 162.

²⁸ Estos convenios son: I. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; II. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; III. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; y IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Todos estos convenios fueron aprobados el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra celebrada en Ginebra, del 12 de abril al 12 de agosto de 1949.

²⁹ Cfr. Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Law as Customary Law*, Nueva York, Clarendon Press/Oxford University Press, 1989, p. 209.

sexual,³⁰ el Cuarto Convenio es el instrumento más importante pues claramente prohíbe la violación sexual y la prostitución forzada.³¹

Aunque la violación sexual no figura expresamente entre los enumerados como “infracciones graves” del Cuarto Convenio de Ginebra, el artículo 27 de dicho instrumento establece que “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”. Esta prohibición explícita de la violación sexual es un indicativo del gran avance alcanzado por medio del reconocimiento de los crímenes sexuales luego de los juicios de Núremberg y Tokio. No obstante, el texto y su redacción respecto a la honra y a la dignidad, todavía no reconocen adecuadamente el daño y la gravedad de la violación sexual como ataque contra la mujer en lo individual. Es decir, ese lenguaje minimiza la injusticia de la violación y no reconoce que el daño que una mujer sufre es más complejo y va más allá de su honor personal. Además, la violación sexual no sólo ofende la dignidad de la mujer, sino también puede generar un daño permanente a su sentido de la seguridad y su visión de la realidad. La violación sexual genera traumas psicológicos que pueden llegar a ser permanentes y que se acentúan si la violación fue cometida en tiempos de guerra o de conflicto armado.³²

Posteriormente, las disposiciones de los Convenios de Ginebra fueron complementadas y ampliadas con la adopción de sus Protocolos Adicionales I y II.³³ Estos Protocolos reafirman que la violación sexual está prohibida en conflictos armados tanto internos como internacionales.³⁴ En ese sentido, el artículo 76 del Protocolo Adicional I, aplicable a los conflictos armados internacionales, contempla medidas de protección dirigidas específicamente a las mujeres, y establece que “las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor”, de forma similar al Cuarto Convenio ya mencionado. Por otro lado, el artículo 4.2.e) del Protocolo Adicional II, aplicable a los conflictos armados internos, prohíbe “en todo tiempo y lugar [...] los atentados contra la dignidad personal, en especial los

³⁰ El artículo 3.1 común prohíbe: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; [...] c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; [...]”.

³¹ Cfr. K. D. Askin, *War Crimes against Women: Prosecution in International War Crimes Tribunals*, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 245.

³² Cfr. S. A. Healey, “Prosecuting Rape Under...”, en *op. cit.*, p. 337.

³³ Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; y Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Ambos protocolos fueron adoptados el 8 de junio de 1977.

³⁴ Cfr. K. D. Askin, *War Crimes against Women...*, p. 246.

tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”.

Otro instrumento que trata específicamente cuestiones concretas sobre mujeres en situaciones de conflicto armado es la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado, de 1974.³⁵ Aunque este documento no aborda específicamente la cuestión de la violación sexual en tiempos de guerra, en el preámbulo reconoce que las mujeres “muy a menudo resultan víctimas de actos inhumanos y por consiguiente sufren graves daños” durante periodos de conflicto armado, y tienen la necesidad de protección especial. Esta Declaración también concibe a los maltratos de las mujeres durante la guerra como “actos criminales”.³⁶

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos adicionales a los ya mencionados han sido adoptados a lo largo del siglo xx. Algunos de estos instrumentos no sólo reconocen derechos humanos en términos generales a todas las personas, sino que también garantizan y protegen específicamente los derechos de las mujeres. Entre otros, en el ámbito universal pueden mencionarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos,³⁷ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³⁸ la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer,³⁹ y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.⁴⁰

En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴¹ la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

³⁵ Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia y Conflicto Armado, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 3318 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974.

³⁶ *Ibid.*, párrafo 5 del preámbulo.

³⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. Ver los artículos 5 y 25.

³⁸ Pacto de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Véase artículos 2, 7, 9 y 26.

³⁹ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. En particular, véase el artículo 1.

⁴⁰ Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984. En especial, véase los artículos 4 y 5.

⁴¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 11 de noviembre de 1969. Véase los artículos 1, 5 y 6.

Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”,⁴² y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.⁴³

Por su parte, en el sistema europeo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁴⁴ también contiene disposiciones aplicables a la protección de las mujeres. Finalmente, en el sistema africano, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁴⁵ y el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África⁴⁶ reconocen derechos a éstas y su especial protección.

En la actualidad existe un reconocimiento expreso de que los actos de violencia sexual contra las mujeres cometidos durante los conflictos armados constituyen crímenes internacionales. Esta preocupación internacional se incrementó aún más con los hechos brutales sucedidos en la ex-Yugoslavia y Ruanda.⁴⁷ Sin embargo, si bien existen varios instrumentos internacionales tanto de derecho internacional humanitario como de derechos humanos que abordan cuestiones de género, todavía existe la necesidad de proveer de mayor protección a las mujeres tanto a nivel nacional como internacional, por su particular vulnerabilidad, sobre todo en situaciones de conflicto armado.⁴⁸

La proliferación de este tipo de instrumentos todavía no ha logrado un cambio de actitud relevante frente a los crímenes de género pues en gran medida siguen siendo considerados como de menor importancia en comparación con otro tipo de crímenes, o no tienen la misma prioridad. Hay que recordar que el reconocimiento de los derechos de las mujeres y su protección sigue siendo todavía un área “no-

⁴² Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 9 de junio de 1994 durante el XXIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En particular, véase los artículos 1 y 2.

⁴³ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada el 9 de diciembre de 1985 durante el XV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Véase los artículos 2 y 6.

⁴⁴ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950. Véase los artículos 3, 4 y 14.

⁴⁵ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada el 27 de julio de 1981 durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana. Véase los artículos 2, 5 y 18.

⁴⁶ Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África, adoptado el 11 de julio de 2003 durante la II sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana. En particular, véase los artículos 2 a 5 y, sobre todo, el artículo 11, específicamente referente a la protección de las mujeres durante los conflictos armados.

⁴⁷ Cfr. C. I. Ryan, “From the Furies of...”, en *op. cit.*, p. 448.

⁴⁸ Cfr. K. D. Askin, *War Crimes against Women...*, p. 257.

vedosa” en el derecho internacional,⁴⁹ y que la violencia contra las mujeres sigue siendo generalizada en todo el mundo.⁵⁰

La experiencia ante los tribunales *ad hoc*

Fue hasta la década de 1990, con la creación de los tribunales penales internacionales para la ex-Yugoslavia y Ruanda, que se produjeron avances reales en el reconocimiento de la violencia de género. Como veremos, las decisiones de estos tribunales no han sido las mejores en el tema, pero han dado lugar a estándares importantes que han tenido impacto en la prevención, proceso y sanción de la violencia contra las mujeres en tiempos de guerra.

Los conflictos en la ex-Yugoslavia y Ruanda provocaron una nueva clase de crímenes internacionales. Aunque la violación sexual se ha utilizado históricamente como un arma de guerra para aterrorizar, humillar, degradar, destruir, y subordinar, las violaciones sexuales cometidas durante estos conflictos se cometieron como parte de un sistema deliberado de limpieza étnica.⁵¹ Las mujeres fueron sometidas a crímenes sexuales terribles y extremadamente violentos⁵² como parte de una “una política oficial de guerra”, que pretendía deshacerse de un grupo “no deseado”.⁵³

En ambos conflictos, las mujeres fueron los vehículos utilizados para humillar, subordinar o destruir emocionalmente a comunidades enteras, para provocar el caos y el terror, para que la gente huyera, y para garantizar la destrucción o eliminación de un grupo mediante la fecundación forzada por miembros de grupos étnicos diferentes.⁵⁴ Por tanto, estos actos fueron cometidos como método de limpieza étnica y se produjeron de forma regular y deliberadamente.

⁴⁹ Cfr. Jennifer L. Ulrich, “Confronting Gender-Based Violence with International Instruments: Is a Solution to the Pandemic Within Reach?”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7 (primavera de 2000), p. 653.

⁵⁰ Cfr. Margareth Etienne, “Addressing Gender-Based Violence in an International Context”, *Harvard Women’s Law Journal*, 18 (primavera de 1995), p. 143.

⁵¹ Cfr. S. A. Healey, “Prosecuting Rape Under...”, en *op. cit.*, pp. 338-339.

⁵² Cfr. Amy E. Ray, “The Shame of It: Gender-Based Terrorism in the Former Yugoslavia and the Failure of International Human Rights Law to Comprehend the Injuries”, *American University Law Review*, 46 (1997), p. 802.

⁵³ Cfr. Catherine A. MacKinnon, “Crimes of War, Crimes of Peace”, en Stephen Shute y Susan Hurley (comps.), *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1993*, Nueva York, Basic Books, 1993, pp. 83-109.

⁵⁴ Cfr. K. D. Askin, *War Crimes against Women...*, p. 263.

El Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia

El Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estimó que aproximadamente 20 000 mujeres fueron reportadas como víctimas de violencia sexual en la ex-Yugoslavia desde 1992 hasta 1994, y que la mayoría de estos actos fueron perpetrados por las fuerzas serbias.⁵⁵ Sin embargo, lo más atroz no fue el número de víctimas mujeres sino la naturaleza y violencia de tales actos. Las mujeres fueron comúnmente esclavizadas en habitaciones de hotel, casas o centros de detención, donde fueron repetidamente violadas y torturadas por soldados, inclusive durante meses.⁵⁶ Los actos de violencia sexual estuvieron acompañados, además de los daños físicos, de perjuicios psicológicos graves.⁵⁷

Precisamente, se ha sostenido que la violencia sexual sistemática cometida en esa región es lo que la diferencia de otros conflictos, pues, por ejemplo, mientras que la Segunda Guerra Mundial se distinguió por el exterminio de millones de judíos, el conflicto en la ex-Yugoslavia es recordado por “el abuso del sexo femenino para cometer la limpieza étnica y el genocidio”.⁵⁸

En la ex-Yugoslavia, el número y la naturaleza de las agresiones sexuales son un indicativo del papel fundamental que estos hechos desempeñaron en la limpieza étnica de los musulmanes por las fuerzas serbias. En particular, la violación sexual fue uno de los “instrumentos de guerra” elegidos por varias razones. En primer lugar, había un deseo de aumentar la población serbia y, por tanto, destruir o eliminar a los musulmanes bosnios.⁵⁹ Las mujeres eran violadas sexualmente con el fin de que quedaran preñadas con niños serbios.⁶⁰ En virtud de la ley islámica y musulmana, el origen étnico de los niños y niñas está determinado por el del padre, por lo que los niños nacidos de estas agresiones sexuales no se considerarían mu-

⁵⁵ Cfr. *Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Situation of Systematic Rape, Sexual Slavery, and Slavery-Like Practices During Periods of Armed Conflict*, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías, 48ª sesión, E/CN.4/Sub.2/1996/26 (1996), del 16 de julio de 1996.

⁵⁶ Cfr. Christin B. Coan, “Rethinking the Spoils of War: Prosecuting Rape as a War Crime in the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 26 (otoño de 2000), pp. 185-186.

⁵⁷ Al respecto, puede verse este tema con más detalle en: Human Rights Watch, *War Crimes in Bosnia-Herzegovina. A Helsinki Watch Report*, vol. II, Nueva York, Human Rights Watch, 1992, pp. 163-180.

⁵⁸ Cfr. K. D. Askin, *War Crimes against Women...*, p. 296.

⁵⁹ Cfr. Inne M. Hoefgen, “‘There Will Be No Justice Unless Women Are Part of That Justice’: Rape in Bosnia, the ICTY and ‘Gender Sensitive’ Prosecution”, *Wisconsin Women’s Law Journal*, 14 (otoño de 1999), p. 161.

⁶⁰ Cfr. A. E. Ray, “The Shame of It...”, en *op. cit.*, p. 808.

sulmanes o no tendrían el origen étnico de las madres.⁶¹ Por tanto, la violación sexual fue utilizada como un mecanismo para eliminar a toda la población y sustituirla por una de origen serbio.⁶²

En segundo lugar, la violación sexual fue utilizada para humillar y desmoralizar a las víctimas y sus familias. El derecho musulmán e islámico estigmatiza a las víctimas de violencia sexual, provocando la desintegración de sus familias, su exclusión social y, en algunos casos, su muerte a manos de familiares o sus comunidades, pues son percibidas como indeseables, sucias y no aptas para el matrimonio.⁶³ Por otro lado, además las mujeres también son víctimas de la vergüenza social y, por tanto, temen el rechazo de sus familias y comunidades si hablan públicamente acerca de sus violaciones.⁶⁴ Estos actos no se limitaron a las mujeres musulmanas, pero ellas fueron objeto de la mayor cantidad de abusos en esa región.⁶⁵

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el TPIY y le otorgó jurisdicción para “enjuiciar a las personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario” cometidas en la ex-Yugoslavia, incluyendo infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949, y violaciones de las leyes y costumbres de la guerra. Asimismo, se le concede competencia sobre los tipos de genocidio y crímenes de lesa humanidad.⁶⁶ Sobre el tema particular, el TPIY tiene competencia sobre actos de abuso o agresión sexual, lo cual marca una evolución importante en el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres en tiempos de guerra.⁶⁷

Por primera vez en la historia del derecho penal internacional, el artículo 5 del Estatuto del TPIY considera explícitamente a la violación sexual como un crimen de lesa humanidad.⁶⁸ La referencia explícita en torno a la violación sexual como un crimen internacional representa un gran avance respecto de los tribunales de Núremberg y Tokio. Sin embargo, la violación sexual sólo se considera como un “crimen de lesa humanidad”, por lo que la falta de inclusión de este tipo de actos, al igual que otras agresiones sexuales, como crímenes de otra naturaleza también previstos por el Estatuto del TPIY, es insuficiente. Es decir, actualmente los responsables de actos tales como la violación sexual cometida durante conflictos armados han

⁶¹ Cfr. A. M. Hoefgen, “There Will Be No...”, en *op. cit.*, p. 162.

⁶² Cfr. Ch. B. Coan, “Rethinking the Spoils...”, en *op. cit.*, p. 186.

⁶³ Cfr. S. A. Healey, “Prosecuting Rape Under...”, en *op. cit.*, p. 338.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Sobre las consecuencias físicas, psicológicas, sociales y económicas que tienen este tipo de actos, véase R. Manjoo y C. Mcraith, “Gender-Based Violence...”, en *op. cit.*, pp. 16-17.

⁶⁶ Artículos 1 a 5 del Estatuto del TPIY.

⁶⁷ Cfr. Patricia Viseur Sellers y Kaoru Okuizumi, “Intentional Prosecution of Sexual Assaults”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, 7 (primavera de 1997), p. 47.

⁶⁸ Inciso g).

sido llevados ante la justicia gracias a que se consideran como crímenes de lesa humanidad.

Sin embargo, en determinadas circunstancias, tales actos también podrían llegar a configurar, aunque sea de manera implícita, infracciones graves de los Convenios de Ginebra, de las leyes o costumbres de la guerra, o genocidio.⁶⁹ Por ello, mucho depende de la voluntad y discreción del TPIY para que actos de violación sexual puedan configurar crímenes distintos a los de lesa humanidad.

Además, la falta de perspectiva de género en el lenguaje utilizado a lo largo del Estatuto del TPIY hace pensar que los daños sufridos particularmente por las mujeres durante los conflictos armados internos no tienen el mismo nivel de gravedad que los daños sufridos por los hombres.⁷⁰

Ahora bien, aunque las disposiciones del Estatuto del TPIY abordan inadecuadamente o hacen sólo algunas referencias a los crímenes de género, el TPIY ha hecho algunos esfuerzos por tomar en cuenta la situación de las mujeres en los conflictos armados y proteger sus derechos durante esas circunstancias.

A pesar de las definiciones inadecuadas del Estatuto, la jurisprudencia del TPIY ha dado lugar a una serie de desarrollos jurídicos tanto sustantivos como de procedimiento para la visibilización y el reconocimiento de la problemática, y para el enjuiciamiento de los responsables de los crímenes de género.

A pesar de las falencias del Estatuto del TPIY que ya hemos mencionado, este tribunal a lo largo de su mandato ha incluido temas de género en sus Reglas de Procedimiento y Prueba (en adelante, “Reglas de procedimiento”). Hay que recordar que el Estatuto no fue redactado por el TPIY. El proyecto fue elaborado por el secretario general de la ONU y posteriormente aprobado por el Consejo de Seguridad.⁷¹ Sin embargo, el artículo 15 del Estatuto concede al TPIY la competencia para adoptar sus Reglas de procedimiento “aplicables a la etapa preliminar del proceso, al juicio propiamente dicho y a las apelaciones, a la admisión de pruebas, a la protección de las víctimas y los testigos, y a otros asuntos pertinentes”.

El artículo 96 de las Reglas de procedimiento se refiere a la prueba en casos de abusos sexuales.⁷² Esta disposición establece que en estos casos no se requiere la corroboración o confirmación del testimonio de la víctima y que no será admisible como prueba su conducta sexual previa.

Asimismo, señala que no se admitirá como defensa el consentimiento de la víctima si fue objeto de amenazas, o tuvo razón para sentir miedo, coacción o presión

⁶⁹ Cfr. Gabrielle Kirk McDonald, “Crimes of Sexual Violence: The Experience of the International Criminal Tribunal”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 39 (2000), p. 11.

⁷⁰ Cfr. A. E. Ray, “The Shame of It...”, en *op. cit.*, pp. 817-824.

⁷¹ Cfr. Resolución 827, véase nota 2.

⁷² *Sexual assault*.

psicológica, o si razonablemente la víctima consideró que si no se sometía, otra persona sería doblegada, amenazada o puesta en peligro. En todo caso, si el consentimiento fuera alegado, el imputado debe convencer al tribunal de que la prueba es relevante y verosímil. Esta disposición se ha mantenido casi idéntica desde que las Reglas de procedimiento fueron adoptadas. El lenguaje del artículo 96 reconoce el carácter coercitivo de la violencia sexual y ofrece protección a las víctimas contra la humillación y la dificultad de revivir su experiencia traumática, así como contra los intentos de la defensa de argumentar que la víctima provocó o consintió el abuso.⁷³ Además, el uso del término “abuso sexual” demuestra la intención del TPIY de enjuiciar no sólo violaciones sexuales sino también otro tipo de crímenes de connotación sexual.⁷⁴

Aunado a la protección de las víctimas que testifican, las Reglas de procedimiento prevén la creación de una Unidad de Víctimas y Testigos. De conformidad con el artículo 34 de ese instrumento, dicha Unidad recomienda medidas de protección y provee asesoramiento y apoyo a las víctimas de agresiones sexuales, así como a los testigos. Con el fin de estimular la denuncia de casos de violencia sexual, el asesoramiento y apoyo tienen la intención de facilitar el proceso de rehabilitación de las víctimas.⁷⁵

Si bien las Reglas de procedimiento del TPIY han sentado precedentes para proteger a las mujeres, no han logrado aminorar adecuadamente el temor de algunas mujeres de rendir testimonio sobre sus experiencias.⁷⁶ Con las disposiciones vigentes, las víctimas y testigos sólo están protegidos durante el proceso penal, y obtienen poca o ninguna protección posteriormente.⁷⁷ Muchas de las mujeres que testifican regresan a sus pequeñas comunidades donde, en algunos casos, los responsables aún viven. Adicionalmente, debido a la naturaleza y publicidad de los juicios y la pequeña dimensión de muchos de los pueblos yugoslavos, la intimidad de las víctimas es difícil de mantener, por lo que es probable que los lugareños se percaten de que fueron objeto de agresiones sexuales y de que han dado testimonio al respecto durante los juicios.⁷⁸

En algunos casos, los cargos han sido levantados porque las mujeres, temiendo por su seguridad, se han negado a declarar contra sus agresores.⁷⁹ Estos temo-

⁷³ Cfr. P. Viseur y K. Okuzumi, “International Prosecution of...”, en *op. cit.*, p. 51.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Cfr. Ch. B. Coan, “Rethinking the Spoils...”, en *op. cit.*, p. 225.

⁷⁶ Cfr. Astrid Aafjes, *Gender Violence: The Hidden War Crime*, Washington, Women Law and Development International, 1998, p. 99.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Cfr. Ch. B. Coan, “Rethinking the Spoils...”, en *op. cit.*, p. 222.

⁷⁹ Cfr. K. D. Askin, “Sexual Violence in Decisions and Indictments of the Yugoslav and Rwandan Tribunals: Current Status”, *American Journal of International Law*, 93 (enero de 1999), p. 101.

res se han agravado debido a algunas lamentables decisiones de la Sala de Primera Instancia, como la de negar solicitudes para rendir testimonio vía videoconferencia. Por ejemplo, en el conocido caso *Čelebići*,⁸⁰ la Sala denegó una solicitud de tres víctimas para rendir testimonio por videoconferencia, con base en que dicha modalidad sólo era autorizada bajo “circunstancias excepcionales y en el interés de la justicia”.⁸¹

Por otra parte, como ya mencionamos, los avances tanto sustantivos como procesales en el Estatuto del TPIY y en las Reglas de procedimiento, al reconocer la violación sexual como crimen de lesa humanidad, y al contemplar disposiciones concretas sobre pruebas relacionadas con dichos actos, han permitido enjuiciar a criminales de guerra de la antigua Yugoslavia.

Es en la práctica, mediante los procesos concretos, que se han dado los avances más significativos en la jurisprudencia y en el reconocimiento de los crímenes de guerra y de lesa humanidad relacionados con el género. Al construir sobre los cimientos creados a lo largo de los últimos cincuenta años, el TPIY no sólo ha reconocido a la violación sexual y otras formas de abuso sexual como tortura, genocidio y crímenes de lesa humanidad, sino que también ha contribuido a la incorporación de las cuestiones de género en los principios normativos del derecho internacional.

El primer juicio celebrado por el TPIY fue contra Duško Tadić. A partir de este caso se generaron precedentes importantes para la persecución de crímenes de género en el derecho penal internacional. El primer cargo de la acusación contra Tadić consistió en la comisión de crímenes de lesa humanidad por haber participado en una “campaña de terror que incluyó asesinatos, torturas, agresiones sexuales y otros abusos físicos y psicológicos”, y por su participación en la “tortura de más de 12 de las mujeres detenidas, entre ellas varias violaciones sexuales en pandilla”.⁸²

Mediante otros cargos se alegó que Tadić había sometido a una mujer detenida a tener “relaciones sexuales por la fuerza”, por lo que fue acusado de una infracción grave por trato inhumano, de una violación de las leyes y costumbres de la guerra por trato cruel, y de un crimen de lesa humanidad por la comisión de violación sexual.⁸³ A pesar de que los actos de abuso sexual se enumeraron explícitamente como crímenes de lesa humanidad, la Fiscalía del TPIY determinó que estos actos también podían ser procesados implícitamente mediante otras disposiciones

⁸⁰ Mucić *et al.* (IT-96-21) “*Čelebići Camp*”.

⁸¹ Cfr. A. M. Hoefgen, “There Will Be No...”, en *op. cit.*, p. 172.

⁸² ICTY, Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1, Second Amended Indictment, 14 de noviembre de 1995.

⁸³ *Idem*, cargos 2, 3 y 4.

del Estatuto del TPIY, como infracciones graves, violaciones de las leyes y costumbres de la guerra y genocidio.⁸⁴

Aunque el procesamiento a partir de tales disposiciones puede ser muy difícil, pues actos como la violación sexual sólo están previstos expresamente en el artículo 5.g) del Estatuto como crímenes de lesa humanidad, la violación sexual puede ser un elemento de la prueba, generalmente como *actus reus*, de los crímenes establecidos en otras disposiciones del Estatuto referidos a las infracciones graves, violaciones de las leyes y costumbres de la guerra y el genocidio, como ya indicamos.⁸⁵ La interpretación amplia del Estatuto del TPIY expandió su capacidad para procesar a los responsables de abusos sexuales a pesar de la omisión de la referencia a la violación sexual en la lista de crímenes enumerados en disposiciones distintas al artículo 5. g) del Estatuto.

Se esperaba que este caso fuera el primero en el que un criminal internacional de guerra fuera procesado por violación sexual no en conjunción con otros crímenes sino de forma separada como crimen de guerra. Sin embargo, los cargos independientes de violación sexual posteriormente fueron retirados debido a que la víctima tuvo miedo de declarar. A pesar del levantamiento de esos cargos y de que se consideró que la decisión no hizo referencia a crímenes de abusos sexuales, Tadić fue condenado por agresiones sexuales violentas y mutilación.⁸⁶ No obstante, estos actos fueron cometidos en contra de hombres, no de mujeres. Por ello, hay que resaltar que el resultado de este proceso no fue el esperado en términos de justicia con perspectiva de género debido a la falta de prueba, y no a consecuencia de la posible falta de competencia del TPIY sobre este tipo de crímenes o porque el Estatuto no lo permitiera.⁸⁷

Debido a que la víctima se había negado a declarar, como señalamos, los actos que constituyen la base de los cargos de abuso sexual cometidos por Tadić fueron los cometidos contra un grupo de hombres recluidos en el campo de Omarska.⁸⁸ A pesar de ello, la decisión de la Sala de Primera Instancia fue relevante para el desarrollo de algunas cuestiones relacionadas con el género. Por ejemplo, aunque no se había probado que Tadić había ejercido la violencia sexual de forma directa, fue encontrado responsable por su participación en la violencia sexual en Omarska por haber sido “consciente de la política de discriminación contra los no serbios”.⁸⁹

⁸⁴ Al respecto, véase P. Viseur y K. Okuizumi, “International Prosecution of...”, en *op. cit.*, p. 57.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Al respecto, véase R. Lehr-Lehnardt, “One Small Step...”, en *op. cit.*, pp. 326-327.

⁸⁸ Para una explicación sobre la formulación de los cargos, véase K. D. Askin, “Sexual Violence in Decisions...”, en *op. cit.*, p. 102.

⁸⁹ *Cfr.* ICTY, *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1, Trial Chamber II, Judgment, 7 de mayo de 1997, párr. 477.

La Sala de Primera Instancia consideró que el derecho internacional consuetudinario impone “la responsabilidad penal individual directa” por conducta criminal a una persona que tiene conocimiento y sustancialmente lleva a cabo la comisión de un acto ilegal, incluso cuando la persona no es el sujeto activo principal.⁹⁰ Tadić fue considerado un “participante pasivo” en la discriminación, o persecución, que incluyó actos de violación sexual y otras formas de violencia sexual.⁹¹ De todo esto, lo que se concluye es que la presencia de Tadić y el estímulo a la comisión de agresiones sexuales fueron motivos suficientes para considerarlo penalmente responsable por tales hechos.

Por otro lado, aunque los cargos restantes consistieron en agresiones sexuales en contra de hombres, la decisión tomó en cuenta las terribles agresiones sexuales cometidas en contra de las mujeres presas en Omarska. También reconoció el gran dolor y sufrimiento de las mujeres víctimas de estos actos.⁹² Ello dio lugar a la documentación y reconocimiento público de la existencia de la comisión de graves agresiones sexuales en contra de las mujeres en los Balcanes.

Finalmente, mediante la aplicación del artículo 96 de las Reglas de procedimiento, al cual ya hicimos referencia, la Sala de Primera Instancia estableció firmemente que no se requiere la corroboración o confirmación de una supuesta agresión sexual en contra de la víctima.⁹³ Esta Sala también reconoció la importancia de dicho artículo al resolver que se concedía al “testimonio de una víctima de abuso sexual la misma presunción de veracidad como al testimonio de las víctimas de otros delitos, algo largamente negado a las víctimas de abuso sexual por el derecho común”.⁹⁴

En otro caso relevante para el tema, se acusó a varios soldados serbio-bosnios de abusar sexualmente de varias personas detenidas en el campo de prisioneros de Čelebići.⁹⁵ En dicho caso se alegó que los acusados habían violado las leyes y costumbres de la guerra y los cuatro Convenios de Ginebra por actos de tortura y violación sexual.⁹⁶

En la sentencia se declaró a Hazim Delić, guardia de la prisión del campamento en Čelebići, culpable de violar sexualmente como una forma de tortura a dos mujeres musulmanas presas, en contravención de los artículos 2 y 3 del Estatuto del TPIY. Precisamente, el inciso b) del artículo 2 considera a la tortura y el trato inhu-

⁹⁰ Cfr. K. D. Askin, “Sexual Violence in Decisions...”, en *op. cit.*, p. 104.

⁹¹ Cfr. ICTY, Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1-T, Judgment, párr. 477.

⁹² Cfr. Patricia Viseur Sellers, “Emerging Jurisprudence on Crimes of Sexual Violence”, *American University International Law Review*, 13 (1998), p. 1529.

⁹³ Cfr. ICTY, Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1, Judgment, párr. 536.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Cfr. ICTY, Prosecutor v. Delić et. al., Case No. IT-96-21, Initial Indictment, 19 de marzo de 1996.

⁹⁶ *Ibid.*, párrs. 24 y 25.

mano como una grave infracción a los Convenios de Ginebra, mientras que el artículo 3 se refiere a las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, entre las cuales se incluye los actos de tortura.

Este caso también es importante porque además de asimilar a la violación sexual como una forma de tortura, estableció la doctrina de la responsabilidad de mando, o responsabilidad de los superiores, por actos de violación sexual, ya que la culpabilidad de Delić se derivó no sólo de sus propios actos, sino también por los de aquéllos bajo su mando jerárquico.⁹⁷

Con base en el caso *Furundžija*,⁹⁸ el TPIY nuevamente estableció que la violación sexual puede ser una forma de tortura y, por primera vez, elaboró una definición amplia y más clara de este tipo de acto.⁹⁹ Anto Furundžija fue comandante de una unidad especial de la policía militar denominada “los comodines”. Fue acusado de violaciones a las leyes y costumbres de la guerra,¹⁰⁰ por actos de tortura y ultrajes a la dignidad personal, por su participación y por no detener el abuso sexual de una mujer bosnio-musulmana.¹⁰¹

Al verificar que las definiciones anteriores de violación sexual no eran adecuadas y carecían de especificidad, la Sala de Primera Instancia elaboró una definición más explícita que incluye actos de sexo oral y anal forzado. La Sala definió la violación sexual como la penetración, aunque sea en un grado leve, del pene del perpetrador o cualquier otro objeto utilizado por éste a través de la vagina o el ano de la víctima, o del pene a la boca de la víctima por medio de coerción o la fuerza, o la amenaza de la fuerza contra la víctima o de un tercero.¹⁰²

Por otra parte, el TPIY declaró que el artículo 5 del Estatuto “prevé expresamente el enjuiciamiento de la violación sexual, mientras que abarca implícitamente otras formas menos graves de abuso sexual [...] tales como ‘otros actos inhumanos’”.¹⁰³ Además, señaló que la violación sexual es simplemente la “manifestación más grave de abuso sexual”,¹⁰⁴ lo cual quiere decir que existen otros grados menos graves que también estarían prohibidos por el Estatuto del TPIY.

Además de ampliar la definición de la violación sexual y, por tanto, la capacidad del TPIY de procesar a los responsables, el caso *Furundžija* también desarrolló

⁹⁷ Al respecto, véase K. D. Askin, “Development in International...”, en *op. cit.*, p. 114.

⁹⁸ *Cfr.* ICTY, *Prosecutor v. Furundžija*, Case No. IT-95-17/1, Judgment, Trial Chamber II, 10 de diciembre de 1998, párrs. 39-41, 41-46.

⁹⁹ *Ibid.*, párrs. 174-186.

¹⁰⁰ *Cfr.* ICTY, *Prosecutor v. Furundžija*, Case No. IT-95-17/1, First Amended Indictment, 2 de junio de 1998, párrs. 25-26.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Ibid.*, párr. 174-186.

¹⁰³ *Ibid.*, párr. 175.

¹⁰⁴ *Idem.*

otros aspectos sobre la prueba. La sentencia se construyó prácticamente sobre la base del testimonio de una de las víctimas a pesar de que la defensa alegó que su memoria pudo haber estado deteriorada como resultado del sufrimiento y un trastorno de estrés postraumático y que, por tanto, su testimonio no era confiable.¹⁰⁵

Aunque la víctima tuvo dificultad para recordar detalles concretos del abuso sexual que sufrió, la Sala de Primera Instancia estableció la regla de que incluso el testimonio de una víctima que sufre de trastorno de estrés postraumático como consecuencia de la violencia sexual cometida en su contra puede constituir prueba verosímil y precisa.¹⁰⁶ Es decir, la decisión menciona que el hecho de que “una persona sufra de trastorno de estrés postraumático, no significa que sea necesariamente inexacta en la prueba proporcionada. No hay ninguna razón para que una persona con trastorno de estrés postraumático no pueda ser un testigo perfectamente fiable”.¹⁰⁷

Lo que puede concluirse es que la Sala de Primera Instancia no se dejó influir por los esfuerzos de la defensa para desacreditar el testimonio de las víctimas con base en los traumas y sufrimiento a causa de la violencia de género ejercida sobre ellas. Resultaría un círculo vicioso que defensas de este tipo favorecieran a los imputados, pues es precisamente el abuso sexual y los daños generados lo que se les está imputando.

Aunque el caso *Furundžija* fue determinante en el desarrollo de la capacidad del TPIY para pronunciarse sobre los crímenes de género, indirectamente también afectó los incentivos para que las víctimas desearan testificar. Esto se debió a las alegatos de la defensa sobre el trastorno de estrés postraumático de la víctima y su objeción en cuanto a su fiabilidad y, en consecuencia, a la decisión de la Sala de Primera Instancia de ordenar la divulgación de los expedientes privados de la terapia recibida por la víctima, y de otorgar permiso a la defensa para presentar pruebas sobre dicha terapia y tratamiento.¹⁰⁸

Lo anterior dio lugar a que las mujeres víctimas de actos de agresión sexual se sientan atemorizadas por el hecho de que sus expedientes personales, en los cuales constan aspectos íntimos y privados sobre los actos vividos, sean ventilados públicamente. La posibilidad de que estos registros salgan a la luz pública podría disuadir a una mujer de buscar justicia con el fin de evitar la divulgación de los detalles íntimos de la violencia sexual sufrida.

Por otro lado, la primera acusación de la Fiscalía del TPIY exclusivamente sobre crímenes de violencia sexual se hizo en el caso *Foča*, en el cual varios serbio-bos-

¹⁰⁵ *Ibid.*, párrs. 108-109.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párr. 109.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, párr. 22.

nios fueron imputados con más de sesenta cargos de violación sexual contra varias mujeres. Posteriormente, el comandante del Ejército serbiobosnio Dragoljub Kunarac fue el único acusado de los cargos de violación sexual.¹⁰⁹ Particularmente, se le imputó el haber ingresado a un centro de detención y elegir mujeres y niñas bosnio-musulmanas para ser llevadas a su cuartel general. Una vez dentro, las víctimas fueron violadas y sodomizadas por la fuerza.¹¹⁰ La acusación, centrándose casi exclusivamente en las agresiones sexuales, imputó a Kunarac veintiún cargos de violación sexual y tortura como crímenes de lesa humanidad y violaciones de las leyes y costumbres de la guerra.¹¹¹ Por tanto, ésta fue la primera vez en que se consideró de forma independiente a la violación sexual como un crimen de lesa humanidad.

La acusación en el caso *Foča* también incluye cargos de esclavitud como crimen de lesa humanidad. Estos cargos se basaron en la detención por la fuerza de mujeres que fueron obligadas a hacer labores domésticas y a servir sexualmente a Kunarac y otros guardias.¹¹² Algunas de las mujeres fueron mantenidas durante meses en casas musulmanas abandonadas y sometidas repetidamente a violaciones sexuales y otros tratos degradantes, incluyendo el ser vendidas sexualmente y violadas frente a otras personas. Este entorno como de “burdel” fue el que permitió, por primera vez, considerar a este tipo de esclavitud como un crimen de violencia sexual.¹¹³

Aunque Kunarac no fue declarado culpable por las violaciones sexuales y, en general, la violencia sexual ejercida por el personal bajo su mando, sí fue encontrado responsable por actos de tortura y violación sexual cometidas por él mismo, los cuales fueron considerados como crímenes de lesa humanidad y violaciones de las leyes y costumbres de la guerra.¹¹⁴ Kunarac también fue declarado culpable de esclavitud como crimen de lesa humanidad por mantener a varias mujeres confinadas durante meses obligándolas a trabajar, sometiéndolas a violaciones sexuales repetidamente, y “venderlas” a otras personas para su utilización sexual.¹¹⁵

¹⁰⁹ Cfr. ICTY, Prosecutor v. Gagovic *et. al.*, Case No. IT-96-23, Initial Indictment, 18 de junio de 1996; y Prosecutor v. Kunarac, Case No. IT-96-23-I, First Amended Indictment, 13 julio 1998.

¹¹⁰ Cfr. ICTY, Prosecutor v. Kunarac, Case No. IT-96-23-I, First Amended Indictment, *op. cit.*, *supra*, párrs. 5.1-5.5.

¹¹¹ *Ibid.*, párrs. 5.6-10.4.

¹¹² *Ibid.*, párrs. 9.3 y 10.4.

¹¹³ *Ibid.*, párrs. 9.1-10.4. Véase J. Campanaro, “Women, War, and...”, en *op. cit.*, pp. 2580-2581.

¹¹⁴ Cfr. TPIY, Press Release, “Judgment of Trial Chamber II in the Kunarac, Kovac and Vukovic Case”, 22 de febrero de 2001.

¹¹⁵ *Idem.*

La decisión en el caso conocido como *Foča* ha sido considerada como “histórica”.¹¹⁶ Gran parte de su relevancia se debe a la modificación de la definición de violación sexual elaborada en el caso *Akayesu* por el TPIR, al cual nos referiremos más adelante, pues amplió el elemento de coerción en la violación sexual a simplemente actos “no consentidos” o no aceptados “voluntariamente” por la víctima.¹¹⁷ En este sentido, esta definición sólo requiere que la penetración sexual no haya sido deseada o consentida por la víctima, en el marco de las circunstancias en las cuales tuvo lugar la penetración sexual, y no el estándar más alto de demostrar que se ejerció coerción o fuerza sobre la víctima.¹¹⁸

Sin embargo, esta sentencia ha sido criticada porque no hace referencia expresa a la “esclavitud sexual” entre los cargos imputados. La Sala de Primera Instancia enumera una serie de elementos relevantes de los crímenes de esclavitud de los cuales Kunarac y el resto de imputados fueron declarados culpables. Estos actos, como ya mencionamos, incluyeron la detención de mujeres para que pudieran ser “reservadas” para los oficiales, quienes podrían tener “control exclusivo” sobre ellas, y para que fueran “vendidas” o “alquiladas” sexualmente a otros hombres.¹¹⁹ Mientras que los elementos que se utilizaron para establecer los actos de esclavitud incluyen violaciones sexuales, la Sala de Primera Instancia no reconoció expresamente los aspectos sexuales de la esclavitud.¹²⁰

Si bien los procesos ante el TPIY han contribuido en gran medida a elaborar estándares importantes para el enjuiciamiento de crímenes de guerra y de lesa humanidad relacionados con el género, el tribunal y su Estatuto siguen teniendo fallas. Este último específicamente menciona a la violación sexual como un crimen de lesa humanidad, pero no como una infracción grave, una violación de las leyes y costumbres de la guerra, o una forma de genocidio.

Si bien la inclusión explícita de la violación sexual como un crimen de lesa humanidad representa un gran avance en la materia, no contempla en su justa dimensión la gravedad de las agresiones sexuales y el posterior sufrimiento de las víctimas, sobre todo si son mujeres, pues, por ejemplo, debe probarse que los actos fueron parte de un ataque “generalizado y sistemático” contra una población civil. En ese sentido, las violaciones sexuales cometidas durante un conflicto armado en contra de una mujer por razón de su género no serían competencia del TPIY a

¹¹⁶ Cfr. Human Rights Watch, Press Release, “Bosnia: Landmark Verdict for Rape, Torture, and Sexual Enslavement”, 22 de febrero de 2001.

¹¹⁷ Cfr. ICTY, Prosecutor vs. Kunarac, Case No. IT-96-23 and IT-96-23/1, Judgment, Trial Chamber II, 22 de febrero de 2001, párrs. 437-438.

¹¹⁸ Cfr. R. Lehr-Lehnardt, “One Small Step...”, en *op. cit.*, p. 333.

¹¹⁹ Cfr. TPIY, Press Release, “Judgement of Trial Chamber II in the Kunarac, Kovac and Vukovic”, *cit.*

¹²⁰ Cfr. Human Rights Watch, Press Release, “Bosnia: Landmark Verdict for Rape, Torture, and Sexual Enslavement”, *cit.*

menos que se demuestre que tales actos fueron cometidos como parte de un ataque sistemático contra un grupo o colectividad.¹²¹

Por otra parte, a pesar de que la violación sexual ha sido procesada a partir de otras disposiciones del Estatuto del TPIY distintas al artículo 5. g), referido a la violación sexual como crimen de lesa humanidad, como cuando se ha considerado a la violación sexual como una forma de tortura y, por tanto, como una infracción grave a los Convenios de Ginebra, los cargos presentados en virtud de disposiciones que no hacen referencia explícita a la conducta de abuso sexual puede ser muy compleja, por lo que mucho depende de la discreción judicial del TPIY.¹²²

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

En 1994, en Ruanda las mujeres fueron sometidas a formas brutales de violencia sexual como parte de la intención del grupo étnico de los hutus de destruir a la población tutsi. Las mujeres fueron violadas de forma individual, colectiva y con objetos; además de ser sexualmente mutiladas y sometidas a esclavitud sexual. Estos actos atroces, entre otros, fueron cometidos como parte de un plan para deliberadamente aterrorizar y destruir al grupo étnico tutsi.¹²³

Como en la ex-Yugoslavia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el TPIR “con el único propósito de procesar a las personas responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en Ruanda entre enero y diciembre de 1994”.

El texto, tanto del Estatuto del TPIR como de las Reglas de procedimiento y prueba, estuvo muy influido por los documentos análogos del TPIY. Sin embargo, el TPIR tiene jurisdicción sobre crímenes cometidos durante un conflicto armado de carácter interno, no internacional como sucedió en la ex-Yugoslavia. Al igual que el Estatuto del TPIY, el Estatuto del TPIR se refiere de forma expresa a la violación sexual como un crimen de lesa humanidad en su artículo 3. g).

Aunque el TPIR se ha pronunciado sobre pocos casos que involucran actos de violencia sexual, el juicio más representativo para la persecución y juicio de los responsables de crímenes de género es el de Jean-Paul Akayesu.¹²⁴ Excalde de la comuna de Taba en Ruanda, fue el primer criminal de guerra internacional en ser

¹²¹ Cfr. S. I. Ryan, “From the Furies of...”, en *op. cit.*, p. 471.

¹²² Cfr. P. Viseur y K. Okuizumi, “Intentional Prosecution of Sexual...”, en *op. cit.*, p. 59.

¹²³ Cfr. Human Rights Watch, Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath Report, 24 de septiembre de 1996, disponible en <<http://www.hrw.org/reports/1996/09/24/shattered-lives>>. Consulta: 15 de abril de 2013.

¹²⁴ Cfr. K. D. Askin, “Development in International...”, en *op. cit.*, p. 122.

condenado por el crimen de genocidio.¹²⁵ A pesar de que ninguno de los doce cargos imputados inicialmente a Akayesu se refería a violaciones sexuales o agresiones sexuales en general, durante el juicio, declaraciones de víctimas y otro tipo de información confiable, además de la presión de diversas organizaciones de derechos humanos, impulsaron nuevas investigaciones que posteriormente dieron lugar a una acusación enmendada que contenía cargos por violencia sexual.¹²⁶ Aquí también debemos destacar que una de las juezas del TPIR y expresidenta del mismo, Navi Pillay, expresó su preocupación porque la acusación inicial no contenía cargos por violencia sexual, a pesar de que durante el juicio se había escuchado a muchas víctimas narrando estos actos. La jueza Pillay también tuvo un rol determinante en la acusación enmendada que finalmente incluyó este tipo de crímenes.¹²⁷

Durante el juicio a Akayesu se presentaron numerosas pruebas sobre la violencia sexual masiva y sistemática ejercida a las mujeres durante el conflicto, demostrando que este tipo de actos fue una parte esencial e integral del genocidio cometido en dicho país.¹²⁸ Al mismo tiempo, la falta de sensibilidad en las investigaciones iniciales hacia los crímenes sexuales cometidos contra las mujeres exhibió que la Fiscalía no le otorgaba la misma importancia o prioridad a estos crímenes en relación con otros cometidos durante el conflicto en ese país.

La Fiscalía finalmente alegó que Akayesu tuvo conocimiento de la comisión de actos de violencia sexual en contra de civiles tutsis que buscaron refugio en la oficina de la policía de la comuna, y que inclusive en ocasiones estuvo presente durante la ejecución de tales actos.

En el TPIR la violencia sexual fue redefinida para incluir la “penetración forzosa del pene en la vagina, el ano o la cavidad bucal y de cualquier otro objeto en la vagina o ano, y el abuso sexual, como la desnudez forzada”.¹²⁹ Con la inclusión de esta forma de abuso sexual el TPIR reconoció y evidenció los daños psicológicos sufridos por las víctimas aun en ausencia de daños físicos visibles, lo cual amplió la posibilidad del TPIR de procesar penalmente este tipo de agresiones sexuales.¹³⁰

Akayesu fue declarado penalmente responsable de forma individual por el crimen de genocidio por medio de la comisión de actos de abuso sexual llevados a cabo en la oficina de la policía de la comuna. Se estimó que Akayesu cometió los

¹²⁵ Cfr. ICTR, Prosecutor vs. Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, Trial Chamber I, 2 de septiembre de 1998.

¹²⁶ Cfr. ICTR, Prosecutor vs. Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Amended Indictment.

¹²⁷ Al respecto, ver Matthew J. Burnett, “Remembering Justice in Rwanda: Locating Gender in the Judicial Construction of Memory”, *Seattle Journal for Social Justice*, 3 (primavera-verano de 2005), p. 764.

¹²⁸ Cfr. K. D. Askin, “Development in International...”, en *op. cit.*, p. 106.

¹²⁹ Cfr. ICTR, Prosecutor v. Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Amended Indictment, párrafo 12B.

¹³⁰ Cfr. J. Campanaro, “Women, War, and...”, en *op. cit.*, p. 2583.

abusos sexuales con una intención genocida específica de destruir, en todo o en parte, a los tutsis.¹³¹

Por otra parte, el TPIR también declaró a Akayesu culpable de crímenes de lesa humanidad por la comisión de actos de abuso sexual, con lo cual, por una parte, también amplió la definición de la violación sexual para considerarla como una “invasión física de naturaleza sexual cometida en contra una persona bajo circunstancias de coerción”.¹³² Al reconocer explícitamente que la violación sexual es un acto que también daña la dignidad personal, el TPIR equiparó tal acto como una forma de tortura, y dejó claro que la coerción en los actos de violencia sexual no necesariamente se ejerce mediante el uso de la fuerza.¹³³

Por otra parte, el TPIR fue más allá al considerar que la violación sexual no se limita a la invasión física del cuerpo humano, sino que puede incluir otros actos que no consistan en la penetración o, incluso, que no impliquen contacto físico.¹³⁴ Finalmente, también puede destacarse que en dicha decisión el TPIR estimó que “los elementos centrales del crimen de violación sexual no se pueden captar mediante una descripción mecánica de objetos y partes del cuerpo”.¹³⁵

El caso *Akayesu* fortaleció significativamente la capacidad de enjuiciar a los responsables de los crímenes de género, pues, por un lado, fue la primera vez que se reconoció la violación sexual como forma de genocidio y, por el otro, por primera ocasión un órgano internacional reconoció su competencia para conocer y pronunciarse sobre la violación sexual y otras formas de violencia sexual que den lugar no sólo a daños físicos sino también psicológicos.¹³⁶

Akayesu fue sentenciado a cadena perpetua,¹³⁷ es decir, a la condena más grave prevista para el TPIR. La justificación de esta condena, como ha sido observado, pudo ser el hecho de que, a diferencia del caso *Tadić* ante el TPIY, la Fiscalía reunió más pruebas contra Akayesu, tomando en cuenta los errores cometidos en aquel caso y la decepción que la sentencia proferida por el TPIY generó. También se ha destacado que quizá el TPIR fue más sensible a los daños de las víctimas

¹³¹ Cfr. ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, párr. 734.

¹³² *Ibid.*, párr. 688.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Cfr. ICTR, *Prosecutor vs. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, párr. 687. Sobre los temas importantes de esta sentencia, véase Stephanie K. Wood, “Woman Scorned for the ‘Least Condemned’ War Crime: Precedent and Problems with Prosecuting Rape as a Serious War Crime in the International Criminal Tribunal for Rwanda”, en *Columbia Journal of Gender and Law*, 13 (2004), pp. 294-298.

¹³⁶ Cfr. J. Campanaro, “Women, War, and...”, en *op. cit.*, p. 2584.

¹³⁷ Cfr. ICTR, *Prosecutor vs. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment; y Judgment, Appeals Chamber, 1 de junio de 2001.

mujeres, y que pudo haber desempeñado un rol importante el que en ese momento uno de los integrantes del tribunal fuera mujer.¹³⁸

A pesar de la ampliación de la definición de la violación sexual, el TPIR ha sido criticado por evitar imputar actos de esa naturaleza.¹³⁹ Aunque ante el tribunal han sido acusadas varias personas por tales actos, y no obstante la abundante prueba al respecto, son pocos los casos en los cuales el TPIR ha declarado la responsabilidad penal por la comisión de actos de violación sexual y otras formas de abuso sexual.

Por otro lado, también debe destacarse que en el TPIR hay un ejemplo importante de cómo una mujer puede ser responsable por la comisión de violación sexual como crimen internacional. En 1999, Pauline Nyiramasuhuko, exministra de Desarrollo de la Mujer y Bienestar de la Familia en Ruanda, y su hijo, el exmilitar Arsen Ntahobali, fueron acusados con dos cargos de violación sexual, como crimen de lesa humanidad y como una violación de los Convenios de Ginebra, respectivamente.¹⁴⁰

La Fiscalía alegó que Nyiramasuhuko y su hijo Ntahobali levantaron barricadas con el fin de detener, identificar, secuestrar, violar y matar a miembros de la población tutsi.¹⁴¹ Mientras Ntahobali fue acusado por su participación directa en la violación sexual de mujeres tutsis, los cargos de violación imputados a Nyiramasuhuko consistieron en incitar a las personas bajo su autoridad a cometer actos de violación y abuso sexuales contra las mujeres durante el conflicto. Los cargos también incluyeron violaciones del artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra, específicamente, “ultrajes a la dignidad personal, especialmente tratos humillantes y degradantes, forzando a las mujeres tutsi a desnudarse públicamente” antes de ser ejecutadas.¹⁴²

En junio de 2011, Nyiramasuhuko fue condenada, entre otros crímenes, por violación sexual como crimen de lesa humanidad y por el crimen de guerra de ultrajes a la dignidad personal, como superiora de la guerrilla “Interahamwe” que violó a mujeres tutsis refugiadas en la oficina de la prefectura de Butare. Nyiramasuhuko, además de ser la primera mujer en ser acusada de violación sexual, también es la primera en ser declarada responsable por genocidio ante el TPIR.¹⁴³ Esto ha senta-

¹³⁸ Cfr. R. Lehr-Lehnardt, “One Small Step...”, en *op. cit.*, p. 329.

¹³⁹ Cfr. Human Rights Watch, *World Report 1999: Women’s Human Rights. The Role of the International Community*, 1999, párr. 9. Disponible en: <<http://www.hrw.org/legacy/worldreport99/women/women4.html>>. Consulta: 10 de mayo de 2013.

¹⁴⁰ Cfr. ICTR, Prosecutor vs. Nyiramasuhuko, Case No. ICTR-97-21-I, Indictment, 26 de mayo de 1997.

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Cfr. ICTR, Prosecutor v. Nyiramasuhuko, *et. al.*, Case No. ICTR-98-42-T, Judgment, Trial Chamber II, 24 de junio de 2001, párrs. 39, 44 y 48.

do un precedente en el sentido de que este tipo de actos, aun si fueron cometidos por mujeres, deben ser condenados al igual que cualquier otro crimen.

El TPIR ha contribuido al aumento de los procesos penales internacionales por violencia sexual. De cualquier manera, ha sido duramente reprochado por no investigar adecuadamente y no presentar acusaciones sobre violación u otro tipo de violencia sexual a la luz de otros crímenes, tales como genocidio.¹⁴⁴ Además, no se han hecho investigaciones suficientes a pesar de la abundante prueba que indica que miles de mujeres ruandesas fueron sometidas a violencia de género.¹⁴⁵ El genocidio en Ruanda no tuvo el grado de atención que los crímenes cometidos en la ex-Yugoslavia, no obstante que se estima que se cometieron de 250 000 a 500 000 violaciones sexuales en un periodo que va tan sólo de abril a junio de 1994.¹⁴⁶ Además, también se cometieron actos de tortura y mutilación sexual, y las mujeres y las niñas constantemente fueron violadas a muerte por hombres blandiendo machetes, palos afilados, botellas rotas y otros objetos.¹⁴⁷

Si bien algunas de las omisiones y negligencias de las investigaciones pueden ser imputables a la metodología elegida y, quizá, a la falta de presupuesto, también se ha denunciado la falta de voluntad política y la percepción generalizada entre los investigadores del TPIR de que la violación sexual es un crimen menor o incidental que no vale la pena investigar.

Además, algunos de los procedimientos y formatos de entrevistas utilizadas con las víctimas no han estado adecuadamente diseñadas para ganar la confianza de las mujeres, para obtener sus testimonios sobre actos de violencia sexual y para asegurarles protección frente a represalias. Aunado a esto, la mayoría de los investigadores son hombres, y las entrevistas se llevan a cabo con intérpretes masculinos. Asimismo, a los investigadores e intérpretes se les proporciona muy poca orientación sobre cómo abordar el tema de la mejor manera para que las mujeres se sientan cómodas hablando sobre sus experiencias.¹⁴⁸ Todo ello desalienta significativamente a las víctimas y testigos a participar en las investigaciones y procesos que involucran temas de violencia sexual.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Cfr. Human Rights Watch, *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan...*, párrs. 94-96.

¹⁴⁵ Cfr. A. Aafjes, *Gender Violence: The Hidden War...*, p. 103.

¹⁴⁶ Cfr. *Reports on the situation of Human Rights in Rwanda*, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, E/CN.4/1996/68, 29 de enero de 1996, párr. 16.

¹⁴⁷ Cfr. Binaifer Nowrojee, *Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims?*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 2005, p. 1.

¹⁴⁸ Sobre este tema, véase también Human Rights Watch, *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan...*, párrs. 194-195.

¹⁴⁹ Cfr. A. Aafjes, *Gender Violence: The Hidden War...*, p. 103.

La Corte Penal Internacional (CPI)

Varias disposiciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional demuestran la intención que tuvieron sus redactores de incluir crímenes de género y darles una atención específica. Sin embargo, esto no ocurrió deliberadamente desde un principio. Originalmente se pensó codificar normas ya existentes en el derecho internacional, teniendo como antecedentes principales a los estándares y jurisprudencia generada en el TPIY y el TPIR. No obstante, sobre todo organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los derechos de las mujeres, como el “Caucus de mujeres por una justicia de género en la Corte Penal Internacional” –a la cual ya hemos hecho referencia–, expresaron que este enfoque era incorrecto, pues el derecho internacional históricamente ha ignorado, o no le ha prestado la atención debida, a la violencia ejercida sobre las mujeres.¹⁵⁰

El derecho internacional, lejos de ser un sistema normativo neutral en términos de género, es producto de un contexto sociohistórico concreto de la élite masculina y de la “supremacía occidental”.¹⁵¹

La versión final del Estatuto de la CPI contiene varias disposiciones sustantivas y procesales que expresamente reflejan un enfoque de género, a diferencia de sus antecesores. Por ejemplo, establece que para garantizar la investigación y persecución efectiva de los crímenes de la competencia de la CPI, el fiscal “respetará los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género [...] y la salud, y tendrá en cuenta la naturaleza de los crímenes, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños”.¹⁵²

Además, el Estatuto establece que al elegir a los jueces, los Estados Partes deben tomar en cuenta, entre otros aspectos, la “representación equilibrada de magistrados mujeres y hombres”,¹⁵³ y “la necesidad de que haya en la Corte magistradas y magistrados especializados en temas concretos que incluyan, entre otros, la

¹⁵⁰ Sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales y, en particular, de mujeres, durante el proceso de redacción y adopción del Estatuto de la CPI, véase Barbara C. Bedont, “Gender-Specific Provisions in the Statute of the ICC”, en Flavia Lattanzi y William Schabas, *Essays on the Rome Statute of the ICC*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 1999, y Nicole Eva Erb, “Gender-Based Crimes Under the Draft Statute for the Permanent International Criminal Court”, *Columbia Human Rights Law Review*, 29 (primavera de 1998), pp. 425-427.

¹⁵¹ Cfr. Suzan M. Pritchett, “Entrenched Hegemony, Efficient Procedure, or Selective Justice? An Inquiry Into Charges for Gender-Based Violence at the International Criminal Court”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, 17 (invierno de 2008), p. 270.

¹⁵² Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 54.1.b).

¹⁵³ *Ibid.*, artículo 36.8.a.iii).

violencia contra las mujeres o los niños”.¹⁵⁴ Este último criterio también deben tomarlo en cuenta el fiscal y el secretario al nombrar a su personal¹⁵⁵.

El Estatuto también señala que el fiscal debe nombrar “asesores jurídicos especialistas en determinados temas como, por ejemplo, violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños”,¹⁵⁶ mientras que la Unidad de Víctimas y Testigos debe contar con “personal especializado para atender a las víctimas de traumas, incluidos los relacionados con delitos de violencia sexual”.¹⁵⁷ En cuanto a las medidas de seguridad para las víctimas, el Estatuto establece que se deberá tomar en cuenta “todos los factores pertinentes, incluidos la edad, el género [...] así como la índole del crimen, en particular cuando éste entrañe violencia sexual o por razones de género, o violencia contra niños”.¹⁵⁸

Por otro lado, el Estatuto de Roma contiene varias disposiciones referidas a crímenes de violencia sexual y crímenes cometidos por razón de género como constitutivos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. El artículo 7.1.g) considera como crímenes de lesa humanidad a la “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

Asimismo, el artículo 8.2.b.xxii) considera como crímenes de guerra:

Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: [...] actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado [...] esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra.

El inciso e. vi) del artículo 8.2 también considera como crímenes de guerra:

Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: [...] actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado [...] esterilización forza-

¹⁵⁴ *Ibid.*, artículo 36.8.b.

¹⁵⁵ Artículo 44.2.

¹⁵⁶ *Ibid.*, artículo 42.9.

¹⁵⁷ *Ibid.*, artículo 43.6.

¹⁵⁸ *Ibid.*, artículo 68.1.

da o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra.

En cuanto a los casos que se han iniciado en la CPI, respecto a la situación en la República Democrática de Congo, la Fiscalía presentó cargos que incluyen esclavitud y violación sexuales, tanto como crímenes de guerra como de lesa humanidad, entre otros, en contra de Germain Katanga, Mathieu Ngudjolo Chui, Bosco Ntaganda y Callixte Mbarushimana.¹⁵⁹

Sobre la situación en Sudán, presentó cargos por violación sexual en contra de varias personas, inclusive del presidente de dicho país, Omar Hassan Ahmad al Bashir.¹⁶⁰ Respecto a Uganda, existen acusaciones por violación y esclavitud sexual en contra de Joseph Kony, líder del grupo guerrillero denominado Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés).¹⁶¹ También se han presentado cargos por violación sexual como crimen de guerra y crimen de lesa humanidad en contra de Jean-Pierre Bemba Gombo en la situación de la República Centroafricana.¹⁶²

Sobre Kenia, Uhuru Muigai Kenyatta, presidente de ese país y líder del partido político *Unión Nacional Africana de Kenia*, fue acusado de crímenes de lesa humanidad, entre otros, por actos de violación sexual, al igual que otros miembros de su gabinete.¹⁶³ Finalmente, respecto a Costa de Marfil, la Sala de Cuestiones Preliminares emitió una orden de arresto en contra de Laurent Koudou Gbagbo, expresidente de ese país, y de su esposa, Simone Gbagbo, actual presidenta del Grupo Parlamentario del Frente Popular de Costa de Marfil y vicepresidenta de dicho frente, por violación sexual y otras formas de violencia sexual como crímenes de lesa humanidad, entre otros.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Cfr. ICC, Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui. Case No. ICC-01/04-01/07. Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber I, 30 de septiembre de 2008; ICC, Prosecutor v. Bosco Ntaganda. Case No. ICC-01/04-02/06. Warrant of arrest, Pre-Trial Chamber II, 13 de julio de 2012; ICC, Prosecutor v. Callixte Mbarushimana. Case No. ICC-01/04-01/10. Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber I, 16 de diciembre de 2011; y ICC, Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo Chui. Case No. ICC-01/04-02/12, Judgment, Trial Chamber II, 18 de diciembre de 2012.

¹⁶⁰ Cfr. CPI, Fiscal c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Caso No. ICC-02/05-01/09, Orden de detención, Sala de Cuestiones Preliminares I, 4 de marzo de 2009.

¹⁶¹ Cfr. ICC, Prosecutor v. Kony *et al.*, Case No. ICC-02/04-01/05, Warrant of Arrest for Joseph Kony, 27 de septiembre de 2005, párr. 42.

¹⁶² Cfr. ICC, Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Case No. ICC-01/05-01/08, Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber II, 15 de junio de 2009.

¹⁶³ Cfr. ICC, Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura *et al.*, Case No. ICC-01/09-02/11, Decision on the confirmation of charges, Trial Chamber II, 23 de enero de 2012.

¹⁶⁴ Cfr. ICC, Prosecutor v. Laurent Gbagbo, Case No. ICC-02/11-01/11, Warrant Of Arrest, Pre-Trial Chamber III, 23 de noviembre de 2011, y Prosecutor v. Simone Gbagbo, Case No. ICC-02/11-01/12, Warrant Of Arrest, Pre-Trial Chamber III, 29 de febrero de 2012.

No obstante, la práctica de la CPI no se ha salvado de las críticas por las deficiencias en las investigaciones y procesos relacionados con crímenes de género y, en particular, de violencia sexual. En primer lugar, en el caso *Lubanga*,¹⁶⁵ respecto de la situación en la República Democrática del Congo, la CPI procesó al coronel Thomas Lubanga Dyilo por el reclutamiento y alistamiento de niños y niñas en su ejército.¹⁶⁶ Lubanga autorizó y ordenó a sus soldados cometer violaciones sexuales a lo largo del Congo como una forma de aterrorizar a la gente, además, enlistó a niñas en la milicia para servir como esclavas sexuales.¹⁶⁷ Sin embargo, la Fiscalía decidió no acusarlo por actos de violación sexual y esclavitud sexual.¹⁶⁸ Lubanga fue el primer criminal internacional en ser condenado por la CPI. Sin embargo, debido a que la Fiscalía no presentó cargos por violencia sexual, tanto la decisión de confirmación de cargos como la sentencia excluyeron de forma definitiva tales conductas.¹⁶⁹ En esta última, la Sala de Primera Instancia precisó que

...Mientras que todas las 129 víctimas afirmaron que habían sufrido un daño como consecuencia del reclutamiento o alistamiento de niños menores de 15 años o de su utilización para participar activamente en las hostilidades, muchos afirmaron también que habían sufrido un daño como consecuencia de otros delitos, como la violencia sexual y la tortura u otras formas de malos tratos, que no son objeto de cargos contra el acusado.¹⁷⁰

[...]

No todos los hechos incluidos en [el] resumen [de la Fiscalía] están dentro de los parámetros de los hechos y las circunstancias descritos en los cargos confirmados en la decisión sobre la confirmación de cargos. Por ejemplo, como se ha señalado por la Sala en varias decisiones anteriores, no se ha incluido el uso de las niñas soldados como esclavas sexuales y los embarazos no deseados resultantes. Como ya se ha indicado, la Cámara ha asegurado que esta sentencia no exceda los hechos y las circunstancias descritos en los cargos.¹⁷¹

¹⁶⁵ Cfr. ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Case No. ICC-01/04-01/06, Decision on Confirmation of Charges, Pre-Trial Chamber I, 29 de enero de 2007.

¹⁶⁶ *Ibid.*, párrs. 8 y 9.

¹⁶⁷ Al respecto, véase también S. M. Pritchett, "Entrenched Hegemony, Efficient...", en *op. cit.*, p. 286.

¹⁶⁸ Cfr. ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Case No. ICC-01/04-01/06, Arrest Warrant, Pre-Trial Chamber I, 10 de febrero de 2006, párr. 4.

¹⁶⁹ Cfr. ICC, *Prosecutor v. Lubanga*. Case No. ICC-01/04-01/06. Decision on the Confirmation of Charges.

¹⁷⁰ Cfr. ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Case No. ICC-01/04-01/06. Judgment, Trial Chamber I, 14 de marzo de 2012, párr. 16.

¹⁷¹ *Ibid.*, párr. 36. Para una explicación a detalle sobre cómo solicitar la orden de arresto de Lubanga, la Fiscalía había considerado inicialmente la comisión de crímenes de violencia sexual, y cómo fi-

Otro caso en el que recientemente la CPI dictó sentencia es el de Mathieu Ngudjolo Chui, exlíder del Frente de Nacional Integracionista de la República Democrática del Congo, contra quien, como ya mencionamos, la Fiscalía presentó cargos por esclavitud y violación sexuales como crímenes de guerra y de lesa humanidad, respectivamente, entre otros. Sin embargo, la CPI absolvió a Ngudjolo Chui al considerar que la Fiscalía no había presentado suficiente prueba para demostrar que había sido responsable “más allá de toda duda razonable” de los crímenes que se le imputaron.

Particularmente, estimó que varios testimonios clave carecían de verosimilitud.¹⁷² Para algunos quizá esto no fue novedad, pues ya desde la confirmación de los cargos, una de las juezas que integraban la Sala de Cuestiones Preliminares había hecho un voto parcialmente disidente en el sentido de que la prueba era insuficiente para imputarle la comisión de violación y esclavitud sexuales, entre otros crímenes.¹⁷³ Por tanto, la CPI no se pronunció sobre los cargos de violencia sexual imputados inicialmente, de tal manera que hoy día no hay precedentes de fondo respecto a este tema en la CPI, al ser el primer caso en el que este tipo de crímenes se alegaron.

Sobre estos dos casos ha sido la Fiscalía el órgano de la CPI que ha sido reprobado en su actuación. En el primero, relativo a *Lubanga*, por no presentar cargos de violación y esclavitud sexuales a pesar de las abundantes pruebas y de que estos hechos eran del conocimiento público. La Fiscalía desperdició una oportunidad histórica de utilizar el primer instrumento penal internacional en incluir deliberadamente una perspectiva de género en el primer caso ante la CPI que claramente planteaba temas en ese sentido.¹⁷⁴

El segundo, sobre Ngudjolo Chui, generó comentarios negativos por la calidad de las investigaciones realizadas que, a juicio de la Sala de Primera Instancia II de la CPI, no produjo convicción sobre su presunta responsabilidad, y por su supuesta falta de profesionalismo en el caso. Incluso, se ha destacado la decisión de la Sala

nalmente decidió no presentar cargos al respecto, a pesar de las constantes solicitudes de los representantes de las víctimas, véase K'Shaani O. Smith, “Prosecutor v. Lubanga. How the International Criminal Court Failed the Women and Girls of the Congo”, *Howard Law Journal*, 54 (invierno de 2001), pp. 471-474.

¹⁷² Cfr. ICC, Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo, Case No. ICC-01/04-02/12. Judgment, párrs. 107-114.

¹⁷³ Cfr. ICC, Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, Case No. ICC-01/04-01/07, *op. cit.*, nota 160, párr. 551 y Partly Dissenting Opinion of Judge Anita Usacka, párrs. 19-29. Sobre este tema, véase Susana SáCouto y Katherine Cleary, “The Importance of Effective Investigation of Sexual Violence and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court”, *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 17 (2009), pp. 358-359.

¹⁷⁴ Cfr. Meredith Tax, “Women Have Human Rights, too”, *The Guardian*, Comment, 13 de diciembre de 2010, disponible en <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/dec/13/international-criminal-court-moreno-ocampo>>. Consulta: 18 de febrero de 2013.

por ajustarse a las reglas del debido proceso para el imputado, frente a los aparentes errores de la Fiscalía.¹⁷⁵

Conclusiones

El TPIY y el TPIR han logrado avances significativos en el establecimiento de precedentes en la persecución internacional de crímenes por razones de género. Aun así, la atención a estos crímenes no siempre ha sido prioritaria y sus decisiones no han estado exentas de críticas. Aunque todavía no ha habido pronunciamientos de fondo de la CPI sobre el tema, sigue ofreciendo la ventaja de ser una instancia judicial concebida desde el principio para atender las problemáticas que afectan a las mujeres durante los conflictos armados, entre otros temas. La inclusión de una perspectiva de género representa un avance significativo sobre sus tribunales predecesores. Sin embargo, como sucede en cualquier área del derecho, la positivización de normas no necesariamente resuelve o atiende adecuadamente las materias que regula. Se necesita de la voluntad, profesionalismo y creatividad que tengan tanto la Fiscalía como la CPI en la práctica para investigar y procesar adecuadamente estos crímenes.

A pesar de que la CPI no ha dado los resultados esperados en términos de crímenes de género, todavía existe confianza en la labor que deberá desempeñar en los casos que se encuentran aún pendientes. Habrá que esperar para conocer cuáles serán los enfoques de la CPI, si progresará respecto a los avances logrados por el TPIY y el TPIR o si preferirá el *statu quo*. Por lo pronto, en el caso contra Ngudjolo Chui, recientemente absuelto, la CPI demostró que requiere de una base probatoria muy firme para emitir una condena. Como mencionamos, entre los cargos imputados se encontraban los de violación y esclavitud sexuales como crímenes de guerra y de lesa humanidad.

¹⁷⁵ Por ejemplo, véase International Bar Association, "IBA Says Ngudjolo Decision is Consistent with the Principles of Due Process and the Rule of Law", International Bar Association, disponible en <<http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=95470FA9-BC9A-4E9C-A251-CB52CEDA9A89>>. Consulta: 18 de febrero de 2013; Coalition for the International Criminal Court, "Presunto líder militar congoleño fue absuelto en el segundo juicio de la CPI", Coalition for the International Criminal Court, disponible en <http://www.coalitionfortheicc.org/documents/CICC_PR_Ngudjolo_Dec2012_mc_sp-jp_lg_bp_2_sp.pdf>. Consulta: 17 de febrero de 2013; y Olivia Bueno, "Reactions to the Ngudjolo Decision: Divisions among Iturian Communities", Open Society Initiative, disponible en <<http://www.katangatrial.org/2013/01/reactions-to-the-ngudjolo-decision-divisions-among-iturian-communities/>>. Consulta: 17 de febrero de 2013.

JUSTICIA DESDE EL OLVIDO: VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE CONFLICTO ARMADO Y DEBER DE MEMORIA EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

Mauricio Iván del Toro Huerta

Para mí es muy importante seguir luchando a pesar de todo lo que me ha pasado y aunque sé que no es fácil. Estoy pidiendo que haya castigo para las personas que me hicieron daño, para los militares que fueron a abusar de mí [...]. Muchas mujeres que han sufrido lo mismo no han denunciado. No alzarón la voz por miedo [...] Yo sigo adelante para que se haga justicia tanto para mí como para todas las mujeres que han sufrido abusos por parte del Ejército. Lo hago por mí, por mi familia y para que no vuelva a pasar a ninguna mujer más lo que a mí me pasó [...] yo espero [de la Corte IDH] muchas cosas. [P]rimero que haya justicia para las mujeres que no hablan bien español y que castiguen a los culpables que han abusado de estas mujeres. En mi pueblo yo quiero que haya una escuela o una casa donde defiendan a las mujeres, donde ellas pueden acudir cuando sucede esto, porque a mí, me costó mucho trabajo buscar justicia. [...] Por todo lo que me ha sucedido a veces tengo miedo y tengo ganas de dejarlo todo y hacer una vida tranquila. Pero de qué sirve dejar todo esto después de tantos años. También quiero que me escuche el gobierno. Aquí en México el gobierno no hace nada, por eso tuve que ir buscando justicia fuera del país. Últimamente el gobierno me vigila. Hace un año mataron a los compañeros que defienden a los derechos humanos en Ayutla [...] y eso me da miedo pero sigo luchando por los compañeros muertos y por los que siguen viviendo.

VALENTINA ROSENDO CANTÚ*

* "Rompe el muro de la impunidad". Entrevista de PBI a Valentina Rosendo Cantú, disponible en <<http://justiciaporinesyvalentina.wordpress.com/2010/07/22/entrevista-de-pbi-a-valentina-rosendo-cantu/>>.

Justicia y memoria en América Latina

La historia de América Latina es una historia rota en muchos rostros. La *realidad histórica* del continente es una verdad fragmentada y abierta y, como muchas otras, está todavía inmersa en un proceso de construcción y reconstrucción permanente, sujeta a los vaivenes de las relaciones de poder y las reivindicaciones de la justicia. La violencia en contra de las mujeres configura parte del rostro trágico de la región. Un rostro conformado por violaciones complejas, en ocasiones negadas u olvidadas por las autoridades e invisibles para la ciudadanía en general; sujetas a la manipulación o instrumentalización política de la memoria, particularmente durante las dictaduras y los regímenes autoritarios que han asolado la región.¹

Los procesos de transición política en América Latina han logrado correr parte del velo de la tragedia y han puesto en evidencia graves situaciones de violación de los derechos humanos de las mujeres, contribuyendo no sólo a la reconstrucción de la memoria mediante la investigación de los hechos –y con ello al derecho a la verdad de las víctimas–, sino también, en algunos casos –pocos, pero relevantes–, al enjuiciamiento de los responsables. La tensión entre verdad y justicia ha marcado tales procesos de cambio y no hay un modelo único –mucho menos ideal– para la denominada “justicia transicional”.²

En estos escenarios complejos, muchas visiones y perspectivas contribuyen a la reconstrucción de la *verdad* de lo ocurrido. La visión de las víctimas, y en específico de las víctimas mujeres en situación de conflictos armados o de violencia generalizada, no siempre ha sido escuchada y, en muchas ocasiones, no ha podido siquiera ser contada. Por tanto, la historia de los abusos en contra de las mujeres

¹ Cfr. José Carlos Bermejo, *La consagración de la mentira. Entre la realidad y el silencio*, España, Siglo XXI, 2012; Carlos Montemayor, *La violencia de Estado en México. Antes y después de 1968*, México, Debate, 2010, y Alain Rouquié, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

² Cfr. Lorena Fries (coord.), *Sin tregua. Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*, Chile, Corporación Humanas, 2008; Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, “Verdad judicial y verdades extrajudiciales: la búsqueda de una complementariedad dinámica”, *Revista Pensamiento Jurídico*, 17 (2007); Gilda Pacheco y Lorena Acevedo (eds.), *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, IIDH-IDEA, 2007; Jon Elster, *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz, 2006; Tatiana Rincón Covelli y Jesús Rodríguez Zepeda (coords.), *La justicia y las atrocidades del pasado. Teoría y análisis de la justicia transicional*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM, 2012; Mario Alfredo Hernández Sánchez, “Aprender de las catástrofes con perspectiva de género: la justicia transicional revisada desde la teoría feminista”, en Estela Serret (coord.), *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, México, Fontamara/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, pp. 43-68.

es una historia en construcción y la justicia –como exigencia ética y consecuencia jurídica– debe sobreponerse a la indiferencia y al olvido.³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha contribuido notablemente a la protección internacional de los derechos humanos, y su jurisprudencia ha dado cuenta de muchas atrocidades en la región, generando procesos de cambio social y contribuyendo no sólo a los procesos de construcción de la verdad, sino también a la búsqueda de la justicia y la reparación, al romper las barreras impuestas por los regímenes de seguridad nacional, declarando inválidas las denominadas leyes de autoamnistía⁴ y enfatizando el deber de control de convencionalidad por los órganos estatales, en particular sus jueces.⁵ Asimismo, su jurisprudencia, en los últimos años, ha incorporado la perspectiva de género y ha contribuido con ello a visibilizar graves violaciones a los derechos de las mujeres en situaciones de violencia generalizada, sistemática o en el contexto de conflictos armados internos.

La jurisprudencia internacional –si bien no está exenta de críticas– permite no sólo visibilizar situaciones que la *historia oficial* o la cultura sexista han condenado al olvido, sino también contribuir a la reconstrucción de la memoria y la verdad, a la justicia y a la reparación; propiciando, en ocasiones, las condiciones para la restauración del tejido social. La jurisprudencia se transforma así en una herramienta para la reconstrucción de la memoria histórica de las víctimas de la violencia de los conflictos armados, particularmente de las mujeres, cuya participación e historia personal y colectiva suele callarse, acallarse o contarse con letras minúsculas.⁶

El presente ensayo tiene por objeto explorar esta faceta o función histórica de la jurisprudencia de la Corte IDH a partir del análisis de algunos casos donde el tri-

³ Cfr. Christine Ockrent, *El libro negro de la condición de la mujer*, España, Aguilar, 2007; Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coords.), *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, 2012 y Lucía Rayas, *Hitos de la memoria guerrillera en México. Creación de espacios memorísticos y de monumentos virtuales* en Luz Maceira O. y Lucía Rayas (eds.), *Subversiones. Memoria social y género. Ataduras y reflexiones*, México, Fonca/Conaculta/INAH/Juan Pablos editores, 2011, pp. 267-290.

⁴ Por ejemplo, Perú (*Casos Barrios Altos y La Cantuta*), Chile (*Caso Almonacid Arellano*), Guatemala (*Caso de la Masacre de las Dos Erres*), Brasil (*Caso Gomes Lund*), Uruguay (*Caso Gelman*) y El Salvador (*Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños*).

⁵ Cfr. Susana Albanese (coord.), *El control de convencionalidad*, Argentina, Ediar, 2008; Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, Fundap, 2012, y Alejandro Saiz Arnaiz y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial. Una visión desde América Latina y Europa*, México, Porrúa/UNAM, 2012.

⁶ Sobre la participación de las mujeres como protagonistas en diferentes conflictos armados en la región, véase, entre otros, Karen Kampwirth, *Mujeres y movimientos guerrilleros. Nicaragua, El Salvador, Chiapas y Cuba*, México, Plaza y Valdés/Knox College, 2008; Carlos Montemayor, *Las mujeres del alba*, México, Mondadori, 2010, y Lucía Rayas Velasco, *Armadas. Un análisis de género desde el cuerpo de las mujeres combatientes*, México, El Colegio de México, 2009.

bunal interamericano se ha referido a las normas de derecho internacional humanitario (DIH), así como a las normas de derechos humanos que prohíben la discriminación y la violencia contra las mujeres, destacando aquellos criterios más relevantes en materia de género.

El sistema interamericano: contexto y estructura orgánica

El continente americano es un conglomerado de historias, contrastantes realidades y diversidad de proyectos. Por momentos, las diferentes naciones se han orientado hacia un destino común; otros, han sido de rupturas, frágiles equilibrios, violencia y confrontación. Ésa es parte de su travesía y de su historia: un navegar entre la esperanza y la desilusión.

Entre los momentos de esperanza están aquellos que hicieron posible, primero, la constitución de la Comisión Interamericana de Mujeres en 1928 –como el primer organismo intergubernamental de su género en el mundo,⁷ y veinte años después, durante la primavera de 1948, la conformación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Con ello, los gobiernos de las Américas se embarcaron en una aventura común: la construcción de una organización comprometida con un conjunto de valores como la democracia representativa y la protección de los derechos humanos. Momentos marcados también por las sombras de la naciente Guerra fría y la creciente tensión política, ideológica y social.⁸

En 1969 se vivieron momentos de nuevas esperanzas con la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) –en el marco de la Conferencia Especializada de Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica– y la conformación, paulatina pero progresiva, de un sistema de garantías, subsidiario y complementario a los sistemas nacionales, caracterizado por la definición de un catálogo de derechos humanos, el establecimiento de obligaciones generales de respeto y garantía a cargo de los Estados y de dos instancias encargadas de supervisar su cumplimiento: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH.⁹

⁷ Cfr. “Historia breve de la Comisión Interamericana de Mujeres”, disponible en <[http://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](http://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf)>.

⁸ Cfr. Joan del Alcázar Garrido y Sergio López Rivero, “Fuego cruzado. Guerrillas, dictaduras militares y violaciones masivas de los derechos humanos en época de Guerra fría”, en *Historia actual de América Latina 1959-2009*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 49-100.

⁹ Cfr. Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos Institucionales y procesales*, 3a. ed., San José, Costa Rica, IDH, 2004; Sandra Astete Muñoz, “El sistema Interamericano de protección de los derechos humanos: Avances y retos”, en Carlos

El sistema interamericano, en cuanto tal, no vería la luz sino hasta la entrada en vigor de la Convención, el 18 de julio de 1978. Con anterioridad, y por más de veinticinco años, la CIDH fue el único órgano interamericano de supervisión del respeto a los derechos humanos en el continente, a partir de lo previsto por la Declaración Americana. El debate sobre su funcionamiento sigue abierto, y navega entre los intereses de los Estados y la finalidad última del sistema, sustentada en la protección de los derechos humanos de las personas.¹⁰

En general, el tránsito que va de la presentación de una denuncia ante la CIDH hasta el cumplimiento pleno de las sentencias de la Corte IDH ha sido lento y difícil, lleno de obstáculos legales y barreras ideológicas y políticas. En las últimas décadas se han hecho esfuerzos considerables para garantizar la eficacia del sistema interamericano, abreviando los procedimientos y propiciando una mayor participación de las víctimas, incluyendo la constitución de un Fondo de Asistencia Legal a Víctimas y un Defensor Interamericano. Por su parte, algunos Estados han confrontado abiertamente al sistema,¹¹ mientras que otros han adoptado leyes o directivas para el cumplimiento de las sentencias de la Corte y es creciente la deliberación sobre sus efectos en el ordenamiento jurídico interno.¹²

Fernández (coord.), *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*, España, Universidad Carlos III de Madrid/Thomson/Civitas, 2009, pp. 41-80.

¹⁰ Cfr. Antonia Urrejola Noguera, "El sistema interamericano de derechos humanos: el debate sobre su fortalecimiento en el seno de la Organización de Estados Americanos", *Anuario de Derechos Humanos*, 9 (2013), Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, pp. 205-214. Véase la resolución sobre el "Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". AG/RES.1 (XLIV-E/13), de 24 de marzo de 2013 y la Resolución 1/2013 de la CIDH sobre la Reforma del Reglamento, políticas y prácticas.

¹¹ Así lo ilustran el caso del pretendido retiro de la competencia contenciosa por parte del Perú; la denuncia de la Convención Americana por parte de Trinidad y Tobago; el rechazo del gobierno de Venezuela a los órganos de protección; el incumplimiento de los fallos de la Corte IDH y su posterior notificación de denuncia de la Convención, que entrará en vigor en septiembre de 2013; las críticas del gobierno de Brasil (a partir de las medidas cautelares dictadas por la CIDH relacionadas con la construcción de la represa en Belo Monte), y los planteamientos de Bolivia y Ecuador en contra del sistema en su conjunto.

¹² Cfr. Sergio García Ramírez y Mireya Castañeda (coords.), *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, México, UNAM/SER/Corte IDH, 2009; Edgar Corzo, Jorge Carmona y Pablo Saavedra (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch/UNAM/Corte IDH, 2013. Para el caso de México, véase Sergio García Ramírez y Mauricio del Toro Huerta, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa/UNAM, 2011.

La Comisión Interamericana

La CIDH fue creada en 1959 e incorporada posteriormente como órgano principal y autónomo de la OEA, mediante el Protocolo de Buenos Aires de 1967.¹³ Durante ese periodo la CIDH fue ampliando sus competencias, en sentido formal y material, develando violaciones a los derechos humanos en un contexto de crecientes denuncias, en medio de la cortina de información (o desinformación) impuesta por los regímenes dictatoriales o autoritarios y la instauración de la “Doctrina de Seguridad Nacional”.¹⁴ Muchos de sus primeros informes estuvieron vinculados con situaciones de violaciones graves a los derechos humanos.¹⁵

Durante los años previos a la entrada en vigor de la Convención y hasta la fecha, la CIDH ha ejercido un papel lindante entre órgano consultivo, ministerio público y ombudsman interamericano.¹⁶ En la actualidad, la CIDH desempeña un doble rol, como órgano de la OEA y como órgano de la Convención Americana, y su función principal es la tramitación de peticiones o denuncias individuales presentadas

¹³ La CIDH está integrada por siete miembros independientes elegidos por la Asamblea General de la OEA, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>>.

¹⁴ Al respecto, la Corte IDH ha precisado: “La mayoría de los gobiernos dictatoriales de la región del Cono Sur asumieron el poder o estaban en el poder durante la década de 1970, lo que permitió la represión contra personas denominadas como ‘elementos subversivos’ a nivel interestatal. El soporte ideológico de todos estos regímenes era la ‘doctrina de seguridad nacional’, por medio de la cual visualizaban a los movimientos de izquierda y otros grupos como ‘enemigos comunes’ sin importar su nacionalidad. Miles de ciudadanos del Cono Sur buscaron escapar a la represión de sus países de origen refugiándose en países fronterizos. Frente a ello, las dictaduras crearon una estrategia común de ‘defensa’ [...] En este marco, tuvo lugar la llamada ‘Operación Cóndor’ [...] Es decir, los graves hechos se enmarcan en el carácter flagrante, masivo y sistemático de la represión a que fue sometida la población a escala interestatal, pues las estructuras de seguridad estatales fueron coordinadamente desatadas contra las naciones a nivel transfronterizo por los gobiernos dictatoriales involucrados [...] La Corte observa que, en absoluta contradicción con los principales fines y propósitos de la organización de la comunidad internacional [...] durante la década de 1970 los servicios de inteligencia de varios países del Cono Sur del continente americano conformaron una organización interestatal con fines criminales complejamente articulada, cuyos alcances continúan revelándose hoy en día; es decir, se dio una práctica sistemática de ‘terrorismo de Estado’ a nivel interestatal [...] Esta operación se vio además favorecida por la situación generalizada de impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos que existía entonces, propiciada y tolerada por la ausencia de garantías judiciales e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar o contener las sistemáticas violaciones de derechos humanos”. Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C, núm.221, párr. 44.

¹⁵ Véase <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>>.

¹⁶ Cfr. Felipe González Morales, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Carlos Fernández (coord.), *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*, pp. 81-109 y César Sepúlveda, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960-1981)” y “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Un cuarto de siglo de evolución y empeños”, ambos en *Estudios sobre derecho internacional y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2000, pp.75-91 y 113-137.

por cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental que, dependiendo del régimen de que se trate, podrán derivar en la presentación del caso ante la Corte IDH, siempre que el Estado sea parte de la Convención Americana y haya reconocido la competencia contenciosa del tribunal.

La Corte Interamericana

La instalación de la Corte IDH en 1979, como “institución judicial autónoma”, fue el nacimiento de una nueva esperanza: la constitución de un tribunal internacional americano –similar a su par europeo y al más reciente africano– encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones y deberes de los Estados Parte de la Convención Americana y de otros tratados interamericanos que la complementan, así como de ordenar la reparación integral a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

La Corte IDH, en tanto tribunal internacional o supranacional, tiene –como lo ha destacado el jurista mexicano Sergio García Ramírez, quien fuera su juez y presidente–, además de atribuciones administrativas y reglamentarias respecto a su ámbito interno, cuatro facultades principales: a) consultiva, respecto a las solicitudes que le presenten los Estados americanos, la CIDH u otros órganos de la OEA sobre la Convención o cualquier otro tratado que concierna a los Estados, o las leyes internas de éstos; b) contenciosa, respecto de los casos individuales que someta la CIDH en contra de algún Estado Parte de la Convención y que haya aceptado su competencia o de demandas entre Estados cuando así lo hayan aceptado; c) preventiva, por cuanto hace a la medidas provisionales que puede emitir en casos de extrema gravedad y urgencia a fin de evitar daños irreparables a las personas, ya sea respecto de casos de su conocimiento o a solicitud de la CIDH, y d) ejecutiva, por cuanto hace a las medidas –ciertamente limitadas– que puede emitir el tribunal para la supervisión del cumplimiento de sus determinaciones.¹⁷

Para que un caso llegue a la Corte IDH es necesario que el Estado, cuya responsabilidad se reclama, haya aceptado su competencia contenciosa y se haya desarrollado el procedimiento de peticiones individuales ante la CIDH o medie una demanda interestatal. Además, es preciso que se agoten, previamente a la presentación de la denuncia ante la Comisión, los recursos internos previstos en la legislación estatal –siempre que éstos resulten accesibles, adecuados y efectivos res-

¹⁷ La Corte se integra por siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, nombrados por la Asamblea General. Cuenta además con una Secretaría, disponible en <<http://www.corteidh.or.cr/>>. Cfr. Sergio García Ramírez, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2007, pp. 51 y 55.

pecto de las violaciones que se reclaman— debiéndose presentar la denuncia, por regla general, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la decisión definitiva que se hubiere emitido.

Un aspecto central en el diseño del sistema convencional es su carácter subsidiario o complementario al sistema interno de garantías.¹⁸ De forma tal que el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la personas”, bajo la concepción de que todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un “control de convencionalidad”. Lo anterior —en palabras de la propia Corte IDH— significa que “se ha instaurado un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión puedan ser conformados y adecuados entre sí”.¹⁹

El procedimiento ante la Corte IDH se desarrolla en dos etapas, escrita y oral; durante el mismo se exponen no sólo los planteamientos, solicitudes y pruebas de la CIDH y del Estado, sino también de las víctimas, sus familiares, representantes o intervinientes comunes, quienes, si bien no pueden presentar un caso directamente ante el tribunal, comparecen de manera autónoma desde las primeras etapas del procedimiento, e incluso deben ser consultadas para el sometimiento del mismo por parte de la CIDH. Durante el procedimiento, los Estados suelen plantear excepciones preliminares, pero también allanamientos o reconocimientos de responsabilidad. Terceros ajenos al proceso pueden presentar escritos de *amicus curiae* sobre aspectos de derecho.²⁰

Las sentencias de la Corte IDH son definitivas e inapelables; son obligatorias para los Estados Partes en el procedimiento y vinculan a todos sus poderes públicos, quienes tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. En sus sentencias, el tribunal fija los hechos probados del caso y, con base en ellos, constata la existencia de violaciones a los derechos

¹⁸ Cfr. Paolo G. Carozza, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *AM J Int’l L*, 97: 1 (2003) y Mauricio del Toro Huerta, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano,” en Manuel Becerra, (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, UNAM-IIIJ, 2007, pp. 23-61.

¹⁹ Entre otros, Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones), párrs. 142-144.

²⁰ Cfr. Carlos María Pelayo Moller, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*; Ana Belem García Chavarría, *Los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, y Yuria Saavedra Álvarez, *El trámite de casos individuales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, todos en “Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, México, CNDH, 2011 y Claudio Nash Rojas, *El sistema interamericano de derechos humanos en acción. Aciertos y desafíos*, México, Porrúa, 2009.

humanos de la parte lesionada; declara, en su caso, la responsabilidad del Estado; dispone y precisa las medidas de reparaciones correspondientes, así como medidas relacionadas con el deber de justicia interna, esto es, con la investigación, persecución y enjuiciamiento de los responsables de las violaciones declaradas.²¹

Las sentencias estimatorias de la Corte IDH constituyen *per se* una forma de reparación, atendiendo a su efecto declarativo; no obstante, suelen disponer determinadas obligaciones a cargo de los Estados a fin de alcanzar una adecuada reparación para las víctimas, así como medidas preventivas para garantizar la no repetición de las conductas infractoras. Asimismo, las sentencias y las opiniones consultivas, así como otras resoluciones de la Corte IDH, contienen pautas interpretativas sobre los alcances de los derechos, deberes y obligaciones internacionales. Finalmente, las sentencias son documentos históricos que, además de definir una “verdad judicial” en las circunstancias de cada caso, contribuyen a la reconstrucción del pasado con un claro sentido histórico y político: hacer de la justicia una forma de restauración de la memoria y propiciar las circunstancias para el perdón, el derecho al olvido y, en ocasiones, la reconstitución del tejido social. Todo ello pone en evidencia las diferentes funciones complementarias de la jurisprudencia interamericana: declarativas, dispositivas, restaurativas, reparadoras, preventivas, hermenéuticas, correctivas e históricas.

Derecho a la verdad, derechos humanos y derecho internacional humanitario

El debate en torno al derecho a la verdad, y sobre la verdad misma, es creciente, amplio y complejo.²² En los últimos años el derecho a la verdad se ha configurado como un derecho tanto colectivo como individual.

²¹ Cfr. Claudio Nash Rojas, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998-2007)*, 2a. ed., Chile, Universidad de Chile-Centro de Derechos Humanos, 2009, y Sergio García Ramírez, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, pp. 271-343.

²² Sobre el estudio de la verdad y la justicia véase, entre otros, Robert Cover, *Derecho, narración y violencia. Poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial*, Barcelona, Gedisa, 2002; Michel Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 2008; Peter Häberle, *Verdad y Estado constitucional*, México, UNAM-IJ, 2006; Michele Taruffo, *Simplemente la verdad. El juez y la construcción de los hechos*, España, Marcial Pons, 2010. Para una perspectiva más amplia de la verdad y la memoria, entre otros, Hans Georg Gadamer, *Verdad y método I. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*, 5a. ed., Salamanca, Sígueme, 1993; Avishai Margalit, *Ética del recuerdo*, Barcelona, Herder, 2002; Mate Reyes, *La herencia del olvido. Ensayos en torno a la razón compasiva*, 2a. ed., España, Errata Natura, 2009; Paul Ricoeur, *La memoria, la historia, el olvido*, 2a. ed. (1a. reimp.), México, FCE, 2010; Tzvetan Todorov, *Los abusos de la memoria*, Barcelona, Paidós, 2000; Gianni Vattimo, *Adiós a la verdad*, España, Gedisa, 2010; Bernard Williams, *Verdad y veracidad. Una aproximación genealógica*, Barcelona, Tusquets, 2006.

Al respecto, en diferentes oportunidades, la Corte IDH ha señalado que las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, sus familiares y toda la sociedad tienen el derecho a conocer la verdad de lo sucedido y, por tanto, este derecho constituye un medio importante de reparación.²³ En este sentido, el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad y sancionar a los eventuales responsables, lo que supone, en ocasiones, localizar el paradero de las víctimas o sus restos, e informar a los familiares sobre ello; así como repararlos justa y adecuadamente.²⁴ En conjunto, “el Tribunal considera que el derecho a conocer la verdad tiene como efecto necesario que en una sociedad democrática se conozca la verdad sobre los hechos de graves violaciones de derechos humanos”.²⁵

Asimismo, la Corte IDH ha reiterado que, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a conocer la verdad, los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, las que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. No obstante, también ha precisado que “las verdades históricas que a través de ese mecanismo se logren, no deben ser entendidas como un sustituto del deber del Estado de asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales por los medios jurisdiccionales correspondientes”, ni con la determinación de responsabilidad internacional que corresponde a la propia Corte IDH.

²³ Entre otros, Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, núm. 101, pág. 274.

²⁴ Entre otros, Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Sentencia de 20 de noviembre de 2012 (Fondo, reparaciones y costas), Serie C, núm. 253, pág. 229. Al momento no existe un reconocimiento pleno de la jurisprudencia interamericana de un derecho a la verdad autónomo. Al respecto, en el *Estudio sobre el derecho a la verdad* preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2006/91) se considera que el derecho a la verdad sobre violaciones manifiestas de los derechos humanos y las infracciones graves del derecho humanitario es un derecho autónomo e inalienable estrechamente relacionado con el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos y de realizar investigaciones eficaces de tales violaciones; asimismo se afirma que guarda relación estrecha con el estado de derecho, y los principios de transparencia, la responsabilidad y la buena gestión de los asuntos públicos en una sociedad democrática y se vincula a otros derechos, como el derecho a un recurso efectivo, a la protección jurídica y judicial, a la vida familiar, a una investigación eficaz, al derecho a ser oído por un tribunal, a recibir una reparación, o no sufrir torturas o malos tratos, y al derecho a solicitar y difundir información. En casos de violaciones manifiestas a los derechos humanos, la sociedad tiene derecho a conocer la verdad sobre los acontecimientos del pasado respecto de la comisión de crímenes aberrantes, sobre sus circunstancias y motivos, a fin de evitar que se repitan en el futuro.

²⁵ Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, núm. 202, párr. 119.

Se trata –ha dicho la Corte IDH– “de determinaciones de la verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares, que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analicen”. De hecho, la Corte IDH “ha otorgado especial valor a los informes de Comisiones de la Verdad o de Esclarecimiento Histórico como pruebas relevantes en la determinación de los hechos y de la responsabilidad internacional de los Estados en diversos casos que han sido sometidos a su jurisdicción”.²⁶ Con ello, la Corte IDH contribuye a la práctica social de la memoria, al recuperar las narrativas de las víctimas a fin de exponer los hechos desde una perspectiva más plural.

Ha sido ampliamente explorada la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y el derecho internacional humanitario (DIH), y son varios sus puntos de encuentro.²⁷ Uno de ellos es precisamente el derecho de las víctimas y de la sociedad en su conjunto de conocer la verdad. Desde su formulación en el artículo 32 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 1949, donde se advierte “el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros” –en especial, respecto de las personas desaparecidas y los restos de las fallecidas– hasta el desarrollo doctrinario y jurisprudencial de diferentes expertos, organismos e instancias internacionales, el derecho a la verdad se formula como un derecho autónomo e inalienable de las víctimas y como un derecho-deber de la sociedad que impone obligaciones principalmente a los Estados, aunque también a otras partes, en un conflicto y que constituye, junto con el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, uno de los tres pilares de los principios contra la impunidad.²⁸

²⁶ Así lo hizo, por ejemplo, respecto de Perú, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y México, en los casos *del Penal Miguel Castro Castro, la Cantuta, Almonacid Arellano y otros, Baldeón García, Gómez Palomino, Caso de la Cruz Flores, Masacre Plan de Sánchez, Maritza Urrutia, y Myrna Mack Chang, Caso Zambrano Vélez, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños y Caso Contreras y otros*. En el *Caso Radilla Pacheco*, la Corte valoró y tomó en consideración el Informe Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y señaló que “el entorno político e histórico es determinante para el establecimiento de las consecuencias jurídicas en el caso, comprendiendo tanto la naturaleza de las violaciones a la Convención como las correspondientes reparaciones”. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209, párrs. 75, 116.

²⁷ Véase, entre otros, Antônio Cançado Trindade, Gérard Peytrignet y Jaime Ruiz de Santiago, *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, México, Porrúa, 2003, y César Sepúlveda, “Vinculaciones entre el derecho internacional humanístico, los derechos humanos y la protección de los refugiados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, xix:59 (mayo-agosto de 1987), México.

²⁸ Cfr. “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (Doc. E/CN.4/2005/102/add.1). *Principio 2. El derecho inalienable a la verdad y Principio 4. El derecho de las víctimas a saber*; Luis Fajardo Arturo, “Elementos estructurales del derecho a la verdad”, *Civilizar* 12 (22), pp. 15-34, enero-junio de 2012, y Damián González-Salz-

Respecto de la complementariedad entre el DIDH y el DIH, la Corte IDH, si bien ha reiterado que no tiene competencia para declarar violaciones a las normas del derecho humanitario, ha destacado que toda persona, durante un conflicto armado interno o internacional, se encuentra protegida tanto por el DIDH como por el DIH, en una convergencia de normas internacionales que amparan a las personas que se encuentran en dicha situación.²⁹

La Corte IDH se ha referido a las normas y principios del DIH al interpretar las obligaciones contenidas en la Convención Americana, en específico, las contenidas en los artículos 1.1 y 2, que precisan los deberes generales de protección y garantía, y constituyen la base para la determinación de responsabilidad internacional de un Estado. Al utilizar el DIH como norma de interpretación complementaria a la normativa convencional, “la Corte no está asumiendo una jerarquización entre órdenes normativos, pues no está en duda la aplicabilidad y relevancia del DIH en situaciones de conflicto armado. Eso sólo implica que la Corte IDH puede observar las regulaciones del DIH, en tanto normativa concreta en la materia, para dar aplicación más específica a la normativa convencional en la definición de los alcances de las obligaciones estatales”. Ello es así porque ciertos actos u omisiones que violan los derechos humanos, de acuerdo con los tratados que le compete aplicar a la Corte IDH, infringen también otros instrumentos internacionales de protección de la persona humana, como los Convenios de Ginebra y, en particular, el artículo 3 común.³⁰

Por ejemplo, en el *Caso de la Masacre de Mapiripán*, al proceder a determinar la responsabilidad internacional del Estado, la Corte IDH señaló que “no puede obviar la existencia de deberes generales y especiales de protección de la población civil a cargo del Estado, derivados del DIH, en particular del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra [...] y las normas del Protocolo adicional a los Convenios [...] relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter no internacional (Protocolo II)”.³¹ En el *Caso de la Masacre de las Dos Erres*, la Corte

berg, “El derecho a la verdad en situaciones de post-conflicto bélico de carácter no-internacional”, *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. Ildi*, 12 (edición especial 2008), Bogotá (Colombia), pp. 435-468.

²⁹ Entre otros, Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Excepciones preliminares, Sentencia del 23 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 118, párr. 112. *Cfr.* Susana Núñez Palacios, “Interpretación y aplicación del derecho humanitario en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Alegatos*, 77 (enero-abril de 2011), México, pp. 15-32; Laurence Burgorgue-Larsen, y Amaya Úbeda de Torres, “La guerra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 3, número especial (2010), Bogotá, pp. 117-153 y Alejandro Ramelli Arteaga, “El derecho internacional humanitario ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, ix (2009), México, pp. 35-68.

³⁰ *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, párrs. 22-25.

³¹ Corte IDH, *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 134, párr. 114.

IDH hizo notar que en un contexto de conflicto armado, las obligaciones del Estado a favor de la infancia se definen en el artículo 4.3. del Protocolo II a los Convenios de Ginebra, que ha sido interpretado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en el sentido de establecer la obligación de las partes en conflicto de hacer todo lo posible por restablecer los lazos familiares, es decir, no sólo permitir la búsqueda que emprendan los miembros de familias dispersas, sino facilitarlas incluso.³²

En general, como lo ha destacado la propia Corte IDH, la Convención Americana no establece limitaciones a su competencia contenciosa para conocer casos en situaciones de conflictos armados y, de hecho, varias de sus sentencias se refieren a hechos ocurridos durante conflictos armados no internacionales.³³ Asimismo, la Corte IDH ha enfatizado que en tales situaciones “el esclarecimiento de la verdad de lo sucedido adquiere una relevancia particular”.³⁴

Sobre este último aspecto, por ejemplo, en el *Caso “Diario Militar”*, la Corte IDH estimó necesario hacer un pronunciamiento específico sobre el derecho a conocer la verdad de los familiares de las víctimas, considerando que se evidenció el ocultamiento de información estatal a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), aunado a la situación de impunidad sobre los hechos, ello permitió concluir “que se ha impedido a los familiares el esclarecimiento de la verdad tanto por vías judiciales como por vías extrajudiciales”, reiterando que “la privación de la verdad acerca del paradero de una víctima de desaparición forzada acarrea una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos, por lo cual dicha violación del derecho a la integridad personal puede estar vinculada a una violación de su derecho a conocer la verdad”.³⁵

El hecho de que progresivamente la Corte IDH haya incorporado el análisis contextual de los hechos denunciados—incluso cuando los Estados han aceptado su responsabilidad sobre los mismos— ha contribuido a la reconstrucción de la verdad histórica de los conflictos armados o de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos en la región, así como a visibilizar patrones sistemáticos de discriminación o falta de debida diligencia oficial, definiendo también las condiciones que hicieron posible tales violaciones; la complejidad de las relaciones sociales de po-

³² Corte IDH, *Caso De la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 211, párr. 191.

³³ Entre otros: *Caso Masacre Plan de Sánchez*, *Caso De la Masacre de las Dos Erres* y *Caso Masacres de Río Negro contra Guatemala*; *Caso Las Palmeras*, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, *Caso de las Masacres de Ituango*, *Caso de la Masacre de la Rochela*, *Caso de la Masacre de Mapiripán* y *Caso Masacre de Santo Domingo* todos contra Colombia; *Caso Contreras y otros* y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños contra El Salvador*.

³⁴ Corte IDH, *Caso “Diario Militar”*, párr. 298, y *Caso García y Familiares vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C, núm. 258, párr. 176.

³⁵ Entre otros, *Caso “Diario Militar”*, párrs. 299-302.

der en que surgen o se inscriben y el origen de la responsabilidad sobre las mismas, que muchas veces se configura a partir de la falta de prevención, deficiente capacitación, indebida investigación o ciertas actitudes permisivas u omisas de las autoridades estatales.

Todo ello permite consolidar los diversos relatos sobre situaciones generales y evita fragmentar la verdad en los procesos judiciales, reduciendo con ello las limitaciones propias de la “verdad judicial” para incorporar elementos que sólo pueden comprenderse cuando se analizan dentro de la circunstancia que los generan. Así, la Corte IDH ha podido dejar de lado el “discurso político” de los gobiernos, empeñados, en ocasiones, en ignorar u ocultar los patrones sistemáticos de violaciones a los derechos humanos o la existencia de un conflicto armado interno, so pretexto de la persecución a la delincuencia a grupos terroristas o a disidentes políticos.

Como lo afirma María Paula Saffon:

La estrategia de reconstrucción de verdad histórica a través de decisiones judiciales consiste en no limitar el ejercicio de elucidación de la verdad a los hechos de los casos concretos objeto de análisis, sino en ampliarlo al contexto que permite la cabal comprensión de tales hechos, lo cual contribuye a la creación de un relato histórico sobre la verdad, [lo que es] de suma importancia para la satisfacción del derecho colectivo a la verdad, para la reparación simbólica de las víctimas y para la garantía de no repetición.³⁶

En el mismo sentido, al enmarcar las violaciones de derechos humanos en un contexto histórico determinado, la Corte IDH delimita los contornos de la responsabilidad de los Estados, en particular cuando las violaciones son cometidas por terceros, puesto que tal responsabilidad no es ilimitada respecto de actos de particulares.³⁷

De esta forma, el análisis contextual permite identificar situaciones de riesgo real o inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado en situación de vulnerabilidad (niñas y niños, mujeres, enfermos, periodistas, defensores de derechos humanos, detenidos, trabajadores inmigrantes, desplazados, pueblos indígenas o poblaciones civiles) y la posibilidad razonable de prevenir y evitar ese ries-

³⁶ María Paula Saffon, “La sentencia de la masacre de La Rochela contra Colombia: consolidación de un precedente e hito jurisprudencial”, *Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, 4, año III (diciembre de 2008), p. 46. Véase también María Paula Saffon y Rodrigo Uprimny, “Las masacres de Ituango Colombia: una sentencia de desarrollo incremental”, *Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, 3, año II (septiembre de 2007), pp. 46-57.

³⁷ Laurence Burgogue-Larsen y Amaya Úbeda de Torres, “La guerra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *op. cit.*, pp. 125-126.

go, adoptando las medidas de protección necesarias. Lo anterior, toda vez que las situaciones de riesgo objetivo y la falta de medidas suficientes y necesarias para prevenirlo acentúan los *deberes especiales* de prevención y protección a cargo del Estado, así como las *obligaciones reforzadas* de investigar con toda diligencia actos u omisiones de agentes estatales y de particulares que atenten contra las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o riesgo.³⁸

Ello es particularmente relevante tratándose de situaciones de conflicto armado interno –más aún cuando no lo reconoce así el gobierno– y respecto de hechos generados en el contexto de enfrentamientos armados con, o entre, grupos disidentes, delincuencia organizada o grupos paramilitares, que derivan en violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos e implican la comisión de crímenes de lesa humanidad, lo que resulta en que las violaciones se vean agravadas por el contexto de impunidad propiciada por los propios agentes u operadores jurídicos del Estado, siendo que “los crímenes de lesa humanidad producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes”.³⁹

Como lo afirmó la Corte IDH en el *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*: “Es dentro del contexto [...] en que sucedieron los hechos del caso, que debe determinarse la observancia por parte del Estado de sus obligaciones convencionales de respeto y garantía de los derechos de las presuntas víctimas”.⁴⁰

En este ámbito resulta relevante la exigencia de debida diligencia por parte de los Estados a fin de determinar su posible responsabilidad por actos de terceros. Desde sus primeras sentencias, la Corte IDH ha destacado este deber⁴¹ y, posteriormente, ha precisado el alcance de la obligación de proceder con la debida diligencia que se impone a los Estados como garantes de los derechos humanos frente a actos de terceros, dado que no toda violación cometida por un particular puede ser atribuida al Estado, toda vez que los deberes generales de prevención y protección se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado o determinable y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.⁴²

³⁸ Entre otros, Corte IDH, *Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C, núm. 140, párrs. 123-126.

³⁹ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154, párrs. 110 y 111.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, cit., párrs. 125-131.

⁴¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 172.

⁴² Entre otros, Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párrs. 78-81. Véase también CEJIL, *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*, Buenos Aires, Argentina, CEJIL, 2010.

Dicho deber se agrava particularmente tratándose de la comisión de violaciones graves a los derechos humanos, así como respecto a la prevención, respeto, protección y garantía de actos de violencia contra las mujeres. En específico, en la sentencia en el *Caso del Campo Algodonero vs México*, la Corte IDH precisó que

...los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará.⁴³

Lo anterior, atendiendo a un estándar estricto de debida diligencia respecto del deber de prevención de conductas de terceros en el contexto de una situación estructural de violencia contra las mujeres. Así, el tribunal valoró como un elemento relevante para determinar la responsabilidad del Estado mediante un escrutinio más estricto, el hecho de que un grupo de individuos determinados o determinables pueda calificarse como históricamente discriminado y vulnerable. En el caso, las mujeres de Ciudad Juárez, especialmente las más jóvenes, las de escasos recursos o las que su actividad laboral es estigmatizada por la sociedad, lo que permitió confirmar la existencia de una situación de riesgo para las víctimas de ese grupo de personas, riesgo real e inmediato y que el Estado tenía la posibilidad razonable de prevenir o evitar.⁴⁴

⁴³ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párr. 258.

⁴⁴ Cfr. Víctor Abramovich, "Responsabilidad estatal por violaciones de género: comentario sobre el caso 'Campo Algodonero' en la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2010, pp. 167-182; Héctor Faúndez Ledesma, "La protección de la mujer en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos: el caso Campo Algodonero", en Fernando Mariño (dir.), *Feminicidio. Fin de la impunidad*, Valencia, Universidad Carlos III de Madrid/Tirant lo Blanch, 2013, pp. 297-323, y Santiago Vázquez Camacho, "El Caso 'Campo Algodonero' ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, xi (2011), pp. 515-561.

En un pronunciamiento relevante, al momento de valorar las medidas de reparación, la Corte IDH consideró, entre otros elementos, que tales medidas se adopten desde una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres, así como la situación de discriminación estructural, de manera que “las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo”.⁴⁵

Además, la Corte IDH precisó que las medidas de reparaciones con perspectiva de género deben: i) cuestionar y estar en capacidad de modificar, utilizando medidas especiales, el *statu quo* que causa y mantiene la violencia contra la mujer y los homicidios por razones de género; ii) constituir claramente un avance en la superación de las desigualdades jurídicas, políticas y sociales, formales o *de facto*, que sean injustificadas por causar, fomentar o reproducir los factores de discriminación por razón de género, y iii) sensibilizar a los funcionarios y la sociedad sobre el impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado.⁴⁶

Conflictos armados y perspectiva de género en la jurisprudencia de la Corte IDH

Los conflictos armados suelen exacerbar las situaciones de desigualdad de grupos o personas vulnerables. En particular, la desigualdad de género se hace más patente con motivo del conflicto.⁴⁷ La experiencia de las mujeres y niñas, antes, durante y después del conflicto es diferente a la de los hombres, ya sea que participen directamente en las hostilidades como combatientes, en auxilio o colaboración con las personas o grupos beligerantes, o que padezcan las consecuencias del conflicto como civiles. En cualquier caso, las circunstancias son distintas en aspectos fundamentales, vinculados a factores sociales, culturales, políticos o económicos, y pueden resultar en graves tragedias humanitarias (violencia sexual –incluyendo la esclavitud, embarazos o esterilización forzados–, éxodos, despla-

⁴⁵ *Caso Campo Algodonero*, párrs. 450-451.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 495.

⁴⁷ En general, véase Comisión de Derechos Humanos, “La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997- 2000)”, U.N. Doc. E/CN.4/2001/73, 23 de enero de 2001. Informe de Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer; Amnistía Internacional, “Hacer los derechos realidad”, en *La violencia contra las mujeres en los conflictos armados*, España, EDAI, 2005; Lorena Fries (coord.), *Sin tregua. Políticas de reparación...*; María Julia Moreyra, *Conflictos armados y violencia sexual contra las mujeres*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007; Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, *Women, War and Peace. The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Estados Unidos, UNIFEM, 2002.

miento forzado, amenazas, asesinatos, enfermedades, malnutrición, malos tratos, recrudescimiento de estereotipos y roles sociales; situaciones adversas de refugio, condiciones insalubres, atención médica deficiente –incluyendo el control natal, los cuidados durante el embarazo y la maternidad– dificultades en el acceso a procesos judiciales y falta de protección a personas testigos y víctimas; agudización de situaciones de marginación y pobreza, efectos adversos de medidas multilaterales, como las sanciones económicas impuestas por organismos internacionales, etcétera).⁴⁸

Incluso, al término del conflicto, existen dificultades específicas en los procesos de reconstrucción de la paz y del tejido social que, en ocasiones, generan situaciones de revictimización, particularmente cuando se presentan consideraciones respecto de las denominadas “ofensas de honor” basadas en estereotipos sociales, como la castidad o el pudor. En ocasiones –como apuntan Gardam y Charlesworth–, para las mujeres en particular, el fin de las hostilidades marca apenas el inicio de su batalla para sobrevivir en un proceso que los hombres experimentan de manera muy distinta.⁴⁹

De hecho, “la violencia contra las mujeres se comete en todas las fases, antes, durante y después del conflicto” e incluso esta violencia “encuentra su origen en la discriminación continuada y omnipresente de las mujeres y en su subordinación en la vida diaria”. Por ello, se afirma que la violencia contra las mujeres en tiempos de guerra está relacionada con las agresiones a las mujeres “en tiempo de paz”.⁵⁰

En general, como lo afirma Esther Vicente, la Comisión y la Corte Interamericanas “han realizado esfuerzos para nombrar y definir la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos, han promovido la adopción de instrumentos vinculantes y han documentado las carencias de acceso a la justicia de las víctimas”.⁵¹ En particular, la Corte IDH ha incorporado paulatinamente la perspectiva de género en sus sentencias y con ello ha abonado a la construcción de una narrativa que permite visibilizar la situación específica que padecen las mujeres en si-

⁴⁸ Judith Gardam y Hilary Charlesworth, “Protection of Women in Armed Conflict”, *Human Rights Quarterly*, 22 (2000), pp. 148-166. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer ha destacado también que “las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente a un aumento de la prostitución, la trata de mujeres y actos de agresión sexual contra la mujer, que requiere la adopción de medidas protectoras y punitivas”. Recomendación General 19, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994), párr. 16.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 160. “For women in particular, the cessation of hostilities often marks just the beginning of their battle for survival, a process that is markedly different than the post-conflict experience of men.”

⁵⁰ Amnistía Internacional, “Hacer los derechos realidad”, en *op. cit.*, pp. 22, 45 y 46.

⁵¹ Esther Vicente, “La Comisión y la Corte Interamericanas ante los derechos humanos de las mujeres”, en Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.), *Derechos de las mujeres en el derecho internacional*, 2a. ed., México, Fontamara/Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012, p. 166.

tuaciones de conflictos armados o violencia generalizada o estructural.⁵² Así lo hizo destacadamente a partir de la aplicación de la Convención de Belém do Pará, en el *Caso del Penal Miguel Castro Castro* contra Perú (2006) y en el *Caso “Campo Algodonero”* contra México (2009), y lo reiteró nuevamente, como se verá enseguida, en otros casos, en los cuales, no obstante el reconocimiento parcial de responsabilidad por los Estados implicados, procedió a determinar los hechos ocurridos, dada su gravedad, y atendiendo a la importancia de contribuir al desarrollo de la jurisprudencia, a la reparación de las víctimas, a la reconstrucción de la verdad, a evitar que se repitan hechos similares y a los propios fines de la jurisdicción interamericana.

Caso de Las Masacres de Ituango vs. Colombia: *desplazamiento interno como consecuencia del conflicto armado*

El caso se inscribe dentro del contexto del conflicto armado interno iniciado en la década de 1960, a raíz del surgimiento de diversos grupos guerrilleros, ante lo cual el Estado fomentó la creación de “grupos de autodefensa” para “auxiliar” a la fuerza pública en operaciones antisubversivas, grupos que décadas después cambiaron sus objetivos y se convirtieron en grupos delictivos, denominados “paramilitares” o “escuadrones de la muerte”, respecto de los cuales, no obstante haber sido proscritos, se han documentado numerosos casos de vinculación con los miembros de la fuerza pública y omisiones de las autoridades respecto de sus acciones, propiciadas por la impunidad de acciones gravemente violatorias de los derechos humanos. Entre ellas, destacan diferentes masacres que han derivado en casos ante el sistema interamericano.⁵³

⁵² Cfr. Sergio García Ramírez, “Violación de derechos de las mujeres y violencia de género en la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos” y Rocío Villanueva Flores, “Feminicidio y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, ambos en Fernando Mariño (dir.), *Feminicidio. Fin de la impunidad*, pp. 225-242 y 254-277, respectivamente; Esther Vicente, “La Comisión y la Corte Interamericana ante los derechos humanos de las mujeres”, en Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.), *Derechos de las mujeres en el derecho internacional*, pp. 149-174, y María José Franco Rodríguez, *Los derechos humanos de las mujeres en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos), 2011.

⁵³ Cfr. Corte IDH, *Casos de las Masacres de Mapiripán, de Pueblo Bello, de la Rochela y de Santo Domingo*. Sobre el caso colombiano en general, véase Centro de Memoria Histórica, *Justicia y paz: ¿Verdad judicial o verdad histórica?*, Colombia, Taurus, 2012, y Mujeres y Guerra. *Víctimas y resistencia en el Caribe Colombiano. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*, Colombia, Taurus Colombia, 2011.

La masacre de Ituango, municipio del Departamento de Antioquia, supone hechos ocurridos en junio de 1996 y a partir de octubre de 1997 en los corregimientos de La Granja y El Aro, en que grupos paramilitares pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) asesinaron a su paso a civiles en estado de indefensión, despojando a otros de sus bienes y generando terror y desplazamiento.

Al analizar los hechos del caso, la Corte IDH, destacó, entre otras cosas, que “el problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de 1980, afecta a grandes masas poblacionales y se va agravando progresivamente”. Asimismo, destacó que “la crisis humanitaria provocada por el fenómeno del desplazamiento interno es de tal magnitud que implica una violación *masiva, prolongada y sistemática* de diversos derechos fundamentales”. En específico, este problema

...afecta con especial fuerza a las mujeres, quienes principalmente son cabezas de hogar y representan más de la mitad de la población desplazada. En general, las mujeres, los niños y los jóvenes son los grupos más afectados por el desplazamiento. La crisis del desplazamiento interno provoca, a su vez, una crisis de seguridad, dado que los grupos de desplazados internos se convierten en un nuevo foco o recurso de reclutamiento para los propios grupos paramilitares, de narcotráfico y de la guerrilla. El retorno de los desplazados a sus hogares carece, en muchos casos, de las condiciones necesarias de seguridad y de dignidad para ellos.⁵⁴

Caso del Penal Castro Castro vs. Perú: *tortura y tratos crueles como medio simbólico de humillación a mujeres consideradas “enemigas” o “sospechosas”*

El caso se relaciona con los hechos ocurridos del 6 al 9 de mayo de 1992, durante la ejecución del “Operativo Mudanza 1”, dentro del Penal Miguel Castro Castro, en el cual perdieron la vida 42 personas internas, resultaron heridas 175 y se sometió a trato cruel, inhumano y degradante a otras 322. También involucra acciones posteriores y omisiones en la investigación de los hechos, sanción a los responsables y reparación a las víctimas.

El operativo se inscribe en el contexto del conflicto interno entre grupos armados y agentes de las fuerzas, policial y militar del Perú, desde comienzos de la década de 1980, en que se agudizó una práctica sistemática de violaciones graves a

⁵⁴ Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, núm. 148, párrs. 125.104, 125.105, 125.106 y 212.

los derechos humanos de personas sospechosas de pertenecer a grupos armados, como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

El “operativo” supuestamente habría tenido por objetivo el traslado de las mujeres internas a un penal femenino de máxima seguridad, pero en realidad se trató de un ataque premeditado para atentarse contra la vida y la integridad de las internas e internos vinculados a tales grupos armados.⁵⁵

Un primer elemento a destacar por la Corte IDH, en relación con la situación de las mujeres en el contexto de los hechos, fue que las altas autoridades estatales consideraban que esas mujeres, ubicadas en el pabellón 1A del Penal, “eran miembros de organizaciones subversivas y ello determinaba, en gran medida, la actuación estatal”, por lo que, al analizar los hechos y sus consecuencias, la Corte IDH tomó en cuenta “que las mujeres se vieron afectadas por los actos de violencia de manera diferente a los hombres, que algunos actos de violencia se encontraron dirigidos específicamente a ellas y otros les afectaron en mayor proporción que a los hombres”. Reconociendo que “durante los conflictos armados, las mujeres enfrentan situaciones específicas de afectación a sus derechos humanos, como los actos de violencia sexual, la cual en muchas ocasiones es utilizada como *un medio simbólico para humillar a la parte contraria*”.

Además, la Corte IDH recordó que “durante los conflictos armados internos e internacionales, las partes que se enfrentan utilizan la violencia sexual contra las mujeres como un medio de castigo y represión”. Adicionalmente, la Corte IDH enfatizó que “la utilización del poder estatal para violar los derechos de las mujeres en un conflicto interno, además de afectarles a ellas de forma directa, puede tener el objetivo de causar un efecto en la sociedad por medio de esas violaciones y dar un mensaje o lección”.⁵⁶ Tales afirmaciones se basaron en el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, donde se concluyó que durante el conflicto interno y con motivo de éste los agentes estatales fueron responsables de aproximadamente 83% de los casos de violación sexual contra las mujeres.⁵⁷

Asimismo, la Corte IDH destacó lo señalado por un informe de la Defensoría del Pueblo del Perú en el sentido de que “el involucramiento de las mujeres en el con-

⁵⁵ Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 160, párrs. 215, 216, 234.

⁵⁶ *Ibid.*, párrs. 222, 223 y 224. La Corte IDH hace referencia, entre otros, a los documentos siguientes: ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 11º periodo de sesiones. Recomendación general 19 “La violencia contra la mujer”. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 1at84 (1994), párr. 16; ONU, Comisión de Derechos Humanos, 57º periodo de sesiones de 2001, *Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias*, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos, “La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997-2000)”, E/CN.4/2001/73, párr. 44.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 206.

flicto armado cambió la percepción de la mujer y provocó *un trato más cruel y violento sobre aquellas mujeres consideradas 'sospechosas'*. En el caso, el ataque inició específicamente en el pabellón del penal ocupado por las internas acusadas o sentenciadas por delitos de terrorismo y traición a la patria.⁵⁸

Éste fue el primer caso en que la Corte IDH, al analizar los aspectos específicos de violencia contra la mujer, fijó los alcances de los derechos previstos en la Convención Americana, tomando como referencia de interpretación las disposiciones pertinentes de la Convención de Belém do Pará y la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, como instrumentos que “complementan el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana”.⁵⁹

La Corte IDH consideró en particular que el ataque, desproporcionado e indiscriminado, por parte de agentes policíacos y militares, se inició contra el pabellón de mujeres, con lo cual, las internas que se encontraban en ese pabellón, incluidas las embarazadas, se vieron obligadas a huir en dirección a otro pabellón; traslado que resultó “especialmente peligroso por las condiciones del ataque”, por lo que las internas sufrieron diversas heridas.

El tribunal destaca como un dato “que muestra las condiciones extremas en que se desarrolló el ataque” el que las prisioneras “tuvieron que arrastrarse pegadas al piso, y pasar por encima de cuerpos de personas fallecidas, para evitar ser alcanzadas por las balas”. Esta circunstancia “resultó particularmente grave en el caso de las mujeres embarazadas, quienes se arrastraron sobre su vientre”, lo cual constituyó “un clima de desesperación entre las mujeres” y “originó un sufrimiento psicológico y emocional intenso”. En específico, la Corte IDH resaltó que “las mujeres embarazadas que vivieron el ataque experimentaron un sufrimiento psicológico adicional, ya que además de haber visto lesionada su propia integridad física, padecieron sentimientos de angustia, desesperación y miedo por el peligro que corría la vida de sus hijos”. Lo anterior fue calificado como una “violación agravada” del derecho a la integridad personal de las mujeres que se encontraban embarazadas, dado que los actos de violencia les afectaron en mayor medida, constituyendo una forma de “tortura psicológica”.⁶⁰

La Corte IDH también destacó que los agentes estatales, con posterioridad al ataque y durante los traslados a otros penales o a hospitales, no tuvieron ninguna consideración respecto a la condición específica de las mujeres embarazadas, al ponerlas boca abajo, sin considerar que tal posición “resulta particularmente grave” en ese estado. Lo que además “generó mayor angustia entre los demás internos”, con-

⁵⁸ *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, párr. 270.

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 276.

⁶⁰ *Ibid.*, párrs. 290-293.

figurando un trato inhumano, violatorio del artículo 5 de la Convención Americana, que se vio agravado respecto de las mujeres que se encontraban embarazadas.

Además, la Corte IDH tuvo por acreditado que, en el Hospital de la Policía, las y los internos heridos, “quienes se encontraban en deplorables condiciones, fueron además desnudados y obligados a permanecer sin ropa durante casi todo el tiempo que estuvieron en el hospital, que en algunos casos se prolongó durante varios días y en otros durante semanas, y se encontraron vigilados por agentes armados”.

Tal circunstancia de desnudez forzada “tuvo características especialmente graves para las seis mujeres internas que se ha acreditado fueron sometidas a ese trato”, aunado al hecho de que “durante todo el tiempo que permanecieron en este lugar no se les permitió asearse y, en algunos casos, para utilizar los servicios sanitarios debían hacerlo acompañadas de un guardia armado, quien no les permitía cerrar la puerta y las apuntaba con el arma mientras hacían sus necesidades fisiológicas”, lo cual fue calificado por el tribunal interamericano como, además de un trato violatorio de su dignidad personal, un acto de violencia sexual, siguiendo los parámetros del derecho penal internacional, “ya que estuvieron desnudas y cubiertas con tan sólo una sábana, estando rodeadas de hombres armados, quienes aparentemente eran miembros de las fuerzas de seguridad del Estado.”

Al respecto, la Corte IDH señaló: “Lo que califica este tratamiento de violencia sexual es que las mujeres fueron constantemente observadas por hombres”, dado que “la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”, considerando que las mujeres que sufrieron ese trato “se hallaban sujetas al completo control del poder de agentes del Estado, absolutamente indefensas, y habían sido heridas precisamente por agentes estatales de seguridad”.

De esta forma, la Corte IDH concluyó que “el haber forzado a las internas a permanecer desnudas en el hospital, vigiladas por hombres armados, en el estado precario de salud en que se encontraban, constituyó violencia sexual en los términos antes descritos, que les produjo constante temor ante la posibilidad de que dicha violencia se extremara aún más por parte de los agentes de seguridad, todo lo cual les ocasionó grave sufrimiento psicológico y moral, que se añade al sufrimiento físico que ya estaban padeciendo a causa de sus heridas. Dichos actos de violencia sexual atentaron directamente contra la dignidad de esas mujeres. El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.2 de la Convención Americana, en perjuicio de las seis internas que sufrieron esos tratos crueles.”⁶¹

⁶¹ *Ibid.*, párrs., 298, 304-308.

Asimismo, la Corte IDH tuvo por acreditado que el hecho de que una interna, que fue trasladada al hospital, haya sido sometida a una “inspección” vaginal dactilar, realizada por varias personas encapuchadas a la vez, con suma brusquedad, bajo el pretexto de revisarla, constituyó un acto de violación sexual, dado que ello “no implica necesariamente una relación sexual sin consentimiento, por vía vaginal, como se consideró tradicionalmente”, sino que también debe entenderse por tal, cualquier acto de penetración vaginal o anal, sin consentimiento de la víctima, mediante la utilización de otras partes del cuerpo del agresor u objetos, así como la penetración bucal mediante el miembro viril. Todo lo cual constituye un acto especialmente grave y reprobable, tomando en cuenta la vulnerabilidad de la víctima y el abuso de poder que despliega el agente, al encontrarse detenida, constituyendo un acto de tortura.⁶²

Por último, la Corte IDH señaló dentro de las graves condiciones de detención posteriores al ataque al penal, además de las condiciones de hacinamiento que no permitían adecuada movilidad ni aseguraban condiciones razonables de higiene y salud, sin acceso a luz natural o artificial; precarias condiciones de alimentación; falta de atención médica adecuada y de suministro de medicinas, “la desatención de las necesidades fisiológicas de la mujer al negarles materiales de aseo personal, como jabón, papel higiénico, toallas sanitarias y ropa íntima para cambiarse; desatención de las necesidades de salud pre y posnatal; prohibición de dialogar entre sí, leer, estudiar y realizar trabajos manuales”; precisando, además, que “el daño y sufrimiento experimentados por las mujeres en general y especialmente las mujeres embarazadas y por las internas madres resultó particularmente grave”, en especial a partir de la incomunicación severa, dado que “la imposibilidad de comunicarse con sus hijos ocasionó un sufrimiento psicológico adicional a las internas madres”, lo cual afectó también a sus hijos menores de edad.⁶³

⁶² *Ibid.*, párrs., 310-313.

⁶³ *Ibid.*, párrs. 319, 330-341. Respecto a las necesidades fisiológicas de las mujeres, la Corte IDH se refirió a lo establecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en el sentido de que el Estado debe asegurar que “las condiciones sanitarias [en los centros de detención] sean adecuadas para mantener la higiene y la salud [de las prisioneras], permitiéndoles acceso regular a retretes y permitiéndoles que se bañen y que limpien su ropa regularmente”. Así como al deber de “realizar arreglos especiales para las detenidas en período menstrual, embarazadas, o acompañadas por sus hijos”. La comisión de esos excesos causó sufrimiento especial y adicional a las mujeres detenidas, en particular a dos internas que no fueron atendidas en sus respectivas necesidades básicas de salud prenatal, y en la atención médica posnatal, lo cual implicó una violación adicional a la integridad personal de éstas.

Caso Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala: *selección de mujeres como víctimas de violencia sexual*

El contexto del caso está determinado por el conflicto armado interno desarrollado entre 1962 y 1996 en Guatemala, el cual provocó grandes costos humanos, materiales, institucionales y morales, y más de doscientas mil personas muertas y desaparecidas, de acuerdo con el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (*Guatemala: Memoria del Silencio*), a partir de la aplicación de la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”, que implicó la intervención militar para enfrentar a personas y grupos opositores al régimen, considerados como subversivos y “enemigos internos”.

Entre las acciones militares planificadas por el Estado se constataron 626 masacres y “operaciones de tierra arrasada”, ejecutadas mediante actos “de extrema crueldad” dirigidos a la eliminación de personas o grupos “enemigos” y a “aterrozar a la población”.⁶⁴ Entre ellas destaca la masacre de Las Dos Erres, acaecida el 7 de diciembre de 1982, en el parcelamiento con dicho nombre, en la Libertad, Petén, en cuyas cercanías se incrementó paulatinamente la presencia de las denominadas “Fuerzas Armadas Rebeldes” durante dicho año. El ataque a la comunidad inició en la madrugada por el grupo especializado de las fuerzas armadas denominado Kaibiles, quienes sacaron a las personas de sus casas, encerrando a los hombres en la escuela y a las mujeres y niños en la iglesia evangélica. Mientras los mantuvieron encerrados los golpearon e incluso algunos murieron como consecuencia de los golpes; horas más tarde sacaron, vendados y maniatados, a los hombres y los fusilaron; después sacaron a las mujeres y niños, muchas de ellas fueron violadas antes de ser golpeadas, ejecutadas y arrojados sus cuerpos, junto con los demás, a un pozo de agua inconcluso. En total 216 personas murieron.

Al día siguiente llegaron al parcelamiento dos niñas que fueron violadas y retenidas por los Kaibiles, después de matar a seis familias más que llegaron antes de retirarse de la localidad. “La crueldad desplegada por los soldados alcanzó tal punto que a las mujeres embarazadas les causaron abortos producto de los golpes que les propinaban, incluso saltando sobre el vientre de dichas mujeres hasta que salía el feto malogrado”.⁶⁵ Después de 27 años –al momento de emitir la sentencia la Corte IDH –, los procesos penales abiertos, quince años antes, se encontraban

⁶⁴ Corte IDH, *Caso De la Masacre de las Dos Erres*, párrs. 70-74. Entre las matanzas que han sido objeto de casos ante la Corte IDH están también las masacres de Plan de Sánchez y de Río Negro. Hay otros asuntos vinculados con el conflicto armado interno como los casos Myrna Mack Chang, Maritza Urrutia, Molina Theissen, Tiu Tojín y Bámaca Velásquez.

⁶⁵ *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, párrs.78-81.

en la etapa inicial, evidenciando una falta evidente de debida diligencia en la investigación de los hechos, sanción a los responsables y reparación a las víctimas.

La Corte IDH destacó, respecto del tema que se analiza, a manera de contexto y con base en el informe de la CEH, que “durante el conflicto armado las mujeres fueron particularmente seleccionadas como víctimas de violencia sexual”. Asimismo, tal como lo hizo en el diverso *Caso Masacre Plan de Sánchez*, estimó como hecho probado que “la violación sexual de las mujeres fue una práctica del Estado, ejecutada en el contexto de las masacres, dirigida a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual”, especificando que, en el caso de Las Dos Erres, “las mujeres embarazadas fueron víctimas de abortos inducidos y otros actos de barbarie” que representan “torturas ejemplificantes”; violaciones sexuales de crueldad extrema que produjeron en las víctimas un daño grave a su integridad mental.⁶⁶ Ante tal contexto, el tribunal destaca que

...la falta de investigación de hechos graves contra la integridad personal, como torturas y violencia sexual en conflictos armados o dentro de patrones sistemáticos, constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado frente a graves violaciones a derechos humanos, las cuales contravienen normas inderogables (*jus cogens*) y generan obligaciones para los Estados como la de investigar y sancionar dichas prácticas, de conformidad con la Convención Americana [...] a la luz de la Convención Interamericana contra la Tortura y de la Convención de Belém do Pará.⁶⁷

Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala: *el impacto cultural de la violencia sexual*

En el *Caso Masacre Plan de Sánchez*, la Corte IDH, al momento de determinar las reparaciones, hizo alusión a un aspecto relevante, desde la perspectiva intercultural, en el sentido de que la matanza perpetrada el domingo 18 de julio de 1982, por un comando armado compuesto, entre otros, por miembros del Ejército (que costó la vida a 268 personas, en su mayoría miembros del pueblo maya achí, donde las niñas y las mujeres jóvenes fueron maltratadas, violadas y asesinadas y las mujeres mayores, junto con los hombres y los niños, ejecutadas), dejó además un “vacío cultural”, considerando que las mujeres y los ancianos eran los transmisores orales de su cultura, con lo cual su muerte impidió que sus conocimientos

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 139 y Corte IDH, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Reparaciones. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C, núm. 116, párr. 49.19.

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 140.

fueran transmitidos a las nuevas generaciones, por lo que los huérfanos no recibieron la formación tradicional heredada de sus ancestros, aunado al hecho de que la militarización y represión a la que fueron sometidos los sobrevivientes de la masacre, especialmente los jóvenes, “ocasionó la pérdida de la fe en las tradiciones y conocimientos de sus antepasados”.⁶⁸

Asimismo, respecto a las sobrevivientes, la Corte IDH destacó que “las mujeres que fueron objeto de violencia sexual por parte de agentes del Estado el día de la masacre y que sobrevivieron a la misma, continúan padeciendo sufrimientos por dicha agresión”. Precizando, además, que

...la violación sexual de las mujeres fue una práctica del Estado, ejecutada en el contexto de las masacres, dirigida a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual. Estas mujeres se perciben como estigmatizadas en sus comunidades y han sufrido por la presencia de los victimarios en las áreas comunes del municipio. Además, la impunidad en la que permanecen estos hechos ha impedido que las mujeres participen en los procesos de justicia.⁶⁹

Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala: *la doble dimensión, individual y social, de la violencia sexual*

El caso involucra hechos relacionados con cinco masacres que incluyeron la destrucción y quema de bienes, perpetradas a lo largo de la cuenca del río Chixoy o río Negro, en el contexto del conflicto armado interno ya señalado, en que las mujeres fueron particularmente seleccionadas como víctimas de violencia sexual, que alcanzó también a niñas. Así, durante y de modo previo a las mencionadas masacres u “operaciones de tierra arrasada”, miembros de las fuerzas de seguridad del Estado perpetraron violaciones sexuales masivas o indiscriminadas y públicas, acompañadas en ocasiones de la muerte de mujeres embarazadas y de la inducción de abortos.

Esta práctica estaba dirigida a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual. Además, cabe señalar que según la CEH, cuando eran perpetradas en contra de comunidades mayas, “las violaciones masivas tenían un efecto simbólico, ya que las mujeres mayas tienen a su cargo la reproducción so-

⁶⁸ *Ibid.*, párrs. 49.2, 49.12, 85.

⁶⁹ *Ibid.*, párr., 49.19.

cial del grupo [y] personifican los valores que deben ser reproducidos en la comunidad”.⁷⁰

Con posterioridad a las masacres, algunas comunidades, como Río Negro, fueron víctimas de persecución sistemática, dirigida a su eliminación total, por lo que aquellas personas que lograron escapar se refugiaron en las montañas, “algunos por años, despojados de todas sus pertenencias, durmiendo a la intemperie y moviéndose continuamente a fin de huir de los soldados y patrulleros que los perseguían aún después de las masacres”.

En esta situación marcada por el hambre y la desesperación, “algunas mujeres dieron a luz en la montaña, y sólo pudieron registrar a sus hijos tiempo después, con fechas y lugares de nacimiento falsos, para protegerlos”. Incluso, después de entrar en vigor una ley de amnistía en 1983, algunos sobrevivientes de las masacres bajaron de las montañas y fueron reasentados por el gobierno en la colonia Pacux, ubicada detrás del destacamento militar de Rabinal, donde fueron víctimas de interrogatorios, violencia, detenciones, amenazas, trabajos forzosos, torturas, desapariciones y asesinatos, y algunas mujeres fueron violadas sexualmente.⁷¹

Las investigaciones se iniciaron diez años después y a treinta años de ocurridas, las masacres continúan en la “total impunidad”, lo que derivó en la declaración de responsabilidad de Estado por violación a los derechos reconocidos, entre otros, en el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, en perjuicio de las víctimas mujeres del caso, respecto a la falta de debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.⁷²

Al analizar las violaciones a los derechos a la integridad personal y a la honra y dignidad de María Eustaquia Uscap Ivoy –superviviente de la masacre– por las consecuencias de las violaciones sexuales que sufrió, la Corte IDH reiteró que “la violación sexual es una experiencia sumamente traumática que tiene severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima *humillada física y emocionalmente*, situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras experiencias traumáticas. De ello –continúa el tribunal– se desprende que es inherente a la violación sexual el sufrimiento severo de la víctima, aun cuando no exista evidencia de lesiones o enfermedades físicas. En efecto, no en todos los casos las consecuencias de una violación sexual serán enfermedades o lesiones corporales. Las mujeres víctimas de violación sexual también experimentan severos daños y secuelas psicológicas, e inclusive, sociales”.

⁷⁰ Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C, núm. 250, párr. 59.

⁷¹ *Ibid*, párrs., 82 y 83.

⁷² *Ibid*, párrs., 196 y 237.

La Corte IDH reiteró también que, en determinadas situaciones, la violación sexual puede constituir una forma de tortura de la víctima y que el concepto de vida privada comprende, entre otros ámbitos protegidos, la vida sexual, con base en lo cual consideró violados los derechos de la señora Uscap Ivoy, quien fue víctima de violaciones sexuales en varias ocasiones por parte de patrulleros y militares, siendo aún menor de edad. Sobre este aspecto, la Corte IDH observó que la perita Rosalina Tuyuc señaló durante la audiencia pública que “la violación sexual significa, para la mujer maya [...] la deshonra, las críticas, los señalamientos y la vergüenza que de alguna manera ocasiona dentro de la familia [y...] la vecindad”.⁷³

Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala: *la debida diligencia en la investigación de casos de violencia sexual*

El caso está relacionado con la desaparición forzada de 26 personas ocurrida a partir de septiembre de 1983, en el contexto del conflicto armado, durante el cual la desaparición forzada de personas constituyó una práctica de Estado llevada a cabo por agentes de las fuerzas de seguridad, por la cual se capturaba a miembros de movimientos insurgentes o personas identificadas como proclives a la insurgencia.

Como lo advierte la Corte IDH, según la CEH, las fuerzas del Estado y grupos paramilitares afines fueron responsables del 92% de las desapariciones forzadas registradas por la propia comisión. Durante los trabajos realizados por la CEH, las autoridades negaron la existencia de información relevante que posteriormente apareció, como el denominado *Diario Militar* y el *Archivo Histórico de la Policía Nacional*, el primero hecho público por una organización no gubernamental en mayo de 1999 y el segundo descubierto por empleados de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, ambos con información relevante sobre acciones perpetradas contra personas relacionadas con organizaciones de derechos humanos y medios de prensa cuyo paradero se desconoce, así como planes militares y policiales de operaciones contrainsurgentes, fichas policíacas, entre otros datos cuya existencia había sido negada por las autoridades.⁷⁴

Las víctimas del caso aparecen registradas en el *Diario Militar*. La hija de una de ellas, Wendy Santizo Méndez, quien tenía nueve años al momento de la captura de su madre, declaró y denunció los hechos que rodearon la captura y posterior desaparición de ésta por parte de personas vestidas de militares, después de interrogarla sobre las actividades de sus padres. Durante el allanamiento, ella y su hermano fueron encerrados y posteriormente separados. Según sus propias declara-

⁷³ *Ibid.*, párrs., 132-135.

⁷⁴ *Caso Diario Militar*, párrs., 57-65.

ciones, uno de los hombres que estaba participando en el operativo de captura de su madre la habría violado sexualmente. Después habría sido trasladada a la comisaría, junto con su hermano y su madre, donde les aplicaron descargas eléctricas, para ser finalmente trasladados—ella y su hermano— a su casa, viviendo por dos años con su abuela, para posteriormente ir a Canadá para reencontrarse con su padre.⁷⁵

La sentencia analiza la circunstancia de las personas desaparecidas, destacando los elementos del crimen y su práctica constatada durante el conflicto armado interno, así como la obligación de investigar las desapariciones, detenciones, torturas y la presunta ejecución, así como las violaciones cometidas contra Wendy Santizo Méndez, a partir del 9 de marzo de 1987, fecha de aceptación de la competencia de la Corte IDH por parte del Estado.

Al respecto, la Corte IDH considera necesario tomar en cuenta que entre los hechos alegados que deben ser investigados se encuentra la presunta violación sexual que habría sido cometida por un agente estatal contra una niña de nueve años, reiterando que, en determinadas situaciones, la violación sexual constituye una forma de tortura.

Asimismo, la Corte IDH recuerda que el artículo 7.b de la Convención Belém do Pará “obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, disposición que, de acuerdo con su jurisprudencia constante, especifica y complementa las obligaciones que tiene el Estado respecto al cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención Americana, en particular, la obligación de garantizar el derecho reconocido en el artículo 5 (derecho a la integridad personal).

En estos casos —señala la Corte IDH— las autoridades “deben iniciar *ex officio*, y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva una vez que tomen conocimiento de los hechos que constituyen violencia contra la mujer, incluyendo la violencia sexual” y enfatiza que esta obligación “debe tomar en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección”.⁷⁶

Por otro lado, la Corte IDH reiteró que el artículo 11 de la Convención Americana incluye la protección de la vida privada, cuyo concepto comprende entre otros ámbitos protegidos, la vida sexual. Por lo que “la falta de investigación de una denuncia de violación sexual implica un incumplimiento del deber de garantizar la integridad personal, así como la protección a la vida sexual”.⁷⁷

⁷⁵ *Ibid.*, párrs., 113-114.

⁷⁶ *Ibid.*, párrs., 273-276.

⁷⁷ *Ibid.*, párr., 276.

Con base en ello, la Corte IDH precisa que a partir de la declaración de la presunta víctima ante el Ministerio Público, el 11 de junio de 1999, “en el marco de la investigación sobre la desaparición forzada de su madre, sobre la alegada violación sexual y detención de la cual fue presuntamente víctima”, se originó la obligación estatal de iniciar una investigación de los hechos *ex officio*. No obstante, desde hace trece años, no se había iniciado una investigación penal por la violación, a pesar de contar con datos concretos sobre los hechos.

El hecho de que no conste la realización de ninguna diligencia particular sobre las violaciones alegadas a pesar de contar con información al respecto, supone el incumplimiento del deber de investigar –y con ello su deber de garantizar– los derechos consagrados en los artículos 5.1, 5.2, 7.1 y 11.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, con el artículo 7.b de la Convención Belém do Pará y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana contra la Tortura, dado que las alegadas violaciones podrían constituir serias violaciones a su integridad personal, libertad personal y vida sexual.⁷⁸

Caso Fernández Ortega y otros vs. México y Caso Rosendo Cantú y otra vs. México: *el deber de prevenir la revictimización de las mujeres y la doble discriminación*

Los asuntos están relacionados con la violación sexual y tortura de dos mujeres indígenas por personal militar en el estado de Guerrero, en un contexto de importante presencia militar, dirigida a reprimir actividades ilegales como la delincuencia organizada, aunado al hecho de que en dicha entidad un importante porcentaje de la población pertenece a comunidades indígenas y residen en municipios de gran marginación y pobreza, lo que supone que

...la población indígena se encuentra en una situación de vulnerabilidad, reflejada en diferentes ámbitos, como la administración de justicia y los servicios de salud, particularmente, por no hablar español y no contar con intérpretes, por la falta de recursos económicos para acceder a un abogado, trasladarse a centros de salud o a los órganos judiciales y también por ser víctimas de prácticas abusivas o violatorias del debido proceso.

Lo anterior

⁷⁸ *Ibid.*, párrs., 279-281.

...ha provocado que integrantes de las comunidades indígenas no acudan a los órganos de justicia o instancias públicas de protección de los derechos humanos por desconfianza o por miedo a represalias, situación que se agrava para las mujeres indígenas puesto que la denuncia de ciertos hechos se ha convertido para ellas en un reto que requiere enfrentar muchas barreras, incluso el rechazo por parte de su comunidad y otras *prácticas dañinas tradicionales*.⁷⁹

Si bien los hechos no se inscriben dentro de un conflicto armado interno, sí se presentan en un contexto de violencia que afecta a las mujeres, esta violencia es identificada como “violencia institucional castrense”, que se genera por la presencia del Ejército cumpliendo funciones de policía, que coloca a la población “en una situación de vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular”, marcada por las denuncias de violaciones sexuales a mujeres indígenas, atribuidas a miembros del Ejército, que fueron remitidas a la jurisdicción militar sin que se haya identificado y sancionado a los responsables.

Sobre los hechos, la Corte IDH destacó como “evidente” que la violación sexual es un tipo particular de agresión que, en general, “se caracteriza por producirse en ausencia de otras personas más allá de la víctima y el agresor o los agresores. Dada la naturaleza de esta forma de violencia, no se puede esperar la existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho”. Además, en este tipo de hechos suelen observarse “eventuales divergencias en los relatos de personas que se refieren a violaciones sexuales de las cuales habrían sido víctimas”, máxime cuando no cuentan con intérprete de oficio, por lo que incluso, tales divergencias pueden resultar de usos del lenguaje y no de inconsistencias, como determinó la Corte IDH, considerando además las circunstancias propias de la situación de las víctimas y la falta de elementos que afecten la credibilidad de sus declaraciones.

La víctima era una mujer indígena “que vivía en una zona montañosa aislada, que tuvo que caminar varias horas para presentar una denuncia sobre una violación sexual ante autoridades de salud y ministeriales que no hablaban su idioma y que, probablemente, tendría repercusiones negativas en su medio social y cultural, entre otros, un posible rechazo de su comunidad”.

No obstante ello, “denunció y perseveró en su reclamo, sabiendo que en la zona en la que vive continuaba la presencia de militares, algunos de los cuales ella estaba imputando penalmente la comisión de un delito grave”; ello aunado al hecho

⁷⁹ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215, párr. 79, y Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216, párr. 70.

de la presencia militar el día de los hechos en la zona y, en el *Caso Fernández Ortega*, la pérdida de pruebas periciales en poder de agentes del Estado (algunas fundamentales como la de ADN respecto al líquido seminal encontrado en el cuerpo de la víctima), lo que el tribunal consideró como “extremadamente grave” al haber obstaculizado el esclarecimiento y la determinación judicial de los hechos.⁸⁰

Sobre la falta de datos que confirmen una agresión en el *Caso Fernández Ortega*, la Corte IDH manifestó que “el uso de la fuerza no puede considerarse un elemento imprescindible para castigar conductas sexuales no consentidas, así como tampoco debe exigirse prueba de la existencia de resistencia física a la misma, sino que es suficiente con que haya elementos coercitivos en la conducta”. En ambos casos se acreditó que los hechos se cometieron en una situación de extrema coerción, con el agravante de producirse en un contexto de relaciones de autoridad por parte de militares armados.

Respecto de la calificación jurídica de los hechos y sobre la base de sus precedentes, en el sentido de que, “la violación sexual constituye una forma paradigmática de violencia contra las mujeres cuyas consecuencias, incluso, trascienden a la persona de la víctima”, la Corte IDH determinó que la violencia sexual sufrida por las víctimas constituía un acto de tortura, al tratarse de un acto deliberado, una experiencia sumamente traumática que deja a la víctima “humillada física y emocionalmente”, difícilmente superable por el paso del tiempo, con repercusiones psicológicas y sociales, y que tuvo la finalidad de castigar a la víctima ante la falta de información solicitada.⁸¹

En el *Caso Fernández Ortega*, la Corte IDH destacó que la víctima “estuvo sometida a un acto de violencia sexual y control físico del militar que la penetró sexualmente de manera intencional; su vulnerabilidad y la coerción que el agente estatal ejerció sobre ella se reforzó con la participación de otros dos militares también armados, que agravaron el marco de violencia sexual ejercido contra la víctima, habiendo, incluso, otro grupo de militares que esperaron fuera de la casa”.

Con lo cual resultó evidente para la Corte IDH que el sufrimiento padecido por la víctima es de la mayor intensidad al ser obligada a mantener un acto sexual contra su voluntad y frente a otras dos personas.

El sufrimiento psicológico y moral se agravó dadas las circunstancias en las cuales se produjo la violación sexual, en tanto no podía descartarse que la violencia sufri-

⁸⁰ *Ibid.*, párrs., 100, 105-107 y 112. En la Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otras* se destaca que la víctima de la violación sexual era además menor de edad, párr. 92.

⁸¹ Casos *Fernández Ortega*, párrs., 115-128, y *Rosendo Cantú*, párrs., 107-119. La Corte ha reiterado que “la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”.

da se extremara aún más por parte de los agentes estatales que presenciaban el acto de violación, ante la posibilidad de que fuera también violada sexualmente por ellos o por quienes se encontraban afuera de la casa. De igual modo, la presencia de sus hijos en los momentos iniciales del hecho, así como la incertidumbre de si se encontraban en peligro o si habrían podido escapar, intensificaron el sufrimiento de la víctima.⁸²

Sobre la dificultad del proceso de búsqueda de justicia, la impunidad de los hechos y la intervención de la jurisdicción militar, la Corte IDH destacó que “la violación sexual de una persona por parte de personal militar no guarda, en ningún caso, relación con la disciplina o la misión castrense”. Por el contrario, es “claro que tal conducta es abiertamente contraria a los deberes de respeto y protección de los derechos humanos y, por tanto, está excluida de la competencia de la jurisdicción militar”; por lo que la intervención del fuero militar o del Ministerio Público Militar en la averiguación previa de la violación sexual “resulta contraria a los parámetros de excepcionalidad y restricción que lo caracterizan e implicó la aplicación de un fuero personal que operó sin tomar en cuenta la naturaleza de los actos involucrados”.⁸³

Asimismo, la Corte IDH reiteró que en casos de violencia contra la mujer las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana “se complementan y refuerzan, para aquellos Estados que son Parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención de Belém do Pará”, la cual, en su artículo 7.b, “obliga de manera específica a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”. De tal modo, “ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección”.⁸⁴

En específico, se destaca que “en casos de violencia sexual, la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática cada vez que la víctima recuerda o declara sobre lo ocurrido”, por lo que no debe citarse reiteradamente a declarar a las víctimas, como aconteció en ambos casos.⁸⁵

⁸² *Ibid.*, párr., 125.

⁸³ Casos *Fernández Ortega*, párr. 177, y *Rosendo Cantú*, párr. 161.

⁸⁴ Casos *Fernández Ortega*, párr. 193, y *Rosendo Cantú*, párr. 177.

⁸⁵ Casos *Fernández Ortega*, párr. 196, y *Rosendo Cantú*, párr. 180.

Al analizar las medidas adoptadas por el Estado durante las investigaciones, la Corte IDH reiteró que “el apoyo a una víctima de violación sexual es fundamental desde el inicio de la investigación para brindar seguridad y un marco adecuado para referirse a los hechos sufridos y facilitar su participación, de la mejor manera y con el mayor de los cuidados, en las diligencias de investigación” y valoró positivamente la conformación de un grupo interdisciplinario con perspectiva de género integrado por personal femenino de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de acompañar la realización de diligencias, apoyar a las víctimas y, en lo posible, reducir su revictimización, aunque destacó que éste se conformó después de la audiencia en los casos ante la CIDH, es decir, más de cinco años y medio después de denunciados los hechos.⁸⁶

La Corte IDH reiteró también que en casos como los que se comentan en que “la víctima, mujer e indígena, ha tenido que enfrentar diversos obstáculos en el acceso a la justicia, el Estado tiene el deber de continuar proporcionando los medios para que la víctima acceda y participe en las diligencias del caso, para lo cual debe asegurar la provisión de intérprete y apoyo desde una perspectiva de género, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad”.⁸⁷

Por último, sobre estos aspectos, la Corte IDH dispuso que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad, así como la implementación de programas de capacitación a los miembros de las fuerzas armadas, entre otros temas, sobre los límites en la interrelación entre el personal militar y la población civil, género y derechos indígenas y la creación de un centro comunitario de la mujer que permita contribuir a reintegrar a la víctima en su espacio vital y restablecer el tejido comunitario.⁸⁸

En el *Caso Rosendo Cantú*, la Corte IDH observó que la violación sexual de la víctima “ha evidenciado la necesidad de fortalecer la atención y los centros de salud para el tratamiento de mujeres que hayan sufrido violencia”.⁸⁹

Caso Gelman vs. Uruguay: *la instrumentalización del cuerpo de las mujeres*

El asunto se inscribe en el contexto de la denominada “Operación Cóndor” y se refiere a la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gel-

⁸⁶ Casos *Fernández Ortega*, párr. 205, y *Rosendo Cantú*, párr. 189.

⁸⁷ Casos *Fernández Ortega*, párr. 230, y *Rosendo Cantú*, párr. 213.

⁸⁸ Casos *Fernández Ortega*, párrs. 259 y 262, y *Rosendo Cantú*, párr. 246.

⁸⁹ *Ibid.*, párr. 260.

man desde finales de 1976, quien fue detenida en Argentina, mientras se encontraba en avanzado estado de embarazo, y posteriormente fue trasladada a Uruguay, donde dio a luz a su hija, quien fue entregada a una familia uruguaya, lo que implicó la supresión de la identidad y nacionalidad de la menor, seguida de la denegación de justicia, ante la situación de impunidad generada como consecuencia de la falta de investigación de los hechos, juzgamiento y sanción de los responsables, en virtud de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado promulgada en 1986 por el gobierno democrático del Uruguay.

La Corte IDH destaca la particular trascendencia histórica del caso, “pues los hechos comenzaron a perpetrarse en colaboración con autoridades argentinas en un contexto de práctica sistemática de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones y desapariciones forzadas perpetradas por las fuerzas de seguridad e inteligencia de la dictadura uruguaya, en el marco de la doctrina de seguridad nacional y de la Operación Cóndor”.⁹⁰

Las acciones fueron dirigidas a eliminar grupos guerrilleros, en el contexto de campañas de contrainsurgencia y, de acuerdo con sentencias argentinas e informes históricos, durante ese periodo se sustrajeron menores de edad de la custodia de sus padres y “las mujeres embarazadas detenidas en el marco de las operaciones de contrainsurgencia eran mantenidas vivas hasta que dieran a luz para después sustraer sus niños y desaparecerlas, mientras que, en numerosos casos, los niños y niñas eran entregados a familias de militares o policías, luego de que sus padres fueran desaparecidos o ejecutados”.⁹¹

Sobre este aspecto, en la sentencia se destaca el modo en que María Claudia García fue privada de su libertad en avanzado estado de embarazo, secuestrada en Buenos Aires por autoridades argentinas y probablemente uruguayas en un contexto de detenciones ilegales en centros clandestinos, lo que marcó el inicio de la configuración de la violación compleja y grave de derechos que implica la desaparición forzada. En específico, el estado de embarazo en que se encontraba cuando fue detenida “constituía la condición de particular vulnerabilidad por la cual se dio una afectación diferenciada en su caso”, considerando que además ya había sido separada de su esposo en Argentina y luego trasladada al Uruguay sin conocer el destino de aquél, lo que en sí mismo representó un acto cruel e inhumano.

Posteriormente, fue retenida en un centro clandestino de detención y torturas

...donde su tratamiento diferenciado respecto de otras personas detenidas –pues estuvo separada de éstas– no se dio para cumplir una obligación especial de protección a su favor, sino para lograr la finalidad de su retención ilegal, de su traslado

⁹⁰ Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones, párrs. 2 y 44.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 61.

al Uruguay y de su eventual desaparición forzada, cual era la instrumentalización de su cuerpo en función del nacimiento y el periodo de lactancia de su hija, quien fue entregada a otra familia luego de ser sustraída y sustituida su identidad.

En conjunto, los hechos del caso “revelan una particular concepción del cuerpo de la mujer que atenta contra su libre maternidad, lo que forma parte esencial del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres. Lo anterior es aún más grave si se considera, según fue señalado, que su caso se dio en un contexto de desapariciones de mujeres embarazadas y apropiaciones ilícitas de niños ocurridos en el marco de la Operación Cóndor”.⁹²

Todo lo anterior es calificado por la Corte IDH como

...una de las más graves y reprochables formas de violencia contra la mujer, que habrían sido perpetrados por agentes estatales argentinos y uruguayos, que afectaron gravemente su integridad personal y estuvieron claramente basados en su género. Los hechos le causaron daños y sufrimientos físicos y psicológicos que, por los sentimientos de grave angustia, desesperación y miedo que pudo experimentar al permanecer con su hija en un centro clandestino de detención, donde usualmente se escuchaban las torturas infligidas a otros detenidos [...] y no saber cuál sería el destino de ella cuando fueron separadas, así como haber podido prever su fatal destino, constituyen una afectación de tal magnitud que debe ser calificada como la más grave forma de vulneración de su integridad psíquica.

Todo lo cual, supone un caso de desaparición forzada que “constituye, por la naturaleza de los derechos lesionados, una violación de una norma *jus cogens*, especialmente grave por haber acontecido como parte de una práctica sistemática de terrorismo de Estado a nivel interestatal”.⁹³

Respecto a la sustracción y supresión de la identidad de la niña recién nacida, la Corte IDH determinó, no sólo que se incumplió con el deber de especial protección debido en su condición de menor, sino también que se afectó el derecho a su identidad y a su integridad psíquica y moral, a partir del descubrimiento de su verdadera identidad, afectándose también su proyecto de vida desde entonces, al haber sido separada de sus padres biológicos y puesta en una situación de riesgo de supervivencia y desarrollo que el Estado debía de garantizar, con lo cual se vulneraron también sus derechos de nacionalidad, libertad y vida familiar.⁹⁴

⁹² *Ibid.*, párrs. 91-97.

⁹³ *Ibid.*, párrs. 98 y 99.

⁹⁴ *Ibid.*, párrs. 129, 130.

Caso Contreras y otros vs. El Salvador: *el impacto de las desapariciones forzadas de niñas y niños*

El caso se relaciona con la desaparición forzada de diversas niñas y niños por parte de miembros de diferentes cuerpos militares en el contexto de “operativos de contrainsurgencia” durante el conflicto armado ocurrido en El Salvador de 1980 a 1991, habiéndose establecido únicamente el paradero de Gregoria Herminia Contreras en 2006.

La Corte IDH determinó el contexto del caso con base principalmente en el Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, y determinó que el fenómeno de desapariciones forzada de niñas y niños se enmarcó en un escenario de “institucionalización de la violencia”, como una estrategia deliberada contra la “población enemiga” con el objeto de ser sustraídos y retenidos ilegalmente, después de operativos militares en que sus familiares eran ejecutados u obligados a huir, lo que implicó, en muchos casos, su apropiación e inscripción con otro nombre o bajo datos falsos.⁹⁵

Atendiendo a los objetivos del presente documento, se destaca el caso de la desaparición forzada de Gregoria Herminia Contreras, quien fue sustraída a la edad de cuatro años, junto con sus hermanos, mientras huía con su familia del ataque indiscriminado de efectivos militares, en el marco del “operativo militar de grandes proporciones”, realizado en el Departamento de San Vicente, donde vivía con su familia, el 24 de agosto de 1982. Al término del operativo, le informaron que sus padres habían muerto, la separaron de sus hermanos y le dijeron que viviría con la familia de un militar de apellido Molina. Su madre realizó infructuosamente varias búsquedas para encontrar a sus hijos, hasta que, el 13 de diciembre de 2013, se informó del reencuentro de Gregoria Herminia con sus padres, sin que se conozca el paradero de sus hermanos.⁹⁶

Al respecto, la Corte IDH precisó que en el caso de Gregoria Herminia Contreras, “el militar Molina le había asegurado que a sus padres los habían matado en el contexto del conflicto armado en El Salvador, lo cual le generó intenso sufrimiento psicológico”. Asimismo, el tribunal constató que “fue sometida a varias formas de violencia física, psicológica y sexual, incluyendo maltratos físicos, explotación laboral, humillaciones y amenazas por parte de su agresor, quien también la violó con un cuchillo, en circunstancias en que se hallaba en una situación de indefensión y desvalimiento absoluto, así como sujeta a la custodia, autoridad y completo control del poder del militar Molina”.⁹⁷

⁹⁵ Corte IDH, *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C, núm. 232, párrs., 51, 52 y 57.

⁹⁶ *Ibid.*, párrs. 63-70.

⁹⁷ *Ibid.*, párr. 100.

La Corte IDH reiteró que la violación sexual “constituye una experiencia sumamente traumática que puede tener severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico”; y que “la violencia contra los niños se presenta bajo diversas formas y depende de una amplia gama de factores, desde las características personales de la víctima y el agresor hasta sus entornos culturales y físicos” e incluye “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”.

Asimismo, en la sentencia se destaca que diversos órganos internacionales han reconocido “que, durante los conflictos armados, las mujeres y niñas enfrentan situaciones específicas de afectación a sus derechos humanos, como lo son los actos de violencia sexual, la cual, en muchas ocasiones, es utilizada como *un medio simbólico para humillar a la parte contraria*”.

Además, destacó que “la violencia sexual afecta principalmente a los que han alcanzado la pubertad o la adolescencia, siendo las niñas las más expuestas a sufrir este tipo de violencia” y reiteró que la violencia sexual “se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”.⁹⁸

La Corte IDH también destacó el deber del Estado de proteger a la población civil en el conflicto armado y especialmente de los niños y niñas, “quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de ver afectados sus derechos”. En el caso,

...los agentes estatales actuaron totalmente al margen del ordenamiento jurídico, utilizando las estructuras e instalaciones del Estado para perpetrar la desaparición forzada de los niños y niñas, mediante el carácter sistemático de la represión a que fueron sometidos determinados sectores de la población considerados como subversivos o guerrilleros, o de alguna manera contrarios u opositores al gobierno. En consecuencia, existieron injerencias sobre la vida familiar que no sólo tuvieron un impacto sobre las y los menores.⁹⁹

En suma, el tribunal consideró que

...sustraer a una menor de edad de su entorno familiar y cultural, retenerla ilegalmente, someterla a actos de violencia y violación sexual, inscribirla con otro nombre como propio, cambiar sus datos de identificación por otros falsos y criarla en un entorno diferente en lo cultural, social, religioso, lingüístico, según las circunstan-

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 101.

⁹⁹ *Ibid.*, párr. 108.

cias, así como en determinados casos mantenerla en la ignorancia sobre estos datos, constituye una violación agravada de la prohibición de injerencias en la vida privada y familiar de una persona, así como de su derecho a preservar su nombre y sus relaciones familiares, como medio de identificación personal.

Más aún cuando el Estado “no ha adoptado con posterioridad ninguna medida dirigida a fin de reunificarla con su familia biológica y devolverle su nombre e identidad” y los hechos, más de 30 años después, han quedado en la “absoluta impunidad”.¹⁰⁰ Con base en ello determinó la responsabilidad del Estado y dispuso las medidas de reparación correspondientes.

Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador: *la incidencia múltiple de la violencia sexual en los derechos de las mujeres*

El caso se relaciona con las masacres sucesivas cometidas entre el 11 y el 13 de diciembre de 1981, en el marco de un operativo militar en siete localidades del norte del Departamento de Morazán, República de El Salvador, en las cuales aproximadamente un millar de personas habrían perdido la vida, “incluyendo un alarmante número de niños y niñas”, en el marco del conflicto armado que tuvo lugar desde 1980 a 1991.

Las masacres seguían la estrategia de “tierra arrasada” que tenía como objetivo el aniquilamiento de la población como parte de una acción planificada por las fuerzas armadas y fueron sistemáticamente negadas por varios años y encubiertas por el Estado. Posteriormente, el Estado reconoció la realización por parte de miembros de las fuerzas armadas y la Fuerza Aérea salvadoreña de una serie de ejecuciones masivas, colectivas e indiscriminadas de personas indefensas en el caserío El Mozote y lugares aledaños, en el marco de una supuesta operación de contrainsurgencia que implicó la ejecución de hombres, mujeres, niñas y niños, así como la muerte de animales y la destrucción y quema de cultivos, viviendas y, en especial, de los lugares comunitarios.

Asimismo, la Corte IDH tuvo por acreditada, a partir de una serie de indicios y la aceptación de hechos del Estado, “la perpetración de violaciones sexuales por parte de militares en contra de mujeres en el caserío El Mozote”.¹⁰¹

Al respecto, la Corte IDH reiteró “que resulta evidente que la violación sexual es un tipo particular de agresión que, en general, se caracteriza por producirse en au-

¹⁰⁰ *Ibid.*, párr. 116.

¹⁰¹ Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C, núm. 252, párrs., 62-121 y 151.

sencia de otras personas más allá de la víctima y el agresor o los agresores” e hizo notar “el contexto en el que fueron perpetradas las violaciones sexuales reconocidas por el Estado, esto es, en el transcurso de un operativo militar en el cual las mujeres se hallaban sujetas al completo control del poder de agentes del Estado y en una situación de absoluta indefensión”.¹⁰²

La Corte IDH reiteró su jurisprudencia en el sentido de que la violación sexual, en ciertas circunstancias, constituye un acto de tortura, así como el reconocimiento internacional de que “durante los conflictos armados las mujeres y niñas enfrentan situaciones específicas de afectación a sus derechos humanos, como los actos de violencia sexual, la cual en muchas ocasiones es utilizada como un medio simbólico para humillar a la parte contraria o como un medio de castigo y represión”, y el hecho de que “la utilización del poder estatal para violar los derechos de las mujeres en un conflicto interno, además de afectarles a ellas de forma directa, puede tener el objetivo de causar un efecto en la sociedad por medio de esas violaciones y dar un mensaje o lección”.¹⁰³

En particular, la Corte IDH reiteró que “la violación sexual constituye una forma paradigmática de violencia contra las mujeres cuyas consecuencias, incluso, trascienden a la persona de la víctima” y estimó también que

...las violaciones sexuales perpetradas contra las mujeres jóvenes en el caserío El Mozote vulneraron valores y aspectos esenciales de la vida privada de las mismas, supusieron una intromisión en su vida sexual y anularon su derecho a tomar libremente las decisiones respecto con quien tener relaciones sexuales, perdiendo de forma completa el control sobre sus decisiones más personales e íntimas, y sobre las funciones corporales básicas.¹⁰⁴

Con base en los hechos del caso, la Corte IDH consideró que “las violaciones sexuales a las cuales fueron sometidas las mujeres en el caserío El Mozote estando bajo el control de efectivos militares, constituyeron una violación del artículo 5.2 de la Convención Americana, así como del artículo 11.2 de la misma, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento”, lo anterior aunque no haya sido posible establecer la individualización de las personas en perjuicio de quienes se habría concretado esta vulneración, lo cual, de acuerdo con la Corte IDH, corresponde a los tribunales internos investigar.¹⁰⁵

¹⁰² *Ibid.*, párr. 164.

¹⁰³ *Ibid.*, párr. 165.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párr. 166.

¹⁰⁵ *Ibid.*, párr. 167.

En conjunto, del análisis de todas las violaciones que tuvo por acreditadas, la Corte IDH consideró que la responsabilidad internacional del Estado se configura de manera agravada en razón del contexto en que ocurrieron las masacres, considerando la inacción del Estado y el hecho de que las investigaciones hubiesen sido “sobreseídas” con base en la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.

Esto, a su vez, provocó que por más de treinta años prevaleciera una situación de completa impunidad, razón por la cual determinó la responsabilidad del Estado por la violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, y por la violación de las obligaciones establecidas, entre otros, en los artículos 7.b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, en perjuicio de las víctimas sobrevivientes y los familiares de las víctimas ejecutadas del presente caso, en sus respectivas circunstancias.¹⁰⁶

Comentario final

Los casos expuestos ilustran la forma en que la Corte IDH ha identificado, a partir del análisis contextual de los hechos, situaciones de particular vulnerabilidad de las mujeres en situaciones de conflicto armado o de otras circunstancias relacionadas o equiparables, que generan una afectación diferenciada de sus derechos, definiendo los deberes y obligaciones especiales del Estado y la exigencia de debida diligencia en la investigación de los hechos. La difusión y análisis de la jurisprudencia en esta materia contribuye a conocer y comprender tales situaciones y, en última instancia, a prevenirlas.

Ello contribuye también a reconstruir el pasado de sociedades fracturadas y a mirar con otros ojos las cicatrices de los conflictos armados.¹⁰⁷ La función histórica de la jurisprudencia interamericana, en tanto recupera diversas narrativas (informes de verdad, declaraciones de víctimas, testigos, peritos, posiciones oficiales, etc.) contribuye al proceso de disolución-reconstrucción-reapropiación de la “verdad histórica”, arrebatándosela a quienes pretendieron poseerla de manera absoluta, negando la realidad y el sufrimiento de miles de personas, en este caso de mujeres.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párr. 301.

¹⁰⁷ En el “Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (Doc. E/CN.4/2005/102/add.1) se incluye el deber de recordar (Principio 3) y las garantías para hacer efectivo el derecho a saber (Principio 5).

La búsqueda de herramientas para la reconstrucción de la memoria de los pueblos, comunidades, familias y personas forma parte de una necesidad ontológica de los sujetos como verdaderos agentes del cambio social; por ello, la reconstrucción del pasado es siempre necesaria en sociedades en transición, un “deber de memoria”; una “memoria obligada” que –como diría Ricoeur– enfrenta la memoria viva de los supervivientes con la mirada distanciada y crítica del historiador, y del juez, a fin de extraer de los recuerdos traumatizantes de las víctimas su valor ejemplar, y transformar la memoria en proyecto de futuro, como un imperativo de justicia. Un tránsito colectivo de la “memoria que repite” a la “memoria que imagina”.¹⁰⁸ Esta apuesta por la “capacidad curativa del saber”, tanto en el ámbito del recuerdo individual como de la memoria colectiva, es también una apuesta por una “ética de la memoria” como un “recuerdo compartido” que requiere necesariamente de instituciones y medios de ayuda mnemotécnica pública (como archivos, monumentos, calles, etcétera), entre ellos, los tribunales de justicia y las investigaciones históricas, los cuales deben procurar construir “redes coherentes” a fin de evitar la manipulación del recuerdo o el abuso de la memoria.¹⁰⁹

Lo deseable –como expone Todorov– sería extraer de la reconstrucción del pasado un *exemplum*, una lección, y convertir al pasado en un principio de acción para el presente.¹¹⁰

En este sentido, no obstante sus limitaciones, las sentencias interamericanas son parte de esos canales o vehículos que permiten traer a la conciencia colectiva determinados acontecimientos dramáticos y, con ello, incorporarnos como agentes al recuerdo compartido. A ello contribuyen también las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH, entre ellas, la investigación de los hechos, la publicación de sus sentencias, la traducción de las mismas; la generación y preservación de archivos oficiales; la búsqueda de personas desaparecidas o los restos de personas fallecidas, así como la realización de actos simbólicos de reconocimiento de la responsabilidad del Estado y disculpa pública, y la disposición de memoriales (días, bustos, placas, calles, edificios, monumentos o museos), lo mismo que el establecimiento de centros de enseñanza, clínicas o centros comunitarios, y la atención médica y psicológica a las víctimas.¹¹¹

¹⁰⁸ P. Ricoeur, *La memoria, la historia, el olvido*, pp. 45 y 119.

¹⁰⁹ A. Margalit, *Ética del recuerdo*, p. 14.

¹¹⁰ Tzeventan Todorov, *Los abusos de la memoria*, p. 31

¹¹¹ En el *Caso Rosendo Radilla*, por ejemplo, la Corte IDH reiteró su posición favorable respecto de “aquellos actos que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad y el consuelo de sus deudos”, así como de cualquier otra iniciativa significativa para la preservación de la memoria y la satisfacción de las víctimas, y la recuperación y restablecimiento de la memoria histórica en una sociedad democrática. *Caso Radilla Pacheco*, párrs. 352 y 356.

Todo ello, como una forma de reconocer los vínculos necesarios entre memoria, verdad, reparación y justicia, así como la importancia personal y social de cerrar el proceso de duelo como parte de la reconstrucción del tejido social. Éste es sólo un ejemplo de construcción del pasado desde la desmemoria de los archivos oficiales, en este caso, la de las mujeres víctimas de violencia en situaciones de conflictos armados, una forma de construir la justicia desde el olvido.

MUJERES EN BUSCA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: EL REFUGIO A RAÍZ DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

Magdalena G. Aguilar Pulido

Miles de mujeres se encuentran expuestas a formas particulares de persecución por el solo hecho de ser mujeres, lo que las obliga a salir de sus comunidades de origen en busca de protección y ayuda. De estos miles de mujeres, sólo un limitado número logra desplazarse a países vecinos, abriendo con ello la posibilidad de solicitar la protección internacional que pueda garantizar su seguridad y bienestar, ante la imposibilidad de hecho o la falta de voluntad de ofrecerles protección de las autoridades de su país de origen. Alrededor del 80% de las personas en búsqueda de refugio en el mundo son mujeres y sus hijas e hijos menores de edad.¹

Desafortunadamente, al momento de buscar amparo por medio de la figura jurídica del refugio, las circunstancias pueden tornarse más complicadas si los casos son presentados por mujeres, ya que experimentan una serie de obstáculos, como el acceso a los procedimientos de solicitud de asilo, la falta de reconocimiento de las autoridades de que los daños sufridos equivalen a persecución, así como la falta de reconocimiento de que las formas de persecución hacia mujeres tradicionalmente son circunscritas a la esfera doméstica o privada. Por la gravedad de los hechos, no pueden escapar de la responsabilidad de proteger que tienen tanto el *Estado de origen*, como el *Estado de asilo*.

La dificultad de la situación de mujeres en busca de asilo no se limita a lo experimentado en los procedimientos legales, sino que abarca a su vez problemas a los que están expuestas en las nuevas comunidades o en los campos de refugiados

¹ UNHCR, Policy on Refugee Women, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, p. 4.

donde deben permanecer mientras se conocen sus casos. Dichas circunstancias se agravan cuando las mujeres vienen arrastrando desigualdades vividas en sus propias comunidades, como la falta de educación y capacitación que les permitan acceder a trabajos y recursos, las desproporcionadas obligaciones con las que deben cumplir para el cuidado y mantenimiento de la familia, así como el posible desconocimiento de cómo ejercer sus propios derechos en general. En resumen, la realidad arroja que las mujeres en busca de refugio son discriminadas en sus países de origen, al momento de determinarse el estatus de refugio y durante la etapa de reasentamiento, precisamente por ser mujeres.²

Dentro de las mujeres que buscan refugio, un gran número de mujeres y niñas han sido movilizadas porque sufren persecución dentro de los estados de guerra que viven sus países de origen. Otro gran número de mujeres huye porque son el objetivo principal de acciones de violencia dentro de la esfera familiar/doméstica. En cualquiera de estos supuestos, las mujeres pueden experimentar muchas dificultades para que sus casos sean reconocidos como merecedores de protección.

En el caso de los conflictos armados, es común que se haga de inicio una generalización de que la descomposición social es tan profunda que los casos no equivalen a persecución individualizada. Igualmente, se pueden presentar argumentos que minimizan las formas de persecución al equipararlas con delitos comunes. En el caso de la violencia doméstica, tradicionalmente se ha justificado que no es factible establecer vínculos con los cinco rubros contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) para otorgar el refugio, principalmente, porque dichos actos son de carácter privado.

La falta de uniformidad en los criterios a seguir por parte de los países receptores, e incluso, la falta de investigación e identificación de lineamientos que clarifiquen la posibilidad de conceder la protección, así como el hecho de que los principales instrumentos jurídicos no mencionan y enfatizan expresamente la importancia de interpretar los preceptos legales acorde a las diferencias establecidas por género, ocasionan que sea posible que los casos sean desechados.

El propósito del presente artículo es discutir las dificultades para acceder a la categoría de refugiadas a las que se encuentran expuestas las mujeres afectadas por conflictos armados y violencia doméstica, así como los posibles avances para obtener protección internacional a su favor. El artículo analizará el ámbito cubierto por los instrumentos legales vigentes, así como la situación particular de las mujeres que desean acceder a la protección internacional al ser afectadas por conflictos armados y violencia doméstica. También versa acerca de la necesidad de fortalecer la protección internacional a favor de mujeres afectadas por estos conflictos.

² Eileen Pittaway y Linda Bartolomei, "Refugees, Race and Gender: The Multiple Discrimination against Refugee Women", *Refugee*, 19: 6, p. 22.

Conceptos

Para estudiar la situación de las mujeres afectadas por conflictos armados y violencia doméstica, es necesario aclarar el significado de algunos conceptos. En términos generales, el género no se refiere exclusivamente a mujeres o a lo femenino, sino debe ser entendido como “la relación entre mujeres y hombres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo [...] El género no es estático ni innato, adquiere un sentido de base social y cultural a lo largo del tiempo”.³

Por su parte, la violencia de género se refiere al maltrato influido por la construcción de masculinidad o femineidad en una sociedad o cultura,⁴ pero con especial relación a la “violencia dirigida en contra de una mujer por ser una mujer o que afecta a la mujer desproporcionadamente”. Éste incluye daño físico, mental o sexual, o el sufrir amenazas de dichos actos, coerción y otro tipo de limitaciones a la libertad.⁵ La violencia doméstica comprende “la violencia que ocurre dentro de la esfera privada, generalmente entre individuos quienes están relacionados por intimidad, sangre o leyes [...] la violencia doméstica es casi siempre un crimen especificado por el género, perpetrado por hombres en contra de mujeres”.⁶ El término violencia doméstica es equiparado a violencia familiar.

El concepto de violencia familiar ayuda a contextualizar mejor el ámbito donde ocurre la violencia, generalmente dentro de la familia, pero la familia debe ser conceptualizada de manera amplia como cualquier unidad donde los individuos se consideren como tal, donde se tienen relaciones íntimas y personales, expandiéndose para abarcar relaciones diferentes a los modelos tradicionales.⁷ El estudio de la violencia doméstica en contra de las mujeres (término que se utilizará en el presente artículo), por tanto, debe abarcar una amplia gama de relaciones interpersonales.⁸

³ Directrices sobre Protección Internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y su Protocolo de 1967, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 7 de mayo de 2002, para. 3, p. 2.

⁴ Valerie Oosterveld, “Women and Girls Fleeing Conflict: Gender and the Interpretation and Application of the 1951 Refugee Convention”, *Legal and Protection Policy Research Series*, septiembre de 2012, PPLA/2012/06, p. 10.

⁵ Recomendación General 19 sobre la Violencia en Contra de las Mujeres. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.

⁶ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85. E/CN.4/1996/53, 5 February 1996, párr. 23.

⁷ *Ibid.*, párr. 25.

⁸ “In-depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary General” (2006), A/61/122/Add. 1.

El presente artículo utiliza también el término “conflicto armado”. El derecho internacional humanitario (DIH) reconoce dos tipos de conflictos armados, el de tipo internacional que se desarrolla entre dos o más Estados,⁹ aun cuando el estado de guerra no sea reconocido por una de las partes, y el no internacional, que se desarrolla entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o exclusivamente entre estos últimos.¹⁰ También es importante señalar que dichos conflictos no necesariamente son estáticos y pueden pasar de un tipo de conflicto a otro.¹¹

Esta clasificación y los avances alcanzados en otras ramas del derecho internacional ayudan a determinar que ciertos actos que ocurren dentro de los conflictos armados equivalen a persecución, pero es necesario precisar que dicha clasificación no es el único elemento a seguir. Por ello, para el presente estudio, también es importante tomar en consideración los conflictos que, aun cuando no reúnen las características necesarias para cumplir con la clasificación de acuerdo con el DIH, reflejan diferentes tipos de persecución que pueden afectar a las mujeres. Dentro de los conflictos, en general, la persecución puede presentarse antes de reunir los elementos para ser catalogada como tal, así como continuar una vez que se ha declarado el cese de los mismos.¹²

¿El derecho de los refugiados garantiza óptima protección para las mujeres?

El derecho de los refugiados, codificado en la Convención Internacional de 1951¹³ y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Protocolo de 1967),¹⁴ reconoce la obligación de los Estados signatarios a brindar protección a las personas que tengan “fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”. Para que la Convención pueda ser invocada, la persona deberá encontrarse fuera de su país de origen (el de nacionalidad o el de residencia) y no podrá o, a causa de dichos temores, no querrá regresar a él. Dichos elementos deben ser entendidos de

⁹ Cuatro Convenios de Ginebra, Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949, artículo 2 común.

¹⁰ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 1977.

¹¹ How is the Term “Armed Conflict” Defined in International Humanitarian Law? International Committee of the Red Cross (ICRC), *Opinion paper*, marzo de 2008, p. 1.

¹² V. Oosterveld, “Women and Girls Fleeing...”, en *op. cit.*, p. 11.

¹³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951 entrada en vigor 22 de abril de 1954).

¹⁴ El Protocolo de 1967 puso fin a la limitación temporal que dictaba que los refugiados sólo serían aquellos cuya situación fuese resultado de acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1951, y a la limitación especial que permitía circunscribir la protección a hechos ocurridos en Europa. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967.

forma tal que permitan otorgar protección por la persecución o posible daño y el nexo a una de las cinco causas codificadas únicamente.

La protección radica en evitar la devolución al Estado de origen en el cual la vida o la libertad de la persona corren peligro, a ello se le conoce como el principio de *non-refoulement*, que prohíbe el envío de los refugiados mientras se comprueba si existen o no obstáculos para su retorno.¹⁵ Este principio garantiza que un Estado extraño tenga la posibilidad y capacidad de sustituir al Estado de origen para proteger a personas que se encuentran vulnerables, precisamente por la falla de su propio Estado, y otorgar protección en nombre de la comunidad internacional.

La Convención no ofrece una definición del término “persecución”, lo que ha dado pauta a interpretaciones restrictivas. Las mujeres se han visto perjudicadas por dichas interpretaciones tradicionales, ya que “persecución” u “opinión política” no consideran las diversas formas que las hacen merecedoras de protección. Esfuerzos por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de aclarar diversos términos, han permitido definir que la persecución, es “una amenaza a la vida o a la libertad por motivos de raza religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por opinión política, y otras violaciones serias de los derechos humanos”.¹⁶ Se ha desarrollado una lucha por reconocer que dentro de estos tipos de amenazas y violaciones existe un amplio número de formas de persecución vinculadas al género, como violaciones sexuales, violencia relacionada a la práctica de ofrecer “dote”, mutilación genital femenina, violencia doméstica, tráfico de mujeres para prostitución forzada o explotación sexual.¹⁷

Por la amplia gama de formas de persecución vinculada al género es que se debe reconocer que el derecho de los refugiados puede otorgar protección a hombres y mujeres y, al momento, se encuentra en deuda con las mujeres por la falta de reconocimiento de las graves situaciones a las que se ven expuestas. El desarrollo del derecho internacional ha puesto en evidencia que es necesario utilizar de manera más óptima la Convención, a fin de responder a las diferencias de género.

Dado que el género no fue incluido como una causa de persecución, se ha discutido si fuese oportuna su posible inserción como un sexto rubro dentro de la Convención, que capturara la necesidad de abarcar la persecución expresa hacia las mujeres. Sin embargo, además de los problemas que representaría llegar a un

¹⁵ Elihu Lauterpacht y Daniel Bethlehem, “The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion”, en Erika Feller, Volker Turk y Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law. UNHCR, Global Consultation on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 89.

¹⁶ Lineamientos y procedimientos para determinar el estatus de refugiados. ACNUR, enero 1992, HCR/1P/4/Eng/Rev.1, párr. 51.

¹⁷ Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1 A (2) de la Convención de 1951, ACNUR, párr. 9.

acuerdo para la modificación de una Convención tan bien asentada como lo es la de 1951, también se teme que la inserción de un rubro exclusivo para el género pudiera servir de manera perjudicial para que en él se hiciera la clasificación de la mayoría de los casos presentados por mujeres de manera artificial, ignorando al resto de las cinco causas, y por ende, las realidades que viven.

Partiendo de que los convenios que se refieren a la protección de los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con los principios de equidad y no discriminación, se ha acordado que al implementar la Convención existe la obligación implícita de prestar debida atención al sexo y género de la persona que solicita refugio. Desafortunadamente, hasta años recientes, se reconoció que tradicionalmente la Convención ha sido interpretada desde una óptica parcial, a través de experiencias meramente masculinas,¹⁸ examinando actividades y realidades en las que los hombres se manejan, dando como resultado un entendimiento sesgado del fenómeno de la persecución, y por ende, de las causas y la necesidad de buscar refugio.

El reto continúa en seguir insistiendo en que el derecho de los refugiados y la interpretación de la definición de quién puede acceder a la protección internacional sea realizada de la manera más acorde con el desarrollo del derecho internacional y permitir que se den los avances para su adecuada implementación. Es crucial que los Estados receptores, como las autoridades designadas para atender el tema del refugio, entiendan que para realizar una determinación correcta respecto a los casos que deberán analizar, es fundamental aceptar *ab initio* la posibilidad de que los elementos presentados por las personas buscando asilo pueden ubicarse fuera de los esquemas tradicionales, por una natural expansión de los conceptos y por la necesidad de responder a las realidades del mundo en el que vivimos; que probablemente se requerirá de mayor atención en etapas posteriores para comprobar que cumplen con los elementos esenciales codificados y requeridos por la Convención, pero que no es compatible con la esencia del derecho de los refugiados el bloquear casos por conflictos armados o violencia doméstica de manera general o absoluta.

¹⁸ ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951, para. 5. Roger Haines, "Gender-related Persecution", en Erika Feller, Volker Turk y Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultation on International Protection*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 2003, p. 327.

La evolución del derecho de los refugiados y el acercamiento a la perspectiva de género

El acercamiento entre el derecho de los refugiados y la necesidad de interpretarlo de acuerdo con la perspectiva de género ha sido identificado como una prioridad dentro del ámbito internacional. La importancia de esta necesidad de evolucionar se ha desarrollado gracias a adelantos en otros ámbitos del derecho internacional, como son el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)¹⁹ y el derecho penal internacional (DPI),²⁰ y a esfuerzos sostenidos por actores de relevancia, como la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo del ACNUR.²¹ Dicha lucha se ha empatado y se ha visto favorecida por el esfuerzo continuo de la comunidad internacional por dar un adecuado lugar a las mujeres y al reconocimiento de la eliminación de la violencia de género dentro de la protección de los derechos humanos.²²

Sumado a lo anterior, el ACNUR, que por mandato expreso de la Convención de 1951²³ debe velar por la aplicación de las disposiciones de la misma, ha adoptado la tarea de ser el principal contribuyente de líneas de interpretación del derecho de los refugiados, para lo cual desarrolla directrices modelo, cuya tarea es auxiliar a los Estados y a sus autoridades a interpretar de manera acorde la Convención ante temas legales emergentes. Las directrices acerca de la persecución por motivos de género, así como las directrices que ayudan a comprender cómo se vincula la persecución por género a los rubros de la Convención, por ejemplo, aquellas que elaboran sobre cómo las mujeres pueden ser catalogadas como “un grupo social” y, en años recientes, el estudio sobre refugiados por orientación sexual e identidad de género, son claro ejemplo de la importancia que tienen dichos instrumentos para que el derecho de los refugiados permanezca actual y brinde una adecuada respuesta a la realidad social.

A su vez, dichos avances en el ámbito internacional deben ser adoptados por los Estados. Países con tradición de otorgar asilo, como Canadá y Estados

¹⁹ La consolidación del derecho internacional de los derechos humanos es evidente mediante el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), así como la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) y otros instrumentos regionales de derechos humanos de Europa, América y África.

²⁰ Por ejemplo, con la adopción del Estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9 del 12 de julio de 1998.

²¹ “Mujeres refugiadas y protección internacional”, Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR, número 39, 1985. Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR, número 73, “Protección de los Refugiados y Violencia Sexual”, 1993. Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR, número 87, “Conclusión General sobre Protección Internacional”, 1999.

²² Rhonda Copelon, “Recognizing the Egregious in the Everyday: Domestic Violence as Torture”, *Columbia Human Rights Law Review*, 25, 1994.

²³ Convención de 1951, artículo 35.

Unidos,²⁴ han adoptado sus propios lineamientos y directrices, si bien ayudando a reconocer la necesidad de aclarar la aplicabilidad del derecho de los refugiados a los casos presentados por mujeres con motivo de persecución relativa al género, pero sin que por ello se logre el estado óptimo para disminuir al mínimo las dificultades que experimentan las mujeres al presentar sus casos.

La dificultad que experimentan las mujeres al tratar de constituir sus casos como merecedoras de protección internacional continuará presentándoles diversos obstáculos mientras persista la tolerancia a la violencia contra las mujeres. A su vez, la continuada existencia de generalizaciones, como que sólo dentro de ciertas sociedades se tolera la violencia en contra de las mujeres, contribuye a tener percepciones erróneas de la realidad, dificultando la aceptación de sus casos. La separación geográfica y cultural entre las sociedades tradicionalmente receptoras de refugiados y de las autoridades encargadas de autorizar la protección con relación a las situaciones de las mujeres en búsqueda de refugio puede influir negativamente.

El deseo de los Estados de controlar la inmigración irregular también influye en la interpretación del derecho, dando pie a la búsqueda de restricciones a la protección de los refugiados en general y, por supuesto, a los casos presentados por mujeres. Tanto en el caso de la búsqueda de refugio a causa de conflictos armados, como por violencia doméstica, uno de los principales argumentos ha sido que la apertura y reconocimiento de dichos casos ocasionaría una oleada de refugiados hombres y mujeres que huirían y una explosión de casos insostenible para la recepción de cualquier país. Nuevamente, una generalización errónea. Por el contrario, la pauta a seguir deberá ser proteger a los hombres y mujeres que efectivamente logren salir y vincular su persecución a los rubros de la Convención, y continuar con el trabajo soportado a nivel internacional para abordar las razones de fondo que los obligan a huir.²⁵

A continuación se explicarán las situaciones de violencia doméstica y los conflictos armados, desde la búsqueda de refugio de mujeres expuestas a tales situaciones. Se han escogido dichos ejemplos para abordar la relación de las mujeres con el derecho de los refugiados, debido a que, en el caso de la violencia doméstica, resulta interesante evidenciar lo que ha causado el estudio reiterado de las realidades exclusivas de los hombres, alejando al derecho de los refugiados de la es-

²⁴ "Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, Immigration and Refugee Board of Canada (IRBC)", marzo, 1993. Guidelines Issued by the Chairperson pursuant to section 65(3) of the Immigration Act (1996), <<http://www.irb.gc.ca/eng/brdcom/references/pol/guidir/Pages/women.aspx>>. US Department of Justice, Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women, 26 de mayo de 1995.

²⁵ Karen Musalo, "Panel One-Empowering Survivors with legal-Status Challenges", *Berkeley Journal of Gender, Law and Justice*, 22 (2007), San Francisco, California, UC Hastings College of the Law Library, p. 311.

fera privada o familiar, ámbito al que miles de mujeres se encuentran sujetas y donde también se vive la persecución.

En el caso de la búsqueda de refugio por conflictos armados, es relevante recalcar que si bien existe mayor reconocimiento a la posibilidad de otorgar refugio en dichos casos, principalmente debido a los esfuerzos de diversas regiones del mundo por codificar normas para tal efecto y a que la misma ocurrencia de los conflictos ha ido definiendo los tipos de persecución que pueden ocurrir con relación al derecho de los refugiados,²⁶ resulta notable recalcar el ahínco con el que se ha desarrollado la persecución de mujeres dentro de los mismos y reflexionar acerca de cómo el derecho de los refugiados ha reparado o no en ello.

Mujeres en busca de refugio por violencia doméstica

En la actualidad persisten marcadas diferencias entre hombres y mujeres que se concretan en actos discriminatorios, violentos, donde se promueve en gran medida “la dominación de la mujer por el hombre [...] y la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”.²⁷ Altos grados de impunidad al tratar con delitos cuyas víctimas principales son mujeres, disparidades socioeconómicas y en el ámbito educativo entre géneros, así como la continuada permisión y promoción de la cultura machista, favorecen ambientes que promueven la violencia mediante diversos

²⁶ Por ejemplo, en 1979 el ACNUR hizo expreso reconocimiento a que la invasión u ocupación extranjera puede resultar en persecución vinculada a uno o más de los rubros de la Convención de 1951. Dicho manifiesto es interesante porque hace eco a los conflictos armados que inspiraron a dicha Convención y que, en general, es una modalidad dentro de los conflictos internacionales menos visto (excepción, el caso de Israel-Palestina, que también cuenta con otras formas de protección para los refugiados). En la actualidad, la ocupación se presenta bajo otro tipo de circunstancias, que al menos en origen, tratarían de evitar la persecución, véase Eyal Benvenisti, “The Security Council and the Law of Occupation: Resolution 1483 on Iraq in historical perspective”, *Tel Aviv University Law Review* (1993). Marten Zwanenburg, “Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the Law of Occupation”, *ICRC*, 86: 856 (2004), p. 745. “General Problems in Implementing the Fourth Geneva Convention”, *International Committee of the Red Cross (Report)* (27 de octubre de 1998). Lo rescatable para los propósitos del presente artículo es el esfuerzo por ligar la evolución y ocurrencia de los conflictos armados al derecho de los refugiados, por lo cual, futuras referencias a conflictos internos y sus modalidades de persecución parece en orden.

²⁷ Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Declaración Política y Nuevas Medidas para la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (23 período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000), párr. 118.

tipos de actos, como son violaciones, violencia doméstica, acoso sexual y explotación sexual comercial.²⁸

En contextos donde prevalece el racismo, la marginación socioeconómica, estigmas y políticas restrictivas, así como en Estados que experimentan ocupación extranjera o situaciones posconflicto, la violencia doméstica se incrementa,²⁹ promoviendo conductas que devalúan a las mujeres y que las consideran como no merecedoras de protección por parte del Estado ante actos de violencia.³⁰ La tolerancia de valores sociales o normas que permiten el abuso a mujeres y las percepciones acerca de los roles de género dentro de una sociedad pueden desencadenar actos de violencia en contra de las mujeres, precisamente para intimidar y presionar a cumplir con dichos códigos de conducta. Dicha tolerancia definirá las posibles acciones del agente persecutor, ya sean elementos de la familia, como el esposo o pareja, exparejas, el padre, los hermanos, parientes lejanos o políticos, así como amigos cercanos; siendo regularmente actos cometidos por dichos individuos que no representan al Estado.³¹ Dichos actos persecutorios, así como su reiteración, pueden implicar la falta de protección por parte del Estado.

Como principio, las mujeres en busca de protección por violencia doméstica inmediatamente salen de los estándares generales, donde normalmente los actos de persecución son perpetrados por las autoridades de un país. Los Estados pueden ser responsables por no cumplir con obligaciones de proteger cuando se ha demostrado incapacidad por parte de sus autoridades o falta de interés en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la protección.

Hasta años recientes, ha sido posible que se acepte que la violencia doméstica es un asunto que debe ser tratado por los Estados, permitiendo que salga de la esfera exclusivamente “privada”. Las mismas sociedades resistentes a la transfor-

²⁸ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo, Misión de Seguimiento a El Salvador, A/HRC/17/26/Add.2, Naciones Unidas, Asamblea General, 14 de febrero de 2011, p. 5.

²⁹ 15 Years of the United Nations Special Rapporteur on Violence against Women (1994-2009), its Causes and Consequences, p. 12.

³⁰ T. Alexander Aleinikoff, “Protected Characteristics and Social Perceptions: An Analysis of the Meaning of ‘Membership of a Particular Social Group’”, en Erika Feller, Volker Turk y Frances Nicholson, eds, *Refugee Protection in International Law: UNHCR, Global Consultation on International Protection*, p. 305. En sociedades donde prevalece la inequidad entre hombres y mujeres, acciones de figuras clave del gobierno que condonen actos de violencia en contra de mujeres envía un terrible mensaje a la población que entiende que dicha violencia es permisible y se tolera, por ejemplo, el otorgamiento de perdón a violadores por parte del Presidente en Afganistán, véase Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) y UNAMA, *Silence is Violence: End the Abuse of Women in Afghanistan*, 8 de julio de 2009, p. 23.

³¹ Nicole La Violette, “UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity: a Critical Commentary”, *International Journal of Refugee Law*, 22: 2 (mayo 12, 2010), p. 183.

mación, que permiten que ocurra la violencia en contra de mujeres, habían actuado como barrera a interferir en los asuntos íntimos de las familias.³² A su vez, grupos conservadores dedicados a la interpretación del derecho de los refugiados también se han sumado a argumentar que la figura del refugio no debe abordar conflictos del orden familiar, ya que ello se prestaría a abusos del sistema³³ y la separación del verdadero propósito para el que se creó esta forma de protección.

A pesar de dichas críticas, la necesidad de buscar protección ante persecución ligada a la violencia doméstica continúa, y el número de casos crece. Para que una mujer pueda acceder al estatus de refugiada por violencia doméstica deberá probar que: a) tiene un temor fundado de ser perseguida y b) que dicha persecución es acorde a uno de los rubros de la Convención.

Con referencia al temor fundado de ser perseguida, dicho temor de persecución sólo será sostenible en el caso de violencia doméstica cuando el Estado nacional no pueda o no haga nada para garantizar la protección. Un elemento no menos importante a ser analizado es la aunada persecución que puede sufrir una mujer por parte de la sociedad misma. Por ejemplo, en sociedades donde prevalecen los prejuicios en contra del desarrollo de las mujeres y los actos intimidatorios para que continúen sujetas a los ámbitos de poder que representan las figuras masculinas de padres, hermanos y esposos, una mujer que se oponga a dichas estructuras será constantemente discriminada, excluida e incluso amenazada si llegase a contrariar las formas sociales que permiten la ocurrencia de violencia doméstica u otros tipos de violencia en contra de las mujeres y, con gran certeza, no encontrará protección en las autoridades gubernamentales.

Para el análisis correspondiente a los rubros contenidos en la Convención, únicamente se hará referencia al de “pertenencia a determinado grupo social” y al de “opinión política”, por ser los más invocados.

Pertenencia a determinado grupo social

Las víctimas de violencia doméstica normalmente solicitan asilo basado en el rubro de pertenencia a un determinado grupo social, ya que es el más elástico³⁴ y, por ende, abierto a mayores posibilidades de ser interpretado. La determinación

³² Melanie Randall, “Refugee Law and State Accountability for Violence against Women: A comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution”, *Harvard Women’s Law Journal*, 25 (septiembre de 2002), p. 285.

³³ K. Musalo, “A Short History of Gender Asylum in the United States, Resistance and Ambivalence May Very Slowly be Inching Towards Recognition of Women’s Claims”, *Refugee Survey Quarterly*, 29: 2, UC Hastings College of the Law, 2010, p. 48.

³⁴ M. Randall, “Refugee, Law and State...”, en *op. cit.*, p. 282.

del estatus de refugiada de acuerdo con dicho rubro ha sido problemática, ya que las mujeres afectadas por violencia doméstica, más que ser consideradas como un grupo social, han sido vistas como miembros individuales dentro de la sociedad.

Los elementos para establecer la pertenencia a un determinado grupo social se han ido aclarando, y se considera que pueden basarse en características innatas e inmutables o características fundamentales a su persona, por lo que no se les podría pedir que la alterasen,³⁵ donde los miembros se asocian voluntariamente por razones fundamentales a su dignidad humana.³⁶ Dichos elementos ayudan a ubicar a las mujeres, por su género, como un grupo determinado.

Para llegar a lo anterior, a lo largo de los años, se han experimentado múltiples dificultades para establecer que por motivos de género se pudiera pertenecer a la categoría de un grupo social determinado; la creación de subgrupos artificiales que recogiesen el tipo específico de persecución fue uno de los resultados, complejizando el tema. El reconocimiento de que las mujeres pueden constituir un grupo social que enfrenta discriminación es cada vez más aceptado, pero persiste el problema de comprobar que el temor de persecución precisamente está basado en su pertenencia a dicho grupo.

Esto se determina con acciones persecutorias ligadas al género, siendo relevante que el agente persecutor, al menos parcialmente, ataque a la mujer por su género. En el contexto de la violencia doméstica es relevante tomar en cuenta que dichas acciones son utilizadas para ejercer control y poder, por el convencimiento de estar en posibilidades de actuar violentamente en contra de las mujeres, por ejercer dominación y por una atrofiada percepción de las relaciones entre hombres y mujeres.

También se ha establecido que la pertenencia a un grupo determinado no tiene que ser el elemento que ocasione la persecución; es suficiente con que se pueda comprobar que la pertenencia a dicho grupo ocasione que el gobierno se niegue a ofrecer su protección,³⁷ lo que de cualquier forma dará como resultado que la persona no cuente con soporte dentro de su país de origen para hacer frente a la persecución.

Opinión política

En el caso de mujeres en busca de refugio por violencia doméstica, la opinión política no se ha estimado como un rubro evidente para vincular la persecución vi-

³⁵ Elsa M. Bullard, "Insufficient Government Protection: The Inescapable Element in Domestic Violence Asylum Cases", *Minnesota Law Review* (2011), p. 1873.

³⁶ *Ward v. Attorney-General of Canada*, 1993, 2 SCR, 689, Suprema Corte de Canadá.

³⁷ E. Bullard, "Insufficient Government Protection...", en *op. cit.*, p. 1879.

vida a la Convención. La opinión política tradicionalmente requería que existiese un vínculo al aparato estatal para cristalizar la persecución, o que el individuo que se viese afectado participase en actividades de carácter político.

Gracias a la contextualización amplia de la opinión política como incluyente de aspectos relativos a la naturaleza de la persona que ocasiona que exista choque con elementos poderosos dentro de los contextos sociales y culturales,³⁸ es que dicho rubro se abre a la vinculación con casos presentados por mujeres. Ello ha ayudado a que se reconozca que, si bien menos formal o menos institucionalizada que la de los hombres, existe una participación por parte de mujeres. A su vez, debe darse debida consideración a que el rubro político también es activado por medio de decisiones de dicho carácter que afectan a mujeres.³⁹ Casos donde mujeres rechacen decisiones políticas ligadas al ámbito religioso, cultural y de identidad nacional precisamente pueden constituir una opinión política según la estructura de la sociedad del país de origen, lo que puede desencadenarse fácilmente en elementos suficientes para experimentar algún tipo de persecución.

El papel del Estado para garantizar protección

El Estado y las autoridades, que actúan como sus brazos de ejecución, deben a sus ciudadanos un deber de protección. La falla de un Estado por falta de voluntad o por incapacidad de proteger implica responsabilidad. Por ello, resulta tan importante en el caso de violencia doméstica la inhabilidad del Estado para proteger. En principio, la conducta de personas privadas no es atribuible a un Estado, pero éste puede resultar responsable si falla al no tomar medidas necesarias para prevenir un daño.⁴⁰ El Estado, al estar obligado a prevenir, investigar y castigar violaciones a derechos humanos, si resulta que se logra determinar que no ha actuado con la diligencia debida para prevenir una violación o dar respuesta,⁴¹ puede incurrir en responsabilidad internacional.

La falta de protección por parte de las autoridades puede radicar en la falta de investigación, de enjuiciamiento y castigo a los responsables de actos violentos en contra de mujeres, creando ambientes de impunidad para los perpetradores, así

³⁸ Refugee Women's Resource Project, *Refugee Women and Domestic Violence: Country Studies*, Londres, Asylum Aid, 2001, p. 19.

³⁹ Ipshita Sengupta, "Becoming a Refugee Woman: Gender-Based Persecution and Women Asylum Seekers under International Refugee Law", p. 4, disponible en <<http://ssrn.com/abstract=1649996>>.

⁴⁰ Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, International Law Commission, General Assembly United Nations, A/56/10, 2001, p. 39.

⁴¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr., 172.

como deterioro en la confianza de los sistemas de justicia. Condonar o minimizar las acciones de perpetradores se considera también como falla del Estado.

Hay ciertos elementos que se deben tomar en cuenta al determinar la capacidad del Estado para garantizar efectiva protección, como son: a) si la mujer ha actuado para solicitar protección, b) cómo se logra superar la separación de la esfera privada de la violencia doméstica y c) si las autoridades están o no en posibilidades de proteger.

El que la mujer solicitante hubiese buscado protección dentro de su país de origen y éste hubiese fallado en proveerla puede ser de suma relevancia para algunas jurisdicciones.⁴² Es importante considerar que, por lo que implica el abuso y la misma violencia, es posible que sea muy difícil que se vea como una opción viable para la mujer, por miedo o por la creencia de que no tendrá alguna repercusión.

En lo que se refiere a la forma en la que las autoridades pueden incidir en la esfera privada, está íntimamente ligado al elemento anterior, ya que en ocasiones sólo mediante el reporte de violencia es que pueden ganar acceso al ámbito familiar. Esto ocasiona que exista un registro pobre de las acciones efectivas que pueda realizar el Estado.

Por último, será necesario que se logre probar la imposibilidad del Estado de controlar o castigar al agente violento. Este elemento es difícil de determinar sin la ayuda de la solicitante, ya que los reportes o información general de los países no son suficientes. Ahí es fundamental que la solicitante pueda hacer una narrativa de su experiencia e indique por qué no ha sido posible allegarse de protección, si el Estado ha fallado por negligencia o negación expresa a investigar, juzgar y castigar; si las autoridades han ignorado sus solicitudes de asistencia, o si hubieron acciones para prevenir la ocurrencia de otros actos de violencia. Finalmente, la posibilidad de allegarse de la ayuda de otros actores, como familiares u organizaciones no gubernamentales, no puede sustituir la intervención de las autoridades.

En recientes casos de solicitudes de refugio por violencia doméstica, el énfasis ha sido comprobar la incapacidad de las autoridades de los países de origen para otorgar protección.⁴³ Un Estado ha fallado en garantizar protección para sus nacionales cuando exhibe una pauta de no proteger. Fallas esporádicas no pueden representar incapacidad o inhabilidad.⁴⁴

Algunas acciones del Estado, como condonar ciertos actos privados y permitir que ciertas conductas sean castigadas con penas no proporcionales al delito o acto

⁴² E. M. Bullard, "Insufficient Government Protection...", en *op. cit.*, p. 1885, citando los casos de *López vs. U.S. Atty Gen* (2007), *Kere vs. Gonzáles* (2007), *Castro-Pérez vs. González* (2005) y *Roman vs. INS* (2000), que hacen referencia al elemento de haber solicitado ayuda al Estado.

⁴³ E. M. Bullard, "Insufficient Government Protection...", en *op. cit.*, p. 1869.

⁴⁴ Michael G. Heyman, "Protecting Foreign Victims of Domestic Violence: an Analysis of Asylum Regulations", *Legislation and Public Policy*, 12, p. 146.

de persecución, deben tomarse en cuenta al evaluar la responsabilidad estatal. A su vez, es importante reparar en que, aun cuando dentro de un Estado se haya abolido una ley y se encuentra fuera de vigor, o se haya castigado un acto, por ejemplo, estableciéndolo como violento, es posible que la sociedad aún no haya asumido esa modificación en el interior de sus relaciones, por lo que se deben buscar formas de poner en práctica la implementación efectiva de la ley que cerciore un estado de seguridad para las mujeres.

Cambio de locación dentro del país de origen o alternativa de reubicación para evitar la persecución

El derecho internacional no exige que personas que sufren amenazas a su vida o libertad recurran a todas las opciones dentro de su país para solicitar ayuda antes de huir y buscar protección internacional.⁴⁵ Habiendo dicho esto, en el caso de refugiadas por violencia doméstica ha sido un tema relevante a considerar porque el agente de persecución no es el Estado.

Cuando una mujer ha logrado establecer que tiene un temor fundado de persecución en un área de su país de origen, la autoridad del Estado receptor considerará si es posible que la solicitante pudiese haber recurrido a la alternativa de mudarse dentro del mismo país para buscar seguridad. Se considera que si las mujeres son perseguidas por entidades no gubernamentales, es más probable que pudieran contar con la opción de buscar refugio y protección dentro de sus países de origen, pero se debe prestar atención a que dicha protección quizás no pueda ser obtenida, dado que el agente o agentes de persecución persigan a la víctima en dicho lugar; o que se pongan en operación estrechas relaciones entre los perpetradores y entidades de gobierno; o que la persecución sea tolerada y perdonada por el Estado; o que el tipo de persecución esté vinculada y quizá hasta promovida por amplias entidades sociales mediante el mismo Estado. Es reconocido que en el caso de persecución por género, si el Estado se ha negado a proteger o es incapaz de hacerlo en un lugar, se puede inferir que no lo hará en otra parte del país.⁴⁶

Para que la opción de cambiarse de locación dentro del país de origen fuese viable, dicho cambio debería de asegurar la protección del Estado de manera durable, sin exposición a otros tipos de persecución o daños serios. En los últimos

⁴⁵ Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and /or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, ACNUR, HCR/GIP/03/04, 23 de julio 2003, p. 2.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

avances, derivados de interpretaciones nacionales, así como de esfuerzos de organismos internacionales, se ha aclarado y ayudado a establecer que los Estados tienen la obligación de desarrollar diversas formas de protección a favor de mujeres en los marcos de las relaciones familiares, no limitado al castigo de perpetradores, pero que éstos también contemplen ayuda y asistencia en ámbitos como la salud, seguridad y refugio, así como obligaciones para prevenir las causas de fondo⁴⁷ que promueven las actividades delictivas. El análisis de dichos elementos permitirá entender lo efectivo y durable que puede ser el acceso a protección en otra parte del país de origen.

Si bien ha habido cierto desarrollo del derecho de los refugiados respecto a los casos de mujeres que solicitan protección por violencia doméstica, dicho desarrollo no ha permitido que el número de mujeres que puedan asirse a dicha protección se incremente. La mayoría de mujeres necesitadas de dicha protección no tendrán jamás la oportunidad de solicitarla, empezando por las imposibilidades geográficas de no poder aproximarse a un territorio donde se le permita presentar un caso bajo dichas circunstancias.

Las mujeres en busca de refugio a causa de conflictos armados

En las últimas décadas del siglo pasado hubo un incremento en el número de conflictos armados, principalmente de carácter interno, así como de otros conflictos de baja intensidad que forzaron a miles de personas a huir. Sus causas van de lo político, étnico, religioso o a causa de profundas divisiones sociales, hasta la explotación de recursos económicos, el tráfico de drogas y otras actividades criminales.⁴⁸

Dichos conflictos presentan mayor diversidad de actores armados con una tendencia a involucrar distintos grupos de oposición en contra de fuerzas armadas estatales, una marcada movilidad de los conflictos hacia principales centros de población, así como un incremento en el uso de tácticas de guerra cuyo blanco son la población civil, como son bombardeos a zonas habitacionales de alta concentración civil, ataques suicidas y uso de objetos explosivos improvisados, con el objeto de delimitar zonas de control territorial y poblacional entre facciones.⁴⁹ El resultado

⁴⁷ 15 Years of the United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, p. 10.

⁴⁸ Conflictos armados como los ocurridos en la ex-Yugoslavia, Kosovo, la región de los Grandes Lagos en África, Angola, Mozambique, Timor Oriental, El Salvador, Colombia, México, y en los últimos años en Sudán, Kenia, Libia y Siria.

⁴⁹ M. Cherif Bassiouni, "The New Wars and the Crisis of Compliance with the Law of Armed Conflict by Non-State Actors", *Journal of Criminal Law and Criminology*, 8: 3, Symposium: Redefining International Criminal Law: New Interpretations and New Solutions (2008), p. 765-766. Summary Conclusions on

es un mínimo o nulo control por parte del Estado sobre dicho territorio, lo que deriva en el uso de tácticas similares a las utilizadas por las fuerzas no gubernamentales, por las fuerzas estatales, para reconquistar dichos sectores, desencadenando un “sistema” de violaciones al DIH. Por ende, el incremento del número de refugiados a causa de los conflictos armados requiere de un nuevo entendimiento al momento de implementar la protección internacional en su favor.

El derecho de los refugiados, codificado en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, no contempla expresamente que se considerará y otorgará la calidad de refugiado a aquellas personas que hayan huido de sus países de origen a causa de un conflicto armado. Debido a que la Convención no hace distinción entre los refugiados que huyen durante tiempos de paz o durante conflictos armados, se ha prestado a que el reconocimiento de la protección por conflicto armado varíe enormemente, ocasionando que una interpretación restringida de la Convención de 1951 sea preeminente entre los países receptores de refugiados.

Por tanto, dicho estatus ha sido negado y se ha recurrido a otras medidas de protección, de carácter momentáneo, que no contemplan las necesidades de fondo y la totalidad de derechos de los asilados. Dicha protección permite que los Estados consideren nulo o volitivo, en vez de obligatorio, el conceder acceso a tribunales,⁵⁰ a enseñanza elemental,⁵¹ a asistencia pública⁵² y, fundamentalmente, a otorgar la capacidad de moverse dentro y fuera del territorio.⁵³

Por ello, como respuesta a la importancia de acontecimientos vividos en ciertas regiones del mundo y a la necesidad de identificar parámetros más específicos para dar una protección óptima, es que surgen instrumentos legales como la Convención de la Organización de la Unión Africana (1969)⁵⁴ y posteriormente la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984), donde se reconoce la importancia de conceder protección a personas que son afectadas por conflictos armados, promoviendo el reconocimiento del estatus de refugiados en dichos casos.

La Convención de 1969 otorga protección a refugiados por sufrir en sus países de origen o residencia “agresión externa, ocupación, dominación extranjera o por eventos que afecten el orden público”.⁵⁵ La Declaración de Cartagena, sin ser un

International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence, Roundtable on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence (13-14 September 2012), Refugee Rights Project, Universidad de Cape Town, Sudáfrica p. 2.

⁵⁰ Convención de 1951, artículo 16.

⁵¹ *Ibid.*, artículo 22.

⁵² *Ibid.*, artículo 23.

⁵³ *Ibid.*, artículos 26 y 28.

⁵⁴ Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969. <www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf>.

⁵⁵ Convención de 1951, artículo 1(2).

tratado, ofrece a países en Latinoamérica una serie de lineamientos y una definición más amplia que incluye a personas que han huido de sus países de origen porque sus vidas, seguridad y libertad, han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión externa, conflicto interno, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que han alterado el orden público.

A su vez, otros instrumentos han sido adoptados para otorgar protección complementaria para cubrir a personas que huyen por conflictos armados y otras situaciones de violencia generalizada; desafortunadamente, dicha protección es, en muchos casos, incompleta y restringe la medida en la que la persona “protegida” puede acceder al ejercicio de ciertos derechos, a los cuales tendría completo acceso con el reconocimiento del estatus de refugiado.

Es importante recalcar que la gran mayoría de los conflictos armados son motivados por cuestiones vinculadas a etnicidad, religión, divisiones sociales o políticas y, por tanto, impactan a las poblaciones de acuerdos con estos rubros, que son considerados en la Convención.⁵⁶ A su vez, es importante tener en mente que el incremento de los conflictos entre fuerzas no gubernamentales y el Estado han ocasionado que la población civil asociada a uno u otro bando sea objeto de ataques, ocasionando la pérdida de cualquier tipo de protección estatal.⁵⁷

Continúa siendo de vital importancia que las solicitudes de refugio precisamente se concentren en el nexo entre el individuo y el tipo de persecución durante el conflicto armado. Si bien el conflicto armado como tal representa un elemento importante para comprender la situación, el énfasis para solicitar refugio debe centrarse en la persecución individualizada, sin que automáticamente se descalifique un caso sólo por estar relacionado o presentarse durante un conflicto.

La persecución en contra de mujeres durante los conflictos armados

Al realizar un análisis de los casos de personas que huyen a consecuencia de los conflictos armados, es necesario recalcar las dificultades experimentadas en lo particular por las mujeres. Los conflictos armados tienen un amplio impacto en las vidas de las mujeres y las niñas, tanto en el aspecto físico, psicológico, social y

⁵⁶ Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence, p. 5.

⁵⁷ Por ejemplo, en Guatemala, donde las fuerzas armadas persiguieron a los insurgentes mayas con especial violencia en contra de mujeres de dicho grupo étnico, o en Colombia, donde los militares han perseguido a comunidades enteras por supuestamente respaldar a las fuerzas rebeldes, véase “Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector”, Ginebra, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, p. 73, 77.

económico.⁵⁸ Los conflictos armados tienden a escalar los niveles de violencia en contra de mujeres por el quebrantamiento de la ley y el orden, la facilidad de acceder a armas, así como la ruptura de la protección familiar y del medio social del cual son parte.⁵⁹ Las mujeres son particularmente susceptibles a marginalización, pobreza y a un sinnúmero de sufrimientos relacionados a los conflictos, los cuales aumentan exponencialmente, especialmente si ya eran víctimas de esto aun en tiempos de paz.⁶⁰ Si una mujer ya sufría de discriminación y exclusiones dentro de la sociedad que habita, éstas se verán exacerbadas durante y después del conflicto.

Durante los conflictos armados, tanto fuerzas gubernamentales como actores no estatales cometen abusos en contra de la población civil, en particular en contra de mujeres. Las mujeres pueden ser más vulnerables y estar expuestas a violencia y ataques por ser señaladas como símbolos de identidad étnica y racial, así como garantes de la preservación biológica y social de su grupo.⁶¹ Existe registro de violencia y ataques a mujeres dentro de conflictos armados precisamente por el hecho de ser mujeres⁶² y, en ciertas situaciones, se han tornado en violaciones sistemáticas y generalizadas, alcanzando grandes niveles de brutalidad.⁶³ A su vez, pueden ser objeto de vejaciones similares a las que están expuestos los hombres, pero por ser mujeres las experimentan de diferente forma y sufren de manera especial las mismas, por ejemplo, en el caso de violaciones que pueden resultar en embarazos forzados o violaciones sostenidas por largos periodos que pueden resultar en múltiples abortos.

Las mujeres como elementos activos de los conflictos

Las mujeres en los conflictos armados pueden ser elementos activos dentro del mismo, fungiendo como soldados, líderes políticos, enfermeras, entre otros. Si bien es posible que dichas acciones sean asumidas libremente y, por ello, pudieran generar animadversión por parte de los gobiernos receptores de refugiados al mo-

⁵⁸ "Women Peace and Security", United Nations Security Council (UNSC), UNSC Res. 1820 (2008), 19 de junio de 2008, párrafo preambular número 6.

⁵⁹ V. Oosterveld, "Women and Girls Fleeing...", en *op. cit.*, p. 12.

⁶⁰ "Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict", An ICRC Guidance Document, p. 10.

⁶¹ Kathleen Newland, *Seeking Protection: Women in Asylum and Refugee Resettlement Processes*, United Nations Division for the Advancement of Women, Expert Consultation on Migration and Mobility and How this Movement Affects Women, 2003, p. 4.

⁶² Por ejemplo, en Afganistán las escuelas en general han sido blanco de amenazas y ataques a estudiantes y maestros, pero las escuelas para niñas han sido severamente afectadas, ocasionando que un mayor número de niñas no puedan continuar con sus estudios, véase *Mission Report: Visit of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict to Afghanistan* (20-26 de febrero de 2010), p. 10.

⁶³ K. Newland, *Seeking Protection: Women....*, p. 4.

mento de analizar los casos, es necesario tomar en cuenta que circunstancias como extrema pobreza y altos grados de inseguridad pudiesen haber obligado a dichas mujeres a actuar de tal forma, lo cual otorga diversos elementos a ser evaluadas para acceder a la protección del refugio.

Un claro ejemplo es el caso de mujeres y niñas que han sido objeto del secuestro para su utilización como miembros de las fuerzas armadas y para ser utilizadas como esclavas sexuales. Dichas mujeres y menores son en ocasiones obligadas a combatir o a establecer algún tipo de relación con las fuerzas armadas regulares, aunque generalmente son acciones más recurrentes por parte de grupos armados no gubernamentales. Las mujeres y niñas son obligadas a proveer diversos servicios como cocineras, empleadas domésticas, entre otros, y en la mayoría de dichos casos, han sido forzadas a ello como único medio para garantizar su supervivencia inmediata y su seguridad.⁶⁴

En países como El Salvador, Etiopía y Uganda se registró que un tercio de los menores soldados eran niñas.⁶⁵ Por ello, al conocer un caso donde se solicita protección a causa de este tipo de persecución es necesario tomar en cuenta: I) la ilegalidad misma de la participación de una persona menor de edad en conflictos armados, que los ponen en alto riesgo a ser blanco de ataques, y a su vez, II) los altos grados de exposición a acciones que violentan su integridad y sus derechos como pueden ser entrenamientos exhaustivos, torturas, condiciones de vida deplorables, e incluso, las posibles represalias a las que pudiesen estar expuestas durante y al final del conflicto, en caso de ser regresadas a sus países de origen.

Violaciones y otras formas de violencia sexual durante los conflictos armados

La violencia sexual durante los conflictos armados es descrita como “actos de violencia sexual vinculados a objetivos militares o políticos que pretenden servir a un propósito o estrategia dentro del conflicto”.⁶⁶ La violencia sexual es un tipo de violencia de género.

Las violaciones son formas de persecución perpetradas durante los conflictos armados, especialmente en contra de mujeres y niñas. Las violaciones son utilizadas como armas de guerra, ya que hacen uso de creencias e inequidades de gé-

⁶⁴ Situation in the Democratic Republic of the Congo in the ICC, Case of the Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, 14 de marzo de 2012, p. 388-391.

⁶⁵ ECOSOC, *Violence against Women perpetrated and/or condoned by the State during times of armed conflict* (1997-2000), E/CN.4/2001/73, 23 enero de 2011, p. 16.

⁶⁶ United Nations Department of Political Affairs, “Guidance for Mediators: Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements”, enero de 2012.

nero ya existentes para destrozor comunidades.⁶⁷ Son expresiones de poder y de control, cuyos efectos no únicamente dañan a la víctima, quien se ve expuesta a sufrir discriminación y ostracismo por parte de sus propias familias y comunidades,⁶⁸ sino que son utilizadas para desestabilizar, castigar, obligar y fracturar a unidades familiares y sociales.⁶⁹ A raíz de conflictos como la guerra en los Balcanes y Ruanda es que el derecho internacional reconoció que las violaciones sexuales son herramientas para efectuar genocidio,⁷⁰ que son un crimen de lesa humanidad,⁷¹ un crimen de guerra⁷² y una violación a los derechos humanos.⁷³

Durante los conflictos armados se utiliza la violación como un medio para castigar; por ejemplo, el caso del conflicto en Ruanda,⁷⁴ donde un gran número de mujeres tutsis fueron víctimas de violaciones y violencia sexual, actos que fueron llevados a cabo precisamente en su contra por ser consideradas como arrogantes y perpetuadoras del sentido de superioridad entre una etnia y otra, indignas de respeto y, finalmente, como demostración de la incapacidad de los hombres de su etnia para protegerlas. En conflictos armados donde las violaciones son sistemáticas, un temor fundado de persecución puede ser establecido por el hecho de ser mujer.⁷⁵ Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, tras décadas de conflicto armado, la continua existencia de diversos grupos armados, los bajos niveles socioeconómicos, así como el difícil acceso a la educación, la discriminación en la ley y la falta de independencia y capacidad de las autoridades representan elementos que desencadenan el incremento en el número de violaciones y violencia sexual.⁷⁶

⁶⁷ Brigid Inder, "The Impact of Armed Conflict on Women", Women's Initiatives for Gender Justice, en NATO Committee on Gender Perspectives, 22 de mayo de 2012, p. 2.

⁶⁸ Luisa Cremonese, Irene van Horssen y José Riera, "Survivors, Protectors, Providers: Refugee Women Speak Out", Division of International Protection, UNHCR, 2011, p. 39, 41.

⁶⁹ Liz Miller, "The Irony of Refuge: Gender-Based Violence against Female Refugees in Africa", *Human Rights and Human Welfare*, p. 77.

⁷⁰ ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Trial Judgment, 2 de septiembre de 1998, párr. 731. ECOSOC, *Violence against Women perpetrated and/or condoned by the State during times of armed conflict*, p. 7.

⁷¹ Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, UN Doc. S/RES/827, 25 de mayo de 1993, artículo 5. Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, UN Doc. S/RES/855, 8 de noviembre de 1994, artículo 3.

⁷² Estatuto del Tribunal para Ruanda, artículo 4.

⁷³ Declaración sobre la Eliminación de Violencia en Contra de las Mujeres, UNGA Res, 48/104, 20 diciembre 1993, artículo 2.

⁷⁴ *Prosecutor v. Nahimana et al*, Case No. ICTR-99-52-T, Judgment and sentence, 3 diciembre de 2003, párrs. 177, 963, 1079.

⁷⁵ "Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence", p. 6.

⁷⁶ V. Oosterveld, "Women and Girls Fleeing...", en *op. cit.*, p. 15.

Otras formas de persecución por género son el tráfico de mujeres, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la mutilación sexual, la esterilización forzada, los embarazos forzados, los abortos forzados, la humillación sexual, tocamientos sexuales no deseados, los matrimonios forzados o esclavitud conyugal, donde la “esposa” asignada a un elemento de las fuerzas armadas es obligada a tener relaciones sexuales a voluntad del hombre y encargarse de las labores domésticas.⁷⁷

El grado de exposición de las mujeres a estas acciones no debe ser ignorado ni minimizado. Al normalizar estas acciones como situaciones que se presentan dentro de un conflicto armado, aparte de afectar el avance en el derecho penal, ocasiona que no se consideren como actos persecutorios, contribuyendo a que persistan dichos estados violatorios de derechos y que se cometan mayor número de violaciones. Es importante recalcar que dentro de los conflictos armados la incapacidad del Estado de proteger puede ser muy elevada, que existen territorios que quizá ya están fuera de su control y quienes ejercen control en los mismos no están capacitados ni en condiciones de ofrecer protección a la población, al menos en el contexto de los refugiados, por ejemplo, organizaciones internacionales en la zona.

Por último, habiendo explorado las complejidades con las que se pueden desarrollar los conflictos, es vital considerar que, en mayor número, se presentan conflictos donde la población es expresamente atacada por el propio gobierno y las autoridades, lo cual brinda elementos para estudiar y reflexionar que, muy probablemente, existe una relación entre la persecución experimentada con los rubros de la Convención.

Determinación del estatus de refugiadas en el caso de mujeres afectadas por conflictos armados

Habiendo evaluado el énfasis con el que se actúa en contra de las mujeres en los conflictos armados modernos, es importante que los funcionarios que estudian los casos para ver si son merecedores de protección sean familiarizados con dichos temas y la naturaleza presente en los conflictos actuales. A su vez, es de suma importancia que la violación dentro de los conflictos no sea equiparada o tratada como un delito común, o sea, un acto minimizado a la búsqueda de “gratificación sexual” por parte del perpetrador. Es importante que se estudien a profundidad

⁷⁷ SCSL Prosecutor v. Taylor, Case No. SCSL-03-01-T, Trial Judgment, 18 de mayo de 2012, párrs. 424-430. En la mayoría de las ocasiones, las mujeres y sus hijas e hijos menores fruto de dichos “matrimonios” son abandonados a sus expensas, debiendo confrontar altos grados de rechazo por parte de sus comunidades de origen, siendo expuestas a sufrir algún tipo de persecución.

los conflictos para entender si es que estas acciones son parte de una estrategia para ejercer poder o control político.

Es importante que al presentarse casos de solicitud de refugio, la solicitante no esté obligada a presentar un caso que pruebe que ha sido individualizada para ser “más perseguida” que el resto de la población. Es suficiente con presentar que tiene miedo a ser perseguida, aun cuando ese miedo sea compartido por muchos otros.⁷⁸

Al analizar los casos de violencia durante los conflictos armados, es importante atender los siguientes elementos:

- Determinar quién es el agente que ha perpetrado el acto de violencia o persecución en contra de la mujer y las posibles causas de su actuación.
- Determinar cuál es el contexto de violencia en contra de la mujer fuera del conflicto armado, lo cual puede aclarar el estado de violencia al que se encuentra sujeta una mujer en dicho país.
- Evitar la generalización de que la violencia durante un conflicto armado afecta a toda la población por igual. Es importante recordar que el contexto es esencial para determinar los casos, pero en el caso de conflictos armados no deberá nunca servir para minimizar las acciones sufridas por las mujeres.

La importancia de indagar en los posibles rubros de la Convención de 1951 que pudiesen ligarse a la persecución, serán clave para otorgar protección. Por ejemplo, en conflictos donde se busque consolidar la dominación de un grupo sobre otro, es posible que dicha dominación sea ejercida entre grupos étnicos y será necesario prestar atención a una posible evidencia que respalde ese tipo de persecución.⁷⁹

Mayor atención debe otorgarse a que el Estado de origen esté en posibilidades de garantizar la protección a mujeres que han sido afectadas dentro del conflicto y perseguidas. Diferentes elementos deben ser considerados para evaluar si es posible dicha protección: la evaluación del Estado en el que se encontraría dicha mujer en caso de regresar a su lugar de origen, debería considerar las formas sociales existentes en dicha sociedad y la situación actual, si es que ha concluido el conflic-

⁷⁸ Summary Conclusions on International Protection of Persons..., p. 4.

⁷⁹ Por ejemplo, en la situación de violencia que vivió Kenia durante las elecciones, se determinó que había pruebas para iniciar una investigación y que dicho conflicto tenía una dimensión étnica, donde incluso policías y agentes encargados de la seguridad habían participado en la comisión de violencia sexual, véase ICC, Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09, 31 de marzo de 2010, pp. 60-62.

to y si eso incrementa la posibilidad de acceder a protección, o si por el contrario, persiste el conflicto armado, y hasta quizá, existe un grado mayor de deterioro en el país.

Debe darse suma importancia al hecho de si el Estado se encuentra en posibilidad de ofrecer protección ante violaciones vinculadas a género o si se trata de un Estado de impunidad. Por ejemplo, determinar si existe convicción por parte de las autoridades para realizar investigaciones, formas de protección a testigos y acciones que fortalezcan el sistema de justicia. Desgraciadamente, se privilegia el uso de amnistías generales por parte de los Estados para buscar la calma en situaciones posconflicto, así como el uso de formas tradicionales de resolución de conflicto,⁸⁰ en lugar de contribuir al fortalecimiento de estructuras judiciales que conozcan de los avances legales en la materia, por lo que es difícil desalentar la comisión de futuros delitos.⁸¹ Es decir, cambios en las situaciones de los países de origen no necesariamente representan una posibilidad clara para que las mujeres obtengan adecuada protección.

Al evaluar si es posible reunir los elementos necesarios para otorgar el refugio a mujeres y hombres que han escapado a los efectos de conflictos armados, es necesario prestar especial atención a la pertenencia a grupos que son objetivos de ataque, e incluso a la percepción de que los individuos pertenezcan a dichos grupos aun cuando en la realidad no sea así. Con ello es posible hacer una vinculación a los grupos contemplados a la Convención y asegurar la protección del refugio.

También debe otorgarse importancia a las fuentes consultadas para evaluar la situación que se vive en los países en conflicto, ya que es posible que no arrojen la información necesaria para evaluar el vínculo con la Convención de 1951.

¿Cómo fortalecer la protección internacional de las mujeres?

Existe un elemento clave que puede ayudar a fortalecer la protección a mujeres de conformidad con el derecho de los refugiados: que las autoridades de los Esta-

⁸⁰ En Afganistán, aun cuando se ha tenido progreso en la instauración de la “Ley para la Eliminación de Violencia en Contra de las Mujeres”, es común que los policías y las oficinas de los fiscales remitan casos de violencia en contra de mujeres a *jirgas* y *shuras*, lo que impide que se sostengan los avances en el tema e incluso, favorece que se continúe con prácticas inadecuadas para la resolución de los casos, véase “A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women in Afghanistan”, *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, 2011, p. 26. Press Release, “Afghan Authorities have Achieved Progress in Implementing the Law on Elimination of Violence against Women”, 11 de diciembre de 2012, p. 2.

⁸¹ L. Miller, “The Irony of Refuge...”, en *op. cit.*, p. 78.

dos receptores tengan mayor familiaridad y “sensibilidad” hacia los tipos de persecución enfrentados por mujeres.

Las autoridades de los Estados de recepción deben familiarizarse con las diferentes formas de persecución que están enfocadas hacia mujeres. El reto no se encuentra únicamente en tener acceso a información relevante o a recibir capacitaciones suficientes en temas de género, sino en romper con prejuicios que pudiesen existir de origen. Negar la posible relación entre el derecho de los refugiados y la persecución vivida dentro de la violencia doméstica o durante conflictos armados marcará de manera definitiva el resultado de una petición. Establecer consciente o inconscientemente requerimientos más altos para acceder a protección en el caso de mujeres, o “justificar” ciertas pautas de conducta pueden ser graves problemas a los que están expuestas las mujeres, y únicamente por medio de evaluaciones en el interior de las estructuras gubernamentales, es que se puede entender si los esfuerzos por impactar al derecho de los refugiados con los elementos necesarios para que cubra las necesidades de las mujeres está siendo aplicado en la realidad.

La participación de mujeres como autoridades dentro del proceso de reconocimiento del estatus de refugiado, con quienes las mujeres puedan interactuar al momento de establecer sus casos, puede ser vital para que exista efectividad en la determinación. Es cierto que no es suficiente contar con mujeres en posiciones de decisión, sino mujeres que puedan entender precisamente la importancia de evaluar los casos y que estén preparadas en materia de género. La oportunidad de que una mujer le presente su situación a otra mujer abre la posibilidad de obtener mayor información, una recolección de detalles y relatos que den a conocer su experiencia personal, que quizá de otra forma no se harían conocer para determinar el estatus de refugiada.

Sólo combatiendo la tolerancia a la violencia en contra de las mujeres es que pueden existir avances en esta materia. Aun en países desarrollados se continúa la lucha por obtener mayor equidad entre hombres y mujeres, y son precisamente estos esfuerzos que deben ser considerados para abrir paso a mujeres que confrontan realidades todavía más cruentas.

El elemento de credibilidad dentro de los casos presentados por mujeres es otro factor a ser tomado en cuenta. La violencia experimentada, así como las dificultades pasadas para llegar a presentar el caso fuera de sus países de origen, si bien no pueden ser argumentos para tratos más favorables, sí deben de ser tomados en cuenta para no imponer más dificultades al establecimiento de sus casos. Tanto en el caso de la violencia doméstica, como dentro de los conflictos armados, el estrés postraumático y los problemas para ofrecer pruebas documentales pueden ser temas recurrentes en los que se deberá de reparar, tratando de que no afecten de manera negativa la determinación.

La falta de información de los países de origen ocasiona dificultades para establecer los casos de las mujeres que solicitan refugio. Un importante paso para asegurar una mayor posibilidad de protección es que las autoridades cuenten con herramientas confiables que recolecten información de género. Si bien es cierto que la solicitante de refugio debe presentar la información para que su caso pueda ser evaluado, existe la obligación por parte de la tomadora o tomador de decisión de integrar información y evidencia para apoyar con un análisis efectivo. Por último, el beneficio de la duda debe prevalecer si el caso parece creíble.

El verdadero entendimiento de las consecuencias a las que están expuestas las mujeres en caso de retorno a sus países de origen y las adversidades que pudiesen sufrir, como discriminación, tratos inhumanos o represalias a manos de perpetradores y reiteración de actos sufridos, deben ser tomados en cuenta. Si no hubiesen los elementos para garantizar la protección por el derecho de los refugiados, otros medios de protección debieran ponerse en práctica.

Conclusión

La correcta interpretación y aplicación del derecho de los refugiados mediante una justa valoración de los casos particulares y su relación con los rubros de la Convención de 1951, sumado al cumplimiento más estricto del principio de *non-refoulement*, evitando la devolución a un Estado en el cual la vida o libertad de una persona corren peligro, al menos en origen, garantizan la protección de las mujeres en busca de refugio.

Por ello, los Estados receptores no deben tener miedo a otorgar reconocimiento a mujeres afectadas por conflictos armados o violencia doméstica. Lo que debe existir son acciones contundentes por parte de estos mismos Estados para exigir a otros Estados el respeto y cumplimiento a las normas cuyo deber es garantizar medios más seguros para las mujeres, lo cual evitará el incremento de casos. Países con mejores estándares de cumplimiento deberán asumir un papel activo que ayude al resto de los países a cumplir con sus obligaciones de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Sólo mediante el cumplimiento de dichas normas es que se podrán resolver de fondo los altos grados de descomposición que causan la salida forzada de miles de personas.

El derecho de los refugiados es quizá una de las ramas del derecho internacional más complejas, ya que vela por el bienestar de miles de personas en el mundo y requiere de mecanismos efectivos para que se pueda ejercer dicha protección en tiempo oportuno, teniendo que lidiar con particularidades en el interior de los siste-

mas legales, así como con la percepción de los funcionarios que desarrollan las normas legales.

Existe una extrema necesidad de que los Estados y las autoridades participantes de los procesos para la determinación del refugio sean conscientes de la obligación que recae en ellos de asistir a las personas que han huido de sus países de origen. El entendimiento de que sus tareas requieren de un alto compromiso humanitario puede auxiliar a disminuir animadversiones a casos con los cuales aún no se encuentran del todo familiarizados, o que no se encuentran dentro de los esquemas tradicionales del derecho de los refugiados.

Por último, continuar con esfuerzos que pongan en evidencia que las mujeres continúan experimentando el mayor número de violaciones de derechos en sus países de origen y durante el reconocimiento de su estatus como refugiadas, será un paso más en la lucha a favor del mejoramiento de sus situaciones individuales y colectivas, sin olvidar que, al fortalecer al sector femenino de la sociedad, se pueden lograr enormes avances en los pueblos, contribuyendo a Estados más sólidos en lo económico, social e incluso, favorecer precisamente a Estados que confrontan retos para su reconstrucción y restablecimiento.

Se debe prestar especial atención al desarrollo de estudios y lineamientos que puedan contribuir a esclarecer los estándares de género, procedimientos de determinación de asilo más rápidos, elementos que indaguen sobre alternativas de protección a desarrollarse dentro de los Estados nacionales, entre otros elementos de importancia para la institución del refugio a favor de las mujeres.⁸² El derecho de los refugiados, y su efectiva aplicación en el caso de las mujeres, debe estar cada vez más influido por instrumentos legales claros, disminuyendo la posibilidad de que los casos queden al arbitrio de los oficiales de determinación o de políticas de los Estados receptores.

⁸² 15 Years of the United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, p. 51.

PROTECCIÓN INTERNACIONAL MEDIANTE LA ASISTENCIA: HACIA LA INTEGRACIÓN LOCAL EN PAÍSES DE ACOGIDA DE MUJERES Y NIÑAS REFUGIADAS POR CONFLICTOS ARMADOS

Georgina Quiñónez Chávez

Las mujeres y niñas refugiadas a causa de los conflictos armados son particularmente afectadas debido principalmente a su sexo, rol y posición en la sociedad, ya que dichas características las colocan en una posición más vulnerable de sufrir las calamidades que componen los contextos bélicos y sus consecuencias. Esta condición vulnerable ha llevado a la necesidad de establecer una agenda internacional específica para satisfacer las necesidades de protección de mujeres y niñas refugiadas.

Así entonces, la política global de protección internacional hoy en día ha proliferado en un gran número de programas, políticas y directrices internacionales desarrolladas tanto por los Estados como por organismos internacionales para hacer frente a este reto. La estrategia de estas iniciativas parte de principios básicos del marco legal internacional para la protección de este grupo de interés que descansa prácticamente en la igualdad de género. Los principales enfoques para la aplicación de las actividades y programas consisten en la participación y empoderamiento de las mujeres refugiadas y las comunidades de acogida, con el objeto de promover el cambio y el respeto por los derechos, y facilitar así que puedan ejercerlos y disfrutarlos.

Este documento tiene como principal objetivo brindar un panorama general sobre el marco de referencia para la protección a mujeres y niñas refugiadas; sobre los desafíos que se presentan, así como las implicaciones, beneficios e impacto

que tienen las acciones solidarias y humanitarias emprendidas para conseguir la inclusión plena e igualitaria de las mujeres y niñas refugiadas en las nuevas sociedades de acogida.

Marco normativo para la protección internacional a personas refugiadas por conflictos armados

Las mujeres y niñas refugiadas y solicitantes de asilo, al igual que otros civiles que sufren las afectaciones que causan los conflictos armados, están protegidas por el marco normativo para la protección a personas refugiadas, el cual se compone del derecho internacional humanitario (DIH), el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos, así como del derecho penal internacional.¹ Este marco legal se integra a su vez de una diversidad de tratados internacionales, del derecho internacional consuetudinario, de principios generales y de un amplio abanico de declaraciones, conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom). También existen mecanismos de protección de derechos humanos, y otros documentos sobre políticas en materia de personas refugiadas, incluyendo directrices de protección del ACNUR (*soft law*).

En situaciones de conflicto armado, el DIH busca proteger a las personas que no toman parte en las hostilidades o a las que ya no lo hacen, además de establecer las reglas en cuanto a los medios y métodos de guerra. Al brindar esta protección, el DIH intenta limitar el sufrimiento de las personas refugiadas y otros civiles, estableciendo condiciones para asegurar que sea respetada la dignidad humana, la cual representa la consideración primordial del derecho internacional de los derechos humanos.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que hay circunstancias que pueden justificar las restricciones sobre ciertos derechos y libertades, también establece derechos humanos que son inderogables, es decir, que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia debido a que se consideran fundamentales para la integridad de la persona. Éstos son el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a no ser objeto de trato o penas crueles inhumanas o degradantes y a no ser sujeto de esclavitud. En consecuencia, las directrices

¹ Los pronunciamientos de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, que se concentraron en la responsabilidad individual de delitos tales como los delitos de guerra y delitos de lesa humanidad, han ayudado a determinar cuándo las personas deben ser excluidas del estatuto de refugiado a causa de su comportamiento. Adaptado de *Introducción a la Protección Internacional, Módulo autoformativo 1*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, ACNUR, enero de 2005. p. 41.

internacionales sobre la protección a las personas refugiadas² establecen que la violación a alguno de estos derechos, constituye una amenaza grave que equivale a persecución en los términos de la definición internacional de refugiado proclamada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (en adelante la Convención de 1951 y su Protocolo).

Pese a que la aplicación del DIH está destinada a asegurar que sea respetada la dignidad humana en contextos bélicos, cuando las personas ven amenazados alguno de los derechos fundamentales antes referidos en virtud de la incapacidad del Estado para protegerlos dadas las circunstancias, se ven forzadas a abandonar su propio país y es entonces cuando se propicia la protección internacional de otros Estados que tiene, al igual que el DIH, la finalidad de aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen.

Así pues, una vez que una persona huye del conflicto y alcanza un país neutral, se aplican, únicamente, el derecho internacional de los refugiados y el derecho de los derechos humanos³ en su integridad. Su aplicación se materializa mediante la protección internacional la cual se inicia desde que una persona llega a una frontera internacional, y comprende el respeto al principio de la no devolución y confidencialidad, el derecho de asilo (que por derivación incluye el acceso al sistema de determinación de la condición de refugiado) y el respeto pleno de los derechos humanos, lo cual debe darse desde que la persona se interna en el país hasta que la misma alcance una solución duradera la cual puede constituir la integración local definitiva.

Bajo este telón de protección, algunos de los instrumentos internacionales y declaraciones que componen el marco legal internacional para la protección a refugiadas y refugiados⁴ enfatizan que las mujeres y niñas deben tener una consideración especial en la atención y protección que los Estados brinden. Asimismo, el surgimiento de nuevos compromisos en la materia, ha dado mayor alcance a la protección internacional de mujeres y niñas refugiadas tanto en materia de seguridad como en la asistencia e integración local. En junio de 2001, por ejemplo, el ACNUR estableció “Los cinco compromisos con las mujeres refugiadas” para mejo-

² *Manual para determinar la condición de refugiado bajo mandato del ACNUR*, 2a. ed., Ginebra, ACNUR, 2005, p. 13.

³ El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

⁴ Los principales son: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (DEVAW), Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) Convención Americana sobre Derechos Humanos.

rar la protección y la asistencia ofrecida en situaciones de desplazamiento, dentro de los cuales destaca lo siguiente:

Desarrollar estrategias integradas en respuesta a la violencia contra las mujeres refugiadas, incluso en situaciones de violencia doméstica. Además, se establecerán asociaciones con organizaciones no gubernamentales, gobiernos, socios colaboradores y comunidades de refugiados para que estas estrategias resulten más duraderas.⁵

De igual manera, en el marco de consultas mundiales sobre la importancia de la Convención de 1951, durante 2001 y 2002 fue adoptada por los Estados participantes en las consultas y refrendada por el ExCom, la “Agenda para la Protección” (la Agenda) la cual representa hoy en día un primer marco de referencia para una política global de refugiados desde que fue creado el ACNUR.⁶

La Agenda identifica prioridades globales para fortalecer la protección internacional, estableciendo como una de sus metas principales la de “satisfacer las necesidades de protección de mujeres y niños y niñas refugiados”. Esta meta, junto con las otras cinco, están relacionadas entre sí y comprenden temas conexos, como la distribución de la carga de responsabilidades y la aplicación del régimen en su conjunto atendiendo a consideraciones propias del género y la edad.⁷

Cabe añadir que la Agenda provee formas prácticas para alcanzar las metas establecidas globalmente y país por país, y se presenta como un marco útil para la cooperación entre Estados, las ONG y el ACNUR en materia de refugiados.⁸

La protección internacional bajo la figura jurídica de la condición de refugiado

La protección internacional, que incluye seguridad a la integridad física y el restablecimiento de la dignidad humana,⁹ comprende una diversidad de medidas por parte de los Estados que abrazan dos aspectos claves. El primero de ellos tiene que ver con el *reconocimiento de la condición de refugiado*, que está relacionado con la protección a la integridad física que recibe una persona refugiada desde el momento en que se presenta en un punto fronterizo o aeropuerto internacional.

⁵ *Compromisos del ACNUR con mujeres refugiadas*, Ginebra, ACNUR, junio de 2001.

⁶ *Introducción a la protección internacional. Módulo autoinformativo*, p. 44.

⁷ *Agenda para la protección*, Ginebra, ACNUR, 2004, pp. 26 y 27.

⁸ *Idem*.

⁹ *Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR*, Ginebra, ACNUR, 2008. p. 11.

El derecho a obtener asilo mediante un proceso de determinación de la condición de refugiado no sólo debe brindar la posibilidad de residir en el país donde se solicita asilo, sino que dicho reconocimiento debe significar la obtención de la protección de un Estado distinto del cual es nacional, materializada —en el mejor de los casos— mediante la documentación legal, basada en el estatuto jurídico de refugiado, que hace a la persona garante de derechos humanos universales.

La mayoría de los países esperan a que los solicitantes de asilo presenten la solicitud correspondiente para que se les reconozca como refugiados. Sin embargo, cuando los solicitantes de asilo no presentan la solicitud para ser reconocidos como refugiados, ya sea porque no existen procedimientos, porque el solicitante de asilo desconoce los procedimientos, o porque no tiene acceso o voluntad para someterse a ellos, es posible que estas personas igualmente requieran de protección internacional y se encuentren bajo la competencia del ACNUR.¹⁰

El segundo aspecto clave de la protección internacional, componente principal de este estudio, consiste en la *asistencia* hacia una solución duradera que implica la ayuda en situaciones de crisis, hasta el apoyo para aplicar el marco para las soluciones duraderas.¹¹ Dicha asistencia tiene como objetivo atender las necesidades de las y los refugiados, generalmente apremiantes en una primer instancia, y posteriormente ir procurando de forma progresiva y por medio de acciones y programas, su autonomía y autosuficiencia para alcanzar una de las tres soluciones duraderas: la *integración local*¹² en las sociedades de acogida. La integración local aplica en situaciones prolongadas de asilo cuando el país de acogida brinda oportunidades para que la integración gradual de refugiados pueda darse.

El reconocimiento de la condición de refugiado

Los Estados que han ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo cuentan con procedimientos específicos para determinar de manera individual la condición de refugiado. No obstante, en situaciones masivas de personas refugiadas por conflictos armados, el reconocimiento puede establecerse *prima facie*. Cuando se trata de un Estado que no es parte de la Convención de 1951 y su Protocolo, la protección internacional mediante el reconocimiento de la condición de refugiado puede darse mediante el mandato del ACNUR.

¹⁰ ACNUR y la protección internacional, *Programa de Iniciación a la Protección*, Ginebra, ACNUR, 2006, p. 19.

¹¹ Véase *Asistencia al desarrollo para los refugiados (DAR). Grupo base para soluciones duraderas del ACNUR*, Ginebra, ACNUR, 19 de marzo de 2003.

¹² Véase *Asistencia al desarrollo mediante la integración local (DLI). Grupo base para soluciones duraderas del ACNUR*, Ginebra, ACNUR, 19 de marzo de 2003.

Los motivos convencionales más recurrentes por los que las mujeres y niñas son reconocidas como refugiadas como consecuencia de un conflicto armado, están relacionados con la exterminación que se pretenda hacer por pertenecer a una raza o etnia determinada, por desertar o huir del reclutamiento forzado, por convertirse en víctima de trata en virtud de que ello se utilice como un método de guerra contra una raza o etnia o grupo de personas determinado y por atribuírseles la colaboración con alguno de los grupos en combate, entre los más frecuentes.

Por otro lado, en algunos contextos regionales como en África y Latinoamérica, una persona también puede ser refugiada porque su vida, libertad o seguridad se ven amenazadas como resultado de circunstancias de violencia indiscriminada y generalizada como ocurre en contextos de guerra (conflicto interno, agresión extranjera, violencia generalizada o circunstancias que perturben gravemente el orden público).¹³

Asistencia e integración local

La mayoría de las personas refugiadas abandonan sus lugares de origen sin prácticamente nada, por lo que al llegar a los lugares de acogida requieren de medios que les permitan cubrir sus necesidades más elementales. Para las que el retorno no es una alternativa viable, deben recibir apoyo para que gradualmente puedan ser capaces de buscar sustento por sí solas sin depender de la asistencia humanitaria. El suministro de esta ayuda forma parte de la protección que los Estados y organismos internacionales deben brindar “la asistencia y la protección se fortalecen mutuamente [...] la asistencia material inadecuada y la escasez de alimentos debilitan la protección”.¹⁴

La protección internacional que se brinda por vía de la asistencia que reciben las personas refugiadas, consiste en la provisión de recursos, medios de subsistencia, apoyo en la repatriación voluntaria y de otro tipo que se requieren en lo que se encuentran una solución duradera. Existen cinco tipos de asistencia en el marco de

¹³ La Convención de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 declara que un refugiado también es cualquier persona obligada a dejar su país “debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que perturben gravemente el orden público ya sea en parte o en todo su país de origen o de nacionalidad”; la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, define como refugiados a quienes han huido de su país “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

¹⁴ Conclusión general sobre la protección internacional. A/AC.96/1021. Comité Ejecutivo del ACNUR, 7 de octubre de 2005, párr. t).

asistencia a personas refugiadas de Naciones Unidas, la cual es gestionada mediante los operativos del ACNUR en el mundo. Éstas son la asistencia de emergencia, que se da cuando ha ocurrido una afluencia masiva de refugiados; la asistencia de cuidado y mantenimiento, que se brinda a las personas refugiadas que se encuentran relativamente estables y en las que, aun cuando la supervivencia ya no está amenazada, todavía no se ha determinado una solución duradera; la asistencia para la repatriación voluntaria que se otorga para ayudar a las y los refugiados a superar dificultades prácticas de la repatriación a su país de origen en condiciones de seguridad; el reasentamiento local, que se da cuando la repatriación voluntaria todavía no es posible y tiene como objetivo garantizar la autosuficiencia de los y las refugiadas en el país de asilo y su integración en la vida social y económica, y por último, el reasentamiento. Este último, se brinda cuando no es posible aplicar ninguna de las otras soluciones duraderas y se requiera un reasentamiento a un tercer país.¹⁵

Generalmente, los gobiernos en países desarrollados trabajan de manera estrecha con las organizaciones internacionales y no gubernamentales para ofrecer la infraestructura y los recursos necesarios para asistir a los refugiados en su integración. En otras partes del mundo, es el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales las que proporcionan asistencia y asesoramiento financiero para ayudar a los refugiados a alcanzar la autosuficiencia, tanto en zonas de asentamiento urbanas como rurales.

En situaciones de conflicto armado, la primera asistencia que reciben es la de emergencia, la cual está especialmente amparada por el DIH. Tanto las autoridades gubernamentales, los organismos internacionales¹⁶ encargados de situaciones humanitarias (principalmente, el ACNUR) y organizaciones no gubernamentales son los encargados de abastecer de refugios o albergues, alimentación, agua potable, ropa, artículos de auxilio, mantas, colchones, materiales sanitarios, servicios básicos de salud, atención psicológica e incluso asistencia básica contra el VIH/sida y educación.

La asistencia en los campamentos también puede consistir en el registro de las personas refugiadas, la aplicación de medidas especiales de seguridad, así como asistencia y asesoramiento para las solicitudes de asilo. En contextos urbanos, que podrían ser menos adversos pero que igualmente requieren apoyo inmediato, la

¹⁵ *Guía práctica para el uso sistemático de normas e indicadores en las operaciones del ACNUR; marco para las soluciones duraderas*, 2a. ed., Ginebra, ACNUR, febrero 2006, p. 17.

¹⁶ Las organizaciones internacionales mayormente involucradas en brindar apoyo a refugiados en emergencias, además del ACNUR, son la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC, por sus siglas en inglés).

asistencia puede incluir además el suministro de otros recursos materiales para transporte, despensas, acceso a servicios médicos más especializados, asesoría legal y atención especial a víctimas de violencia sexual o trata durante el trayecto, entre los más frecuentes. En países más desarrollados existe asistencia para regularizar su situación legal, incluyendo el derecho al empleo, el acceso a asesoramiento social, cursos de idiomas y formación diversa.

La coordinación de esfuerzos entre las organizaciones y los gobiernos, particularmente aquellos que se realizan en situaciones apremiantes de refugiados en campamentos, tiene como objetivo compartir de manera más equitativa las cargas y responsabilidades que implican estas situaciones para los países que albergan poblaciones considerables de personas refugiadas. En el caso del ACNUR, uno de los principales propósitos es el de fortalecer la capacidad de acogerlas y protegerlas y redoblar esfuerzos para buscar soluciones duraderas para ellas.

Una vez que se han cubierto las necesidades más apremiantes de las personas refugiadas por vía de la asistencia de emergencia, el propósito es que la asistencia que se les siga proporcionando vaya encaminada a una solución de sus problemas por migración forzada, y para aquellas personas que cuya alternativa es la permanencia en el país de asilo, el fin se encamina a fomentar la autosuficiencia como medio para minimizar la dependencia de largo plazo, fortalecer los medios de sustento, reducir su vulnerabilidad y apoyarlas para alcanzar la autonomía.

Es importante señalar que este tipo de asistencia toma en cuenta las condiciones sociales, culturales y las limitaciones y oportunidades locales que pueden estar influidas por desigualdades de género u otros factores intolerantes a la diversidad. Así pues, la asistencia es un facilitador para que se procure una integración sin complicaciones y se logre incorporar a las personas refugiadas como miembros productivos en la sociedad del país de asilo. Esto, además, facilita la aceptación de las comunidades locales que las acogen.

Siguiendo el tema, la *integración local*, entonces, se enfoca en el supuesto de que las personas refugiadas continuarán en el país permanentemente, por lo que se requiere que se establezcan alianzas de colaboración entre los gobiernos de acogida, los organismos y las comunidades para permitir a las personas refugiadas reconstruir sus vidas, ser autosuficientes y generar nuevos medios de vida sostenibles para ellas y sus familias.¹⁷

Los gobiernos son finalmente soberanos para decidir la forma de planificar y desarrollar su estrategia o política de integración local de personas refugiadas. No obstante, todas las estrategias exitosas en el mundo se conforman de tres dimen-

¹⁷ *Los beneficios de pertenecer; opciones y oportunidades de integración local para países y comunidades de acogida y para refugiados*, Ginebra, ACNUR, 2011, p. 6.

siones fundamentales: la legal, la económica y la social.¹⁸ La legal se refiere al establecimiento de un marco jurídico que ofrezca a las personas refugiadas un rango más amplio para el ejercicio de los derechos que disfrutaban los ciudadanos locales, entre los que se incluyen, por ejemplo, la libertad de movimiento, el acceso a la educación y a servicios públicos, incluidos los de salud, acceso al mercado laboral, a la vivienda, y a viajar con documentos de identidad, por citar algunos. Lo anterior no se refiere necesariamente a la ciudadanía o naturalización, aunque sí debería permitirse a las personas refugiadas la posibilidad de adquirir tales derechos para la estancia permanente.

La dimensión económica involucra medidas para favorecer la creación de medios de vida sostenibles y un nivel de vida comparable al que tienen otros miembros de la comunidad del país anfitrión. Esto implica medidas para fomentar iniciativas que persiguen la autosuficiencia. El proceso de integración local se facilita de forma significativa cuando las personas refugiadas logran autonomía, ya que pueden interactuar con la población local en el ámbito económico y social. Además, no se convierten en una carga para el país de acogida.¹⁹

Por último, la dimensión social de la integración local se enfoca en procurar la cohesión social a largo plazo, fomentando el desarrollo de un sentimiento de pertenencia social y cultural en las personas refugiadas. Una positiva interacción entre las personas refugiadas y las comunidades locales permite a estas primeras vivir dentro de la sociedad de acogida sin ser objeto de discriminación ni correr riesgos de verse socialmente marginadas, así como a contribuir en el desarrollo de la comunidad que las acoge.

Así pues, la integración local representa un proceso que comprende distintas facetas que permite a las personas refugiadas lograr paulatinamente ser integradas a la sociedad en un nivel legal, económico y social. La experiencia ha demostrado²⁰ que una atinada estrategia de integración local tiene consecuencias positivas en la sociedad y economía de los países de acogida.

Actores de la protección internacional a personas refugiadas

Cada Estado es responsable de garantizar protección y seguridad a sus ciudadanas y ciudadanos frente a violaciones o abusos graves, sin embargo, cuando éste se ve incapaz de brindarlas y, no se pueden alcanzar de otra forma, las personas necesitadas de protección recurren al auxilio de un segundo Estado de la co-

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibid.*, p. 8.

munidad internacional para que éste intervenga brindándoles protección internacional en su territorio. Así, la responsabilidad principal recae en el país al que la persona ha ido en busca de asilo. Todos los Estados Parte de la Convención de 1951 y su Protocolo tienen el deber de brindar protección internacional a las personas refugiadas en respuesta a las obligaciones que dicha Convención y el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos les confiere.

Conforme han ido apareciendo nuevos conflictos en el mundo y exacerbándose los ya existentes, ha surgido la necesidad de que intervengan nuevos actores. La protección y asistencia a las personas refugiadas ya no recae sólo en los Estados y en organismos internacionales específicos, sino que representa un entramado de esfuerzos, programas y acciones que involucran también a organizaciones de la sociedad civil, comunidades, corporaciones y entidades desde el ámbito local, estatal y nacional.

En este sentido, el papel de liderazgo en la coordinación de esfuerzos que desempeña el ACNUR para fortalecer las capacidades de los Estados a fin de acoger y proteger a las personas refugiadas en sus países, es crucial. Dicha organización internacional cuenta con un mandato específico para proteger en todo el mundo a las personas refugiadas

Sus operaciones se basan en las normas y principios que rigen la protección internacional, emanadas de las conclusiones generales dictadas por el ExCom, las cuales sugieren los más altos estándares de protección y asistencia a personas refugiadas desde la primera etapa de la protección, hasta encontrar una solución duradera. Dado que las conclusiones emitidas por el ExCom representan las perspectivas de más de cincuenta Estados, incluyendo algunos que no son parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967, forman una parte integral del marco de la protección internacional e influyen tanto en las políticas nacionales de los Estados como en las operaciones del ACNUR.²¹

Se puede decir entonces que tanto los Estados como el ACNUR son los principales responsables de la protección que debe brindarse a las personas refugiadas. Ello involucra, entre otras cosas, que deben procurar la asistencia e integración local de las personas refugiadas en los países de acogida. Cabe señalar que en el caso de la protección a mujeres y niñas refugiadas, la Agenda para la Protección, la cual figura como la actual política global en materia de protección internacional, señala que “los principales problemas de protección a que hacen frente las mujeres y los niñas refugiadas están relacionados entre sí, no pueden tratarse en forma aislada, y requieren una estrecha colaboración entre todas las partes interesadas”.²²

²¹ *Introducción a la protección internacional, Módulo autoformativo 1*, p. 32.

²² *Agenda para la Protección*, Meta 6.

Para ello recomienda que “los Estados han de considerar la asignación de fondos para el desarrollo, posiblemente un porcentaje de ellos, a programas que beneficien simultáneamente a los refugiados y a la población local de los países de acogida”.²³

Protección especial a mujeres y niñas refugiadas por conflictos armados

Como hemos analizado en el primer apartado, una de las prioridades que enmarca la política global de protección internacional, dada mediante la Agenda, es “satisfacer las necesidades de protección de mujeres, niñas y niños refugiados”. Esta disposición ha dado como resultado en años recientes el desdoblamiento de un sinnúmero de programas, políticas y directrices internacionales encaminadas a mejorar la protección y el cuidado de las mujeres, niñas y niños refugiados, brindando con esto una justa dimensión a esta tarea. Asegurar que exista una protección efectiva a mujeres y niñas implica tener claro conocimiento de la problemática que rodea sus roles y posición en la sociedad, así como su género.

Vulnerabilidad de las mujeres y niñas refugiadas

Si bien los conflictos armados afectan a todos los civiles, las mujeres y niñas son particularmente afectadas debido principalmente a su sexo, así como al rol y estatus que tienen en la sociedad. La violencia sexual y por motivos de género, la violación, el aborto forzado, la trata, esclavitud sexual y el contagio intencional de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/sida, son experiencias a las que están expuestas las mujeres y niñas en los conflictos armados contemporáneos.²⁴ Asimismo, la discriminación en ciertas sociedades donde se genera un conflicto puede hacer a las mujeres objeto de reclutamiento forzoso para labores domésticas y sexuales, tratado como delito de guerra.

Por otro lado, las personas refugiadas por conflictos armados, debido a la premura de la salida hacia un lugar seguro, suelen utilizar vías no habituales que comprenden rutas peligrosas, o recurrir a traficantes de personas. En estos contextos, las mujeres y las niñas pueden verse obligadas a ofrecer servicios sexuales a los guardias fronterizos y otras personas para obtener el acceso para cruzar la fronte-

²³ *Idem.*

²⁴ *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, Ginebra, ACNUR, enero 2008. p. 8.

ra, y se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata para prostitución y otras formas de trabajo forzado.²⁵

Una vez en el país de acogida, debido a los valores, prácticas y tradiciones de dicha comunidad, también pueden enfrentar desigualdades de género lo cual dificulta el que puedan integrarse. Cuando son víctimas o sobrevivientes de violencia sexual, pueden llegar a ser estigmatizadas y marginadas. Si constituyen familias separadas del apoyo y la protección de un hombre proveedor, las mujeres como las niñas se convierten en las únicas proveedoras para sus hijas, hijos o hermanas y hermanos.²⁶

Las mujeres mayores, debido a su proceso de envejecimiento, pueden tener un mayor riesgo de marginación, explotación y otras formas de abuso.²⁷ Asimismo, a menudo tienen menos oportunidades y recursos, bajo nivel socioeconómico, menos poder de influencia y enfrentan múltiples formas de discriminación.

La vulnerabilidad de las mujeres y niñas refugiadas, dada particularmente por características innatas propias de su sexo, requiere que la protección internacional que se les brinde en el país a donde recurrieron a buscar asilo, adquiera una consideración especial que permita el equilibrio de oportunidades de éstas con la de los hombres en la nueva sociedad de acogida, y que además atienda a las necesidades particulares que resultan de las experiencias lesivas vividas en el país de origen o durante el trayecto que generalmente vienen acompañadas de graves afectaciones a la salud física, psicológica, trastornos emocionales y otras que demandan ineludiblemente una atención determinada.

Principales dificultades para la integración local de las mujeres y niñas refugiadas en el mundo

La integración o asentamiento local implica desafíos para las mujeres y las niñas refugiadas, especialmente si se tienen que integrar en un ambiente sociocultural muy diferente al de su lugar de origen, ya que la diversidad de políticas, valores, prácticas e idiosincrasia constituyen un factor importante para poder promover el respeto y goce de sus derechos. Con base en diálogos establecidos con más de mil refugiadas originarias de distintas partes del hemisferio,²⁸ se encontró que siguen existiendo retos importantes desde que se brinda la asistencia inmediata y

²⁵ *Ibid.*, p. 9.

²⁶ *Ibid.*, pp. 9, 10, 188.

²⁷ *Garantizar el acceso a los servicios de salud. Guía operativa para la protección de refugiados y las soluciones en áreas urbanas*, Ginebra, ACNUR, 2011, p. 10.

²⁸ *Sobrevivientes, protectoras y proveedoras: hablan las mujeres refugiadas*, Ginebra, ACNUR, noviembre 2011. Este informe resume diálogos establecidos con más de mil refugiadas en zonas urbanas

durante el proceso hacia la integración de mujeres y niñas en las nuevas sociedades de acogida. Las principales problemáticas a las que se enfrentan se relacionan con lo que se explica a continuación.

Limitación en el acceso a servicios básicos y libertad de movimiento

La falta de un reconocimiento generalizado en el país de acogida respecto a su condición legal dificulta el acceso a servicios básicos, especialmente en zonas urbanas.

Incluso cuando los refugiados consiguen sus documentos de refugiados, estos a veces no son reconocidos por los funcionarios, imposibilitándoles el acceso a los servicios básicos [...] Sin documentación las mujeres no pueden acceder a muchos de los servicios y medidas de protección a los que tienen derecho, como la atención de salud y la educación. Esto las deja en una situación muy vulnerable.²⁹

Asimismo, la falta de registro y documentación válida limita su libertad de movimiento, lo que las hace más vulnerables a la detención y el arresto.³⁰ Las dificultades en el acceso a certificados de nacimiento también pueden causar serios problemas, incluyendo la limitación para acceder a servicios básicos como la salud y la educación.³¹ Además, la falta de fluidez en el idioma del país de acogida puede ser un serio obstáculo para la atención. Hay muy pocos intérpretes especializados en cuestiones médicas. A pesar de algunas mejoras desde “los cinco compromisos con las mujeres y las niñas refugiadas” del ACNUR en 2001, la falta de material sanitario sigue siendo un serio problema para la mayoría de mujeres y niñas refugiadas en campamentos. “La falta de material sanitario impide que algunas mujeres y niñas salgan de su casa durante la menstruación, causando que las niñas falten a la escuela e impidiendo que las mujeres trabajen, asistan a las reuniones y realicen otras actividades diarias”.³²

Por otro lado, adicional a los obstáculos culturales que enfrentan, los estereotipos negativos contra las mujeres refugiadas por parte de las personas de la comunidad entorpecen su empoderamiento y capacidad de asumir responsabilidades de liderazgo.³³

y campamentos, originarias de India, Colombia, Jordania, Uganda, Zambia, Tailandia y Finlandia, realizados durante noviembre del 2010 a mayo del 2011.

²⁹ *Ibid.*, p. 5.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibid.*, p. 6.

³² *Ibid.*, p. 29.

³³ *Ibid.*, p. 8.

Escasa participación significativa

En el caso de mujeres y niñas en campamentos, la falta de oportunidades de liderazgo se ve agravada por la frecuente inclusión “simbólica” en los procesos de toma de decisiones. “Las mujeres y niñas refugiadas no han alcanzado aún funciones sustantivas de liderazgo en la comunidad y en los comités de administración de los campamentos, así como en los sistemas de justicia comunitaria”.³⁴

En este sentido, las refugiadas en campamentos generalmente encuentran que no son incluidas en las posibles soluciones duraderas que les afectan. En el informe de los diálogos de las mujeres refugiadas entrevistadas, se encontró coincidencia en que requieren de apoyo para lograr que su participación sea significativa. Esta demanda comprende, además, respaldo para que el apoyo que reciban para empoderar su participación pueda darse de forma continua.

Las mujeres necesitan capacitación para “darles las palabras correctas que deben usar”, ayudarles a entender sus derechos y desarrollar más su autoestima. “Podemos defendernos y hacer cosas como los hombres, si tenemos habilidades de liderazgo”. Sin embargo, también se presentan problemas prácticos en el camino. Para asistir a las reuniones, muchas mujeres necesitan que cuiden a sus niños, asistencia para el transporte o compensación por la pérdida de ingresos.³⁵

Una mujer expresó: “Ir a esta capacitación me cuesta lo mismo que un huevo. Tengo dos hijos adolescentes que trabajan como obreros. Cada semana trato de comprar un huevo para dividirlo entre ellos el domingo. Así que tengo que elegir entre el huevo para mis hijos o ir a la capacitación”.³⁶

Sin la participación continua de las mujeres y niñas en la toma de decisiones que les concierne, difícilmente pueden compartir sus conocimientos y experiencias para que sus necesidades particulares puedan ser atendidas y se facilite así su proceso de integración.

Mala calidad en la educación y abusos sexuales

En los campos de personas refugiadas, el acceso a la educación se ve obstaculizado por un hacinamiento en las escuelas hasta de cien niñas y niños por clase. Las condiciones de los inmobiliarios son inadecuadas y en algunos países no

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

cuentan con agua y saneamiento. En cuanto a la calidad de las clases, se detecta que en varios lugares cuentan con maestras y maestros no calificados y mal entrenados. Hay pocas docentes mujeres, y en algunos casos no se permite que las niñas embarazadas y las niñas con bebés asistan a la escuela.³⁷ Viene a cuenta señalar que la educación es uno de los elementos más importantes para garantizar la protección y la construcción de un futuro con soluciones duraderas exitosas.

La violencia sexual está presente en las aulas, el abuso de niñas y niños por personal docente y otros alumnos se da en varios lugares. Incluso algunos son obligados a intercambiar “sexo por notas” o material escolar. Asimismo, las niñas también corren el riesgo de ser atacadas sexualmente en su trayecto a la escuela.³⁸ Por otro lado, el rezago escolar en las niñas se presenta en muchos casos, ya que debido a la insuficiencia de recursos para seguir estudiando, optan por contraer matrimonio como única alternativa.³⁹

Pocas oportunidades para aprender el idioma del país de asilo

Con frecuencia, los países anfitriones no ofrecen programas o cursos para aprender el idioma, adaptados a las características de edad y necesidades de las personas refugiadas. Ello dificulta que puedan adaptarse más rápido o mejorar sus habilidades para facilitar la inserción en el ámbito laboral o continuar en el nivel de educación que les correspondería conforme al nivel de estudio alcanzado en su país de origen. En los casos en los que sí existen oportunidades de estudio, algunas mujeres pueden verse impedidas para asistir debido a sus obligaciones familiares. También la revalidación de los estudios puede ser un problema.⁴⁰

Falta de autonomía económica

La falta de acceso al empleo es una de las mayores dificultades que enfrentan las mujeres refugiadas en las sociedades de acogida donde el asilo no implica autorización para trabajar legalmente, por lo que las mujeres se ven forzadas a recurrir al mercado laboral informal donde, además, encuentran altas posibilidades de ser explotadas y de ser objeto de abuso sexual. Al dar su testimonio, una mujer indica: “Debido a que no tenemos permisos de trabajo, nos pagan la mitad del sala-

³⁷ *Ibid.*, p. 10.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 12.

rio de los trabajadores locales. Se supone que debemos obtener un salario más alto, pero sin el permiso no ganamos lo suficiente”.⁴¹

Sumado a lo anterior, la falta de acceso a apoyos institucionales o raciones insuficientes para la subsistencia lleva a muchas mujeres, especialmente las madres solteras, a situaciones desesperadas en las que se ven imposibilitadas de pagar la renta o de adquirir alimentos u artículos de primera necesidad. En este sentido, se ha indicado que “cuando incluso la ayuda no está disponible, a veces las mujeres se ven obligadas a mantener relaciones sexuales de supervivencia para alimentarse y alimentar a sus familias”.⁴²

En los lugares en los que sí es posible tener permisos de trabajo, a menudo las mujeres refugiadas con estudios calificados en sus países de origen, no son valoradas de la misma manera y los trabajos que logran obtener son generalmente de intérpretes o en proyectos. Asimismo, aquellas mujeres con poca preparación difícilmente encuentran oportunidades más allá del trabajo informal o de empleos que les dejan muy pocos ingresos. La falta de apoyo en el cuidado de las hijas o hijos, por la escasa o inexistente oferta de servicios de guardería en los países de acogida, o bien por no contar con redes de apoyo cercanas, hace muy limitada su posibilidad de salir adelante.⁴³ Por otro lado, el trabajo infantil se presenta comúnmente, con iguales niveles de explotación sexual infantil, prostitución forzada y trata.

Difícil acceso a la vivienda

Tanto en situaciones urbanas como de campamentos, existen problemas para encontrar una vivienda adecuada. Las viviendas muchas veces son inseguras, insalubres y no resisten inundaciones. En algunos lugares, las familias numerosas se ven obligadas a vivir en espacios pequeños, sin ventilación, como en chozas de barro sin ventanas o estufa. Asimismo, la falta de accesorios como cerraduras en las puertas o luces cerca de las letrinas, crea graves problemas de protección para las mujeres solas en los campamentos.

En las zonas urbanas, debido a los altos costos de las rentas, las familias con frecuencia se ven obligadas a compartir la vivienda con otras personas, viviendo y durmiendo en una habitación pequeña donde también tienen que cocinar. El hacinamiento provoca problemas de salud y domésticos y la falta de privacidad contribuye a la desintegración familiar. Tanto en lugares urbanos como en los rurales se carece de acceso a agua limpia y saneamiento adecuados.

⁴¹ *Ibid.*, p.14.

⁴² *Idem.*

⁴³ Entrevista con Ana Acosta, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México. Ciudad de México, 2013. Audio en archivo de la autora.

En campamentos, las mujeres deben caminar kilómetros hasta los puntos de agua o salir a escondidas en la noche para conseguir agua de los grifos públicos en las ciudades, corriendo riesgos de sufrir agresión sexual.⁴⁴ Para las mujeres de familias uniparentales puede resultar particularmente difícil pagar la renta y es posible que tengan que vivir en viviendas inadecuadas.⁴⁵ Del mismo modo, en algunos países los requisitos para la renta de un departamento requieren de avales o depósitos que las personas refugiadas se ven imposibilitados de cubrir. En otros, existe una acentuada discriminación en torno a la renta a personas refugiadas.⁴⁶

Falta de efectiva protección de la justicia

Con mucha frecuencia, las mujeres y las niñas que han sido violadas o agredidas sexualmente o que sufren de violencia doméstica no cuentan con recursos legales accesibles o eficaces. Los sistemas de justicia, incluyendo los sistemas tradicionales, no siempre se ocupan de las mujeres y las niñas. Por tanto, los agresores pueden actuar a sabiendas que quedarán en la impunidad. Mecanismos de denuncia justos y servicios que respondan efectivamente a la violencia sexual y de género son escasos, y la atención adecuada a la salud física y mental o de apoyo no siempre está disponible de forma constante.⁴⁷

Estos importantes desafíos han sido y siguen siendo el punto de partida para las acciones que deben emprender los Estados y la comunidad internacional en aras de encontrar estrategias efectivas para el empoderamiento de las mujeres refugiadas que enfrentan el reto de la adaptación e integración local en los países de asilo, considerando que dicho poder es elemento base para lograr la igualdad de género. Las estrategias principales adoptadas en la última década para lograr estos objetivos, se describen a continuación.

Integración local de mujeres y niñas refugiadas en los países de acogida

Los desafíos que enfrentan las mujeres y niñas refugiadas en el mundo, como hemos podido ver, están relacionados principalmente con su sexo, género, diversidad y estatus en la comunidad de acogida. Por ello, las políticas de los gobiernos

⁴⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 16 y 17.

⁴⁶ Entrevista a Carolina Carreño Nigenda, Sin Fronteras IAP. Ciudad de México, 2013. Audio en archivo de la autora.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 21.

y organismos encargados de desarrollar programas y acciones para la integración de las mujeres refugiadas en las nuevas sociedades deben recoger las consideraciones de género, diversidad y edad que la política global para la protección internacional a mujeres promueve en aras de conseguir que la protección sea exitosa.

Más de cien países de acogida de refugiados en todo el mundo, desde Argentina hasta Sierra Leona, ofrecen la integración local como solución duradera a por lo menos una parte de su población de personas refugiadas.⁴⁸ La adopción de una estrategia de integración local no depende de los recursos con los que cuente el país de acogida. Existen países con economías de bajos recursos que se encuentran entre los países de acogida más generosos del mundo.⁴⁹

La integración local se basa más bien en vinculación y colaboración entre los organismos internacionales de la sociedad civil, y el gobierno en sus niveles local, estatal y central, para la búsqueda de soluciones colectivas. No obstante, tanto la visión como el liderazgo de los gobiernos de acogida y el apoyo que les brinde la comunidad internacional son esenciales para el éxito continuo de las estrategias de integración local. En el caso de las mujeres y niñas refugiadas, la responsabilidad de los Estados y de los otros actores incluye tomar todas las medidas necesarias para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.⁵⁰

Principios rectores y enfoques para lograr la integración local

Igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y una estrategia para la transversalidad del enfoque de género

En 1999, el ACNUR adoptó una estrategia para la integración de la perspectiva de género en todos los programas y actividades de protección internacional que lleva a cabo alrededor del mundo. Más adelante, en 2004, acogió y comenzó a desarrollar una estrategia para la transversalización de edad, género y diversidad

⁴⁸ *Los beneficios de pertenecer, opciones y oportunidades de integración*, Ginebra, ACNUR, 2010, p. 5.

⁴⁹ Claros ejemplos son Ecuador y la República Unida de Tanzania. *Idem*.

⁵⁰ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981. Artículo 5; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer. 20 de diciembre 1993. Artículo 4(j); Conclusión No. 105 (LVII). Comité Ejecutivo del ACNUR. 2006. Preámbulo, párrafo 8.

(TEGD) en toda la organización.⁵¹ En diciembre de 2006 en auspicio de Comités de alto nivel de Naciones Unidas, se apoyó el establecimiento de “una política para todo el sistema de Naciones Unidas sobre igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y una estrategia para la transversalidad del enfoque de género”. “La promoción activa de la igualdad entre los géneros es esencial para proteger a niñas y niños, especialmente los que están expuestos a un riesgo mayor”.⁵²

Por otro lado, desde principios de los años noventa se ha generado un importante número de principios internacionales legales⁵³ para la protección a mujeres y niñas. Gracias al cabildeo que el ACNUR, mediante sus objetivos operacionales, ha realizado con los Estados, se ha promovido en muchos países alrededor del mundo, el respeto a los principios legales internacionales de la igualdad y no discriminación; participación y empoderamiento de las mujeres y las niñas; el interés superior de la persona menor de edad, y la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas, a fin de garantizar que éstas sean capaces de acceder y disfrutar, en igualdad de condiciones con los hombres y los niños, sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Así, se puede decir que tres elementos básicos interactúan en la protección internacional para la asistencia e integración local de las mujeres y niñas refugiadas en el mundo; la *transversalidad de edad, género y diversidad*; la *igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas*. Para alcanzar la igualdad de género, se requieren acciones específicas para empoderar a las mujeres y las niñas, y ello se complementa de la transversalización del enfoque de género en todos los niveles y estructuras de la comunidad, involucrando a hombres y niños, además de las instituciones, las políticas y los programas, para alcanzar verdaderamente un cambio social.⁵⁴ Ciertamente la estrategia de la transversalidad reconoce que la igualdad de género sólo puede alcanzarse por vía de la asociación entre las mujeres y los hombres.

⁵¹ *Política de edad, género y diversidad. El trabajo con las personas y las comunidades por la igualdad y la protección*, Ginebra, ACNUR, 2010.

⁵² Conclusión núm. 107 (LVIII). Comité Ejecutivo del ACNUR. Niños en situación de riesgo. 2007. párrafo (b) (vii).

⁵³ Estos principios están contenidos en los tratados internacionales, las resoluciones, declaraciones y decisiones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General de Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). También pueden encontrarse en las decisiones de las cortes y tribunales internacionales.

⁵⁴ *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, p. 25.

Enfoque comunitario y de derechos

Para cumplir con la responsabilidad, objetivos y compromisos anteriormente señalados, el ACNUR ha diseñado una estrategia para las operaciones internacionales que atiende a personas de su interés, en este caso mujeres y niñas refugiadas, con un *enfoque de derechos y comunitario*. Esta herramienta también le permite trabajar con los Estados para ayudarlos a desarrollar su capacidad de cumplir con sus obligaciones internacionales. La estrategia se basa en el marco legal internacional para la protección, que se mencionó brevemente en la sección anterior. Asimismo, su aplicación se puede dar en situaciones de personas refugiadas tanto en campamentos como en zonas urbanas. Si bien ambos enfoques han evolucionado en forma separada, la mayoría de los principios que los integran son los mismos.

Adoptar un enfoque basado en los derechos o en la comunidad para proteger a las mujeres y las niñas, implica que los gobiernos dicten una legislación que respete los derechos de las mujeres y las niñas refugiadas y que desarrolle capacidades que promuevan su efectiva implementación. Esto se logra con los apoyos de los organismos como el acnur y la sociedad civil organizada.

El *enfoque de derechos* está basado en los principios de participación y empoderamiento de las personas y las comunidades para promover el cambio y el respeto por los derechos. Tomando en cuenta las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres y las niñas, la participación significativa y el empoderamiento son esenciales en un enfoque basado en los derechos. Esto implica crear conciencia en las mujeres y las niñas sobre los derechos de los cuales son titulares y brindarles apoyo para que exijan el cumplimiento de esos derechos y puedan ejercerlos y disfrutarlos. “La plena realización de la igualdad de género es una característica inalienable e indivisible de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.⁵⁵

Un enfoque basado en los derechos es un método de trabajo que dirige los esfuerzos a la formación de asociaciones incluyentes con las comunidades de personas refugiadas que reconoce su capacidad de recuperación, sus aptitudes y recursos. El enfoque se motiva y se construye sobre estas características para brindar protección, asistencia y encontrar soluciones al mismo tiempo que apoya los procesos y las metas comunitarias. Con base en estas premisas, un *enfoque comunitario* es parte integral de un enfoque de derechos, toda vez que ambos se fundamentan en el principio de la participación y en el trabajo conjunto con las comunidades como medio para promover el cambio y el respeto a los derechos humanos, tanto en el plano individual como el comunitario.

⁵⁵ *Política de edad, género y diversidad. El trabajo con las personas y las comunidades por la igualdad y la protección*, Ginebra, ACNUR, 2010, p. 2.

Por tanto, el enfoque basado en *derechos* y el *comunitario* son complementarios entre sí y consideran los intereses y prioridades comunitarias como el punto de partida para movilizar a sus miembros e involucrarlos en las acciones de protección y en su planeación.⁵⁶ Para ello, se considera esencial tomar en cuenta que pueden haber desafíos importantes como son los valores comunitarios que fomentan la violencia en contra de las mujeres y las niñas y el relativismo cultural, este último en el sentido que la diversidad de culturas puede llevar a los miembros de una comunidad a desafiar la universalidad de los derechos humanos sobre la base de que la cultura y las tradiciones locales deberían tener preferencia.⁵⁷

Con base en la complementariedad de ambos enfoques, se describen a continuación los elementos esenciales que componen las operaciones basadas en éstos y que también tienen como fin apoyar a las mujeres y niñas refugiadas para que puedan restablecer las pautas culturales con las que se identifican, así como sus estructuras sociales de apoyo. Esto permitirá reforzar su dignidad y autoestima, y a su vez empoderar también a todos los actores que trabajan juntos en apoyar a los diferentes miembros de la comunidad a ejercer y gozar de su derechos humanos.

Enfoque de derechos

Se refiere al enfoque de derechos más que en las necesidades, por lo que se basa en las normas, estándares y principios del sistema internacional de derechos humanos en las políticas, programas y procesos de los actores humanitarios y de desarrollo.⁵⁸ Este enfoque es fundamental porque al promover los derechos de la igualdad y la justicia en determinado contexto, pueden encontrarse importantes retos respecto de las personas ajenas a las refugiadas, que sin su aprobación y reconocimiento podría ser imposible todo futuro avance.⁵⁹ A continuación se presenta un ejemplo.

En 2004, el ACNUR desarrolló un proyecto piloto en sociedad con Nike, en Da-daab en el norte de Kenia, donde viven cerca de 127 000 personas refugiadas en tres campamentos, principalmente somalíes. El programa “Iniciativa Juntos por las Niñas”, centrado en la educación a las mujeres, usa el deporte como herramienta para promover la integración de las niñas y mujeres jóvenes en el sistema educativo. Entre los derechos apoyados por la iniciativa se encuentran el derecho de las

⁵⁶ *Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR*, Ginebra, ACNUR, 2008, pp.16 y 17.

⁵⁷ *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, p. 33.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Informe “Integración de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género: violencia contra la mujer.” E/CN.4/2003/75. Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias. 6 enero 2003. párrafo 70.

niñas a: “la educación basada en la igualdad; desarrollar sus talentos y habilidades físicas y desarrollar el respeto de su propia identidad y valores culturales.; descansar, disfrutar, jugar y participar en actividades recreativas y a la igualdad de oportunidades para la recreación y las actividades de descanso, y expresar libremente sus opiniones”.⁶⁰

Uno de los obstáculos para instaurar este proyecto fue el vestido tradicional o *hijab* que visten las niñas refugiadas somalíes. La ropa dificultaba la participación de las niñas en el deporte. Por tanto, el ACNUR y los representantes de la comunidad decidieron que un grupo de mujeres diseñaría y confeccionaría ropas apropiadas desde el punto de vista cultural. “Nike envió a un grupo de diseñadoras mujeres a trabajar con los refugiados para diseñar un uniforme de *voleibol* que respetara las normas tradicionales pero que permitiera la libertad de movimiento”.⁶¹

Participación comunitaria significativa

Se ha mencionado que “la participación se refiere a la inclusión plena e igualitaria de todas las personas de interés en los procesos y actividades de toma de decisiones en las esferas públicas y privadas que afecten sus vidas y la vida de sus comunidades”.⁶²

La participación exige que en vez de informar y decidir por la gente, se le escuche. El espíritu de este principio es facilitar la conversación con las personas refugiadas para poder identificar sus propias prioridades y los resultados que quieren alcanzar. Lo importante es que todos participen para que la toma de decisiones sea atinada y se intente resolver las inquietudes o situaciones que afectan a todos los distintos grupos.

Las y los menores de edad también deben participar para que puedan verse en la posibilidad de influir su destino y aumentar las oportunidades para su desarrollo personal y el empoderamiento. No obstante, se debe tomar en cuenta temas éticos en todo momento como el respeto a los principios de consentimiento y confidencialidad y en ningún momento ponerlos en riesgo.

El diagnóstico participativo (derivado de la estrategia de transversalidad de la edad, género y diversidad y el cual es clave para favorecer su aplicación) es la herramienta primordial de la participación significativa, ya que éste sirve como proceso de construcción de asociaciones con las personas refugiadas mediante la promo-

⁶⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. Entrada en vigor el 20 de noviembre de 1989. Artículos 12, 13, 28, 29, 31.

⁶¹ *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, p. 41.

⁶² *Ibid.*, p. 47.

ción de su participación a través de un diálogo estructurado y de la retroalimentación. Además, es un medio fundamental para asegurar que las mujeres y niñas de todas las edades y orígenes tengan la oportunidad de identificar y expresar los riesgos de protección que enfrentan, sus prioridades y las soluciones que proponen para que éstas sean tomadas en cuenta en las acciones que les impactan.⁶³

También sirve para valorar las capacidades y recursos con los que cuenta la comunidad para hacer frente a las soluciones que se requieran adoptar. Por otro lado, la participación permite trabajar con las mujeres, los hombres, las niñas y los niños como socios en la instauración, monitoreo y evaluación de la protección y las actividades de programación. Y a su vez, el trabajo cercano con los miembros de la comunidad y sus grupos de poder facilita la identificación y prevención para la eliminación de las prácticas culturales o religiosas que violan los derechos de las mujeres y las niñas.⁶⁴

Todos los diagnósticos participativos deben construirse desde una perspectiva de edad, género y diversidad y analizarse desde esta misma óptica para que las acciones específicas que se tomen respondan verdaderamente a las desigualdades y apoyen el empoderamiento y la protección de los grupos discriminados, en particular las mujeres y las niñas en riesgo.⁶⁵

Garantes y personas sujetos de derechos

Un elemento básico del enfoque de derechos y comunitario es tener en cuenta los orígenes de las personas refugiadas como puede ser su etnia, la religión que profesan, discapacidades, su orientación sexual, entre otros. No considerar estos aspectos puede llevar involuntariamente a que la exclusión y discriminación se acentúen.⁶⁶ Como ya se analizó, estos temas son analizados e incorporados en todas las áreas de trabajo humanitario y de desarrollo. Cuando se detecta que existen desigualdades, se implementan acciones específicas contra la discriminación a las mujeres y niñas refugiadas en la sociedad que las acoge para que puedan ejercer sus derechos.

Las mujeres y las niñas, al igual que los hombres y los niños, deben ser tratadas como sujetos de derechos, no como “beneficiarios”, y se debe apoyarlas para fortalecer su propia capacidad de exigir el respeto de sus derechos. Para ello, debe

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 38.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁶ *Idem.*

promoverse la intolerancia a las prácticas comunitarias culturales y religiosas que no favorecen el respeto de derechos de las mujeres.⁶⁷

No hay nada mejor para hacer garante y objeto de derechos a las mujeres y niñas refugiadas que la adopción de políticas por parte de los gobiernos, para que se respeten los derechos de este grupo de interés con base en la legislación nacional. El caso mexicano es un ejemplo de ello. Tras importantes esfuerzos realizados por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar),⁶⁸ con fuerte respaldo del ACNUR en México, el gobierno logró decretar una Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria que incluye disposiciones especiales para asegurar que las personas refugiadas en México reciban asistencia institucional que implica establecer condiciones para favorecer su integración local.

Entre los principios básicos que rigen esta asistencia, se encuentran la no discriminación, el interés superior de la niña y el niño y la unidad familiar. Asimismo, la ley reconoce a las personas refugiadas como garantes de los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales, y para asegurar este beneficio que la protección internacional les ofrece, la ley les confiere residencia legal permanente, tanto para los y las refugiadas como para los familiares que las acompañan. Así, la obtención de un documento legal con autorización para el ejercicio de actividades lucrativas, puede constituir para las mujeres y niñas refugiadas en este país, el pase al ejercicio de sus derechos.

Empoderamiento

Poder puede definirse como la capacidad de tomar decisiones informadas y tener la libertad para actuar en consecuencia. Empoderar es un proceso mediante el cual las personas miembros de la comunidad estudian la situación, fortalecen sus conocimientos y recursos, refuerzan su capacidad de exigir respeto de sus derechos y emprender acciones para alcanzar sus objetivos.⁶⁹

Para alcanzar el empoderamiento de las mujeres y niñas refugiadas, es primordial el ejercicio de su *participación* en un nivel significativo. La inclusión plena e igualitaria en los procesos y actividades de toma de decisiones en las esferas públicas y privadas permitirá que se creen condiciones favorables para su integración en el ámbito económico, político y sociocultural.

⁶⁷ Véase *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, 2008. p. 38.

⁶⁸ Comar es el órgano gubernamental encargado de la atención a solicitudes de asilo mediante el Procedimiento de Reconocimiento de la Condición de Refugiado mexicano, así como de brindar asistencia y apoyo para la integración de los y las refugiadas en el país.

⁶⁹ *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, 2008. p. 38

Al compartir sus historias de vida y hacer un análisis básico de sus problemas comunes, como la violencia doméstica, el desempleo y los servicios de salud inadecuados, las mujeres pueden alcanzar una mejor comprensión de las relaciones de poder que existen en una comunidad.⁷⁰ El reconocimiento de la importancia de la participación de las mujeres y niñas por parte de hombres y mujeres que componen una comunidad, promueve el cambio de su estatus dentro de esta última.

Por otro lado, está el empoderamiento de las mujeres mediante la *autosuficiencia económica*. Esto va desde el acceso al ámbito laboral en iguales condiciones que los hombres, el apoyo para el cuidado de los hijos y el empoderamiento a través de la formación vocacional e información. En situaciones de migración forzada de larga data, la participación de las mujeres refugiadas en los programas de generación de ingresos y de capacitación vocacional, pueden mejorar su independencia económica, su capacidad de sostener a sus familias y a ellas mismas y reforzar su empoderamiento.⁷¹

Con relación a la lucha contra la violencia sexual y por motivos de género, el empoderamiento se consigue en la medida en que las mujeres, niñas y adolescentes estén mejor *informadas sobre sus derechos* y la posibilidad de exigir su respeto. Éste es un reto clave que tanto los gobiernos como los organismos internacionales humanitarios deben tener presente en sus esfuerzos por brindar protección a mujeres y niñas refugiadas. Los derechos a una vida sin violencia, a la no discriminación, a la vida e integridad física y al no ser objeto de tratos o penas crueles inhumanos y degradantes, son derechos que se deben tener presentes en un enfoque comunitario y de derechos cuando se busca el empoderamiento de las mujeres y niñas refugiadas.

Por otro lado, la participación de niños y niñas es parte integral de estos enfoques, ya que ésta facilita el empoderamiento de los menores de edad mediante su participación en decisiones que afectan sus vidas. El expresar sus inquietudes y realidades puede ayudar a aumentar las oportunidades para su desarrollo personal y el empoderamiento. El trabajo con las escuelas, profesoras o profesores, asociaciones de padres educadores, centros de salud y grupos de adolescentes, ayuda a identificar los canales más apropiados para permitir el empoderamiento y participación de las niñas. A continuación se presenta un ejemplo:

María luchó por la manera de sostenerse en su nuevo hogar en el país de asilo, pero su sueño de emprender un negocio se mantuvo. Apenas fue informada de su derecho legal de trabajar, y con el apoyo de iniciativa de microcrédito del ACNUR,

⁷⁰ *Ibid.*, p. 48.

⁷¹ *Ibid.*, p. 47.

recibió subvención para emprender su sueño y abrió una escuela de manejo. Con gran orgullo María compró un coche este año y su negocio está en marcha.⁷²

Construir capacidades y habilidades de las mujeres refuerza su dignidad y autoestima, lo que por ende facilitará su integración en las nuevas sociedades de acogida.

Trabajar con los hombres y niños

La igualdad de género y la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y las niñas no se pueden lograr sin la participación activa de los hombres. Es fundamental trabajar con los niños y los jóvenes para que las creencias acerca de los roles de género se formen libres de discriminación desde edades tempranas. Del mismo modo, resulta indispensable transformar las percepciones y actitudes de los hombres y las mujeres sobre sus propios roles de género y sus relaciones de poder.⁷³ Alcanzar la igualdad de género exige crear conciencia sobre los efectos positivos que puede tener para ellos la igualdad de género. También implica reforzar los roles masculinos, las normas y comportamientos positivos y no violentos.⁷⁴ A continuación se brinda a las lectoras y lectores el siguiente ejemplo.

El video *A través de nuestros ojos*, un proyecto participativo y comunitario, ha servido para ayudar a los miembros de comunidades afectadas por el conflicto a ampliar su conciencia sobre la violencia sexual y por motivos de género, sus consecuencias, la prevención y respuesta. American Refugee Committee (ARC) y Communication for Change (C4C) instauraron la iniciativa en campamentos de refugiados liberianos en Guinea y con personas retornadas en ocho distritos en Liberia mediante talleres de capacitación para los miembros del comité del campamento y actores humanitarios responsables de referir los casos de violencia sexual y por motivos de género a ARC.

Los derechos promovidos con esta estrategia en este enfoque comunitario y de derechos fueron la vida, la libertad y la seguridad de las personas; el no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles inhumanos y degradantes; la libertad de información, opinión y expresión; la igualdad y libertad de todas las formas de discrimi-

⁷² *Los beneficios de pertenecer; opciones y oportunidades de integración*, Ginebra, ACNUR, 2010, p. 38.

⁷³ *Ibid.*, p. 64.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 65.

nación; la igualdad en la familia; y alcanzar los más altos estándares posibles de salud mental y física.⁷⁵

Acciones específicas (énfasis en el caso de México)

Como hemos podido ver, la protección internacional de las mujeres y las niñas refugiadas comprende realizar acciones específicas para que desde su llegada al país encuentren las condiciones para poder retomar sus vidas y encontrar soluciones duraderas hacia la integración local.

En el caso de mujeres refugiadas en México, son cuatro los actores principales que se encargan de brindar condiciones de protección y asistencia a las refugiadas de reciente y larga data. La primera de éstas es la Comar, que es el órgano gubernamental encargado de la atención a las solicitudes de asilo y de brindar asistencia institucional tanto a solicitantes como a refugiadas. Por otro lado, está el ACNUR-México que funge como el principal promotor y financiador de la mayoría de los programas y actividades en torno a personas refugiadas en México, los cuales son desarrollados a través de dos agencias socias de la sociedad civil organizada: Sin Fronteras IAP y Casa Refugiados.

Si bien no existe un modelo de asistencia específico y coordinado para las mujeres y niñas refugiadas en el país, muchas acciones y programas son llevados por estas instituciones a fin de fomentar la integración local de este grupo de interés. Sobre una base de principios fomentados por el ACNUR enfocados en la inclusión de las mujeres refugiadas, se encuentran las siguientes acciones.

Asistencia de emergencia

Para las mujeres de recién llegada al país con necesidades apremiantes que cubrir, acompañas con hijas o hijos o solas, la Comar cuenta con un fondo especial de emergencia que permite brindar alojamiento, transporte, alimentación, servicios médicos y recursos para necesidades personales. En Sin Fronteras, pueden recibir además un porcentaje mayor en los apoyos económicos, especialmente, si vienen acompañadas de menores de edad, así como despensas y ropa. La asistencia que se ofrece en Comar, puede recibirse desde que las mujeres son solicitantes de asilo.

⁷⁵ Véase Tegan Molony, Zeze Konie y Lauren Goodsmith, "A través de nuestros ojos: video participativo en África Occidental", *Revista Migraciones Forzadas*, 27 (2007), pp. 37-38.

En el caso de las niñas no acompañadas, la asistencia se brinda mediante albergues especiales en el cuidado de menores de edad que proporcionan además de lo anterior, educación y formación encaminada a una vida independiente.⁷⁶

Las víctimas de “trata”, por medio de un convenio con la Procuraduría de Atención a las Víctimas del Delito (Provictima), pueden recibir atención psicológica, servicios médicos, así como acceder a varios programas para el empoderamiento y recuperación de la autoestima.

Una vez reconocidas como refugiadas, las mujeres y las niñas cuentan con residencia permanente, con posibilidad de naturalizarse, teniendo acceso a todos los derechos básicos como servicios de salud pública, educación en todos sus niveles, trabajo remunerado, pueden realizar cualquier actividad lucrativa y contar con libertad de movimiento para residir en algún lugar del país.⁷⁷

Empoderamiento

Para las mujeres refugiadas cuyo plan es buscar la integración en el país, Sin Fronteras les brinda *asesorías* para la búsqueda de empleo, talleres de información sobre acceso a la salud, derechos laborales, recomendaciones para elaborar un currículum y prepararse para una entrevista, así como información sobre cuestiones socioculturales que se deben respetar en la sociedad mexicana. Del mismo modo, van innovando capacitaciones y formaciones enfocadas a lograr la autosuficiencia.⁷⁸

El programa del *idioma* español está diseñado para cumplir con las necesidades particulares de las personas refugiadas, por ejemplo, para buscar empleo, reincorporarse en centros educativos, o para tener herramientas básicas para desenvolverse en la comunidad. Asimismo, considera la edad, el nivel educativo y la dificultad que puedan enfrentar debido a su lengua nativa.⁷⁹ Por otro lado, las mujeres refugiadas víctimas de la violencia doméstica, pueden recibir *orientación legal* para acudir a la justicia.

En lo que respecta a la *autosuficiencia económica*, existe el *programa generador de ingresos y el de inserción laboral*, que dota a las mujeres refugiadas de boletines sobre oportunidades laborales de la Secretaría del Trabajo disponibles para ellas. Para aquellas mujeres que buscan desarrollarse de una manera indepen-

⁷⁶ Entrevista con Cinthia Pérez Trejo, directora del Departamento de Asistencia y Retorno de (Comar). Ciudad de México, 2013. Audio en archivo de la autora.

⁷⁷ Véase Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. México (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero 2011).

⁷⁸ Entrevista con Carolina Carreño Nigenda, Sin Fronteras IAP. Ciudad de México, 2013.

⁷⁹ *Idem*.

diente, se ofrecen recursos para obtener herramientas de trabajo y materiales que requieren para iniciar su proyecto. Para aquellas que desean iniciar con algún negocio más establecido se cuenta con un convenio con una institución de asistencia privada (Pro empleo productivo) quienes ofrecen orientación sobre administración de la empresa, mercadotecnia, y otros temas y las van asesorando durante el proceso hacia obtener su propia fuente de ingresos.

Por su parte, el Programa Casa Refugiados ha dado impulso a un grupo de mujeres refugiadas denominadas “Mujeres Monarca” originarias de países centroamericanos y Colombia, quienes, mediante encuentros frecuentes, lograron organizarse formando un grupo para autoempoderarse. Derivado de ello, han creado cajas de ahorro que ha permitido que algunas de ellas logren establecer pequeños negocios o desarrollar otros medios para la autosuficiencia económica.

Asimismo, desarrollaron la iniciativa “Mujeres Emprendedoras” que comprende la puesta en marcha de una panadería, la cual es gestionada por refugiadas tanto de larga estancia como de recién llegada. Este proyecto es la copia de un programa instaurado en Angola con “Casas de Acogida, Formación y Empoderamiento” que las hermanas de una congregación llamada Cafemin desarrollan en conjunto con las refugiadas en México. El proyecto comprende también diversas capacitaciones en cuestiones de gastronomía, costura y manualidades.

Participación significativa

Anualmente el ACNUR-México realiza diagnósticos participativos como mecanismo de consulta con hombres, mujeres, niños y niñas de las distintas nacionalidades para darles la oportunidad de expresar sus problemas, detectar riesgos específicos que enfrentan y escuchar sus propuestas.⁸⁰

Por otro lado, el Programa Casa Refugiados ofrece un espacio de encuentro conocido como “La Casita,” que ha sido apropiado por hombres y mujeres refugiadas que se reúnen frecuentemente para generar propuestas para sus problemas y fortalecer grupos de autoayuda. Asimismo, se creó un grupo de autoapoyo de varias mujeres que luego promovieron con instituciones de gobierno como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la sociedad civil organizada, capacitaciones y talleres sobre derechos sexuales, reproductivos y varios relacionados con su empoderamiento.⁸¹

⁸⁰ Véase *Diagnóstico participativo*, ACNUR, 2011. Entrevista con Ana Acosta Molina. (ACNUR). Ciudad de México, 2013.

⁸¹ Entrevista con José Luis Loera Aguilar, coordinador del Programa Casa Refugiados. Ciudad de México, 2013

Educación para la integración

El Programa Casa Refugiados realiza sus actividades por vía de dos enfoques que tienen como base la transversalidad de la edad, el género y la diversidad. Estos son: la *Educación para la solidaridad*, que está dirigido a visibilizar, sensibilizar y movilizar a la sociedad mexicana para generar actitudes de solidaridad con las personas refugiadas y formar redes de colaboración. El otro enfoque es el *Trabajo para la integración* que consiste en la movilización de las personas refugiadas en la promoción de sus culturas y la construcción de redes sociales en la comunidad mexicana para que éstos se involucren.

De estos dos enfoques derivan actividades como la iniciativa Promotores Interculturales conformados por personas artesanas y gastronomas refugiadas, quienes producen, fabrican, comercializan sus productos, dan voz a los y las refugiadas y promueven su cultura. En este marco, nace también una campaña que se llama “Abre la Puerta” la cual busca formalizar una red solidaria para fortalecer redes de apoyo para bolsas de trabajo, albergues, fomento a las iniciativas de los y las refugiadas, entre otros. Mayoritariamente, las actividades se realizan en centros educativos, museos y centros de cultura.⁸²

Un proyecto reciente con un colectivo cultural que tiene el fin de recuperar la memoria de los refugiados, es la obra de teatro *Mujeres migrantes refugiadas: Todo está aquí, el tiempo y la distancia no hicieron nada*, donde participan las Mujeres Monarcas refugiadas. Por su parte, Sin Fronteras ha presentado tres distintas iniciativas para informar a las personas refugiadas sobre aspectos socioculturales que puedan impactarles, éstas son: *Conociendo México, Choque cultural, e Información sobre la Discriminación*.

Las mujeres refugiadas del grupo “Monarca” han creado también un “Libro club” integrado por mujeres mexicanas que organiza musicales y otros eventos culturales, mediante los cuales, las refugiadas están construyendo un nuevo tejido social y redes de apoyo y de amistad.

Enfoques regionales para la integración local de las personas refugiadas

En una lucha por fomentar las soluciones duraderas por medio de la solidaridad con las personas desplazadas por la violencia, algunas regiones han optado por desarrollar un *enfoque regional* para la integración de refugiados que hacen frente

⁸² *Idem.*

a situaciones complejas y prolongadas.⁸³ En África Occidental, por ejemplo, la integración local representó 50% de los programas del ACNUR en 2009.

Los Protocolos sobre la Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), proporcionan un marco jurídico para la integración.⁸⁴ Las garantías de los protocolos de la CEDEAO permiten que las y los ex refugiados que se han integrado y trabajan en otros Estados miembros de la CEDEAO envíen remesas a sus países de origen, contribuyendo a los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo. Asimismo, a quienes ya alcanzaron la naturalización, este enfoque regional de la CEDEAO les permite el derecho a entrar, residir y establecerse en el territorio de cualquier Estado miembro, gozar de sus derechos y tener acceso a soluciones duraderas en los quince países de la región.⁸⁵

En América Latina, el conflicto armado en Colombia ha dejado más de tres millones de personas internamente desplazadas y refugiadas y refugiados en toda la región, lo que ha generado la necesidad de enfoques innovadores y creativos para buscar soluciones duraderas. Por tanto, veinte países de América Latina y más de cien ONG locales adoptaron, con el apoyo del ACNUR, un plan humanitario práctico y pragmático para la región.

El Plan de Acción de México (PAM) es un marco operativo regional que tiene la integración local como uno de sus ejes centrales.⁸⁶ El PAM representa un instrumento rector para la protección de los refugiados en la región. Es un ejemplo de los principios de solidaridad regional, cooperación internacional y distribución de la carga.⁸⁷ Uno de los objetivos fundamentales dentro del marco del PAM es lograr la integración de las personas refugiadas mejorando su autosuficiencia, mediante la disminución de la dependencia que se tiene de los países de acogida. Dado que los refugiados colombianos se han concentrado principalmente en zonas urbanas en toda la región y en las sensibles zonas fronterizas entre Colombia y sus vecinos, se diseñaron dos planes específicos de integración local: los programas de Ciudades Solidarias y Fronteras Solidarias.⁸⁸

Ciudades Solidarias garantiza que los refugiados puedan acceder a los servicios públicos en igualdad de condiciones que los nacionales y promueve el establecimiento de medios de vida sostenibles para estas personas. Se han establecido

⁸³ Véase Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina. Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.

⁸⁴ *Los beneficios de pertenecer; opciones y oportunidades de integración*, Ginebra, ACNUR, 2010, p. 35.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 36.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 37.

más de cincuenta acuerdos formales e informales de Ciudades Solidarias en toda la región para facilitar la integración local de refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo, mejorando su autosuficiencia.

Todos los países de la región otorgan el derecho al trabajo a los refugiados, no obstante, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú han extendido este derecho a los solicitantes de asilo para permitirles formar parte del tejido social de la comunidad en que viven.⁸⁹

El programa Fronteras Solidarias, por su parte, se concentra en los refugiados que residen en las zonas fronterizas de Colombia. En este marco regional, se han desarrollado más de mil proyectos comunitarios y binacionales, que incluyen iniciativas en las áreas de educación, salud, gobernabilidad y desarrollo económico. Los proyectos de generación de ingresos, como los microcréditos comunitarios, han beneficiado a más de 6 400 personas en las zonas fronterizas de Panamá, Ecuador y Venezuela. Así la integración local a lo largo de las fronteras es reforzada vinculando la asistencia a los refugiados con los planes de desarrollo, nacionales y regionales.⁹⁰

Conclusiones

La vulnerabilidad de las mujeres y niñas refugiadas requiere que la protección internacional que se les brinde en el país a donde recurrieron a buscar asilo, adquiera una consideración especial que permita el equilibrio de oportunidades para la integración que se igualen a la de los hombres en las nuevas sociedades de acogida.

Esto implica un esfuerzo de grandes dimensiones entre los gobiernos y organismos encargados de brindar dicha protección y sólo podrá alcanzarse si las políticas, programas y acciones a desarrollar tienen como base consideraciones de género, diversidad y edad, e involucran a hombres y niños para transformar percepciones y actitudes respecto de los roles de género y sus relaciones de poder, promoviendo de esta forma un verdadero cambio social.

Las mujeres y las niñas refugiadas deben ser tratadas como sujetos de derecho y se debe apoyarlas no sólo para empoderarlas o fortalecer su autosuficiencia económica, sino para saber exigir el respeto de sus derechos a pesar de su condición particular en la comunidad del país en donde se refugian. Al promover los derechos de igualdad y justicia en determinado contexto, su integración local podrá lograrse paulatinamente en los ámbitos legal, económico y social del país de acogida.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁹⁰ *Idem.*

Así pues, dotarlas de poder, mejorar sus capacidades productivas y empoderarlas para exigir sus derechos es clave para que la protección internacional logre darse exitosamente. Para lograrlo, es responsabilidad de los Estados de acogida tomar el rol de liderazgo en el proceso para alcanzar este propósito. Una estrategia de integración local basada en los principios internacionales para la protección a mujeres y niñas refugiadas, bien implementada y coordinada en colaboración con socios nacionales, locales y la comunidad, es la única garantía para el empoderamiento y la igualdad de los derechos de las mujeres y las niñas refugiadas en las nuevas sociedades de acogida.

LA PROTECCIÓN DE MUJERES EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL EN MÉXICO*

Laura G. Rubio Díaz-Leal

De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazados Internos de Naciones Unidas, las desplazadas y los desplazados internos son aquellas

...personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.¹

En la actualidad, este fenómeno ha adquirido dimensiones preocupantes (aproximadamente 28.8 millones de personas en todo el mundo)² y representa una de las tragedias humanitarias que ha pasado mayormente inadvertida.

Las personas internamente desplazadas (PID) se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la pérdida de protección física y de sus medios

* La autora desea agradecer a Ma. Fernanda Martínez Vives y Cristina MacGregor, mis asistentes de investigación, por su apoyo en la recolección de datos para este texto.

¹ Principios Rectores para los Desplazamientos Internos. Disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>>. Consulta: 14/05/2012.

² *Global Overview 2012: People Internally Displaced by Conflict and Violence*, Consejo Noruego para Refugiados, IMDC, abril 2013, consulta: 29 de abril de 2013.

de subsistencia, y a que, en la búsqueda de un lugar más seguro, se exponen a nuevos riesgos y carecen de acceso a agua potable, servicios de salud, vivienda y educación. Además, con frecuencia son víctimas de abuso sexual. Otro factor que aumenta la vulnerabilidad de estas personas es su invisibilidad, la cual puede ser producto, a su vez, de varios factores: cuando el desplazamiento se da de manera gradual (o “gota a gota”), éste es difícil de detectar por las autoridades locales; cuando el miedo y la persecución directa provocan el desplazamiento, sus víctimas buscan ser invisibles para evitar caer en las manos de las personas de quienes huyen, y finalmente, flujos de desplazados internos son fácilmente confundibles con otros tipos de migración interna.

Las desplazadas y los desplazados por conflicto armado no internacional o situaciones de violencia interna generalizada normalmente se encuentran en un limbo legal. Si bien la responsabilidad de su protección recae sobre el Estado, debido a que no cruzan una frontera internacional, las debilidades del mismo que causan el desplazamiento lo inhabilitan para brindarles la atención, protección y asistencia que requieren. En la mayoría de los casos, los países con grandes problemas de desplazamiento carecen del andamiaje conceptual, legal e institucional necesario para paliar sus efectos o prevenirlos, y los gobiernos tienden a ser reticentes a reconocer, en primer lugar, que enfrentan un conflicto interno; y en segundo, que éste está causando desplazamientos forzados. En este escenario, los más afectados son siempre mujeres, niños y ancianos, así como grupos indígenas marginados. En África, los países con mayores flujos de PID (Ruanda, Liberia, Sudán, Somalia, República Democrática del Congo y Mozambique), y en América Latina (Colombia), 83% de los desplazados son mujeres y sus dependientes.³

En México, a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI las principales causas de desplazamiento interno forzado han sido: conflictos políticos, intolerancia religiosa y étnica, disputas por tierras o recursos naturales, mega proyectos de desarrollo económico, desastres naturales, violencia y problemas de inseguridad pública.

Este ensayo se centrará en el análisis de las respuestas que el Estado mexicano ha dado al fenómeno de desplazamiento interno forzado, particularmente al ocasionado por conflicto, violencia generalizada y el clima de inseguridad pública que vive actualmente el país.

Revisará los desplazamientos más recientes derivados de la llamada “guerra contra el narcotráfico” durante el sexenio 2006-2012 y, en la medida de lo posible,

³ Roberta Cohen, *Refugees and Internally Displaced Women, A Development Perspective*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1995, p. 2; *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence*, Ginebra, IDMC, Consejo Noruego para Refugiados, 2012.

en cómo éstos han afectado a las mujeres.⁴ En la generación de la violencia, la cual ha producido el mayor flujo de desplazados, intervienen tanto grupos criminales, como los diferentes órdenes de las fuerzas de seguridad pública. Una de las consecuencias de este fenómeno ha sido la violación sistemática de los derechos humanos de jóvenes, mujeres y niños.

El marco de referencia que se usará para este análisis consiste del derecho internacional (tratados y convenciones) y los Principios Rectores para los Desplazados Internos. Asimismo, el criterio que se usará para evaluar las respuestas gubernamentales se basa en el marco de responsabilidad nacional de doce puntos establecido por Erin Mooney *et al.* del Proyecto de Desplazamiento Interno de la Brookings Institution.⁵ Este marco es una herramienta analítica muy efectiva para identificar las áreas en las que se requiere de acciones decisivas por parte de las autoridades, con el fin de garantizar el bienestar de las comunidades desplazadas. Este estudio se apoya en fuentes primarias y secundarias, así como en testimonios de desplazados internos y entrevistas a funcionarios y congresistas.⁶

La ineludible responsabilidad del Estado mexicano de la protección de grupos en condición de extrema vulnerabilidad es un mandato constitucional derivado de dos fuentes fundamentales: de su compromiso con la protección de toda su población frente a amenazas tanto internas como externas (artículos 1-6, 24, 25, 27, 89), y de la serie de compromisos internacionales que ha asumido como resultado de su activa participación en foros como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la ratificación de tratados internacionales vinculantes en materia de derechos humanos (artículo 1o.).

Este ensayo partirá de tres premisas básicas: primero, *donde hay violencia, hay desplazamiento forzado*.⁷ Segundo, si bien este ensayo no se centra en la discu-

⁴ Debemos aclarar aquí que existe poca información sobre el fenómeno general del desplazamiento interno en México, por lo que la existencia de datos desagregados sobre mujeres es aún más limitada.

⁵ Erin Mooney, *Addressing Internal Displacement: a Framework for National Responsibility*, Washington, D. C., The Brookings Institution/Bern University, abril de 2005.

⁶ Los testimonios de desplazados internos fueron recaudados por el equipo de investigación de la autora durante la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en junio 2011, y la Caravana del Sur del mismo movimiento en septiembre 2011. Asimismo, se levantaron testimonios a lo largo del 2011 en Veracruz por el doctor Carlos Garrido de la Universidad Veracruzana para un proyecto de investigación del ITAM sobre desplazamiento interno forzado en México como resultado de la violencia, en colaboración con el Consejo Noruego para Refugiados. Las entrevistas a funcionarios del gobierno de Felipe Calderón y a Congresistas de la LXI Legislatura se llevaron a cabo durante 2012 en persona, vía telefónica o electrónica por la autora.

⁷ Partiendo de amplia evidencia de este hecho, agencias de Naciones Unidas como el ACNUR, y la Oficina para Asunto Humanitarios (OCHOA, por sus siglas en inglés), así como ONG internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Consejo Noruego para Refugiados y su Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, lo toman como algo dado.

sión sobre si la situación actual que vive México constituye o no un conflicto armado no internacional de acuerdo con el derecho internacional humanitario (DIH), sí establece que algunas de las variables para determinarlo están presentes y contribuyen al clima generalizado de inseguridad y al desplazamiento forzado. Finalmente, la aparente invisibilidad del fenómeno de desplazamiento interno forzado que afecta a miles de niños y mujeres en México, no puede ser utilizada como justificación de la inatención al fenómeno por parte de las autoridades mexicanas.

Después de sus visitas a México, tanto el representante del secretario general de la ONU para los Desplazados Internos (Francis M. Deng-2002), como el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (Rodolfo Stavenhagen-2003), alertaron al gobierno de México sobre el problema de PID que aquejaba al país desde 1994.

Desplazamiento interno forzado y el derecho internacional

Desde el final de la Guerra fría y al inicio del nuevo milenio, los conflictos con mayores consecuencias humanitarias han sido las llamadas “nuevas guerras” o conflictos internos de baja intensidad, en los que desempeñan un papel preponderante tanto actores estatales como no estatales. Las guerras en los Balcanes, la crisis de los kurdos en Irak, el conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las guerras civiles en la región de los grandes lagos en África, entre otros, fueron algunos de los escenarios más violentos de la década de 1990 que desplazaron a cientos de miles de personas al interior de sus países, con serias implicaciones, para las víctimas, así como para el derecho internacional y el derecho interno de los Estados.

Establecer un programa de asistencia y protección para las desplazadas y los desplazados internos en el nuevo escenario internacional implicaba dos cosas: primero, trabajar con grupos vulnerables en zonas de alto riesgo y de conflicto en el interior de los países, infringiendo los principios de soberanía y de no intervención en los que se ha sustentado el sistema internacional desde el siglo XVII; y segundo, reconocer la existencia de lagunas conceptuales, jurídicas e institucionales para lidiar con este flagelo humanitario.

Como resultado de las dos guerras mundiales, tanto la Liga de Naciones como la ONU velaron porque se desarrollara un régimen internacional tanto de derechos humanos como de protección a víctimas de desplazamiento forzado *internacional*, es decir, refugiados que cruzaron fronteras internacionales. Sin embargo, no se hizo lo propio con los desplazados *internos* durante ese periodo debido a que caían bajo la jurisdicción de los Estados.

La magnitud de las crisis de las PID y la evidencia de abusos y violaciones sistemáticas a sus derechos humanos, plantearon la necesidad de establecer un marco normativo con estándares mínimos de protección. Éste debía servir como modelo para las legislaciones internas de los Estados en el ejercicio de su soberanía.⁸ Este esfuerzo suscitó, a su vez, otro gran debate internacional sobre la forma en que los Estados deben ejercer su soberanía, la responsabilidad que tienen frente a sus nacionales, así como la responsabilidad que tiene la comunidad internacional de protegerlos cuando los Estados son incapaces o se niegan a hacerlo (éste es el debate sobre la responsabilidad de proteger, o R2P, por su siglas en inglés).⁹

En 1992, se nombró al diplomático sudanés Francis M. Deng como representante del secretario general de la ONU de los Desplazados Internos, con el fin de que elaborara un informe sobre la situación de los desplazados en todo el mundo, planteara una definición del fenómeno y un marco normativo para protegerlos. Así, en el informe que presentó en 1997 ante la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés), Deng planteó que ocuparse de este problema era tanto un imperativo de la paz y la seguridad regional e internacional, como una cuestión de responder a las necesidades de asistencia humanitaria y protección de los derechos humanos de las personas afectadas.

El informe estaba dirigido no sólo al secretario general de la ONU, sino también a los Estados con problemas de desplazamiento, las ONG locales e internacionales y otras personas que participan en la atención de los desplazados, así como a los desplazados mismos. El informe provee de una definición que sirve de punto de partida para lidiar con el fenómeno y establece los (treinta) Principios Rectores del Desplazamiento Interno Forzado.¹⁰ A pesar de que éste no es un instrumento vinculante, sirve como marco de referencia para que las autoridades nacionales comprendan lo que conlleva asumir esta responsabilidad.

Este informe refleja el espíritu de protección de la dignidad humana inherente al DIH, al derecho internacional de los refugiados y al derecho internacional de los Derechos Humanos. Mediante los Principios Rectores, las personas internamente desplazadas no son acreedoras de un estatuto legal especial comparable al de los refugiados, sino que, como seres humanos en situación de extrema vulnerabilidad, tienen el derecho de disfrutar de todas las garantías de derechos humanos y del DIH.

⁸ La historia de este proceso puede apreciarse bien en: Thomas Weiss y David Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences*, Londres, Routledge (Colección Global Institutions), 2006.

⁹ Véase Roberta Cohen, "Reconciling R2P with IDP Protection", disponible en <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen>.

¹⁰ Véase Informe de Francis Deng y los Principios Rectores de los Desplazados Internos.

Los Principios se dividen en cinco apartados: I) principios generales (1-4), los cuales protegen a los desplazados contra todo tipo de discriminación, establecen la responsabilidad del Estado de protegerlos y especifican grupos de desplazados en condición de particular vulnerabilidad: mujeres y niños; II) principios relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios y la protección de garantías individuales (5-9); III) principios relativos a la protección durante el desplazamiento (10-23) en contra de actos violentos, pillaje a su propiedad, protección de sus libertades, y derechos a salud, vivienda, servicios básicos y educación; IV) principios relativos a la asistencia humanitaria (24-27), y los principios relativos al regreso voluntario y seguro, reasentamiento y reintegración.

El reconocimiento de la especial vulnerabilidad de mujeres, niñas y niños es consistente con instrumentos del DIH y de derechos humanos de las mujeres, tales como la Convención de Ginebra (1949), la cual provee especial atención en zonas en conflicto a mujeres embarazadas, madres de menores de edad, y protege a mujeres contra la prostitución forzada y otros abusos de tipo sexual (artículos 14, 17, 21); la Declaración de Protección de la Mujer y el Niño en situaciones de emergencia o conflictos armados, proclamada por la Asamblea General de la ONU;¹¹ la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979), entre otros instrumentos.

Asimismo, es consistente con la proscripción de todo tipo de discriminación y tortura, así como de desplazamientos forzados y desalojos arbitrarios presentes en el Estatuto de Roma (1998), y en los Protocolos Adicionales I y II (1977) de la Convención de Ginebra. De conformidad con estos instrumentos que sí son vinculantes para los Estados que los han ratificado, la promoción de la eliminación de la violencia contra mujeres, niñas y niños en zonas en conflicto, la prevención del desplazamiento interno forzado, y la atención a las PID, forman parte integral de las actividades de protección de agencias como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios (OCHA). Éstas deben formar parte, igualmente, de las actividades de los Estados y las organizaciones locales e internacionales.¹²

En 2000 y 2008 se publicaron versiones anotadas sobre los Principios Rectores que incorporaban nuevos materiales referentes a los desplazados, las cuales surgieron de nuevos instrumentos y provisiones de derechos humanos y de derechos de las mujeres. Sobresalen la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000)

¹¹ Resolución 3318, XXIX, 1974. Véase <www.ohchr.org/spanish/law/mujer_nino.htm>. Consulta: 13 de octubre de 2012.

¹² México ha ratificado los tratados y convenciones que proscriben la discriminación contra la mujer (CEDAW en 1994), así como sus protocolos facultativos (1999); tratados que protegen contra la tortura (1984), que protegen los derechos de la niñez (1989), contra crímenes de guerra (2001); la Convención de Ginebra de 1949 (1949) y su Protocolo Adicional I (1982).

en la que se reconoce el desproporcionado impacto que tienen los conflictos armados sobre las mujeres, e insta a incrementar su participación como agentes para la paz y la seguridad; la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y los Principios Piñeiro sobre Vivienda y Restitución de Propiedad de Refugiados y Desplazados (2005). En las anotaciones de Walter Kälin se proveen las fuentes legales de cada uno de los Principios, con el fin de incrementar su peso normativo.¹³

Los Principios Rectores ya han sido reconocidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de la ONU como el marco normativo internacional más importante para la protección de las PID,¹⁴ y muchos países (como Colombia y Perú en América Latina, y Uganda en África), así como organismos regionales (como la Unión Africana), los han incorporado a sus legislaciones internas o estatutos. Éste es el paso inicial en el complejo proceso para dar una respuesta apropiada a las víctimas de este problema.

Marco de responsabilidad nacional de doce puntos

El marco de responsabilidad nacional, de doce puntos, está diseñado para ayudar a las autoridades a enfrentar el problema de desplazamiento interno de manera integral y en todas sus facetas. Tomados de manera colectiva, estos puntos representan un marco concreto de acción para la atención de los desplazados. Si bien cada gobierno tiene que diseñar estas medidas con base en las condiciones locales, gran parte de estos puntos son comunes a todos los países con problemas de desplazamiento. Además de la responsabilidad del Estado, este marco reconoce el papel importante, y en algunos casos la responsabilidad que tienen otros actores, como por ejemplo, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones regionales e internacionales, donantes, y la sociedad civil, para promover, reforzar y asistir en el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades nacionales para proteger a los desplazados internos.¹⁵

De acuerdo con este marco, una respuesta nacional deber ser, por definición inclusiva; es decir:

¹³ Walter Kälin, "Guiding Principles: Annotations", *Studies in Transnational Legal Policy*, 32 (2000) y 38 (2008).

¹⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/60/L.1 para. 132.

¹⁵ E. Mooney, *Addressing Internal Displacement...*, p. 6.

- Debe incluir todas las causas que producen desplazamiento: desastres naturales y los producidos por el ser humano, conflicto armado, conflictos comunales, violaciones serias de derechos humanos, etcétera.
- Debe incluir a todos los grupos de desplazados independientemente de las causas que los produzcan; es decir, todos los desplazados tienen derecho a protección y asistencia, aunque sus necesidades varíen. Las mujeres, niñas y niños desplazados tienden a ser particularmente discriminados al recibir atención y obtener documentos de identidad a su nombre, volviéndolos aún más vulnerables.
- En la atención a las PID debe establecerse un enfoque diferenciado que distinga las necesidades especiales de mujeres, niños, niños no acompañados, personas con capacidades diferentes, ancianos, grupos indígenas con fuerte arraigo a sus tierras, y minorías étnicas.
- Deben considerarse todas las necesidades: alimento, acceso a agua potable, vivienda, asistencia médica, provisión de documentos de identidad cuando no los tengan, y otros tipos de asistencia humanitaria básica.
- Debe cubrir todas las etapas del desplazamiento, previniendo desplazamientos arbitrarios, garantizando la seguridad y bienestar de las personas una vez que son desplazados y creando las condiciones para su retorno seguro o su reasentamiento en terceros lugares.
- Por último, una respuesta integral debe incluir a todos los niveles de gobierno y todas las áreas afectadas, independientemente de si éstas están bajo el control de actores no estatales.¹⁶

Los doce puntos de responsabilidad nacional son: 1) prevención del desplazamiento y minimización de sus efectos adversos, 2) hacer visible el fenómeno e incrementar conciencia del problema, 3) recolectar datos sobre el número y situación de desplazados, 4) apoyar el entrenamiento sobre los derechos de las PID, 5) crear un marco legal para proteger sus derechos, 6) desarrollar una política nacional sobre desplazamiento interno, 7) designar una institución con el mandato de proteger a las PID, 8) apoyar a organizaciones de derechos humanos para que integren a los desplazados a su trabajo, 9) asegurar la participación de las PID en la toma de decisiones, 10) apoyar soluciones duraderas, 11) designar recursos adecuados para la prevención, protección y asistencia de los desplazados en todas sus etapas, y finalmente, 12) cooperar con la comunidad internacional cuando la capacidad nacional es insuficiente. El orden de los puntos no es necesariamente secuencial.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 9-11.

Prevención del desplazamiento y minimización de sus efectos adversos

La prevención deriva de la responsabilidad que tiene el Estado de evitar las condiciones que llevan al desplazamiento y minimizar sus efectos. Esto se puede lograr generando un ambiente de respeto a los derechos humanos, estableciendo mecanismos de alerta temprana de situaciones de crisis que ocasionen flujos de desplazados y desarrollando respuestas rápidas para la asistencia de las víctimas.¹⁷ Este marco permite el desplazamiento forzado (evacuaciones) por las autoridades sólo cuando su vida esté en riesgo y bajo condiciones específicas (con previo aviso a las comunidades afectadas, y respetando su derecho a la vida, dignidad, libertad y seguridad).

Hacer visible el fenómeno e incrementar conciencia del problema

Cuando un país está padeciendo desplazamiento interno forzado, uno de los primeros pasos necesarios para que las autoridades puedan dar una respuesta efectiva es reconocer que el fenómeno está ocurriendo en el interior de su país. Sin esta precondition, la atención y protección de las víctimas se dilatará en llegar y si llega, será parcial e insuficiente. La participación oficial en la concienciación del problema implica que el Estado le dé prioridad a la resolución del problema. Algunos de los esfuerzos para hacerlo incluyen campañas de sensibilización y consultas a la sociedad civil (a expertos y a funcionarios de ONG que atienden fenómenos similares).¹⁸ Cuando no hay voluntad política para enfrentar y atender el problema, la sociedad civil juega ese papel mediante debates, seminarios, publicaciones, cabildo, entre otros.

Recolectar datos sobre el número y situación de desplazados

Para poder determinar la naturaleza de la ayuda que requieren los desplazados, es indispensable que las autoridades hagan un diagnóstico sobre la dimensión del problema. Este diagnóstico debe incluir el perfil de los desplazados, el cual se puede obtener mediante un estudio cuantitativo-estadístico (encuestas y censo) desagregado por edad, sexo, y otros indicadores, y uno cualitativo (entrevistas a

¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 12-13.

grupos focales).¹⁹ Con esto, se podrá obtener información confiable sobre el número de los desplazados, su localización, así como sobre sus necesidades básicas y sus vulnerabilidades.

Asimismo, en el caso de desplazamientos por conflicto y situaciones de violencia generalizada, es muy importante que el estudio cuantitativo cruce información de índices de violencia y pobreza, con índices de migración, con el fin de establecer la relación entre violencia y desplazamiento, y así se evite confundir el desplazamiento interno forzado con otras formas de migración interna.

Apoyar el entrenamiento sobre los derechos de las PID

La capacitación, sobre los Principios Rectores de los desplazados internos, de los funcionarios del gobierno en todos los niveles, funcionarios de instituciones de derechos humanos; así como de las fuerzas de seguridad pública, el Ejército y congresistas, es esencial para poder desarrollar una respuesta apropiada.

Crear un marco legal para proteger sus derechos

Un punto de partida central para el desarrollo de políticas públicas de protección de las PID adecuado es contar con una definición legal del fenómeno. Ésta debe estar contenida en una ley sobre desplazamiento interno que incluya los Principios Rectores. Para que el alcance de esta ley sea verdaderamente nacional, debe darse en el orden federal. Esto es importante debido a que muchos países que padecen el problema, tienden a subestimar el potencial de derrama del conflicto y delegan la responsabilidad a las autoridades locales. Así, se limita la capacidad de respuesta nacional y se deja sin protección a miles de personas, por lo que una legislación comprehensiva es más recomendable en el largo plazo.

Desarrollar una política nacional o un plan de acción para PID

El plan de acción es una medida complementaria a la legislación. En éste se definen las responsabilidades nacionales e institucionales, los ministerios que participarán en la asistencia de los desplazados y sus tareas específicas. Éste será

¹⁹ Elizabeth Ferris, Erin Mooney y Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, Washington, D. C., The Brookings Institution, noviembre 2011, pp. 41-45.

más efectivo en la medida en que logre incluir y prevenir todas las causas de desplazamiento, y consultar con las personas afectadas. La disposición a instaurar programas de este tipo es el indicador más importante de la voluntad política para asumir responsabilidad de la asistencia y protección de los desplazados.²⁰

Designar una institución con el mandato de proteger a las PID

Para garantizar la continuidad en la asistencia a los desplazados, es indispensable designar una institución con el mandato de protegerlos. Se puede crear una institución especial, o alguna de las ya existentes puede asumir ese papel una vez que se le confiera la autoridad política para hacerlo y cuente con los recursos necesarios.

Apoyar a organizaciones de derechos humanos a que integren a los desplazados a su trabajo

Las instituciones nacionales de derechos humanos han jugado siempre un papel central en la protección de personas internamente desplazadas, por lo que es importante que las autoridades apoyen y promuevan su participación. La práctica más efectiva para lograrlo es reconocer el problema de desplazamiento como una cuestión de derechos humanos. Estas instituciones pueden, entre otras cosas, apoyar con el monitoreo de las condiciones de las PID para garantizar que tengan acceso a asistencia en las mismas condiciones que el resto de la población; hacer recomendaciones a las autoridades cuando se ha incurrido en violaciones de los derechos humanos de los desplazados; promover los derechos de los desplazados en los cuerpos legislativos, y monitorear la instauración de los programas de asistencia y protección.²¹

Asegurar la participación de las PID en la toma de decisiones

Las personas internamente desplazadas tienen el derecho de recibir protección y asistencia, y deben poder expresar sus opiniones sin el riesgo de ser castigadas. En la mayoría de los casos, las PID permanecen al margen de las decisiones sobre los programas que afectan sus vidas, por lo que los programas más efectivos son

²⁰ E. Mooney, *Addressing Internal Displacement...*, p. 16.

²¹ *Ibid.*, pp. 19-20.

aquellos que consideran la participación de las víctimas, particularmente de las mujeres, en la toma de decisiones. Las consultas a las PID resultan más cuando éstas se hacen en todas las fases del desplazamiento.

Apoyar soluciones duraderas

En el escenario de desplazamiento interno forzado, una solución duradera implica que se den las condiciones óptimas para el regreso seguro y voluntario de las personas afectadas a sus lugares de origen. Cuando las condiciones no permiten el retorno, deben ofrecerse opciones para garantizar que los desplazados puedan rehacer su vida de una manera digna y sin discriminación en otro lugar. Asimismo, las autoridades tienen la responsabilidad de recuperar las propiedades de las que fueron desarraigados en el momento del desplazamiento; si esto no es posible, el Estado debe proveerles algún tipo de compensación o reparación. Mientras persistan vulnerabilidades, el Estado debe seguir dando asistencia a los desplazados.²²

Designar recursos adecuados para la prevención, protección y asistencia de los desplazados en todas sus etapas

El desarrollo de políticas y programas de atención a desplazados requiere de recursos tanto humanos como materiales. Se puede designar un fondo que salga del presupuesto nacional, del fondo de reserva para emergencias con el que cuentan muchos países, o bien, establecer un fondo anual que provenga del ingreso de algún bien abundante en el país. Cuando el gobierno no tiene la capacidad financiera y técnica puede recurrir a la comunidad internacional para buscar apoyo.

Cooperar con la comunidad internacional cuando la capacidad nacional es insuficiente

Cuando el Estado carece de la capacidad de garantizar un ambiente de seguridad para las poblaciones de desplazados, debe invitar o aceptar la asistencia de la

²² *Ibid.*, pp. 22-23; E. Ferris, E. Mooney y Ch. Stark, *Form, Responsibility to Response...*, pp. 129-136. El Inter-agency Standing Committee creó en 2010 una guía para asistir a los países en la implementación de soluciones duraderas al problema de desplazamiento. Véase IASC, *Framework on Durable Solutions for the Internally Displaced*, Washington, D. C., The Brookings Institution/University of Bern, Project on Internal Displacement, abril, 2010.

comunidad internacional en el ejercicio de su soberanía responsable. Esto se ejerce permitiendo a las agencias humanitarias acceso seguro, rápido y sin obstáculos, a las zonas en donde se encuentran las PID, sin considerar su asistencia un acto de interferencia en sus asuntos internos. También se puede invitar al representante del secretario general de la ONU de los Desplazados Internos a que visite el país para entablar un diálogo abierto. Organizaciones internacionales pueden ser importantes socios, por ejemplo, en la recaudación de información y en la elaboración del diagnóstico sobre los desplazados y puede ayudar a fortalecer la capacidad del Estado para dar respuestas más eficaces.²³

México: el desplazamiento interno forzado por conflicto y violencia generalizada

América Latina ocupa el segundo lugar como la región con más desplazados internos en el mundo, con aproximadamente 5.8 millones de PID.²⁴ Desde la década de 1980 las guerras civiles en Centro América y los problemas de guerrillas como Sendero Luminoso en Perú y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia han provocado el desplazamiento de miles de personas. En la última década, el fenómeno se ha intensificado en la medida en que los problemas de inseguridad y violencia asociados con el crimen organizado y el narcotráfico se han exacerbado. Tan sólo en Colombia se estima que hay entre 4.9-5.5 millones de PID.²⁵

México padece de un complejo fenómeno de desplazamiento forzado desde la década de 1970, ocasionado fundamentalmente por intolerancia religiosa (entre católicos y minorías de indígenas protestantes), conflictos comunales, disputas por tierras y recursos naturales en algunos estados como Nayarit, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, entre otros.

En los años noventa, estos problemas se combinaron con la creciente inseguridad y conflictos políticos en los que intervinieron el Ejército mexicano y las policías locales desplazando a miles de personas. Si bien no se cuenta con cifras confiables de los desplazados, sabemos que estas disputas, en Oaxaca, por ejemplo, han tenido como consecuencia el desplazamiento de docenas de familias indígenas triquis.²⁶

²³ Mooney, *Addressing Internal Displacement...*, pp. 25-25.

²⁴ IDMC, *Global Overview 2012*.

²⁵ *Ibid.*, p. 16.

²⁶ Ma. Dolores París Pombo, "Cambio institucional, organización política y migración entre los triquis de Copala", en *id.* (coord.), *Migrantes, desplazados, braceros y deportados: experiencias migratorias y prácticas políticas*, México, COLEF/UACJ/UAM, 2012, pp. 109-145.

En 1994, el levantamiento zapatista en Chiapas generó un desplazamiento sin precedentes en México y se estima que al día de hoy, más de treinta mil personas se encuentran en condición de desplazamiento interno forzado prolongado.²⁷

La inseguridad y la lucha de las autoridades mexicanas con los cárteles de las drogas no son fenómenos nuevos en México. Sin embargo, dos factores recientes contribuyeron a intensificar la violencia: por un lado, la nueva estrategia de seguridad desarrollada por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la cual se basó en una política de confrontación abierta y en el uso de operativos conjuntos a partir de finales de 2007 e inicios de 2008 en los que participaban el Ejército mexicano, la marina y las policías locales. Por el otro, el recrudecimiento de la lucha por rutas de distribución de drogas entre los cárteles. Como consecuencia, la tasa de homicidios pasó de 8 a 18 por cada cien mil habitantes en todo el territorio nacional.²⁸ Como resultado, las violaciones a los derechos humanos de civiles se hicieron sistemáticas, miles de civiles murieron en fuego cruzado o como víctimas directas del crimen organizado, creando un clima generalizado de inseguridad.

En este escenario, homicidios, violaciones a los derechos humanos, extorsión, amenazas, cobro de cuotas, asaltos y robos, desalojos arbitrarios, así como corrupción e impunidad, desesperanza e impotencia, han sido todas causas de desplazamiento interno forzado, particularmente de mujeres y niños.

El DIH ofrece un conjunto de estándares que permiten establecer si la situación de México es un conflicto armado no internacional. Éste se preocupa por las consecuencias humanitarias de la violencia, es decir, más por el efecto que por la causa, así como por que se respete la dignidad humana. Bajo las Convenciones de Ginebra y su interpretación judicial, un conflicto armado interno puede existir incluso cuando los grupos armados en acción son puramente criminales, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones: que el conflicto sea de alta intensidad, que el impacto de la violencia genere bajas todos los días durante un tiempo prolongado, y que los grupos armados estén relativamente bien organizados. Además, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés), al juzgar los abusos y crímenes de guerra cometidos desde 1991 en el territorio de la ex-Yugoslavia, estableció el umbral después del cual la violencia adquiere intensidad de conflicto, así como los elementos para establecer si los grupos armados están suficientemente organizados.²⁹

²⁷ Cifras presentadas por académicos y ONG en el Foro de Diálogo por la Paz, Desarrollo Económico y Desplazamiento Interno Forzado en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, marzo 2011.

²⁸ INEGI, *Evolución de la Tasa Nacional de Homicidios. Homicidios por cada cien mil habitantes entre 1990-2009*, México, INEGI, 2010. Disponible en <www.inegi.org.mx>. Consulta: 12 de abril de 2013.

²⁹ Véase por ejemplo Sylvain Vité, "Typology of Armed Conflicts in International Humanitarian Law", *International Review of the Red Cross*, 91: 873 (marzo de 2009), pp. 69-94.

En México, la violencia sobrepasó el umbral establecido por el ICTY cuando empezó a tener saldos de 18 personas diarias, cuando las armas utilizadas por los cárteles se volvieron sofisticadas y de alto calibre, cuando el gobierno utilizó a sus fuerzas militares dentro del territorio nacional para combatir a estos grupos; y finalmente, cuando empezó a haber desplazamiento interno y externo de población civil.

Utilizando una serie de indicadores para evaluar la intensidad de los conflictos armados, el Barómetro de Conflicto de la Universidad de Heidelberg, en 2010 añadió a México al grupo de las cinco guerras libradas en el mundo: Afganistán, Somalia, Irak, Pakistán, y Sudán.³⁰ Según el observatorio de conflicto de la Universidad de Uppsala, México estuvo junto a Pakistán, Nigeria y Kenia, como uno de los conflictos más intensos entre grupos no estatales.³¹ Este mismo observatorio anotó que en 2011, México era escenario tanto de un conflicto armado, con participación del Estado, como de uno en el que intervienen actores no estatales.³²

Si bien es difícil establecer el nivel de organización de los cárteles y si esta situación constituye conflicto armado interno bajo el DIH, el daño que infligen a sus adversarios, a las estructuras del Estado y a civiles, son suficientes para determinar que la situación que vive México es crítica y con grandes consecuencias humanitarias que deben atenderse. Violencia sistemática contra mujeres en Juárez, fosas de migrantes torturados y ejecutados, familias y niños asesinados, pueblos enteros abandonados, mujeres y niños huyendo desprotegidos, ambulancias y hospitales atacados para ultimar a miembros de grupos rivales, son signos de que se han sobrepasado todos los límites, de que la dignidad humana se está violentando a diario, y de que las autoridades federales, estatales y municipales son incapaces de dar protección adecuada para evitar y atender a los desplazamientos forzados.

El caso de desplazamiento interno forzado en Chiapas

El conflicto armado en Chiapas que se inició con el enfrentamiento entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército federal durante los primeros días de 1994, sirve como punto de partida para la discusión del fenómeno de desplazamiento interno por la violencia, debido a que deja ver algunos de los agra-

³⁰ Disponible en <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf>.

³¹ Ésta utiliza el indicador de muertes en enfrentamientos. Última información disponible: 2008 <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/>. Consulta: 10 de marzo de 2013.

³² *Idem*.

vios, vulnerabilidades y abusos que se cometen contra los desplazados; así como las formas en cómo el Estado mexicano ha lidiado con el problema.

Este conflicto dio origen al rompimiento del tejido social comunitario y a las primeras olas de desplazamiento forzado que han afectado de manera central a mujeres y niños indígenas. Decenas de miles de chiapanecos pertenecientes en su mayoría a los municipios de Chenalhó, Tila, Sabanilla y Palenque, huyeron de sus lugares de origen.³³ Las causas principales de su desplazamiento fueron los rumores de la guerra, intimidación, hostigamiento por parte del Ejército y la policía local, la ofensiva militar de febrero de 1995, la violencia paramilitar que golpeó especialmente a las zonas Norte y Altos entre 1995 y 1997, particularmente a Acteal (22 de diciembre de 1997), y los operativos en contra de los municipios autónomos zapatistas a partir de 1998.

La mayoría de los desplazados son personas pertenecientes a religiones minoritarias y con afiliaciones políticas distintas a los partidos políticos oficiales.³⁴ En general, las PID se encuentran en zonas de conflicto político, donde se concentran grupos armados, paramilitares y militares; así como cuerpos policiacos estatales y federales (Policía de Seguridad Pública, Policía Judicial estatal, Policía Judicial Federal, Procuraduría General de la República) y el Instituto Nacional de Migración (INM).³⁵

Al igual que en otros conflictos armados no internacionales, la violación sexual y abusos similares a mujeres y niñas ha sido usada como una estrategia de guerra por parte de miembros del Ejército y paramilitares para intimidar, por ejemplo, a organizaciones independientes o a los simpatizantes zapatistas. Acciones de este tipo incluyen el hostigamiento sexual, la desaparición, tortura, maltrato y todo tipo de violación a los derechos humanos de las mujeres indígenas, quienes forman la parte más vulnerable de la población en las comunidades y que ocurren aún hoy.³⁶

En 2000 se definió una política de reconciliación y pacificación en el estado, la cual incluyó el tratamiento de la población desplazada y la categoría de desplazados comenzó a figurar en el discurso oficial. Se desplegaron una serie de acciones gubernamentales tendientes a solucionar la situación de los mismos. Además, se

³³ Jorge Luis Cruz Burguete, *Las condiciones del desplazamiento interno en Chiapas*, México, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, pp. 67-90. Disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2477/8.pdf>>.

³⁴ *Ibid.*, p. 83.

³⁵ Marcos Arana y María Teresa del Riego, *Estudio sobre los desplazados internos por el conflicto zapatista en Chiapas*, México, Programa Conjunto por una Cultura de Paz, 2012, pp. 22-23.

³⁶ *Ibid.*, p. 68. Véase artículos de la prensa local que reportan aún estos abusos <<http://diariomeridiano90.blogspot.mx/2011/12/paramilitares-violan-dos-mujeres.html>>, y del trabajo de las ONG que siguen luchando por la defensa de los derechos de las mujeres <<http://sipaz.wordpress.com/tag/centro-de-derechos-de-la-mujer-de-chiapas/>>.

inició un proceso de suspensión de las acciones de los grupos paramilitares, los cuales, no obstante, siguen operando esporádicamente. Los desplazamientos derivados del conflicto armado han continuado hasta nuestros días, ante la falta de un acuerdo de paz entre el EZLN y el Estado y la persistencia de las condiciones que dieron origen al levantamiento zapatista.³⁷

Desplazamiento interno por el conflicto relacionado con el crimen organizado y la violencia generalizada

A todo te acostumbras, pero nunca te vas a acostumbrar a ver gente ensangrentada y muerta en la puerta de tu casa, o que te llamen por teléfono para amenazarte, que intente violar a tus hijos [...] a eso nunca te acostumbras [...] por eso nos vinimos. Aunque estamos peor acá en Veracruz, no tenemos casa, vivimos de arrimados con la familia, pero sin tanta violencia y miedo.³⁸

Partiendo de las pautas de violencia que se encuentran en México desde 2006, y particularmente desde 2008, podemos inferir que por lo menos doce estados han producido éxodos de personas. Esto no sólo afecta a los estados expulsores, sino también a los receptores, convirtiéndolo en un fenómeno nacional. El creciente desplazamiento interno se está dando de las zonas rurales hacia centros urbanos y viceversa, de forma paralela a una nueva ola de migración transfronteriza –ya no puramente económica, sino forzada– hacia Estados Unidos, proveniente sobre todo de los estados del norte, y en particular de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango y Veracruz.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en 2010, desde 2006, sólo de Chihuahua fueron desplazadas por la fuerza 230 000 personas,³⁹ y en 2011, 24 426 personas.⁴⁰ De todas las PID se estima que la mitad han cruzado la frontera hacia Estados Unidos y crecientemente a Canadá, y de éstas, menos del 0.5% lo ha he-

³⁷ M. Arana y M. T. del Riego, *Estudio sobre los desplazados...*, p. 37.

³⁸ Testimonio de don Fernando, desplazado juarocho originario de Veracruz, desplazado de Ciudad Juárez, recolectado por el doctor Carlos Garrido (Universidad Veracruzana, 2012).

³⁹ "Encuesta de percepción ciudadana de inseguridad en Ciudad Juárez 2010", Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <<http://www.observatoriodejuarez.org/dnn/Portals/0/encuestas/Encuesta%20de%20Percepcion%20Ciudadana%20sobre%20Inseguridad%20en%20Ciudad%20Juarez%20II-2010%20v6mayo2011.pdf>>.

⁴⁰ La encuesta de 2011 incluyó una serie de preguntas que permitían saber con mayor precisión la causa del desplazamiento. <<http://www.observatoriodejuarez.org/dnn/Portals/0/encuestas/Encuesta%20de%20Percepcion%20Ciudadana%20sobre%20Inseguridad%20en%20Ciudad%20Juarez%20III-2011%20v26enero2012.pdf>>.

cho bajo la figura del asilo que los protege del miedo fundado de persecución y los convierte *de facto* en refugiados. Sabemos que la mayoría de los desplazados han sido mujeres y niños, quienes desde los años noventa se convirtieron en el sector más vulnerable de la ciudad fronteriza.⁴¹ Sin embargo, del paradero de las personas que se quedaron dentro del país, desafortunadamente sabemos poco.

La situación de las mujeres en Ciudad Juárez, particularmente desde 1994, ha sido muy bien documentada, no sólo por la magnitud del problema, la violación a los derechos humanos de las mujeres en la zona, homicidios y desapariciones, sino también por la lentitud de las autoridades estatales y municipales en dar respuestas al fenómeno y garantizar la protección de las mujeres, así como por las recomendaciones sistemáticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1999. Sin embargo, poco sabemos de las consecuencias para las familias de las desaparecidas, las que fueron obligadas a desplazarse al interior del país para buscar refugio, y las mujeres que abandonaron Juárez por miedo a vivir la misma suerte.

El desplazamiento interno en México ha sido invisible por varias razones. Primero, los medios de comunicación le han brindado mayor atención a otros abusos y atrocidades cometidos tanto por el crimen organizado, como los cometidos por las fuerzas de seguridad pública. Segundo, las instituciones del Estado han tendido a minimizar o a ignorar el desplazamiento interno, debido a que pone en evidencia la falta de previsión de las consecuencias humanitarias de su estrategia de seguridad. Felipe Calderón y las fuerzas de seguridad pública negaron sistemáticamente que éstas hayan contribuido a incrementar el ambiente generalizado de inseguridad, por lo que se deslindaron de cualquier responsabilidad al respecto. Tercero, hay una barrera normativa y conceptual que ha impedido que el desplazamiento sea identificado y documentado desde la cúpula de poder, lo cual ha ocasionado que este fenómeno se asimile a la migración económica. Finalmente, los desplazados buscan permanecer invisibles por miedo y hablan con desconfianza cuando son entrevistados.

El desplazamiento se ha dado tanto de manera masiva como gota a gota. Episodios de desplazamientos masivos se han dado en Tamaulipas, Michoacán y Veracruz. En 2010, la violencia entre los cárteles de la droga, y de éstos con las fuerzas de seguridad pública, golpeó con especial dureza al estado de Tamaulipas, el cual padeció (y continúa padeciendo) serios problemas de seguridad a raíz del enfrentamiento de Los Zetas y el Cártel del Golfo por el control de las rutas del narcotráfico.

⁴¹ Véase por ejemplo, <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.2.htm>>. Sin embargo, poco sabemos de las consecuencias para las familias de las desaparecidas, las que fueron obligadas a desplazarse al interior del país para buscar refugio, y las mujeres que abandonaron Juárez por miedo a vivir la misma suerte.

El grado de conmoción aumentó a comienzos de noviembre de 2010, cuando Los Zetas emitieron una amenaza abierta contra los habitantes de Ciudad Mier, mediante la cual anunciaron que matarían a toda persona que permaneciera en la ciudad. Esto ocasionó el éxodo de unas 400 personas que no habían podido abandonar la ciudad durante el año hacia la vecina ciudad de Miguel Alemán, donde buscaron refugio en el salón comunal.

En Michoacán, a fines de mayo de 2011, un violento enfrentamiento en la zona llamada Tierra Caliente de Michoacán, entre el cártel de La Familia con una facción del mismo autodenominada “Los Caballeros Templarios”, provocó la muerte de varias decenas de personas. Varias familias que vivían en las áreas rurales o en rancherías donde los enfrentamientos armados tuvieron lugar (Pizándaro, Vicente Guerrero, Purépero y Paredes Dos) abandonaron sus lugares de residencia por miedo a ser alcanzados por la violencia y buscaron refugio en cascos urbanos cercanos. En diferentes periódicos locales se reportó que hasta 2 000 personas huyeron de estos enfrentamientos. La mayor parte de estas ciudades deshabitadas súbitamente no han podido recuperar a toda su gente, ya que muchos han optado por dejar sus tierras y sus posesiones permanentemente.

A partir de 1999, debido a la miseria en la que vivían miles de jarochos (Veracruz), alrededor de 300 a 400 mil salieron de sus ciudades de residencia hacia Ciudad Juárez y otras ciudades fronterizas, en busca de mejores condiciones de vida. En 2008, cuando la violencia se exacerbó en Ciudad Juárez, y en 2009, cuando la crisis mundial empezó a afectar a las maquiladoras, muchas mujeres empezaron a ser víctimas de descuentos salariales y despidos injustificados en las maquiladoras, de sobornos o estafas para evitar lo anterior, acoso sexual, y el excesivo burocratismo para solicitar servicios de salud.

A finales de 2009, un grupo de jarochos residentes en Juárez, denominados “juarochos”, solicitaron ayuda al gobierno de Fidel Herrera para regresar a Veracruz. En febrero de 2010 se aprobó un programa de asistencia en la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado, llamado Programa Emergente de Regreso de Veracruzanos (“repatriación de juarochos”). Éste se implementó en el periodo marzo-noviembre 2010 (con una interrupción de sesenta días por problemas políticos), y consistía en dar atención a desplazados veracruzanos víctimas de violencia en las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez, Reynosa, Laredo, Tamaulipas, Mexicali, Tijuana y Chihuahua. Así, se pretendía asistir a los juarochos a regresar a su natal Veracruz pagándoles el traslado, asegurando su inscripción en el Programa Oportunidades del gobierno federal, así como en el Servicio Nacional de Empleo, el Seguro Popular, y la reincorporación de sus hijos en escuelas. Durante la vigencia del programa se financiaron siete vuelos y 338 traslados terrestres.⁴²

⁴² <www.eluniversal.com.mx/notas/672871.html, www.imagensigloxxi.info/noticias/index.php>. Véase también: Marcela Turati, “Del infierno del norte al infierno del sur”, Revista *Proceso*, 18 junio 2011, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=273157>>. Consulta: 2 de abril de 2012.

Muchas de las familias que se repatriaron bajo este programa no fueron atendidas adecuadamente, ni las promesas de intervención con diferentes instituciones para su reinserción al mercado laboral, la obtención o transferencia de sus créditos hipotecarios de Juárez a Veracruz, o microcréditos para poder empezar negocios nuevos fueron cumplidas. Sus casas en Juárez fueron bandalizadas. Como resultado, las condiciones de pobreza en las que viven actualmente son peores que las que experimentaron en Ciudad Juárez. Estas familias están, por tanto, siendo objeto de una doble victimización o doble desplazamiento.

No todos los juarochos que regresaron a Veracruz lo hicieron bajo los auspicios de este programa. Alrededor de cincuenta familias más fueron desplazadas sin contar con ningún apoyo gubernamental. La agenda del nuevo gobernador Javier Duarte de Ochoa no contemplaba la continuación del mismo, a pesar de las evidentes necesidades de hacerlo.⁴³ Según diversas declaraciones de fuentes oficiales locales, alrededor de 14 000 personas pudieran estar en condición de desplazamiento interno en Veracruz.⁴⁴

Además de estos episodios en los que la gente es obligada a huir en masa y de forma repentina, existe el desplazamiento que ocurre poco a poco. Es decir, conforme el ambiente de inseguridad se va percibiendo como insostenible, la gente escapa del riesgo que plantea la presencia de grupos armados en su lugar de residencia. Dentro de este flujo de personas que huye de la violencia y se ha ido desplazando poco a poco, hay algunos grupos que son más vulnerables que otros. Sin duda, desde la perspectiva de la protección humanitaria, mujeres, niños, campesinos y habitantes de zonas conurbanas con bajos recursos son los más vulnerables, los más numerosos, y los que más dificultades experimentan para encontrar refugio, tanto dentro como fuera del país.

Durante la Caravana del Sur del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad encabezada por Javier Sicilia, que se llevó a cabo en septiembre 2011 (en Morelos, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Veracruz), tomamos los testimonios de fami-

⁴³ Esta parte está basada en testimonios de desplazados juarochos recolectados por Carlos Garrido, en el periodo 2010-2012. De acuerdo con el diagnóstico inédito de este investigador sobre desplazamiento interno forzado en Veracruz, las PID en Veracruz se encuentran desperdigados por todo el estado, en el Norte: Álamo, Martínez de la Torre, Amatlán, Pánuco, Tempoal, Cerro Azul, Tihuatlán, Tuxpan, Papantla, Vega de la Torre, Poza Rica; en el Centro: Xalapa, La Antigua (Cardel), Veracruz Puerto, Boca del Río, Atoyac, Córdoba, Misantla, Yanga, Orizaba, Huatusco; y en el Sur: Tlacotalpan, Acayucan, Cosoleacaque, Isla, Lerdo de Tejada, Cosamaloapan, Carlos A. Carrillo, Tlacojalpan, Tlaxi-coyan, Minatitlán, Nachital, Saltabarranca, Amatlán, Chacaltianguis, Jamapa, Comapa, Hidalgotitlán, Ixmattahuacan, Ángel R. Cabada, Rodríguez Clara, San Andrés Tuxtla, Alvarado, Santiago Tuxtla, Tierra Blanca, Oluta, Soteapan, y Tezonapa.

⁴⁴ Según la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente del estado de Veracruz, son más de 10 000 y según la Dirección General de Atención a Migrantes 14 000. *La Jornada de Veracruz*, información recaudada en entrevista a reporteros de dicho diario por el doctor Carlos Garrido.

lias originarias de la región de la Montaña de Guerrero (79 personas). Este grupo de familias, relacionadas entre sí por algún parentesco, están formados en su mayoría por ancianos y mujeres muy jóvenes casadas con sicarios, pandilleros, drogadictos o indígenas pobres, con muchos hijos (menores de 12 años), víctimas tanto de violencia doméstica como del crimen organizado. Los abusos sistemáticos en contra de ellas y sus hijos, la muerte de algunos de los sicarios y las amenazas en contra de ellas por miembros de bandas opositoras, propició que huyeran hacia Michoacán y el Distrito Federal y que algunos de sus hijos quedaran secuestrados. En Guerrero perdieron todo lo que tenían y en el lugar de refugio su situación es precaria.

Estos testimonios revelan condiciones similares a las presentadas en los casos de Veracruz: personas desplazadas por una situación generalizada de violencia y de violación a sus derechos humanos en los municipios de origen; un proceso de victimización directa por parte del crimen organizado; su condición de extrema vulnerabilidad; sus necesidades básicas y de protección que no son atendidas adecuadamente.

Al no contar con documentos de identidad no pueden tener acceso a servicios de salud, ni sus hijos pueden ingresar al colegio en los lugares de destino. Las oportunidades de empleo y vivienda son limitadas, y las secuelas de abusos y violencia que vivieron tanto mujeres como niños quedan completamente desatendidas.⁴⁵

Madres, hermanas y esposas de los asesinados y los desaparecidos que han sido obligadas a desplazarse por la fuerza, en su búsqueda de justicia, han hecho plantones, huelgas de hambre en frente de oficinas de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Gobernación, oficinas estatales y presidencias municipales entre otros. Al hacerlo, se han expuesto a mayores acosos y abusos por parte de las autoridades, así como del crimen organizado.⁴⁶

Las personas que tienen alguna forma de capital (económico, social o intelectual) abandonan su lugar de residencia antes que quienes no la tienen. La relación observada comúnmente en un entorno de violencia entre situación económica y resistencia a la violencia –según la cual la gente que puede huye de la violencia más

⁴⁵ Durante la Caravana del Sur se recogieron testimonios de ocho casos que involucran a alrededor de 115 desplazados de los estados de Chiapas (destino: Distrito Federal y Ocosingo, Chiapas), Veracruz (destino: otros municipios en el estado), Chihuahua (destino: Distrito Federal), Tamaulipas (destino: Baja California Sur), Guerrero (destino: Michoacán y Distrito Federal), Michoacán (destino: Hidalgo). Dos de estos casos son de familias defensoras de derechos humanos en Chihuahua.

⁴⁶ Un caso que sobresale en este sentido es el de la activista Olga Reyes Salazar que tuvo que salir huyendo del Valle de Juárez después de que seis miembros de su familia fueran asesinados, sus casas y negocios saqueados e incendiados. Toda su familia se encuentra ya en Estados Unidos, algunos como refugiados, y otros como solicitantes de asilo. Ella, comprometida con la causa de su familia y otras como la de ella, continúa en el país exigiendo justicia.

pronto que quienes no tienen esa posibilidad— ha sido más evidente sobre todo en la frontera norte de México. De esta forma, se ha documentado el desplazamiento de empresarios amenazados o extorsionados, quienes deciden cerrar sus negocios para moverlos a zonas más seguras dentro del mismo estado o fuera de él, así como periodistas, funcionarios y defensores de derechos humanos.

Las amenazas y ataques contra periodistas son bien conocidos. Según la Organización de Estados Americanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Expresión, 83 personas que trabajaban en medios de comunicación han sido asesinadas desde el 2000, convirtiendo a México en el país más peligroso de América para ejercer el periodismo.⁴⁷

Periodistas y activistas de derechos humanos han sido molestados o amenazados, perseguidos o asesinados, así como varios políticos y presidentes municipales que han sido asesinados. En muchos municipios, los funcionarios locales han huido después de haber recibido amenazas de asesinato o represalias por sus acciones contra los cárteles. Hoy en día estas amenazas son tomadas muy en serio debido a que entre 2008 y 2011, 25 presidentes municipales fueron asesinados.⁴⁸ En este sentido, el desplazamiento forzado en México en las condiciones actuales, afecta a toda la sociedad en su conjunto, pero repercute de manera más aguda a las poblaciones más vulnerables: ancianos, mujeres y niños con recursos limitados.

Análisis de las respuestas del gobierno mexicano al desplazamiento interno forzado basado en el marco de responsabilidad nacional 12 puntos

Prevención del desplazamiento y minimización de sus efectos adversos; concienciación del fenómeno; recolección de datos sobre el número y situación de desplazados

Después de sus visitas a México, Francis Deng (2002) y Rodolfo Stavenhagen (2003) presentaron al gobierno de México una serie de recomendaciones para dar

⁴⁷ OEA 2011, ONU 2011, citados en: *Desplazamiento debido a la violencia comunal y criminal*, México, IDMC/Consejo Noruego para Refugiados, noviembre 2011, pp. 3-4. Véase también: Viridiana Ríos, "Tendencias y explicaciones al asesinato de periodistas y alcaldes en México: el crimen organizado y la violencia de alto perfil", en José Antonio (coord.), *Las bases sociales y políticas del crimen organizado y la violencia en México*, México, D. F., Secretaría de Seguridad Pública, 2012.

⁴⁸ Para noviembre de 2011, 25 presidentes municipales habían sido asesinados: 4 en Michoacán, 1 en Zacatecas, 4 en Oaxaca, 4 en Durango, 2 en Guerrero, 1 en el Estado de México, 2 en Nuevo León, 1 en San Luis Potosí, 1 en Tamaulipas, 3 en Chihuahua, 1 en Morelos, y 1 en Coahuila <www.terra.com.mx/noticias/articulo/965621/>. Consulta: 16 noviembre 2012.

atención a los desplazados internos, cuya existencia era reconocida en ese momento oficial y exclusivamente en el estado de Chiapas. Como respuesta a estas recomendaciones, el gobierno de México se comprometió, en 2004, a revisar la situación de los desplazados internos y a analizar la creación de una instancia encargada de la atención de los mismos.

A más de diez años, no ha habido una revisión oficial de las condiciones de los desplazados, ni un reconocimiento de que la violencia haya diversificado las causas de desplazamiento interno forzado, generando nuevos flujos de las PID en casi todos los estados del país, particularmente en los más violentos. Asimismo, en el *Informe de México sobre los Avances y Desafíos en Materia de Derechos Humanos* presentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en octubre 2011, no se hace ninguna referencia a los desplazados internos, salvo en una nota al pie de página donde se mencionan las visitas de algunos relatores de derechos humanos durante la administración anterior (2000-2006).⁴⁹ Esta omisión es una expresión de la falta de voluntad política en la cúpula de poder frente a este problema. Esto, a pesar de la participación de México en Foros Internacionales en donde se reitera el compromiso con el respeto a los Principios Rectores sobre Desplazados Internos de la ONU.⁵⁰

El gobierno federal ha negado sistemáticamente la existencia de un conflicto generalizado y solamente reconoce la existencia de zonas inestables; de esta forma, delega el problema a las autoridades locales. En Chiapas, donde el desplazamiento se había dado de manera sistemática, desde 1994, apenas se empezó a dar atención gubernamental durante el periodo 2000-2006, mediante la creación de instancias específicas para ese fin y la gestión de recursos de la federación para dicho propósito. En esos años se creó el Programa de Atención a Indígenas Desplazados (PAID), de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que aún existe. Sin embargo, para 2004 la población desplazada sufría de malnutrición, falta de acceso a agua potable y educación, así como de oportunidades laborales.

En los últimos años, las versiones sobre el número de desplazados en el estado han ido de 5 000 a 155 000, según distintas fuentes gubernamentales y de la sociedad civil.⁵¹ La existencia de distintos censos, padrones y diagnósticos ha negado a los desplazados la posibilidad de acceder a la justicia e impide la atención integral y eficiente de dicha población por parte de instituciones de gobierno y or-

⁴⁹ El informe está disponible en <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/doceventos/2011/octubre/onu061011.pdf>>.

⁵⁰ Un caso emblemático fue su participación en el Cumbre Mundial del 2005 en donde los 156 países participantes reiteran estos principios.

⁵¹ M. Arana y M. T. del Riego, *Estudio sobre los desplazados...*, p. 21.

ganismos de la sociedad civil nacionales e internacionales. La atención a los desplazados por parte de las autoridades estatales y federales ha sido limitada, producto, en gran medida de su tendencia a minimizar el problema. Una de las formas en que esto se ha hecho ha sido el denominar a las PID solicitantes de tierras en vez de desplazados internos.⁵²

En febrero de 2011, el gobierno chiapaneco suscribió el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Interinstitucional por la Cultura de Paz”, cuyo objetivo era “satisfacer y propiciar condiciones que permitan garantizar y dar solución a los conflictos, las condiciones mínimas de vida, las necesidades básicas y la compensación de los daños a la población” víctima de desplazamiento forzado en la entidad, “en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Asimismo, un grupo de servidores públicos de distintas dependencias se dieron a la tarea de analizar y depurar la información disponible sobre el tema, con el propósito de construir una base de datos única que permitiera una aproximación más confiable al universo actual de los desplazados.⁵³

El grupo llegó a una cifra de 25 671 desplazados, en marzo de 2011, de los cuales aproximadamente 70% (unos 19 000) es resultado directo o indirecto del conflicto armado derivado del levantamiento zapatista iniciado en enero de 1994. A 19 años del inicio del conflicto, se estima que alrededor de 70% de los desplazados no ha recibido atención por parte de las autoridades estatales y federales. En el caso de la población desplazada que ha sido atendida (aproximadamente 30%), la atención brindada ha sido parcial y de carácter asistencialista. No se ha brindado a los desplazados una atención imparcial, incondicional e integral, que incluya acciones en materia de justicia como, por ejemplo, la penalización de paramilitares, miembros del Ejército y la policía local que violan a mujeres indígenas para castigar a sus esposos opositores.

El subregistro de los desplazados vinculados al EZLN ha sido significativo. De acuerdo con distintas fuentes, la población zapatista desplazada, que no ha sido contabilizada ni considerada en los censos y padrones oficiales, podría equivaler a 30% adicional al universo total. Testimonios recaudados en la región enfatizan las condiciones de precariedad y vulnerabilidad bajo las cuales viven los grupos más desprotegidos de los desplazados: ancianos, mujeres y niños indígenas que constituyen más de 60% de la población desplazada y que son, en su mayoría analfabetas o con pocos estudios de primaria.⁵⁴

⁵² Emilio Zebadúa, *Desplazados internos en México*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (LIX Legislatura), 2004, pp. 58-59.

⁵³ M. Arana y M. T. del Riego, *Estudios sobre los desplazados...*, p. 62.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 81.

Sin embargo, la mala calidad de la información disponible, su imprecisión, la falta de desagregación por sexo y edad, las duplicidades y omisiones, son elementos que, en conjunto, evidencian que las acciones que se han emprendido para la atención a los desplazados no sólo han sido insuficientes sino que además han carecido de especificidad para atender a los grupos más vulnerables. No pueden realizarse acciones efectivas en materia de salud o educación, si se desconoce el universo de niñas, niños y mujeres en condición de desplazamiento.

Por su parte, la dimensión real del desplazamiento inducido por la violencia relacionada con el crimen organizado en todo el país es aún desconocida. No existe un diagnóstico nacional confiable, ni realizado por las autoridades federales, ni por organizaciones de la sociedad civil. Las cifras presentadas por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez de 230 000 PID, no sólo son parciales (sólo miden el desplazamiento de Ciudad Juárez), sino que además tienen un margen alto de error.⁵⁵

Otros intentos de diagnosticar el fenómeno altamente citados por la prensa nacional fueron los de *Parametría*, basado en una encuesta aplicada en mayo 2011, según la cual existen alrededor de 1 648 387 PID en todo el país;⁵⁶ y el de la revista *Emeequis* publicada en agosto 2011, la cual habló de 700 000 PID.⁵⁷ En ninguno de los dos casos se puede hablar de un estudio sistemático que combine análisis estadístico con uno cualitativo, con muestras representativas. Ninguna de las cifras existentes ofrece un panorama real, ni detecta las necesidades de protección en las comunidades en condición de desplazamiento. Por tanto, se requiere de un diagnóstico con una metodología tanto cuantitativa como cualitativa, para poder estimar el número total de PID que existen en el país, para caracterizarlos adecuadamente, entender qué ocurre con sus viviendas en los lugares de origen y conocer cuáles son sus necesidades específicas en los lugares de destino. Estos estudios, aunque elevados en costo, darían elementos para diseñar políticas públicas que cubrieran las necesidades de esta población.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la institución de registro, documentación y estadística más importante del país está capacitada y cuenta con los recursos necesarios para hacer el diagnóstico cuantitativo. Este instituto debe incluir en sus encuestas de censo preguntas que ayuden a identificar a los desplazados en todos los municipios del país. Para ello, es fundamental que para el conteo de población de 2015, y en las encuestas de censo del 2020, se agreguen las siguientes preguntas: ¿Vive usted en el mismo municipio que hace

⁵⁵ El margen de error es alto, debido a que es probable que muchas de las familias encuestadas, se hayan referido más de una vez a las mismas personas que huyeron de la violencia.

⁵⁶ <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4288>>.

⁵⁷ <<http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/261/18.pdf>>.

cinco años?⁵⁸ De ser la respuesta no, deben agregarse las preguntas: ¿En qué municipios vivía? ¿Cuál fue el motivo de su cambio de residencia? Y ofrecer las siguientes causales: por la inseguridad, por miedo, por haber sido víctima de delitos como: homicidio de algún familiar, amenazas, extorsión o por desempleo. De esta manera, puede establecerse una relación directa entre desplazamiento y violencia; pueden identificarse tanto los municipios expulsores como receptores, y una vez ubicados los lugares de destino de los desplazados, mediante entrevistas a grupos focales, se podrían determinar las necesidades específicas de protección de grupos desahogados, incluidas mujeres y niños.

Un paso indispensable en el reconocimiento del problema, que debe darse paralelamente a la recaudación de información es definirlo; es decir, que se establezcan en una definición sus especificidades para evitar confundirlo con otras formas de migración interna con matices distintos.

El Consejo Nacional de Población (Conapo), que tiene la “misión de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social,” es el órgano gubernamental encargado de registrar y reglamentar movimientos de población que alteren el orden público y afecten el tejido social de comunidades enteras.

En su *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*, Conapo establece que por carecer de una definición jurídica específica sobre desplazados internos, y recogiendo elementos de la Constitución Política, de la legislación federal sobre derechos humanos y los instrumentos internacionales suscritos por México, así como los Principios Rectores de los Desplazados Internos, la Secretaría de Gobernación formuló una definición sobre desplazados internos con el fin de homogeneizar conceptos dentro de la administración pública federal (APF).⁵⁹ Sin embargo, no hay evidencia de que esta definición haya trascendido, ni que haya sido difundida dentro de la APF. Su inclusión en la Ley de Migración (en el artículo 3o.), ayudaría a difun-

⁵⁸ Esta pregunta ya existía; sin embargo, para el censo de 2010 se eliminó la parte que especificaba el municipio del que se había mudado, dejando solamente la parte que permite determinar si el encuestado se mudó del estado solamente. Esto impidió que el censo de 2010 arrojara resultados desagregados sobre desplazamiento producido por la violencia, al considerar que en algunos estados existen municipios más violentos que otros.

⁵⁹ Tomando los Principios Rectores como base, se establece la siguiente definición de desplazados internos: “Todos aquellos individuos o grupos de personas que se han visto obligados, o han sido presionados, para abandonar o huir de sus lugares de residencia como consecuencia de conflictos armados, religiosos, de violencia generalizada, de violación de sus derechos humanos fundamentales, de construcción de obras de infraestructura o de catástrofes naturales”. <www.conapo.gob.mx/publicaciones/cipd15/Cap09.pdf>. Consulta: 7 de julio de 2012.

dirla dentro de la APF para que sea utilizada de manera homogénea por todas las instancias en los tres órdenes (federal, estatal y municipal) del gobierno mexicano.

Apoyar el entrenamiento sobre los derechos de las PID

En 2011 y 2012 se dieron talleres de capacitación sobre los derechos de los desplazados internos en dos niveles: estatal, en Chiapas y Oaxaca dirigidos a funcionarios, congresistas, y organizaciones civiles, con la participación de algunos desplazados internos. Estos talleres fueron solicitados al ACNUR por las autoridades locales y en ellos participaron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Brookings Institution, El Consejo Noruego para Refugiados, y otras organizaciones internacionales y académicos.

En el ámbito federal se llevó a cabo un curso similar en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) con sus funcionarios que operan en todo el país. Este es un paso inicial que debe reproducirse en todos los sectores que participarían en la atención de desplazados: entre ellos el sector vivienda y de desarrollo social, así como organizaciones de defensa de derechos de las mujeres.

Para el de vivienda, por ejemplo, sería necesario que participaran instituciones gubernamentales como la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), la Sociedad Hipotecaria Federal, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social. La capacitación en la procuración de vivienda, protección de propiedad en zonas de conflicto/inseguras, transferencia de créditos hipotecarios en los lugares de refugio, entre otros temas centrales, y las formas en cómo éstas se llevan a cabo en otros países con problemas de desplazamiento, serían de gran utilidad.

Crear un marco legal para proteger los derechos de las PID

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos el punto de partida ideal para la protección de los desplazados internos es la sanción de una ley específica que incluya los Principios Rectores, el proceso es difícil, tardado e implica que se reconozca una situación de conflicto a nivel nacional. En México, desde 1998, han habido diferentes iniciativas en el Congreso de la Unión para integrar disposiciones que protejan a los desplazados internos inducidos por el conflicto en Chiapas y, a partir de 2008, inducidos por la violencia. A nivel federal, todas las iniciativas para reformas de ley, iniciativas de ley, iniciativas con proyecto de decreto, las proposi-

ciones con punto de acuerdo y las solicitudes de información sobre el fenómeno de desplazamiento interno han sido rechazadas o se han estancado.⁶⁰

En Chiapas, después de un largo proceso de cabildeo y concienciación por parte de la sociedad civil, organizaciones internacionales y políticos, el Congreso estatal aprobó el 22 febrero de 2012 la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas que integra los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno Forzado. A la fecha, no se ha sancionado el reglamento que determinaría las políticas y programas asistenciales, las instituciones encargadas y el presupuesto para la instauración de los mismos; sin el cual, la ley no tendrá aplicabilidad y los desplazados permanecerán sin la asistencia y protección que requieren.

Desde la aprobación de dicha ley en Chiapas, senadores de la LXII legislatura han promovido la sanción de una ley similar pero en el ámbito federal.⁶¹ En Chiapas, de la primera iniciativa de ley que se presentó, en 1998, a que se sancionara la misma en 2002 pasaron 14 años. No se puede esperar tanto tiempo para dar atención jurídica a los desplazados en el ámbito federal, por lo que, mientras se trabaja en ello, en el corto y mediano plazo, las recién sancionadas Ley General de Víctimas (enero 2013)⁶² y la Ley de Migración (mayo 2011)⁶³ pueden llenar temporalmente este vacío jurídico. Como se mencionó en el apartado anterior, en el artículo 3o. de la Ley de Migración debe incluirse una definición del desplazado interno.

En cuanto a la protección y asistencia de las víctimas de desplazamiento, por ejemplo, el artículo 5 (párrafo 11) de la Ley General de Víctimas establece la responsabilidad de proteger a grupos en situación de extrema vulnerabilidad, entre ellos mujeres, niños y personas desplazadas. Asimismo, en el artículo 38,⁶⁴ se establece que

el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), las dependencias de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o desplazadas de su lugar de residencia por causa del hecho punible cometido contra ellas o de la violación de sus derechos

⁶⁰ En el anexo 1 se desglosan todas estas iniciativas desde 1998.

⁶¹ En este sentido destaca el trabajo de Zoe Robledo (PRD-Chiapas) y Diva Gastélum (PRI-Sinaloa).

⁶² Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013>.

⁶³ Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011>.

⁶⁴ Ley General de Víctimas (*Diario Oficial de la Federación* 26 de abril, 2012), este artículo 38 era antes el 44; se cambió con la derogación de algunos artículos con las reformas a la ley aprobadas en el Senado (21 marzo 2013) y en la Cámara de Diputados (16 abril 2013).

humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.⁶⁵

Con el reglamento que siga a esta ley o con la creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas previsto en dicha ley, se puede garantizar que estas dependencias cumplan un papel central en la asistencia de las PID en general y de las mujeres, niñas y niños desplazados en particular.

Desarrollar una política nacional sobre desplazamiento interno, designar una institución con el mandato de proteger a las PID y con los recursos necesarios para implementarla

A la fecha, no existe una política diseñada específicamente para la protección de las mujeres desplazadas. Una política de este tipo debe contener provisiones para la prevención del desplazamiento, un programa de emergencia para asistir a comunidades en zonas de alto riesgo, apoyar durante su desplazamiento, proteger sus propiedades, asistirles en los lugares de refugio con vivienda, servicios médicos, alimento. Asimismo, debe apoyar con soluciones duraderas; es decir, garantizar su retorno seguro a sus lugares de origen; o apoyarlos en su reasentamiento y rehabilitación en los lugares de destino para que puedan volver a hacer su vida, con acceso a trabajo, seguro médico, asistencia terapéutica, educación para sus hijos y reinserción en la vida comunitaria.

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas, considerado en la Ley General de Víctimas, podría convertirse en dicho programa, pero requeriría ser más específico respecto a los tipos de personas afectadas, y establecer diversos programas según el tipo de víctimas.

Hoy en día, en teoría, la Secretaría de Gobernación (Segob) es la instancia gubernamental responsable de los desplazados, en virtud de que dentro de su mandato está garantizar el respeto de los derechos humanos (mediante la Subsecretaría de Asuntos Jurídico y Derechos Humanos) y regular y estudiar los movimientos de población (Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos). La Segob posee tres mecanismos centrales para su atención: el Grupo de Trabajo (intersecretarial) sobre Desplazados Internos, el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (Conapred) y la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Comar).

⁶⁵ Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013>.

El Grupo de Trabajo (intersecretarial) sobre Desplazados Internos fue creado en 2004 como resultado de los compromisos adquiridos por el gobierno de México con los relatores de derechos humanos que visitaron México en 2002 y 2003. Éste está integrado por: la Segob, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Educación Pública, la CDI y la Procuraduría General de la República. Sus objetivos eran asegurar la protección física de los desplazados, su bienestar material, encontrar soluciones permanentes al desarraigo, elaborar un marco jurídico para los desplazados internos, consultar a los desplazados sobre todas las acciones y programas de desarrollo que los beneficien y crear un programa nacional de documentación para desplazados internos. No hay evidencia alguna de que este grupo haya sesionado de manera regular desde 2004, más allá de su participación en un foro sobre desplazados internos en Tlaxcala en enero de ese mismo año. Asimismo, este grupo tampoco ha participado en ninguna de las subcomisiones de la Segob (tales como las de grupos vulnerables y de migración), en donde la labor de un grupo de este tipo hubiera sido útil para posicionar el tema de los desplazados en la agenda de la Segob y del país.

El Conapred es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación cuyo objetivo es la promoción de políticas públicas que erradiquen la discriminación en todos los ámbitos, incluida la discriminación hacia mujeres y las PID. En su primer informe 2004-2005 se establece como objetivo central del Consejo, "introducir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la administración pública federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes, refugiados y desplazados internos".⁶⁶ Sin embargo, en informes subsecuentes sólo se menciona la elaboración de dos estudios: uno sobre desplazamiento interno ocasionado por intolerancia religiosa (2007), y otro sobre la ruta para diseñar políticas públicas de protección a desplazados (2008). El primero se usó como marco de referencia para los programas 2007-2009 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, y en específico para su PAID. El impacto del segundo fue nulo. Durante el sexenio 2006-2012 no se hizo ningún trabajo específico para la defensa de los derechos de las PID.⁶⁷

En Chiapas, las mujeres desplazadas han sido sistemáticamente discriminadas al recibir asistencia, y no han recibido ayuda para la restitución de sus documentos

⁶⁶ <http://derechoshumanos-portal.segob.gob.mx/archivos/anexos/Anexos_Primer_Informe/5Cx_CONAPREDfinal.pdf>.

⁶⁷ Entrevista con la directora adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Sonia Río Freije, enero 2012.

de identidad sin la presencia de un hombre (esposo o padre). La discriminación es una de las afectaciones más evidentes que experimentan las mujeres desplazadas en el país, incrementando su vulnerabilidad, por tanto, el involucramiento de la Conapred es central para garantizar el trato justo a las mujeres desplazadas.

La Comar es un órgano intersecretarial creado en 1980, conformado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. Si bien su mandato es atender las solicitudes de asilo de extranjeros en México, su familiaridad con la legislación internacional sobre refugiados, su proximidad con ACNUR y otras organizaciones internacionales, así como su experiencia en la protección y asistencia de personas que escapan de persecución, la hacen una organización idónea para coordinar los esfuerzos de protección y asistencia a las PID. Esto requeriría la expansión de su mandato, presupuesto, y personal especializado.

Otro organismo con el mandato de atender a comunidades desplazadas es la CDI, la cual lanzó en junio de 2006 el PAID por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica. Desde su creación ha atendido a indígenas desplazados en doce municipios distribuidos en cinco estados: Chiapas, Nayarit, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca. Este organismo carece de los recursos humanos y presupuestales para generar información propia, y destina el presupuesto con base en las solicitudes que le hacen llegar sus delegaciones en los estados y diversas instancias ejecutoras, como la Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas, que, en el caso de Chiapas, en los años 2010-2011 no gestionó recursos para la atención de los desplazados por falta de coordinación con las instancias ejecutoras de la entidad.⁶⁸ Sin embargo, su experiencia en la asistencia de desplazados, para detectar necesidades de protección, en la reubicación y rehabilitación de desplazados debe aprovecharse al elaborar cualquier política al respecto.

Apoyar a organizaciones de derechos humanos para que integren a los desplazados a su trabajo

La Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual participa en el programa general de quejas, y es responsable del Programa de Atención al Migrante, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y desde el 2007 del Programa contra la Trata de Personas, es la única instancia de derechos humanos que ha empezado a integrar al fenómeno del desplazamiento interno como un tema de derechos humanos y de victimización. Sin embargo, todavía falta por desarrollarse un protocolo de denuncia y aten-

⁶⁸ M. Arana y M. T. del Riego, *Estudios sobre los desplazados...*, pp. 57-58.

ción a las víctimas de desplazamiento. Mucho trabajo hay aún por hacer para lograr asumir el desplazamiento como una categoría de victimización dentro de las organizaciones de la sociedad civil, las instancias gubernamentales, así como en la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos.

Asegurar la participación de las PID en la toma de decisiones y apoyar soluciones duraderas

Cuando se habla de soluciones duraderas se habla de la restitución de los derechos de los desplazados y su plena rehabilitación, ya sea en los lugares de origen, mediante su retorno, o mediante su reasentamiento en otro lugar, atendiendo principalmente sus necesidades básicas de empleo, salud, reincorporación escolar de los niños y jóvenes, aun cuando el ciclo escolar esté en curso o haya terminado, asesoramiento en vivienda, reincorporación al sistema de salud nacional, entre otros.

La participación y consulta de los desplazados en todas las etapas del proceso es vital para facilitar su reincorporación social, económica y cultural. Ningún mecanismo de esta naturaleza se ha implementado en Chiapas. A la fecha, se siguen reportando casos en que los mismos desplazados se han tenido que organizar en el estado para defender sus propios derechos frente abusos por parte de las autoridades. ONGs que han jugado el papel de interlocutores con las autoridades locales desde el inicio del conflicto, tienen un sistema de consulta a las PID y de documentación de testimonios que ha sido muy útil para la detección de sus necesidades.

Cooperar con la comunidad internacional cuando la capacidad nacional es insuficiente

El clima generalizado de inseguridad en casi todo el país y las consecuencias humanitarias de la violencia han vuelto urgente la intervención de instancias internacionales capacitadas. El caso de desplazamiento forzado en Chiapas y las dificultades que ha experimentado el país para darle la atención que requiere, ha evidenciado que las autoridades mexicanas requieren de asistencia internacional. La participación de organismos internacionales como ACNUR y la OCHA, así como de organizaciones no gubernamentales con amplia experiencia en la asesoría de gobiernos para adoptar medidas adecuadas para la atención y rehabilitación de desplazados, tales como la *Brookings Institution* y/o el Consejo Noruego para Refugiados, no atentaría en ningún sentido contra la soberanía de México. En el ejercicio responsable de su soberanía, la cooperación de México con la comunidad internacional es indispensable.

Un caso exitoso que muestra los frutos de esta cooperación es la ley de desplazamiento interno en Chiapas en la que la participación de ACNUR, el PNUD y otros programas de Naciones Unidas fue vital. En el escenario actual, en el que es evidente que las capacidades para dar respuesta de las autoridades mexicanas han sido rebasadas, dos áreas fundamentales (además de la jurídica) se beneficiarían enormemente del apoyo internacional: en el diagnóstico y detección de necesidades de grupos particularmente vulnerables como mujeres, niñas y niños, y en la elaboración de programas de rehabilitación para ellos.

Conclusiones

Las personas internamente desplazadas son los “huérfanos de los conflictos”. Dentro de este grupo hay algunos que se encuentran en condiciones extremas de vulnerabilidad: normalmente mujeres, niños y ancianos. Estas personas son, de acuerdo con Thomas Weiss y David Korn, “las más pobres entre los pobres y las más vulnerables entre las vulnerables, debido a que carecen de todo sustento y acceso a protección”.⁶⁹ Este flagelo internacional, de dimensiones cada vez más preocupantes, implica la fragmentación de familias, la desaparición de comunidades enteras, el rompimiento del tejido social y el desarraigo con consecuencias psicológicas de gran impacto. Cuando este problema no es atendido adecuadamente reproduce situaciones de miseria, la cual, a su vez, reproduce pautas de violencia indeseables.

En México, el conflicto en Chiapas y la violencia engendrada por el crimen organizado y la estrategia de seguridad del Estado han tenido consecuencias humanitarias muy graves que no han sido reconocidas con todas sus aristas y dimensiones por las autoridades mexicanas. Una de ellas, el desplazamiento interno forzado, permanece invisible aun cuando sus efectos se viven en la mayor parte del país.

El derecho internacional y el DIH revisados en este ensayo proveen de una serie de normas y criterios objetivos para revisar la realidad mexicana. El marco de doce puntos de responsabilidad nacional provee igualmente de un plan de acción concreto para prevenir, asistir y proteger a las víctimas de desplazamiento interno forzado, que debe integrarse al Sistema de Atención a Víctimas considerado en la Ley General de Víctimas. Asimismo, para poder dar atención y protección especializada a las mujeres desplazadas, se requiere antes que nada, conocer el fenómeno de desplazamiento forzado a fondo, mediante la realización de un estudio cuantitativo y cualitativo detallado y desagregado por edad, sexo y localidad. Cifras duras y necesidades detectadas mediante una metodología rigurosa debe ser nuestro punto de partida en el largo proceso de protección de las PID.

⁶⁹ T. Weiss y D. Korn, *Internal Displacement: Conceptualization...*

Anexo 1: Iniciativas jurídicas específicas sobre desplazamiento interno pendientes o rechazadas a nivel federal

1. 23-4-1998 – Iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente presentada por diputados de diferentes partidos. Fue desechada en abril 2000 argumentando imprecisiones conceptuales y ambigüedades en las responsabilidades y formas de tratar el problema.
2. 30-3-2004 – El diputado Emilio Zebadúa, del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de decreto, de adición al Artículo 4o. de la Constitución de un párrafo para la protección de Personas Internamente Desplazadas (PID).⁷⁰ La Comisión de Gobernación determinó que debido a que el problema de desplazamiento en ese momento era un fenómeno local (Chiapas), se instó al Congreso estatal chiapaneco a que revisara la situación y legislara a favor de los desplazados.
3. 9-9-2008 – La diputada Mónica Arriola Gordillo, del Partido Nueva Alianza, presentó una iniciativa para la reforma a la Ley General de Educación, con el fin de que se le agregara un párrafo al artículo 32 que permita la flexibilización de criterios para permitir que los hijos de desplazados internos ingresen a escuelas en sus lugares de acogida y se les acrediten sus estudios previos al desplazamiento.⁷¹ Sin respuesta.
4. 25-10-2010 – Los senadores Rubén F. Velázquez López y José Luis García Zalvidea, del PRD, solicitaron un reporte sobre desplazados internos al titular de la Secretaría de Seguridad Pública (Genaro García Luna) y sobre la violación de los derechos de los mismos al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Raúl Plascencia).⁷² Sin respuesta.
5. 11-8-2008 – La senadora Gloria Lavara Mejía, del Partido Verde Ecologista, presentó el proyecto de decreto de reforma a la Ley General de Población en el que se agregue una definición sobre desplazamiento interno forzado para reemplazar a la errónea denominación de migración interna, con la que se pierde o se confunde con otros flujos migratorios. Asimismo, propone la plena integración de los desplazados internos como un grupo marginado específico al desarrollo nacional. Rechazada.
6. 27-7- 2011 – La diputada Claudia Ruiz Massieu, del Partido Revolucionario Institucional, presentó la “proposición con punto de acuerdo” en donde

⁷⁰ <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDRefEdo/pdf/REF24.pdf>>.

⁷¹ <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/11/asun_2496969_20081104_1225834294.pdf>.

⁷² <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/11/asun_2713896_20101126_1290731449.pdf>.

exhortó ante la Comisión de Gobernación del Senado al Ejecutivo a diseñar y ejecutar una política pública de atención a desplazados internos.

7. 23-8-2011 – Ante la Comisión Permanente del Congreso, la diputada Ruiz Massieu presentó su proposición con punto de acuerdo de cuatro puntos:
 - Diseño e implementación de una política pública de protección a PID.
 - Un diagnóstico sobre PID.
 - Un informe de la Secretaría de Gobernación sobre los resultados del Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos.
 - Que el INEGI y la Secretaría de Gobernación diseñen indicadores y criterios uniformes sobre PID para uso tanto del gobierno federal como los gobiernos estatales y la sociedad civil.
 - Solicitaron al entonces, y ahora difunto, secretario de Gobernación Francisco Blake Mora un informe sobre el cumplimiento de los Principios Rectores de ONU sobre PID.⁷³ La proposición se aprobó para mantenerse en la agenda, pero sin peso real. Ninguna de las solicitudes ha recibido respuesta.

⁷³ <<http://www.diputadospri.org.mx/res-01/oldsite/prensa.php?accion=texto¬icia=6116>, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/08/asun_2787811_20110824_1314197542.pdf>.

EL ESTÁNDAR DE LA REPARACIÓN INTEGRAL APLICADO A CASOS DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE CONFLICTOS ARMADOS

*Ricardo Alberto Ortega Soriano
Daniel Antonio García Huerta*

La violencia y la discriminación que a lo largo de la historia se ha ejercido en contra de las mujeres, y que se sigue reproduciendo en las sociedades actuales, es un fenómeno recurrente que sienta sus bases en profundas desigualdades y desequilibrios de poder, los cuales se reflejan en diversos ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. La construcción de roles y estereotipos de género a partir de la identificación y asignación de características sociales y culturales con base en el sexo han marcado la pauta para la generación de teorías deterministas que tienen como consecuencia clasificar y jerarquizar a las personas y a la sociedad a partir de la reproducción y perpetuación de tales roles.

Desde la década de 1960, y a partir del surgimiento de diversas corrientes políticas y académicas, entre las que se ubican los estudios de género y las teorías feministas,¹ se han intentado desarrollar mecanismos de análisis que permitan generar soluciones a diversas problemáticas sociales mediante la incorporación de un enfoque de género, por medio del cual se revaloricen y atiendan los efectos di-

¹ Véase, por ejemplo, Alda Facio, "Hacia otra teoría crítica del derecho", en Lorena Fries y Alda Facio, *Género y derecho*, Santiago, La Morada, 1999, pp. 34-39; también puede consultarse Carol Smart, "La teoría feminista y el discurso jurídico", en Haydée Birgin, *El derecho en el género y el género en el derecho*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pp. 31-69.

ferenciados que pueden presentarse en la construcción, goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, en muchas ocasiones, el análisis a partir de la perspectiva de género —específicamente tratándose de mujeres— se ha visto seriamente limitado por el desarrollo de ejercicios de carácter relacional que terminan por comparar la situación de las mujeres respecto de los hombres, dejando de lado la posibilidad de que existen características específicas que afectan a las mujeres y sobre las cuales el criterio relacional no permite comprender integralmente el sentido y magnitud de tales afectaciones específicas.

La situación de subordinación y desventaja histórica en la que se han visto inmersas las mujeres es por sí misma un aspecto de identificación y análisis específico que requiere de atención particular si lo que se desea es determinar no sólo las consecuencias, sino también las causas que originan un impacto diferenciado de las violaciones a sus derechos humanos cometidas por el Estado o por particulares. Desde este enfoque, la construcción, desarrollo y reproducción de roles y estereotipos de género constituyen un problema que aqueja principalmente a las mujeres y las coloca en un escaño de subordinación y desventaja frente al grupo dominante que tradicionalmente ha ostentado el poder social, simbólico, político y cultural dentro de la sociedad: los hombres.

Aunado a ello, la determinación de los efectos diferenciados de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres tampoco puede escapar de un análisis contextual o situacional que agrave la ya existente situación de subordinación o desventaja a la que se enfrentan. Por el contrario, los estudios sociales y jurídicos desde la perspectiva de género deben ser capaces de ofrecer una visión holística e integral a partir de la consideración de todos aquellos elementos históricos, sociales, culturales y políticos que reúnan las exigencias, características, condiciones, diferencias y desventajas que pretenden determinar la vida de las mujeres en el marco de una sociedad.

A la luz de las anteriores consideraciones, el presente artículo intenta analizar —más allá de las consecuencias— las causas que derivan en una afectación particular de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el marco de un conflicto armado. Si bien existen diversos estudios y resoluciones judiciales que analizan esta problemática, la mayoría de ellos parte de la identificación de los impactos y consecuencias diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres a partir de la existencia de un conflicto armado o de una situación de desplazamiento.

En un sentido distinto, el presente documento intenta explicar que las consecuencias e impactos diferenciados a los derechos de las mujeres no derivan exclusivamente de la existencia de un conflicto armado, sino de la reproducción e instrumentalización de todos aquellos roles y estereotipos de género social y culturalmente asociados a la feminidad, los cuales, en el marco de un conflicto armado, pasan por un tamiz militar.

De esta manera, tales roles permiten, por una parte, la alimentación y sostenimiento del conflicto y, por la otra, enfatizan y agravan –por vía de la fuerza, la coacción y la violencia simbólica– la situación de subordinación y desventaja en la que se ubican las mujeres, limitando en mayor medida su libertad y sus posibilidades de elección y participación.

La igualdad de las mujeres desde el enfoque de la no subordinación

Uno de los postulados esenciales sobre los que se basan las luchas feministas se relaciona con la búsqueda y materialización del principio de igualdad sustancial entre mujeres y hombres. Este tipo de postulados han constituido el fundamento de la causa y abanderamiento de diversas teorías feministas, las cuales pugnan por el reconocimiento y la valoración de las diferencias entre hombres y mujeres para generar condiciones de igualdad entre ambos sexos en el desarrollo de actividades y funciones de la vida pública, política, económica y social. A partir de este tipo de consideraciones, la relación entre hombres y mujeres (especialmente en el ámbito del derecho y la política) comenzó a analizarse desde el denominado *principio de igualdad como no discriminación*, el cual, a partir de un análisis relacional entre medios y fines, prohíbe la realización de cualquier acto diferenciador entre sexos que no se encuentre basado en causas o argumentos objetivos y razonables.²

Aun y cuando el *principio de igualdad como no discriminación* constituye una herramienta poderosa para identificar actos discriminatorios basados en las denominadas categorías sospechosas,³ como el sexo, y limitar el actuar discrecional de las autoridades, no es capaz de ofrecer una respuesta adecuada a la necesidad de reconocer y eliminar situaciones históricas y estructurales de desventaja que afectan a grupos particulares como las mujeres, personas indígenas, personas homosexuales o aquellas que viven con alguna discapacidad.⁴ Por el contrario, el *princi-*

² Roberto Saba, “(Des) Igualdad estructural”, en Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco (ed.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Ecuador, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010, p. 69.

³ El término de categorías sospechosas fue acuñado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, a partir del tristemente célebre *Caso Korematsu vs. Estados Unidos*. En dicha sentencia, la Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo: “Todas las disposiciones legales que restrinjan o eliminen los derechos civiles de un determinado grupo racial están automáticamente bajo sospecha, pero no son inconstitucionales por sí mismas, sino que los tribunales deben someterlas al más rígido de los criterios de control”, *Korematsu vs. United States*, 323 U.S. 216 (1944). Mario Santiago Juárez, *Igualdad y acciones afirmativas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica, núm. 399), 2007, p. 144.

⁴ Por ejemplo, Iris Marion Young utiliza el concepto de “grupo social” con la finalidad de visibilizar los factores de opresión que actúan de manera compleja y diferenciada frente a determinados grupos y

pio de igualdad como no discriminación parte de una falsa premisa que consiste en considerar que todas las personas y grupos se encuentran en un mismo nivel de oportunidades respecto de las demás, por lo que el Estado y sus autoridades únicamente deben concentrarse en no tratar de manera diferente a las personas en virtud de las características que las describen.

Este enfoque del principio de igualdad parece no ser consciente de que en la gran mayoría de las sociedades existen grupos, como las mujeres, que históricamente han sido colocados en una situación de exclusión, desventaja y discriminación estructural. Tratándose específicamente de mujeres, el *principio de igualdad como no discriminación* no es capaz de advertir que a partir de la generación y reproducción de roles de género, reforzados por un contexto cultural y social dominado por hombres y por construcciones androcéntricas, éstas han sido relegadas a espacios donde la participación y el ejercicio de sus derechos humanos se ven vulnerados y limitados.⁵

Ante las limitaciones que caracterizan al *principio de igualdad como no discriminación* ha surgido un enfoque alternativo desde la perspectiva de la *no subordinación*,⁶ el cual intenta identificar y eliminar –por medio del desarrollo de acciones positivas o afirmativas– todas aquellas situaciones de subordinación y desventaja que afectan a ciertos grupos y personas,⁷ con el objetivo de generar mayores oportunidades que permitan equilibrar no sólo el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos, sino también las relaciones desiguales de poder que existen en la sociedad.⁸

cuyas afectaciones no resultarían visibles a partir del análisis de las categorías individuales del principio de igualdad y no discriminación. Sostiene, por ejemplo, que “en las sociedades complejas como la nuestra, todas las personas tienen identificaciones grupales múltiples. Es más, la cultura, perspectiva y relaciones de privilegio y opresión de estos distintos grupos podrían no ser coherentes. De este modo, la persona individual, constituida en parte por sus afinidades y relaciones de grupo, no puede ser unificada, es ella misma heterogénea y no necesariamente coherente”. Iris Marion Young, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Princeton University Press/Cátedra, 2000, p. 85.

⁵ Ma. Concepción Pérez Villalobos y Nuria Romo Avilés, “Igualdad y género. Conceptos básicos para su aplicación en el ámbito de la seguridad y defensa”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *El papel de la mujer y el género en los conflictos. Cuadernos de Estrategia*, España, Ministerio de Defensa, junio 2012, p. 23.

⁶ El *principio de igualdad como no subordinación* toma como base los postulados desarrollados por el profesor estadounidense Owen Fiss en su famoso ensayo *Groups and the Equal Protection Clause*. Para mayor información, véase Owen Fiss, *Groups and the Equal Protection Clause*, Philosophy & Public Affairs, 1976.

⁷ María Barrère Unzueta, “Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación *versus* discriminación y acción positiva *versus* igualdad de oportunidades”, en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, España, Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, p. 8.

⁸ Roberto Saba, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Roberto Gargarella, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Argentina, Abeledo Pe-

Si se mira la situación de las mujeres desde la perspectiva del *principio de igualdad como no subordinación*, es posible llegar a la conclusión de que los factores históricos, sociales y culturales constituyen elementos indispensables para comprender la situación y el impacto diferenciado que representan las violaciones a sus derechos humanos; pues en general, dichas violaciones constituyen elementos perpetuadores de las condiciones de opresión, desventaja y exclusión que desde años han marcado el devenir de las mujeres en la sociedad y que pueden agravarse o intensificarse si éstas se presentan en virtud de su pertenencia a determinados grupos, o bien debido a su ubicación en contextos de mayor vulnerabilidad, como los que se presentan en el marco de los conflictos armados.

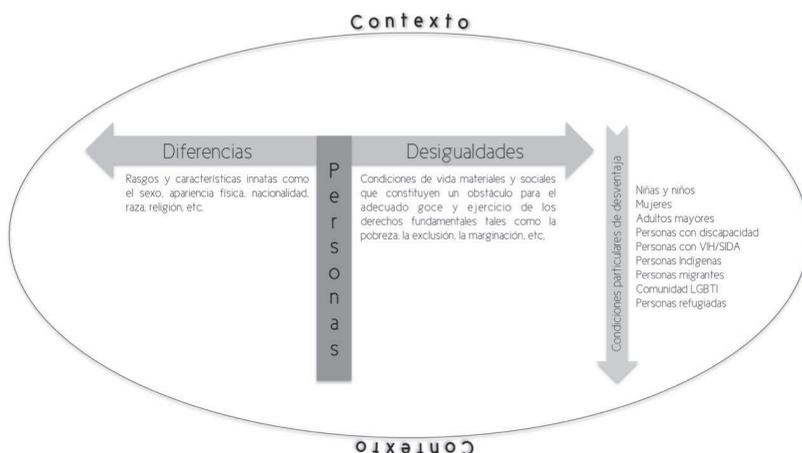
Asimismo, el análisis de las problemáticas y desventajas que caracterizan a las mujeres como grupo en situación de vulnerabilidad permite comprender al principio de igualdad como una norma imperativa y no sólo descriptiva,⁹ que impone al Estado y a sus autoridades la obligación de generar condiciones efectivas para eliminar todas aquellas barreras estructurales e históricas que las colocan en un plano de subordinación y desventaja frente a otros grupos con mayores niveles de poder, participación e incidencia en la construcción de instituciones sociales y jurídicas.

Desde esta perspectiva, si lo que se pretende es realizar un estudio que determine las causas y efectos diferenciados que presentan las violaciones a derechos humanos de las mujeres, es necesario tomar en consideración no sólo las diferencias o características físicas que las determinan, sino también las desigualdades estructurales, históricas, sociales y culturales que se colocan como obstáculos para el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos, así como el contexto en el que se inscriben y las condiciones particulares de desventaja que derivan de la pertenencia a un grupo o subgrupo determinado como niñas, personas con discapacidad, adultas mayores, indígenas, refugiadas, desplazadas, lesbianas o cualquier otra condición.

rot, 2008, p. 707.

⁹ Luigi Ferrajoli, "La igualdad y sus garantías", en *Desafíos de la igualdad*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 13, España, 2010, pp. 315 y 316.

Gráfico 1. *Modelo para la identificación de medidas reforzadas asociadas a condiciones de especial vulnerabilidad*



Fuente: Elaboración propia a partir del proceso de análisis desarrollado por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para la construcción de una metodología capaz de visibilizar los distintos factores de vulnerabilidad que enfrentan los grupos sociales.

La complementación del *principio de igualdad como no discriminación* y como no subordinación mediante la consideración de las desigualdades y diferencias, no sólo de sexo, sino también de género que se materializan en la construcción y reproducción de roles asociados a la femineidad de las mujeres, abre la puerta para la generación de acciones y políticas de atención y reparación integral por violaciones a derechos humanos en el marco de contextos determinados, como los conflictos armados. En esencia, se trata de atacar aquellas condiciones de vulnerabilidad, opresión, segregación y desventaja existentes en contra de las mujeres a fin de evitar que éstas se recrucen en el marco de contextos específicos. Sólo de esa manera podrá lograrse que el impacto y efectos diferenciados derivados de violaciones a sus derechos humanos se analice no sólo desde las consecuencias de un hecho determinado, sino también desde las causas que propician que un acontecimiento o contexto agrave una problemática preexistente.

La construcción de los roles de género y la feminidad

El género es comúnmente entendido como todas aquellas características y atributos social, histórica y culturalmente asignados a las personas en virtud de su sexo, por medio de los cuales se establecen pautas y normas de conducta y socialización.¹⁰ Aun cuando se ha entendido que el género deriva de la asignación de características en torno al sexo de las personas, algunos autores como Pierre Bourdieu consideran que dicha asignación constituye un ejercicio social y cultural arbitrario que refuerza postulados androcéntricos.

No es que las necesidades de la reproducción biológica determinen la organización simbólica de la división sexual del trabajo y, progresivamente, de todo el orden natural y social, más bien es una construcción social arbitraria de lo biológico, y en especial del cuerpo, masculino y femenino, de sus costumbres y de sus funciones, en particular de la reproducción biológica, que proporciona un fundamento aparentemente natural a la visión androcéntrica de la división de la actividad sexual y de la división sexual del trabajo y a partir de ahí, la fuerza especial de la de todo el cosmos. La sociedad masculina procede de que acumula dos operaciones: legitima una relación de dominación inscribiéndola en una naturaleza biológica que es en sí misma una construcción social naturalizada.¹¹

La socialización de lo biológico y la biologización de lo social,¹² en términos de Bourdieu, han derivado en que las sociedades adopten postulados diferenciadores en torno a la forma en que las personas deben dirigirse, es decir, han impuesto una serie de normas y pautas sociales naturalizados y normalizados que determinan las formas y actividades que tanto hombres como mujeres deben desarrollar. En palabras de Alda Facio, lo que el género refiere en realidad es a una dicotomía sexual impuesta por la sociedad mediante roles y estereotipos que colocan a los sexos como elementos diametralmente opuestos y por medio de los cuales se construyen y asignan roles para cada uno de ellos.¹³

La asignación de atributos y características sustentadas en el sexo y en las características biológicas de las personas constituyen la base sobre la cual se construye la teoría de la división sexual del trabajo. Dicha teoría explica cómo la construcción cultural e histórica de las sociedades ha colocado a las mujeres como

¹⁰ Martha Lamas, "Complejidad y claridad en torno al concepto de género", en Ángela Giglia, Carlos Garma y Ana Paula de Teresa (comps.), *¿Adónde va la antropología?*, México, UAM-Iztapalapa-División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007.

¹¹ Pierre Bourdieu, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 1998, p. 37.

¹² *Ibid.*, pp. 11-12.

¹³ Alda Facio Montejó, *Cuando el género suena cambios trae*, Costa Rica, ILANUD, 1991, p. 39.

personas encargadas de realizar acciones vinculadas con el ámbito de la vida privada como la administración del hogar y el cuidado de las niñas y los niños. Asimismo, este aspecto ha servido como base para sostener y desarrollar una serie de conceptos vinculados con la naturalidad de las acciones que derivan de este tipo de división sexual del trabajo asociado a la feminidad de las mujeres.¹⁴

La solidificación y perpetuación de los atributos de género asignados a las personas en virtud de su sexo o características biológicas, han generado el desarrollo de roles o estereotipos de género sobre los cuales las sociedades funcionan y se consolidan.¹⁵ Al normalizarse dichos atributos, las personas se encargan de reproducirlos a tal grado de no cuestionarlos por temor a ser rechazadas o reprimidas por otros grupos o personas. Tal es el caso de las mujeres, quienes se ven sometidas por una construcción cultural androcéntrica que las lleva a asumir y reproducir roles sociales asociados al cuidado del hogar, de las personas enfermas, de niñas y niños así como de la realización de actividades como la preparación de alimentos, la atención de los animales, entre otros. Mientras los roles y estereotipos de género colocan a los hombres como personas dedicadas al ámbito de lo público, de la fuerza, de la virilidad, de la inteligencia y de la dominación; los roles impuestos y reproducidos por las mujeres las asocian con sentimientos de cuidado, sumisión, obediencia, pureza, virginidad, entre otros que derivan en la construcción social y cultural de lo femenino.

Al ser estos roles y estereotipos de género constructos sociales y culturales normalizados en una determinada comunidad, su reproducción y perpetuación se coloca como una clase de dominación simbólica¹⁶ que fomenta y exagera las relaciones de dominación y poder de los hombres respecto de las mujeres, quienes son colocadas en un plano de inferioridad y subordinación.¹⁷ Lo anterior, en sociedades con un sistema de organización patriarcal en donde los hombres se colocan como actores principales en la construcción de instituciones sociales, culturales, jurídicas y políticas, fomenta el desarrollo de actitudes de violencia simbólica que se

¹⁴ Lorena Saletti Cuesta, "Propuestas teóricas feministas en relación al concepto de maternidad" en *Clepsydra*, España, Universidad de Granada, 2008, pp. 170-171.

¹⁵ Una forma de analizar esta reflexión puede plantearse en el siguiente sentido: "Abundan los ejemplos acerca de cómo los supuestos sobre género moldean la cultura profesional. En Occidente, la fuerte identificación del ingeniero profesional o del físico-investigador con la masculinidad ha llamado la atención de varias generaciones de investigadores que trabajan el tema del proceso de la profesionalización", Jill K. Conway, Susan C. Bourque y Joan W. Scott, "El concepto de género", en Martha Lamas (comp.), *El género. La construcción social de la diferencia sexual*, México, PUEG/Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 5.

¹⁶ P. Bourdieu, *La dominación masculina*, p. 53.

¹⁷ María Dolores Gandulfo, *Roles de género y desplazamiento interno en Colombia*, Argentina, Centro Argentino de Estudios Internacionales/Programa América Latina, p. 9.

materializan en la reproducción de los roles de género establecidos a las mujeres con base en las apreciaciones elaboradas respecto de la feminidad.

El control y la dominación simbólica dirigida hacia las mujeres por medio de la reproducción de roles y estereotipos de género relacionados con la feminidad que socialmente debe caracterizarlas es, en realidad, una clase de violencia simbólica, es decir, “una forma de violencia no ejercida directamente mediante la fuerza física, sino mediante la imposición, de los sujetos dominantes a los dominados, de una visión del mundo, de los roles sociales, etc., por tanto, constituye una violencia ‘dulce’ que viene ejercida a través de un consenso que los sujetos aceptan como algo natural y objetivo dentro de su modo de actuar”.¹⁸

De esta manera, la construcción, imposición y reproducción de roles de género en contra de las mujeres constituye un elemento de desigualdad histórica que perpetúa las relaciones desequilibradas de poder entre hombres y mujeres, el cual se agrava y refuerza en aquellos casos en los cuales existe una transferencia, apropiación o adaptación de dichos roles y estereotipos a contextos específicos que recrudecen la violencia simbólica y que vienen acompañados por elementos de violencia física o coacción que vulnera, en mayor medida, la libertad y oportunidades de las mujeres, como los conflictos armados.

La militarización de los roles de género en contextos de conflicto armado

Para dar cuenta de las reflexiones que se proponen en el presente apartado, presentamos algunas consideraciones relacionadas con los conflictos armados acontecidos en los casos de Colombia¹⁹ y Perú,²⁰ los cuales son utilizados a título ejemplificativo y con la finalidad de ilustrar algunas de las consideraciones que nos proponemos atender en el presente estudio. Por ello, el análisis referido aquí no puede considerarse, desde luego, como un análisis exhaustivo de los mismos. Por el contrario, los elementos que se rescatan de los casos antes señalados, tan sólo pretenden impulsar el desarrollo de una reflexión más profunda y exhaustiva que la

¹⁸ P. Bourdieu, *La dominación masculina*, p. 49. Asimismo, véase P. Bourdieu, *La miseria del mundo*, Argentina, FCE, 2010, p. 122.

¹⁹ En el caso de Colombia nos referimos al conflicto armado originado entre la década de 1950 y 1960, y que de acuerdo con la Comisión Interamericana “se ha agravado en los últimos 15 años”. *Las mujeres frente a la violencia y a la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 34.

²⁰ La Comisión de la Verdad analiza el conflicto armado interno vivido en el Perú entre 1980 y el año 2000. Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final, capítulo 1. Los periodos de la violencia (Perú, 2003), p. 53.

que aquí realizamos, por lo que las consideraciones planteadas pueden ser tomadas como un referente base para un análisis.

Los conflictos armados son un territorio propicio para el ejercicio de la masculinidad y para la reproducción y aprovechamiento de roles y estereotipos de género socialmente construidos que acentúan y refuerzan la disparidad en las relaciones de poder entre los sexos y que mantienen a las mujeres en una situación de desventaja y discriminación.²¹

Los conflictos armados ya no son (y tal vez nunca lo hayan sido) sólo una cuestión de hombres, sino que más bien constituyen un fenómeno social y cultural dominado y controlado por hombres, en el que de manera directa o indirecta participan mujeres, pero siempre con un campo de acción e intervención reducido y con afectaciones particulares, y muchas de las veces, de una mayor gravedad o impacto.

Los conflictos armados son, así, el reflejo y la máxima materialización del sistema patriarcal sobre el cual se ha construido la sociedad, pues mediante la milicia y del uso de las armas, los hombres demuestran, expresan y reproducen (o al menos pretenden hacerlo) todos aquellos sentimientos de superioridad y dominación en contra de otros grupos o personas, ya sean enemigos combatientes, autoridades o mujeres. Asimismo, en aquellos contextos en donde existe un conflicto armado, las mujeres son obligadas a asumir y reproducir los roles tradicionalmente impuestos, con la diferencia de que esta vez deben hacerlo con el objetivo de servir y mantener a una causa bélica que, en la mayoría de los casos, les resulta ajena.

El sexo de las personas, y los estereotipos de género construidos a su alrededor pueden jugar así una doble función en un conflicto bélico. Por una parte, permiten adaptar a las personas para realizar ciertas acciones en un contexto de guerra y, por otro, aseguran la posibilidad de que la guerra pueda imponer una serie de patrones o roles que deben ser desarrollados por los individuos en el marco del conflicto bélico.²² Así, las mujeres que de manera voluntaria o involuntaria participan en conflictos armados, lo hacen mediante la reproducción y agravamiento de los roles preestablecidos con anterioridad al contexto militar como serían los de madre, enfermera, proveedora, víctima, rehén, etcétera.

De esta manera, algunos aspectos que podemos constatar en el marco de algunos conflictos armados –tomando como base los casos colombiano y peruano antes señalados– constituyen una transferencia y reforzamiento de roles de género²³ en donde las mujeres se ven obligadas a realizar acciones asociadas a la femini-

²¹ María Rocío Cifuentes Patiño, “La investigación sobre género y conflicto armado”, en *Eleuthera*, 3 (enero-diciembre 2009).

²² Hortensia Moreno, “Guerra y género”, en *Debate Feminista*, año 13, 25 (abril 2012, p. 79).

²³ OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Las mujeres frente a la violencia y a la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 67, 18 de octubre de 2006, p. 38.

dad para servir a hombres combatientes y ser una clase de sustento y mantenimiento del conflicto.

La propia división sexual del trabajo derivada de la asignación de roles y estereotipos de género impide que los hombres lleven a cabo acciones distintas a las tácticas y militares, por lo cual deben hacer uso de las mujeres, quienes en virtud de tales estereotipos sociales y culturales son básicamente incapaces de infligir violencia y están determinadas a cierto tipo de tareas, situación que acentúa y perpetúa las relaciones desiguales y desequilibradas de poder existentes entre los sexos.²⁴ En otras palabras, no es que las mujeres en el marco de un conflicto armado asuman un rol distinto al que tradicionalmente han ocupado, sino que en realidad se ven obligadas a reproducir una serie de estereotipos que se agravan ya no sólo por la dominación cultural y social, sino también por la dominación física y la intimidación que se ejerce por medio de la coacción y la violencia que se desarrollan en escenarios bélicos. Así:

Además de la violación y del secuestro de mujeres y muchachas, que practican todos los grupos armados, los paramilitares han empezado a practicar otras formas de dominio en las regiones que están en su poder. Imponen límites territoriales a la libertad de circulación y toques de queda; si se quebrantan estos últimos se viola y mata a las mujeres. Imponen regímenes rigurosos de comportamiento social, que entrañan restricciones en lo que pueden o no pueden ponerse las mujeres, y castigos por "mala conducta". Reafirman los valores conservadores y la diferencia de roles entre varones y mujeres.²⁵

Si asumimos que fuera de un conflicto armado la asignación y reproducción de roles de género en contra de mujeres supone la existencia de escenarios de violencia simbólica, dentro de los mismos dicha violencia se recrudece, pues se ve acompañada de actitudes de humillación y subordinación por medio de los cuales los hombres reafirman su necesidad de superioridad y dominio.²⁶ Cuando tales sentimientos de superioridad no pueden ser ejercidos en contra del enemigo combatien-

²⁴ Bridge Development-Gender, *Género y conflictos armados. Informe general 2003*, Inglaterra, agosto 2003, p. 13.

²⁵ *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causa y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, Misión a Colombia*, ONU, Comisión de Derecho Humanos, Integración de los derechos humano de la mujer y la perspectiva de género, *Violencia contra la Mujer (1 a 7 de noviembre de 2001)*, Informe aprobado por la Comisión en su resolución E/CN.4/2002/83/Add.3 durante su LVIII período de sesiones, Ginebra, 11 de marzo de 2002, pp. 14 y 15.

²⁶ De acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre". Véase "La violencia contra la mujer",

te, los hombres los ejercen en contra de personas y grupos sobre los cuales tradicionalmente lo han hecho, como las mujeres.

Durante y de modo previo a las mencionadas masacres u operaciones de tierra arrasada, miembros de las fuerzas de seguridad del Estado perpetraron violaciones sexuales masivas o indiscriminadas y públicas, acompañadas en ocasiones de la muerte de mujeres embarazadas y de la inducción de abortos. Esta práctica estaba dirigida a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual. Además, cabe señalar que según la CEH [Comisión de Esclarecimiento Histórico], cuando eran perpetradas en contra de comunidades mayas “las violaciones masivas tenían un efecto simbólico, ya que las mujeres mayas tienen a su cargo la reproducción social del grupo [...] personifican los valores que deben ser reproducidos en la comunidad”.²⁷

Así, la dominación simbólica que se ejerce en contra de las mujeres por vía de la asignación y perpetuación de roles de género que se trasladan a escenarios de conflicto armado, surgen como un apoyo indispensable para la reproducción de sentimientos de dominación que la guerra requiere y aportan elementos indispensables para el mantenimiento del conflicto, los cuales se reconceptualizan y militarizan, coartando en mayor medida su libertad y sus oportunidades de desarrollo. Ello es así en virtud de que el mantenimiento y reproducción de roles de género asociados a la femineidad de las mujeres en contextos de conflicto armado limita, en mayor medida, la posibilidad de que éstas adquieran o se apropien tanto de recursos materiales como simbólicos que les permitan hacer frente a situaciones de violencia.²⁸

La opresión, segregación y subordinación que históricamente han vivido las mujeres, acompañada de la imposibilidad de hacerse de mecanismos y recursos simbólicos de empoderamiento y defensa, se trasladan al campo de batalla y las colocan en una situación total de indefensión en la cual su vida, integridad y desarrollo quedan al arbitrio de hombres combatientes que además de contar con un predominio cultural e histórico, se apoyan del poder de las armas para su perpetuación.

Además, existe una relación dicotómica en la militarización de roles y estereotipos de género que aparece en contextos de conflicto armado, pues mientras que por un lado las mujeres son obligadas a desarrollar distintas acciones o actividades

ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, *Recomendación General núm. 19* aprobada por el Comité durante su XI periodo de sesiones, Ginebra, Suiza, 1992, párr. 1.

²⁷ Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C, núm. 250, párr. 59.

²⁸ Amnistía Internacional, *Colombia. Cuerpos Marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, Amnistía Internacional, 2004, p. 11.

asociadas al parámetro de feminidad socialmente construido para satisfacer las necesidades de los hombres combatientes y aquellas relacionadas con las necesidades propias del conflicto, por el otro, dicha reproducción también las coloca en una situación de especial vulnerabilidad al correr el riesgo de ser atacadas o agredidas por los enemigos combatientes, precisamente por reproducir y realizar las acciones que en virtud de los estereotipos de género les son exigidas.

También fueron objeto de asesinato selectivo las mujeres consideradas “soplonas”, y las que proveían de alimentos, agua y vivienda a las Fuerzas Antisubversivas. Además, las mujeres eran asesinadas cuando trataban de evitar el reclutamiento de sus hijos o defender a sus familiares.²⁹

La militarización de los roles y estereotipos de género asociados a la feminidad de las mujeres constituye por sí misma una causa o condición que agrava las violaciones a los derechos humanos de éstas, pues se ejercen sobre la base de concepciones relacionadas con lo que las mujeres deben ser y, en muchas ocasiones, operan bajo una lógica de castigo y violencia simbólica que trascienden el rol que debería desempeñar una persona en el marco del conflicto.

Lo anterior significa que las violaciones a derechos humanos cometidas en contra de mujeres en escenarios de conflicto armado no se encuentran asociadas específicamente al desempeño de actividades características a contextos bélicos, sino que más bien tienen como base la adecuación o separación de los roles que histórica, social y tradicionalmente les han sido impuestos.

Afectaciones particulares a los derechos humanos de las mujeres en el marco de un conflicto armado

Se ha hecho referencia a que la construcción cultural, social e histórica de las sociedades, mediante la distribución desigual de poder y la asignación y reproducción de roles de género, son en realidad las causas que hacen que las violaciones a derechos humanos de las mujeres en el marco de un conflicto armado se recrudezcan y agraven, pues la relación histórica de subordinación que las ha caracterizado, también las coloca en una situación de especial vulnerabilidad y desventaja que les impide hacer frente a situaciones de violencia y discriminación.³⁰ En efecto,

²⁹ Comisión de la Verdad y Reconciliación, “Capítulo 2. El impacto diferenciado de la violencia”, *Informe Final*, Perú, 2003, p. 59.

³⁰ María Rocio Cifuentes Patiño, “La investigación sobre género y conflicto armado”, en *Eleuthera*, 3 (enero-diciembre, 2009), p. 154.

cuando se trata de situaciones de conflicto armado, la reproducción de roles y estereotipos de género cruza, desde una perspectiva, un tamiz militar que convierten el papel de las mujeres en una clase de botín de guerra susceptible de ser aprovechado por los hombres combatientes.

La instauración de un análisis diferenciado que tome en consideración la situación de las mujeres social y culturalmente preexistente al conflicto armado, así como las diferencias y condiciones particulares de vulnerabilidad que las caracteriza en escenarios de conflicto armado, permite comprender cómo dichos escenarios impactan de manera diferenciada en el goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Los daños o violaciones a los derechos humanos de las mujeres en torno a un conflicto armado no deben ni pueden percibirse como una clase de daño colateral en donde el conflicto armado aparezca como eje central de tales violaciones, sino más bien como una circunstancia que agrava situaciones de injusticia histórica, violencia y dominación en contra de ellas.³¹ Sólo de esa manera podrá percibirse el nivel de oportunidades que tienen las mujeres para hacer frente a los impactos que se viven en una atmósfera bélica, que marcarán la pauta para el desarrollo de acciones estatales para su debida protección y reparación.

Particularmente, las afectaciones diferenciadas que sufren las mujeres a sus derechos humanos cuando se ven inmersas en conflictos armados se materializan en actos de violencia sexual y simbólica que toman como base los roles y estereotipos de género social y culturalmente construidos y asignados que reproducen sentimientos de dominación, propiedad, humillación y disposición entre los sexos. Por ejemplo, en el contexto latinoamericano de conflictos armados, la violencia sexual contra las mujeres aparece como una pauta recurrente en el actuar tanto de actores bélicos estatales como no estatales que merecen especial análisis, pues parece ser que en tales contextos la estructura patriarcal que también caracteriza al actuar, comportamiento y estructura del Estado³² hace que las mujeres se vean impedidas de acudir ante cualquier instancia o recurso para proteger y garantizar sus derechos humanos.

¿Cuando a las mujeres las violan, no denuncian? Entiendo, yo entiendo cómo es esto. No es bonito pues decir o denunciar eso. Muchas veces le echan la culpa a la mujer de que ella provoca. Pero debe haber habido muchas violaciones, pero nadie las dice. Cuando conversamos nadie dice, sólo dicen sí, seguro...³³

³¹ Comisión de la Verdad y Reconciliación, "Capítulo 2. El impacto diferenciado de la violencia", *Informe Final*, Perú, 2003, p. 47.

³² Sonia Fiscó, "Atroces realidades: la violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado colombiano", en *Papel Político*, 17 (junio de 2005), p. 137.

³³ Comisión de la Verdad y Reconciliación, "Capítulo 2. El impacto diferenciado de la violencia", *Informe Final*, Perú, 2003, p. 69.

La violencia sexual ejercida en contra de las mujeres en el marco del conflicto armado no puede verse desligada de la violencia y dominación simbólica que históricamente ha sido ejercida en contra de ellas a partir de la reproducción y militarización de roles de género, pues gran parte de los actos de violencia sexual fueron cometidos sobre la base de estas apreciaciones culturalmente construidas. Un ejemplo de ello es la militarización y dominación del cuerpo de las mujeres en escenarios bélicos, en donde se cree que los hombres pueden disponer de él, incluso para infligir actos o sentimientos de dominación y humillación en contra del enemigo combatiente:

Había también una pareja, apartaron a ella en un cuarto a la par donde estábamos el señor y nosotros. Dijeron los soldados no tenga pena, vamos a cuidar a su esposa. El pobre señor tenía que estar mirando todo lo que le hacían a ella, torturando la pobre mujer ya no aguantaba. Los soldados pasaban uno a uno para violarla. Después de esto fueron a pedir dinero al esposo para comprar pastillas porque estaba muy mala.³⁴

Si en contextos libres de conflicto armado, los actos de violencia sexual se encuentran basados en elementos de dominación sexual, tratándose de escenarios bélicos la violencia sexual en contra de mujeres adquiere un cariz particular, pues implica también un acto de dominación militar en donde el cuerpo se convierte en un botín de guerra susceptible de destrucción. Es decir, los actos de violencia sexual cometidos en contra de mujeres en el marco de un conflicto armado desconocen por completo la dignidad de éstas, pues sus perpetradores las colocan en un nivel de “no humanos”³⁵ sino como simples objetos de los cuales se puede disponer libremente.

Encontramos a una señora, llamé a un soldado y le dije: hágase cargo de la señora, es un regalo del subteniente. Enterado, mi cabo, me dijo, y llamó a los muchachos y dijo: “Hay carne, mucha”. Entonces vinieron y agarraron a la muchacha, le

³⁴ Caso 710, Santa María Tzejá, Ixcán, Quiché, 1982. Contenido en el *Informe “Guatemala: Nunca Más” o Informe de la Recuperación de la Memoria Histórica* (Informe REMHI). Informe elaborado en el marco del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica sobre las graves violaciones de Derechos Humanos cometidas en Guatemala. Disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeREMHI.htm>>

³⁵ Richard Rorty, “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalidad”, en Stephen Shute y Susan Hurley, *De los derechos humanos*, España, Trotta, 1993, pp. 117-136.

quitaron al patojito y la violaron entre todos, fue una violación masiva, luego les dije que mataran a la señora primero para que no sintiera mucho la muerte de su hijo.³⁶

En este contexto, los casos de violencia sexual en contra de mujeres en el marco de conflictos armados suponen un nivel de humillación y barbarie mucho mayor, que implican “una experiencia sumamente traumática que tiene severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima humillada física y emocionalmente”³⁷ razón por la cual algunos tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han determinado que pueden ser constitutivos de tortura.³⁸

La finalidad de considerar a ciertos actos de violencia sexual como tortura se relaciona de manera estrecha con el hecho de que las mujeres históricamente han sufrido este tipo de agresiones con base en la reproducción y perpetuación de roles de género asociados a la feminidad y al dominio y poderío de los hombres sobre su cuerpo; además enfatiza que los efectos que causa la irrupción y vejación sobre su cuerpo y sexualidad, son aspectos que se desarrollan a lo largo de su vida y que, en algunas ocasiones, pueden constituir un rechazo o segregación dentro de su entorno o comunidades.

Yo creo que sí había una intencionalidad en el tratamiento de las mujeres, a partir de la violencia sexual, una política dirigida a afectar a las mujeres y a las comunidades: la violación masiva, la introducción de estacas, el tratamiento hacia las mujeres embarazadas, también cuando fueron capturadas. Toda la violencia. Yo siento que mucho eran receptoras las mujeres, desde mamás, desde mujeres; inclusive la actitud de los esposos, la cuestión de los desaparecidos era algo que tenía mayor impacto social. Hubo cosas pensadas para las mujeres, para las familias, por que son las mujeres las que preservan a la familia y cuidan a los demás.³⁹

³⁶ Testimonio de Informante Clave 027 (Victimario) 1982 contenido en el *Informe “Guatemala: Nunca Más” o Informe de la Recuperación de la Memoria Histórica* (Informe REMHI). Informe elaborado en el marco del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica sobre las graves violaciones de Derechos Humanos cometidas en Guatemala. Disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeREMHI.htm>>

³⁷ Corte IDH, *Caso Penal Miguel Castro y Castro vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 160, párr. 311.

³⁸ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, núm. 215, párr. 128.

³⁹ Entrevista 0803 contenida en el *Informe “Guatemala: Nunca Más” o Informe de la Recuperación de la Memoria Histórica* (Informe REMHI). Informe elaborado en el marco del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica sobre las graves violaciones de Derechos Humanos cometidas en Guatemala. Disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeREMHI.htm>>

Los actos de violencia simbólica ejercidos en contra de las mujeres adquieren un nivel de particular importancia y gravedad ya que en el marco de conflictos armados, los roles y estereotipos de género asociados a la feminidad de las mujeres son utilizados para victimizar y humillar al enemigo combatiente mediante actitudes conocidas como la “feminización del enemigo”.⁴⁰ Este tipo de violencia simbólica contra la mujer impacta en mayor medida en el goce y ejercicio de ciertos derechos humanos, como el de la honra y la dignidad, toda vez que las hace parecer como seres subordinados de los cuales cabe tener vergüenza parecerse o asimilarse. Aunado a ello, algunos ataques dirigidos a las mujeres en el marco de conflictos armados también están asociados a limitar y eliminar los roles y posibilidades de reproducción por considerarlas como fuente de vida del enemigo:

El día 9 de diciembre de 1982, vecinos de la aldea Las Cruces se acercaron a Las Dos Erres y descubrieron trastos tirados por todas partes, los animales sueltos, también vieron sangre, cordones umbilicales y placentas en el suelo, ya que la crueldad desplegada por los soldados alcanzó tal punto que a las mujeres embarazadas les causaron abortos producto de los golpes que les propinaban, incluso saltando sobre el vientre de dichas mujeres hasta que salía el feto malgrado.⁴¹

De esta manera, es importante enfatizar que la militarización de los roles de género que coartan en mayor medida la libertad de las mujeres, constituyen causas y condiciones que agravan el impacto que tienen las violaciones a sus derechos humanos en el marco de conflictos armados.

Por ello, resulta necesario que las acciones que emprendan los gobiernos para atender y contrarrestar estos efectos negativos, tomen en consideración que los escenarios bélicos refuerzan la reproducción de concepciones patriarcales y de dominación que recrudecen la situación particular e histórica de desventaja a la que se han enfrentado las mujeres, de modo que no sólo se enfoquen a la atención de afectaciones derivadas del conflicto armado, sino también de todos aquellos elementos preexistentes de opresión.

El análisis del impacto diferenciado de violaciones a los derechos humanos de las mujeres no puede desprenderse de los contextos en los cuales éstas se cometen, por lo cual los mecanismos de reparación –lejos de ser meros paliativos temporales– deben abordarse desde una perspectiva de género y derechos humanos

⁴⁰ Montserrat Cervera Rodón, “La violencia contra las mujeres como ‘arma de guerra’ permanente”, *Viento Sur*, 12 (2012), p. 51. Asimismo, véase Hortensia Moreno, “Guerra y género”, *Debate Feminista*, 25, año 13 (abril 2012), p. 106.

⁴¹ Corte IDH, *Caso Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 211, párr. 81.

diferenciada que permita escuchar las voces de reclamo y modificar pautas estructurales de discriminación.

Reparación integral y políticas públicas desde el enfoque de género y derechos humanos

La reparación derivada de violaciones a derechos humanos constituye una relación de doble naturaleza, pues por una parte se coloca como un derecho de las personas y, por otra, como una obligación del Estado derivado del incumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. El deber a cargo del Estado de reparar violaciones a derechos humanos se encuentra establecido en múltiples tratados internacionales,⁴² algunos de los cuales enfatizan y refuerzan dicho deber cuando se trata de mujeres víctimas de vulneraciones a sus derechos.⁴³

Tratándose de mecanismos y políticas de reparación a favor de mujeres víctimas dentro de conflictos armados, es importante que los Estados tomen en consideración ciertos parámetros básicos que exigen acciones diferenciadas a partir de las condiciones y situaciones de vulnerabilidad histórica y estructural que se agravan en escenarios bélicos.

Para ello, es menester que las acciones de reparación se visualicen a partir de una perspectiva diferenciada de género que permita, en mayor medida, no sólo atacar los efectos diferenciados de las violaciones que derivan de un conflicto armado, sino también las pautas estructurales de discriminación y desventaja que surgen como causa de agravamiento de dichas violaciones.

Así, el enfoque diferencial de género en materia de reparaciones permite que el Estado sea capaz de distinguir entre lo natural y lo socialmente construido y rene-

⁴² Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/3/217 durante su III periodo de sesiones el 10 de diciembre de 1948, artículo 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado, 16 de diciembre de 1966, artículo 2, 9 y 15; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965, artículo 6; Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada, 20 de noviembre de 1989, artículo 39; Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada, 10 de diciembre de 1984, artículo 14; Convenio Europeo de Derechos Humanos, aprobado, 1950, artículos 5 y 41; Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículos 25 y 63; Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos "Carta de Banjul", aprobada, 27 de julio de 1981, artículo 21.

⁴³ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada, 18 de diciembre de 1979, artículo 2; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará", 6 de septiembre de 1994, artículos 6 y 7.

gociar los límites existentes entre ambos elementos.⁴⁴ De manera muchos más clara, por enfoque diferenciado de género se entiende:

Un conjunto de herramientas de análisis que buscan identificar, estudiar y explicar las diferencias de género. Sin embargo, no se limita a propiciar elementos puramente descriptivos; por el contrario, avanza hacia argumentaciones y perspectivas críticas e históricas para la revisión de la forma desigual como se han estructurado la sociedad, el Estado y el conocimiento, con base en las relaciones de género. Finalmente, se trata de un conjunto de instrumentos políticos y de derechos humanos que buscan el reconocimiento político de las diferencias de género, y la transformación de las inequidades a partir de la inclusión de las voces y actores que tales diferencias representan, en un marco de plena vigencia de los derechos humanos.⁴⁵

Adoptar un enfoque diferenciado de género en la construcción de políticas y mecanismos de reparación supone reconocer a las mujeres como sujetos de derechos y no sólo como elementos que requieren de asistencia por parte del Estado. Este tipo de consideraciones ha llevado a algunos tribunales constitucionales a considerar a las mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos en el marco de conflictos armados como *sujetos de especial protección constitucional*⁴⁶ que requieren de mayor atención por parte del Estado, así como del desarrollo de acciones y estrategias diferenciadas capaces de contrarrestar las causas y efectos derivados de contextos históricos y actuales que permitan robustecer el goce y ejercicio de sus derechos humanos. Lo anterior implica un reconocimiento y valoración de las condiciones de desventaja y opresión que han caracterizado la construcción de las sociedades y que se agravan y recrudecen cuando se desarrollan en atmósferas violentas de conflictos armados.

Asimismo, el enfoque diferenciado que se adopte para la generación de políticas de reparación a favor de mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos va muy de la mano de la construcción de *medidas transformadoras* de reparación, las cuales, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, supo-

⁴⁴ Cynthia Cockburn, "Género, conflicto armado y violencia política", *Cuadernos Instituto Estudios Regionales* (marzo 2005), Medellín, Universidad de Antioquia. Serie Traducciones 1, disponible en <www.bridge.ids.ac.uk>.

⁴⁵ Diana María Montealegre, "Enfoques diferenciales de género y etnia", *Especialización, acción sin daño y construcción de paz*, Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia, Universidad Nacional de Colombia, p. 12.

⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 092/08*, magistrado ponente doctor Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 14 de abril de 2008, p. 5.

nen un carácter correctivo y no sólo restitutivo.⁴⁷ Lo cual significa que cuando estén dirigidas a reparar violaciones a derechos humanos en contra de mujeres, tales medidas y políticas deben estar orientadas a empoderarlas y a modificar todos aquellos roles y estereotipos de género que históricamente las han colocado en una situación de discriminación y subordinación que se agravan cuando se militarizan y reproducen en contextos de conflictos armados.

Sólo en la medida en que las acciones de reparación emprendidas por los Estados adopten un enfoque de género diferenciado y sean capaces de tomar en consideración las diferencias, desventajas y condiciones específicas de vulnerabilidad que caracterizan a las mujeres por su pertenencia a sectores determinados como niñas, indígenas, adultas mayores, o con discapacidad, a la luz de contextos específicos como el de conflictos armados, es que se podrá abrir paso a la generación de estrategias de reparación integral.

El concepto de reparación integral –aunado al concepto de reparación transformadora– supone la posibilidad de que el Estado sea capaz de aliviar el sufrimiento de las víctimas⁴⁸ derivado de situaciones en las cuales no haya sido capaz de satisfacer y dar cumplimiento a las obligaciones y deberes específicos que establece el derecho internacional de los derechos humanos, a saber: las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos a la par de los deberes específicos de prevenir, investigar y sancionar todas aquellas violaciones cometidas en contra de personas o grupos que se encuentren bajo su jurisdicción, control o cuidado. Así, el deber de reparar de manera integral a cargo del Estado supone una nueva obligación de revertir, en la medida de lo posible y, en su caso, transformar, situaciones y contextos en los cuales se haya visto afectado el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas.

A partir de este enfoque, la reparación integral por violaciones a derechos humanos constituye una tríada básica entre elementos que permiten al Estado dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales y garantizar, en mayor medida, el restablecimiento en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas víctimas. Los tres elementos que caracterizan al concepto de reparación integral son:

⁴⁷ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 205, párr. 450.

⁴⁸ Comisión Colombiana de Juristas, *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*, Bogotá, CCJ, 2007, p. 50.

Tabla 1. Elementos que conforman al concepto de reparación integral

ELEMENTO	CONTENIDO
<i>Elementos de reparación en sentido estricto</i>	Supone la existencia de mecanismos tradicionales de reparación específicos que permitan atender todos aquellos daños y afectaciones derivados de violaciones a derechos humanos. Dichos mecanismos pueden consistir en medidas pecuniarias como la indemnización, o medidas no pecuniarias como la restitución, la rehabilitación, la satisfacción o las garantías de no repetición.
<i>Acceso a la justicia</i>	Implica la obligación del Estado de poner a disposición de las personas víctimas de violaciones de derechos humanos recursos judiciales o administrativos de carácter sencillo y rápido que permitan el desarrollo de investigaciones efectivas que, en su caso, deriven en la sanción de las personas responsables de su comisión.
<i>Derecho a la verdad</i>	Se traduce en la posibilidad de que las personas víctimas de violaciones a derechos humanos, y la sociedad, tengan la posibilidad de conocer la verdad histórica de los hechos, así como el paradero de personas desaparecidas en el marco de contextos específicos, como los conflictos armados. El establecimiento de este tipo de mecanismos que aseguren el conocimiento y la verdad de los hechos puede derivar en políticas de reconciliación entre la sociedad y su gobierno y suponen la posibilidad de que dichos actos no sean cometidos, de nueva cuenta, en el futuro.

Fuente: Elaboración propia tomando como base a Ana María Sánchez Guevara, *La necesidad de reparar integralmente: estándares que debe contener una ley sobre reparaciones de violaciones a derechos humanos en México*, tesis de Maestría, México, Flacso, 2012, p. 27.

A la luz de los elementos anteriormente señalados, es necesario enfatizar que los Estados tienen una obligación reforzada cuando se trata de mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos en escenarios de conflictos armados, pues en muchas ocasiones la configuración del Estado y sus estructuras a partir de características patriarcales que acentúan las relaciones diferenciadas de poder entre los sexos, constituyen barreras que impiden el acceso a la reparación integral y efectiva por violaciones a sus derechos humanos.

De manera particular, es importante que el Estado y sus autoridades tomen nota que la violencia ejercida contra las mujeres, durante muchos años, ha sido un tema invisibilizado derivado de la reproducción de roles y estereotipos de género a partir del papel que se cree, deben ocupar las mujeres dentro de una sociedad. Por

ello, los mecanismos de reparación a favor de mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos en conflictos armados deben procurar acentuar los mecanismos de protección particular, por ejemplo, cuando las mujeres acuden ante las autoridades a denunciar actos de violencia sexual cometidos en su contra, de modo que se evite revictimizarlas a partir de la reproducción de los roles y estereotipos de género ya mencionados.

Asimismo, es importante que las políticas de reparación a favor de mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos en escenarios de conflicto armado se articulen con otras políticas públicas existentes dentro del Estado, que promuevan el goce y ejercicio de sus derechos humanos. Por ejemplo, las políticas de reparación deben relacionarse con otros programas que fomenten el acceso a la educación o a los servicios de salud de las mujeres, o con aquellas que intenten resolver situaciones de desplazamiento, tomando nota de la situación y el contexto de víctimas que las caracteriza, pues de otro modo se correría el riesgo de que el goce y ejercicio de sus derechos humanos se sectorice, alimentando escenarios de desventaja y segregación.

En otras palabras, no debe perderse de vista que el objetivo principal al que deben responder las políticas de reparación y resarcimiento a favor de mujeres es el de su empoderamiento y el de la deconstrucción de factores estructurales e históricos que durante años les han afectado. En la medida en que dicho objetivo se persiga y se cumpla, se podrá igualar el nivel de oportunidades a las que las mujeres tengan acceso para que puedan apropiarse de recursos materiales y simbólicos que les permitan hacer frente a situaciones de violencia y conflicto.

En resumen, la consideración de un enfoque de género diferenciado en la construcción de políticas de reparación, integrales y transformadoras permitirá atacar las causas y no sólo las consecuencias que hacen que los escenarios de conflicto armado tengan un impacto diferenciado en los derechos humanos de las mujeres.

Conclusiones

El objetivo del presente artículo ha sido señalar que el efecto diferenciado que presentan las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el marco de un conflicto armado, no derivan precisamente del escenario hostil y violento en el cual éste se desarrolla. Por el contrario, la violencia y dominación simbólica que históricamente se ha ejercido en contra de las mujeres, por medio de la asignación, reproducción y perpetuación de roles y estereotipos de género son, en realidad, las causas que hacen que los conflictos armados supongan una situación de mayor desventaja u opresión en contra de las mujeres.

La militarización de los roles y estereotipos de género agravan y recrudecen la violencia que tradicionalmente se ha ejercido en contra de las mujeres, limitan en mayor medida sus posibilidades de libertad y desarrollo e impiden que puedan desarrollar mecanismos y acciones de defensa ante escenarios de violencia. Lo anterior permite concluir que la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en escenarios bélicos no es precisamente un problema de “mujeres”, es un problema que atañe a la sociedad en general y que deriva de la construcción desigual de las relaciones de poder entre los sexos.

Adoptar esta perspectiva permite comprender que las acciones emprendidas por el Estado para proteger sus derechos y reparar sus violaciones requieren de acciones específicas y diferenciadas que no pueden concentrarse sólo en la atención del conflicto armado, pues tal vez los Estados –en virtud de las variantes condiciones sociales y políticas de cada tiempo– no puedan evitar que surja un nuevo movimiento bélico o militar, pero sí pueden evitar que las mujeres se enfrenten, de nueva cuenta, ante escenarios tan hostiles que les impactan de manera mucho más grave. Lo anterior puede lograrse en la medida en que se ataquen las causas, y no sólo las consecuencias, que hacen que los escenarios de conflicto armado tengan un efecto mayor en los derechos humanos de las mujeres.

COLABORADORES Y COLABORADORAS

Magdalena G. Aguilar Pulido

Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México con Maestría en Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos por la Academia de Derecho Internacional de la Universidad de Ginebra y el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo. Realizó prácticas profesionales en la oficina del Consejo Legal de Naciones Unidas y en el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Laboró para la Oficina de Asuntos Legales de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA). En México, trabajó para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Juan Carlos Arjona Estévez

Licenciado en Derecho y maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Trabajó en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. Fue Hubert H. Humphrey Fellow 2008-2009 en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Ha sido consultor para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el PNUD-México, el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, el Museo Memoria y Tolerancia y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Actualmente, es doctorante por la American University.

Daniel Antonio García Huerta

Licenciado en Derecho por la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría en Derechos Humanos por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y ha realizado estudios de especialización sobre el mismo tema en universidades de Estados Unidos y Colombia. Ha colaborado con organizaciones de la sociedad civil en acciones de investigación y defensa de los derechos humanos, principalmente de niñas, niños, personas indígenas y mujeres. Actualmente, colabora en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Estrella del Rocío López Maciel

Licenciada en Historia por la Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Asistente al curso de verano del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer en el Colegio de México. Diplomado en Cultura Jurídica por la Escuela Nacional de Antropología e Historia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Diplomado en Derechos Humanos por la Universidad Latina de América. Actualmente, es directora de la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Morelia, Michoacán.

Isabel Montoya Ramos

Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la cual durante cuatro años participó en competencias mundiales sobre derecho internacional. Maestra en Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos por la Academia de Derecho Internacional de la Universidad de Ginebra y el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo. Laboró como Oficial de Elegibilidad en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de la Secretaría de Gobernación. Trabajó como asesora en el Programa de Igualdad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente, se desempeña como profesora-investigadora en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ricardo Ortega Soriano

Licenciado y maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, graduado con mención honorífica. Candidato a doctor en Derecho de la Facultad de Derecho de la misma universidad, así como de la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente, se desempeña como director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Georgina Quiñónez Chávez

Maestra en Estudios Internacionales por la Universidad de Barcelona, España. Del 2002 al 2004 se desempeñó como coordinadora de Proyectos en el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. Posteriormente, en Ginebra, Suiza, colaboró en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Tras su vuelta a México, en 2005, trabajó en la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la SRE. Fue subdirectora de Protección de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Actualmente, es consultora para la Determinación de la Condición de Refugiados en la suboficina del ACNUR en Kakuma, Kenia.

Laura G. Rubio Díaz-Leal

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, tiene una Maestría en Estudios Asiáticos por la Universidad del Sur de California, Los Ángeles, y es doctora en Historia por la Universidad de Mánchester, Reino Unido, con especialidad en migración forzada. Es consultora del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno Forzado del Consejo Noruego para Refugiados. Es autora de varios artículos sobre política exterior china, y migración forzada. Actualmente, coordina un proyecto de investigación sobre desplazamiento interno forzado en México por la violencia; es profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Yuria Saavedra Álvarez

Licenciada en Derecho por la UNAM; maestra en Protección Internacional y Europea de los Derechos Humanos por la Universidad de Utrecht, Holanda, y doctorante por la UNAM. Profesora por Concurso de Oposición en la Facultad de Derecho de la UNAM de la materia “Sistema Internacional de Derechos Humanos”, y tutora en la Maestría en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Laboró en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (México).

Mauricio Iván del Toro Huerta

Licenciado por la Facultad de Derecho de la UNAM, de la que ha sido profesor de Derecho Internacional Público; especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante; con estudios de doctorado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y cursos es-

pecializados en derecho internacional de los derechos humanos en la Universidad de Oxford, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Academia de La Haya de Derecho Internacional. Autor de diversas publicaciones. Actualmente, es Secretario Instructor en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ÍNDICE

Presentación	vii
<i>Mónica Maccise Duayhe</i> <i>Rodolfo Vázquez</i>	
Introducción	ix
Mujeres y conflicto armado: un panorama histórico.	1
<i>Estrella del Rocío López Maciel</i>	
Las mujeres en los conflictos armados: civiles, combatientes y transgresoras	23
<i>Isabel Montoya Ramos</i>	
De la teoría a la práctica: retos en la incorporación de la perspectiva de género en los crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional.	69
<i>Juan Carlos Arjona Estévez</i>	
La persecución de los crímenes de género en el derecho penal internacional: errores y aciertos.	97
<i>Yuria Saavedra Álvarez</i>	

Justicia desde el olvido: violencia contra las mujeres en situación de conflicto armado y deber de memoria en la jurisprudencia interamericana	131
<i>Mauricio Iván del Toro Huerta</i>	
Mujeres en busca de protección internacional: el refugio a raíz de la violencia doméstica y los conflictos armados	175
<i>Magdalena G. Aguilar Pulido</i>	
Protección Internacional mediante la asistencia: hacia la integración local en países de acogida de mujeres y niñas refugiadas por conflictos armados	203
<i>Georgina Quiñónez Chávez</i>	
La protección de mujeres en condición de desplazamiento interno forzado por conflicto armado no internacional en México	237
<i>Laura G. Rubio Díaz-Leal</i>	
El estándar de la reparación integral aplicado a casos de mujeres víctimas de violaciones a derechos humanos en el marco de conflictos armados	273
<i>Ricardo Alberto Ortega Soriano</i>	
<i>Daniel Antonio García Huerta</i>	
Colaboradores y colaboradoras	297